Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 27 de octubre de 2016 [1]

Asunto C-406/15

Petya Milkova
contra
Izpalnitelen direktor Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria)]

«Procedimiento prejudicial — Política social — Igualdad de trato en el empleo y la ocupación — Normativa nacional que concede una protección específica a los trabajadores por cuenta ajena con discapacidad en caso de despido — Inexistencia de normas equivalentes aplicables a los funcionarios con discapacidad — Procedencia — Directiva 2000/78/CE — Artículos 4 y 7 — Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad — Artículo 5, apartado 2 — Extensión de las normas nacionales protectoras a los funcionarios discapacitados»

I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial planteada por el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria) trata de la interpretación de la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación [2] y, en particular, de sus artículos 4 y 7, así como del artículo 5, apartado 2, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en lo sucesivo, «Convención de la ONU sobre la discapacidad»). [3]

2. Esta petición dimana de un recurso presentado por la Sra. Petya Milkova contra una resolución que condujo a la ruptura de su relación de servicio, basada en la supresión del puesto ocupado por la interesada, que tiene una discapacidad, como funcionaria. Reprocha a la Administración que la contrató no haberle aplicado la legislación búlgara que concede una protección específica a ciertas categorías de personas enfermas en caso de despido, aunque sólo si se trata de trabajadores por cuenta ajena.

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva del Consejo de 27 de noviembre de 2000 (DO 2000, L 303, p. 16).

3 — Convención adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, que entró en vigor el 3 de mayo de 2008.

3. El órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia sobre la cuestión de si una legislación nacional de este tipo es compatible con las disposiciones antes citadas de la Convención de la ONU sobre la discapacidad y de la Directiva 2000/78. De no ser así, pregunta si la obligación de respetar estos dos instrumentos, que incumbe a un Estado miembro, obliga, en una situación como la del litigio principal, a que el beneficio de unas normas nacionales que protegen exclusivamente a las personas discapacitadas que trabajen por cuenta ajena [4] se extienda a los funcionarios aquejados de un mismo tipo de discapacidad.

4. De entrada, deseo señalar que, en mi opinión, tal situación no pertenece al ámbito de aplicación material de la Directiva 2000/78 y que, por tanto, no procede interpretar las disposiciones de ésta en el presente asunto, ni siquiera a la luz de la Convención de la ONU sobre la discapacidad. No obstante, formularé algunas observaciones sobre esta cuestión, de forma subsidiaria.

II. Marco jurídico

A. *Derecho internacional*

5. La Convención de la ONU sobre la discapacidad fue aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2010/48/CE del Consejo [5] y fue ratificada en 2012 por la República de Bulgaria. [6]

6. En virtud de su artículo 1, párrafo primero, «el propósito de [dicha] Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente». El segundo párrafo de ese mismo artículo define las personas con discapacidad como «aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás».

7. El artículo 4 de la Convención de la ONU sobre la discapacidad, titulado «Obligaciones generales», dispone, en su apartado 1, que «los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad […]».

8. A tenor del artículo 5 de dicha Convención, titulado «Igualdad y no discriminación»:

«1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

[…]»

4 — Debo precisar que la normativa búlgara de que se trata menciona una serie de «enfermedades» que confieren derecho a dicha protección, y no estrictamente la «discapacidad», aunque el órgano jurisdiccional remitente aborda la problemática suscitada en el presente asunto desde un punto de vista más específico, bajo la perspectiva de ese concepto, al conocer de un procedimiento promovido por una persona discapacitada.

5 — Decisión de 26 de noviembre de 2009 relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (DO 2010, L 23, p. 35). De ella resulta que la Unión mantiene un diálogo periódico con el Comité de las Naciones Unidas que se ocupa de esta materia [Véase, Comisión, «Informe de 2015 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», COM(2016) 265 final, p. 8, nota a pie de página 30].

6 — Ley adoptada el 26 de enero de 2012 y publicada en DV, n.º 12, de 10 de febrero de 2012.

9. El artículo 27 de la citada Convención, titulado «Trabajo y empleo», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;

[…]»

B. *Derecho de la Unión*

10. A tenor del considerando 27 de la Directiva 2000/78, «el Consejo, en su Recomendación 86/379/CEE, de 24 de julio de 1986, sobre el empleo de los minusválidos en la Comunidad, [7] estableció un marco de orientación que enumera ejemplos de acciones positivas para el fomento del empleo y de la formación profesional de los minusválidos, y en su Resolución de 17 de junio de 1999, relativa a la igualdad de oportunidades laborales de las personas con minusvalía, [8] afirmó la importancia de prestar una atención específica, en particular, a la contratación, al mantenimiento de los trabajadores en el empleo y a la formación y aprendizaje permanente de los minusválidos».

11. Con arreglo a su artículo 1, el objeto de dicha Directiva es «establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual en el ámbito del empleo y la ocupación, con el fin de que en los Estados miembros se aplique el principio de igualdad de trato».

12. El artículo 2 de la Directiva 2000/78, titulado «Concepto de discriminación», enuncia, en su apartado 1 que, a efectos de dicha Directiva, «se entenderá por principio de igualdad de trato la ausencia de toda discriminación directa o indirecta basada en cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1». Su apartado 2 define los conceptos de «discriminación directa» y de «discriminación indirecta», en el sentido de dicha Directiva.

13. El artículo 3 de la citada Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», establece en su apartado 1, letra c), que, «dentro del límite de las competencias conferidas a la Comunidad, la presente Directiva se aplicará a todas las personas, por lo que respecta tanto al sector público como al privado, incluidos los organismos públicos, en relación con […] las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y remuneración».

7 — DO 1986, L 225, p. 43.

8 — DO 1999, C 186, p. 3.

14. El artículo 4 de dicha Directiva se titula «Requisitos profesionales» y dispone, en su apartado 1, que, «no obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del 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».

15. El artículo 7 de la Directiva 2000/78, titulado «Acción positiva y medidas específicas», está redactado en los siguientes términos:

«1. Con el fin de garantizar la plena igualdad en la vida profesional, el principio de igualdad de trato no impedirá que un Estado miembro mantenga o adopte medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1.

2. Por lo que respecta a las personas con discapacidad, el principio de igualdad de trato no constituirá un obstáculo al derecho de los Estados miembros de mantener o adoptar disposiciones relativas a la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, ni para las medidas cuya finalidad sea crear o mantener disposiciones o facilidades con objeto de proteger o fomentar la inserción de dichas personas en el mundo laboral.»

C. *Derecho búlgaro*

1. Kodeks na truda

16. A tenor del artículo 328, apartado 1, punto 2, del kodeks na truda (Código de Trabajo),[9] «el empleador podrá extinguir el contrato de trabajo mediante preaviso por escrito cursado al trabajador o al empleado, respetando los plazos previstos en el artículo 326, apartado 2, […] [en caso de] […] supresión de puestos».

17. El apartado 1, punto 3, de su artículo 333, titulado «Protección frente al despido», establece que, «en los supuestos previstos [en el artículo] 328, apartado 1, puntos 2, 3, 5 y 11, […] el empleador sólo podrá proceder al despido previa autorización otorgada por la Inspección de Trabajo en el caso concreto [cuando se trate de]:

[…]

3. trabajadores que padezcan alguna de las enfermedades definidas mediante Orden del Ministerio de Sanidad».

2. Naredba n.º 5/1987 (Orden Ministerial n.º 5/1987)

18. A tenor del artículo 1 de la naredba n.º 5/1987 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1, ot kodeksa na trud, izdadena ot Ministerstvoto na narodnoto zdrave i Tsentralniyat savet na balgarskite profesionalni sayrééduzi (Orden Ministerial n.º 5/1987 relativa a las enfermedades que confieren a los trabajadores que las sufren una especial protección con arreglo al artículo 333, apartado 1, del Código de Trabajo, adoptada por el Ministerio de Sanidad y el Consejo Central de los Sindicatos de Bulgaria):[10]

9 — Publicado en el DV n.º 26, de 1 de abril de 1986, y en el DV n.º 27, de 4 de abril de 1986, y que entró en vigor el 1 de enero de 1987.

10 — Orden Ministerial adoptada el 20 de febrero de 1987, publicada en el DV n.º 33, de 28 de abril de 1987.

«En caso de liquidación parcial de la empresa, de supresión del puesto o de suspensión del trabajo durante más de treinta días, la empresa sólo podrá despedir a los trabajadores que padezcan alguna de las siguientes enfermedades previa autorización de la Inspección territorial competente». Las enfermedades de que se trata son: las «cardiopatías isquémicas», las «formas activas de tuberculosis», las «patologías oncológicas», las «enfermedades profesionales», las «deficiencias mentales» y la «diabetes».

3. Zakon za administratsiata (Ley de la Administración Pública)

19. El artículo 12 de la zakon za administratsiata (Ley de la Administración Pública)[11] dispone lo siguiente:

«(1) La actividad de la Administración se llevará a cabo a través de sus funcionarios y de su personal laboral.

(2) Las condiciones de contratación y el estatuto de los funcionarios se establecerán por ley.

(3) El personal laboral al servicio de la Administración será contratado con arreglo al Código de Trabajo.»

4. Zakon za darzhavnia sluzhitel (Ley de la Función Pública)

20. En virtud del artículo 1 de la zakon za darzhavnia sluzhitel (Ley de la Función Pública),[12] dicho texto regula «el contenido y la extinción de la relación de servicio entre el Estado y el funcionario en el desempeño y con ocasión del desempeño del servicio público, salvo que se disponga otra cosa mediante ley especial».

21. El artículo 106, apartado 1, punto 2, de dicha Ley establece que «la autoridad empleadora podrá extinguir la relación de servicio mediante preaviso de un mes en los supuestos […] de supresión del puesto».

5. Zakon za zashtita ot diskriminatsia (Ley de Protección contra la Discriminación)

22. Según la resolución de remisión, la zakon za zashtita ot diskriminatsia (Ley de Protección contra la Discriminación)[13] constituye el acto normativo que regula la protección frente a toda forma de discriminación y que contribuye a prevenir la discriminación mediante la transposición de las directivas comunitarias en materia de igualdad de trato.

23. A tenor del artículo 4, apartado 1, de la citada Ley, «queda prohibida toda discriminación directa o indirecta por razón de […] discapacidad […] o cualquier otra característica recogida en una ley o convenio internacional del que sea parte la República de Bulgaria».

24. El artículo 21 de esta misma Ley establece que «al ejercer su derecho de resolución unilateral del contrato de trabajo con arreglo a los artículos 328, apartado 1, puntos 2 a 5, 10 y 11, y 329 del Código de Trabajo o de la relación de servicio con arreglo al artículo 106, apartado 1, puntos 2, 3 y 5, de la Ley de la Función Pública, el empleador aplicará criterios uniformes con independencia de las características personales mencionadas en el artículo 4, apartado 1».

11 — Publicada en el DV n.º 130 de 5 de noviembre de 1998, y que entró en vigor el 6 de diciembre de 1998.

12 — Publicada en el DV n.º 67 de 27 de julio de 1999, y que entró en vigor el 27 de agosto de 1999.

13 — Publicada en el DV n.º 86, de 30 de septiembre de 2003, y que entró en vigor el 1 de enero de 2004.

III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

25. La Sra. Milkova padece una enfermedad mental por la que tiene reconocida una incapacidad del 50 %.

26. Desde el 10 de octubre de 2012, ocupó un puesto de funcionario en la Administración búlgara, concretamente en la Agentsia za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (Agencia de Privatización y Control tras la Privatización; en lo sucesivo, «Agencia»).

27. A raíz de la reducción de la plantilla de la Agencia de 105 a 65 puestos, se remitió a la Sra. Milkova una carta notificándole la rescisión de su relación de servicio en el plazo de un mes por haberse suprimido el puesto que ocupaba. En virtud de una resolución del Director General de la Agencia, la ruptura de la relación de servicio tenía efectos a partir del 1 de marzo de 2014 al amparo de lo dispuesto en el artículo 106, apartado 1, punto 2, de la Ley de la Función Pública.

28. La Sra. Milkova interpuso un recurso contra dicha resolución ante el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sofía, Bulgaria), alegando que el artículo 333, apartado 1, punto 3, del Código de Trabajo búlgaro era de aplicación a su situación, de manera que debió haberse solicitado autorización de la Inspección de Trabajo previamente a la rescisión de su relación de servicio. El Director General de la Agencia sostuvo, en la contestación a la demanda, que dicha autorización era innecesaria, por lo que la resolución recurrida era legal.

29. Dicho órgano jurisdiccional de primera instancia desestimó el recurso considerando que, si bien la Sra. Milkova sufría una discapacidad, no podía beneficiarse de la protección específica prevista en el artículo 333, apartado 1, punto 3, del Código de Trabajo, por no ser dicha disposición aplicable a la ruptura de una relación funcionarial.

30. La Sra. Milkova recurrió en casación la sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente. Al considerar que se necesitaba interpretar disposiciones del Derecho de la Unión para poder dirimir el litigio principal, mediante resolución de 16 de julio de 2015, registrada en el Tribunal de Justicia el 24 de julio de 2015, el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Permite el artículo 5, apartado 2, de la Convención [de la ONU sobre la discapacidad] que los Estados miembros establezcan legalmente una protección previa específica frente al despido sólo para las personas con discapacidad que tengan la condición de trabajadores por cuenta ajena, pero no para los funcionarios con la misma discapacidad?

2) ¿Permiten el artículo 4 y las demás disposiciones de la Directiva [2000/78], una normativa nacional que confiere una protección previa específica frente al despido sólo a las personas con discapacidad que tengan la condición de trabajadores por cuenta ajena, pero no a los funcionarios con la misma discapacidad?

3) ¿Permite el artículo 7 de la Directiva 2000/78 que una protección previa específica frente al despido se conceda sólo a las personas con discapacidad que tengan la condición de trabajadores por cuenta ajena, pero no a los funcionarios con la misma discapacidad?

4) En caso de respuesta negativa a las cuestiones primera y tercera: ¿exige el cumplimiento de las disposiciones del Derecho internacional público y del Derecho comunitario, habida cuenta de los hechos expuestos en el presente asunto, que la protección previa específica frente al despido que el legislador nacional concede a las personas con discapacidad que tengan la condición de trabajadores por cuenta ajena se aplique también a los funcionarios con la misma discapacidad?»

31. El Gobierno búlgaro y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia. Mediante correo de 27 de mayo de 2016, se requirió a los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia a responder por escrito a las preguntas formuladas por este último. La Sra. Milkova, el Gobierno búlgaro y la Comisión presentaron observaciones complementarias en respuesta a dichas preguntas. No se ha celebrado vista.

IV. Análisis

A. *Observaciones preliminares*

1. Sobre el contenido y alcance de las normas de Derecho búlgaro pertinentes

32. En la motivación de su decisión, el órgano jurisdiccional remitente señala que el sistema de Derecho búlgaro garantiza, en principio, que las personas discapacitadas estén protegidas y que las discriminaciones basadas en una discapacidad estén prohibidas,[14] aunque, en la práctica, los únicos mecanismos que de hecho funcionan afectan únicamente a un grupo restringido de personas con discapacidad, y no a todas por igual.

33. Del artículo 12, apartados 1 a 3, de la Ley de la Administración Pública resulta que las funciones propias de las función pública, como las ejercidas por la entidad pública en la que trabajaba la Sra. Milkova antes de la ruptura de su relación de servicio, pueden encomendarse tanto a personas con estatuto de funcionario como a personal laboral, que tiene la condición de trabajador por cuenta ajena y está sometido al Código de Trabajo.

34. También consta que la enfermedad mental que padece la Sra. Milkova forma parte de la lista de afecciones enumeradas en el artículo 1 de la Orden Ministerial n.º 5/1987, relativa a las enfermedades que permiten a los trabajadores que las padecen beneficiarse de una protección específica con arreglo al artículo 333, apartado 1, del Código de Trabajo. Por lo tanto, se habría beneficiado de dicha protección si hubiera trabajado para la Agencia en calidad de personal laboral y no como funcionaria.

35. En virtud de dicho artículo 333 en relación con el artículo 328, apartado 1, punto 2, del mismo Código, para poder despedir a un trabajador por cuenta ajena con ciertos tipos de discapacidad por supresión de su puesto de trabajo, el empleador debe obtener la previa autorización de la Inspección de Trabajo, que se encarga de valorar los efectos del despido previsto en el estado de salud del interesado y, si es necesario, prohibirlo.[15]

36. El Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) precisa que la Ley de la Función Pública no contempla ningún mecanismo análogo para los funcionarios discapacitados y que la jurisprudencia nacional tampoco permite a la Sra. Milkova beneficiarse de tal protección previa. Según esa reiterada jurisprudencia, como dicha Ley no remite expresamente al artículo 333, apartado 1, del Código de Trabajo, las medidas protectoras establecidas en este último no pueden aplicarse a los funcionarios, ni siquiera por analogía.

14 — Con arreglo a los artículos 6 y 48 de la Constitución búlgara y al artículo 4 de la Ley de Protección contra la Discriminación.

15 — En sus observaciones escritas, el Gobierno búlgaro añade que la Inspección de Trabajo tiene la ventaja de ser un tercero independiente respecto de las partes en el contrato de trabajo y que aprecia la oportunidad de autorizar o no el despido teniendo en cuenta no solamente la incidencia del despido en el estado de salud del trabajador, sino también otros factores, tales como la existencia de otro puesto adecuado en la misma empresa.

37. El órgano jurisdiccional remitente subraya que la protección adicional conferida por este Código, a partir de 1987, a todas las personas con determinados tipos de discapacidad les fue retirada a los funcionarios al adoptarse la Ley de la Función Pública, en 1999, sin que el autor de la proposición de Ley haya indicado expresamente los motivos de tal retirada. No obstante, dicha protección fue conservada para el conjunto de trabajadores por cuenta ajena, incluidos los que ejercen su actividad en el ejercicio directo del poder público, y este régimen jurídico ha perdurado después de la adhesión de la República de Bulgaria a la Unión, que tuvo lugar el 1 de enero de 2007.

38. De este manera, el criterio que determina la diferencia de trato controvertida entre personas con una misma discapacidad obedece a si tienen el estatuto de funcionario o son trabajadores por cuenta ajena, pues todos los que están vinculados por un contrato de trabajo pueden beneficiarse de la medida de protección de que se trata, con independencia de que estén contratados por una entidad pública o privada. Debo señalar que los escritos procesales de la Comisión se prestan a confusión en este aspecto, pues indican que la diferenciación se realiza en función de que tales personas trabajen en el sector público o en el sector privado. [16]

39. El órgano jurisdiccional remitente añade que la Ley de Protección contra la Discriminación, adoptada para transponer Directivas comunitarias en la materia, [17] contiene un argumento que avala un trato diferente en función de que el empleador sea una entidad de Derecho público o de Derecho privado en caso de ruptura de la relación laboral o funcionarial basada en la supresión del puesto ocupado por una persona con discapacidad. Señala, a este respecto, que el artículo 21 de dicha Ley diferencia ambos supuestos, pese a la obligación que establece en ambos casos de que el empleador aplique idénticos criterios en el ejercicio de su derecho a romper de forma unilateral el contrato de trabajo o la relación de servicio de tal persona.

40. Dicho órgano jurisdiccional declara ignorar en qué medida las disposiciones de la Convención de la ONU sobre la discapacidad, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y de la Directiva 2000/78, que, según el mismo órgano jurisdiccional, establecen condiciones comunes en materia de igualdad de trato de todas las personas con discapacidad, autorizan a que se mantenga este régimen en el Derecho búlgaro, del que resulta una verdadera diferencia de trato entre dos categorías de trabajadores vulnerables, pese a que se encuentren en situaciones de ruptura análogas.

2. Sobre el objeto de las cuestiones prejudiciales y el orden en que deben abordarse

41. Aunque el órgano jurisdiccional remitente haya interrogado en primer lugar al Tribunal de Justicia sobre la posible incidencia, en el caso de autos, del artículo 5, apartado 2, de la Convención de la ONU sobre la discapacidad, considero, al igual que la Comisión, que es más indicado no tratar esta cuestión hasta después de haber examinado la doble problemática de la aplicabilidad y de la interpretación de las disposiciones de la Directiva 2000/78, que constituye la temática común a la segunda y a la tercera cuestión prejudicial.

42. En efecto, debe entenderse que la primera cuestión planteada se refiere, en lo fundamental, a la posible interpretación de la Directiva 2000/78 a la luz de la citada Convención, cuestión que sólo es pertinente si dicha Directiva es efectivamente aplicable, lo cual no ocurre, en mi opinión, por los motivos que explicaré posteriormente.

16 — La Sra. Milkova ha puesto también de relieve esa inexactitud en su respuesta escrita a las preguntas planteadas por el Tribunal de Justicia.

17 — Debe observarse que el artículo 4, apartado 1, de dicha Ley no recoge una lista exhaustiva de los motivos de discriminación prohibidos, al contemplarse en el mismo «cualquier […] característica personal recogida en una ley o convenio internacional del que sea parte la República de Bulgaria».

43. Por último, debo señalar que la cuarta cuestión prejudicial, introducida con una fórmula condicional, se plantea con carácter subsidiario de las cuestiones anteriores, y que no será preciso darle respuesta, a la vista de las respuestas que, en mi opinión, deben darse a aquéllas.

B. *Sobre la interpretación solicitada de las disposiciones de la Directiva 2000/78 (cuestiones prejudiciales segunda y tercera)*

1. Sobre la inaplicabilidad de la Directiva 2000/78 al caso de autos

44. Las cuestiones prejudiciales segunda y tercera se refieren, ambas, a la cuestión de si las disposiciones de la Directiva 2000/78 y, más concretamente, sus artículos 4 y 7, permiten a un Estado miembro adoptar una normativa, como la legislación búlgara controvertida en el asunto principal, que confiere a los trabajadores por cuenta ajena aquejados de ciertas enfermedades una protección previa específica frente al despido, pero no así a los funcionarios que puedan tener los mismos tipos de discapacidad.

45. En consecuencia, procede tratar estas cuestiones conjuntamente, examinando, en primer lugar, si la Directiva 2000/78 puede realmente aplicarse en circunstancias como las del litigio principal.

46. Ciertamente, como subrayan el Gobierno búlgaro y la Comisión, en virtud de su artículo 3, apartado 1, letra c), dicha Directiva se aplicará, «dentro del límite de las competencias conferidas a la [Unión]», «a todas las personas, por lo que respecta tanto al sector público como al privado, incluidos los organismos públicos, en relación con […] las condiciones de empleo y de trabajo, [de las que forman parte] las de despido». Por lo tanto, el régimen aplicado a la Sra. Milkova por parte de la entidad pública para la que trabajaba en el momento de la ruptura de su relación de servicio funcionarial, puede estar incluido en el ámbito de aplicación material de dicha Directiva en esa medida. Además, no se discute que la enfermedad mental que padece la interesada está incluida en el concepto de «discapacidad», en el sentido de la Directiva 2000/78, en los términos definidos por el Tribunal de Justicia. [18]

47. Considero sin embargo, al igual que la Comisión, que la Directiva 2000/78 no es aplicable a un litigio que presenta las características específicas de la situación de la Sra. Milkova, dado que las disposiciones de dicha Directiva no abarcan al criterio en que se basa el trato diferente denunciado por la interesada.

48. En efecto, según la resolución de remisión, el litigio principal se caracteriza por el hecho de que la interesada fue privada del beneficio establecido por la legislación búlgara que protege especialmente a los trabajadores por cuenta ajena que padecen enfermedades como las enfermedades psíquicas en caso de ruptura de su contrato de trabajo, y que lo fue, no en razón de su discapacidad, sino por el mero hecho de tener la condición de funcionaria y no la de trabajadora por cuenta ajena, como exige dicha legislación. [19]

18 — A saber, «una limitación, derivada en particular de dolencias físicas, mentales o psíquicas, a largo plazo, que, al interactuar con diversas barreras, pudiera impedir la participación plena y efectiva de la persona de que se trata en la vida profesional en igualdad de condiciones con los demás trabajadores». Véanse, en particular, las sentencias de 4 de julio de 2013, Comisión/Italia (C-312/11, no publicada, EU:C:2013:446), apartado 56, y de 18 de diciembre de 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463), apartado 53 y jurisprudencia citada.

19 — Véanse los puntos 35 a 38 de las presentes conclusiones.

49. El órgano jurisdiccional remitente reconoce que, en el caso de autos, la diferencia de trato controvertida no se basa en la «característica personal» que la discapacidad representa,[20] sino en la circunstancia de que los dos grupos de personas con discapacidad contrapuestos –trabajadores por cuenta ajena discapacitados, por una parte, y funcionarios discapacitados, por otra– desempeñan su actividad en marcos jurídicos diferentes, unos, en virtud de un contrato de trabajo, y otros, en virtud de su estatuto de funcionarios.

50. Sin embargo, dicho órgano jurisdiccional considera que es posible que una normativa y una jurisprudencia nacionales tales como las que son de aplicación al litigio sean incompatibles con las exigencias del Derecho de la Unión de garantizar una igualdad de trato en el empleo y la ocupación para todas las personas discapacitadas. Ésta es exactamente la razón por la que solicita una interpretación de las disposiciones de la Directiva 2000/78.

51. Deseo recordar a este respecto que, conforme a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tanto del título de la Directiva 2000/78, como de su preámbulo, contenido y finalidad, se desprende que ésta pretende establecer un marco general para garantizar a cualquier persona la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, ofreciéndole una protección eficaz contra las *discriminaciones basadas en alguno de los motivos enumerados en su artículo 1*,[21] entre los que se cuenta la discapacidad. Así, el artículo 2 de dicha Directiva prevé expresamente que la discriminación que se alegue debe basarse «en cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1» para entrar en el ámbito de aplicación de dicho instrumento.

52. Ahora bien, entre los motivos de discriminación específicamente contemplados por la Directiva 2000/78, no figura el de la naturaleza específica de la relación de trabajo, que es el criterio con arreglo al cual la demandante en el procedimiento principal ha sido objeto de un trato diferente a resultas del cual ha quedado excluida de la protección prevista en el artículo 333, apartado 1, del Código de Trabajo búlgaro para los trabajadores por cuenta ajena con discapacidad, y cuya aplicación extensiva a los funcionarios no admite la jurisprudencia nacional.

53. Más aún, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a la vista del tenor literal del artículo 13 CE (actualmente artículo 19 TFUE) del que dimana la Directiva 2000/78,[22] el ámbito de aplicación de esta última no puede ampliarse por analogía, ni siquiera a través de una referencia al principio general de no discriminación,[23] a otros tipos de discriminación además de las basadas en los motivos *enumerados con carácter exhaustivo* en su artículo.[24]

54. Así pues un criterio diferenciador nuevo como, en este asunto, el tipo de relación de trabajo que vincula a la persona con discapacidad no puede añadirse a la lista de motivos establecidos con carácter limitativo, con arreglo a los cuales dicha Directiva prohíbe toda discriminación. De ello resulta que la eventual diferencia de trato entre los funcionarios de una entidad pública y el personal asalariado del

20 — La expresión «característica personal» se utiliza en los artículos 4 y 21 de la Ley de Protección contra la Discriminación de Bulgaria. El término «característica» se utiliza en el considerando 23 y en el artículo 4 de la Directiva 2000/78, en particular, en relación con la discapacidad.

21 — Véanse las sentencias de 11 de abril de 2013, HK Danmark (C-335/11 y C-337/11, EU:C:2013:222), apartado 35; de 18 de diciembre de 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463), apartado 50; de 21 de mayo de 2015, SCMD (C-262/14, no publicada, EU:C:2015:336), apartado 18, así como de 28 de julio de 2016, Kratzer (C-423/15, EU:C:2016:604), apartado 32 y jurisprudencia citada.

22 — El artículo 13 CE (actualmente artículo 19 TFUE), que constituye la base jurídica de dicha Directiva, atribuye a la Comunidad competencia para «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual», estableciendo así una lista de carácter limitativo. Véanse, en particular, las sentencias de 17 de julio de 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415), apartados 38 y 46, y de 7 de julio de 2011, Agafiței y otros (C-310/10, EU:C:2011:467), apartado 35.

23 — Debiendo recordarse que el principio de no discriminación constituye uno de los principios generales del Derecho de la Unión. Véanse las sentencias de 11 de julio de 2006, Chacón Navas (C-13/05, EU:C:2006:456), apartado 56, y de 18 de diciembre de 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463), apartado 32.

24 — Véanse, en particular, las sentencias de 17 de julio de 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415), apartado 46; de 18 de diciembre de 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463), apartado 36, y de 21 de mayo de 2015, SCMD (C-262/14, no publicada, EU:C:2015:336), apartados 28 y 29.

sector público o del sector privado, como aquella de que es objeto la Sra. Milkova, según la resolución de remisión, no puede considerarse incluida en el principio de no discriminación, concretado por la Directiva 2000/78. En este sentido, deseo recordar que el Tribunal de Justicia ya ha excluido del ámbito de aplicación de dicha Directiva las diferencias de trato basadas en la categoría socioprofesional a la que pertenecen las personas afectadas. [25]

55. Debo precisar que, a mi juicio, el mero hecho de que la interesada sea una persona con una discapacidad no es suficiente para que la Directiva 2000/78 pueda ser aplicable al presente asunto. A este respecto, deseo señalar que el Tribunal de Justicia ha considerado que «el principio de igualdad de trato que […] consagra la citada Directiva [en materia de empleo y de ocupación] no se aplica a una categoría determinada de personas[, como las personas con discapacidad], sino en función de los motivos contemplados en el artículo 1 de [dicho instrumento]». [26]

56. Considero que, aunque se ha reconocido, en lo que atañe a dichos motivos, que el alcance de la Directiva 2000/78 no debe interpretarse de manera restrictiva, no es menos cierto que sus disposiciones sólo rigen las vulneraciones al principio de no discriminación, plasmado en dicha Directiva, realmente basadas, aunque sea por asociación, [27] en uno de los posibles factores de discriminación cuya lista viene establecida, con carácter exhaustivo en dicha Directiva. Pues bien, no ocurre así en el procedimiento principal, dado que, como el propio órgano jurisdiccional remitente ha señalado, la Sra. Milkova ha recibido un trato diferente no en razón de su discapacidad, único de dichos motivos enumerados que pueda considerarse en este caso, sino en razón de su estatuto de funcionaria.

57. Deseo añadir que los trabajos legislativos iniciados en 2008 con el fin de modificar el ámbito de aplicación material de la Directiva 2000/78 no invalidan este análisis. [28] En efecto, se ha contemplado la posibilidad de extender «fuera del contexto laboral» [29] la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, pero no ampliar la lista de motivos de discriminación contemplados por dicha Directiva con carácter limitativo, debiéndose señalar que se ha seguido el mismo procedimiento con respecto a las otras dos Directivas en materia de no discriminación en cuya continuación también se inscribe dicho proyecto de revisión. [30]

25 — Véanse las sentencias de 7 de julio de 2011, Agafiţei y otros (C-310/10, EU:C:2011:467), apartados 31 a 36, así como de 21 de mayo de 2015, SCMD (C-262/14, no publicada, EU:C:2015:336), apartados 25 a 31, en las que el Tribunal de Justicia consideró que la Directiva 2000/78 no tiene por objeto las discriminaciones por razón de la categoría socioprofesional, tales como el estatuto de jubilado, o el lugar de trabajo de los interesados. Véase, por analogía, el auto de 7 de marzo de 2013, Rivas Montes (C-178/12, no publicado, EU:C:2013:150), apartados 43 y 44, del que resulta que unas diferencias de trato entre personal funcionario y personal laboral no están incluidas en el ámbito de aplicación del principio de no discriminación consagrado por el Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE relativa a dicho Acuerdo marco (DO 1999, L 175, p. 43).

26 — Véase la sentencia de 17 de julio de 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415), apartados 38 y ss., en la que el Tribunal de Justicia señaló que de las citadas disposiciones de la Directiva 2000/78 no se desprende que el principio de igualdad de trato que ésta pretende garantizar se circunscriba a las personas que padezcan ellas mismas una discapacidad en el sentido de dicha Directiva.

27 — En la sentencia de 17 de julio de 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415), apartados 43 y ss., el Tribunal de Justicia consideró que el despido de un trabajador no aquejado de una discapacidad sí puede estar incluido en el ámbito de aplicación *ratione personae* de la Directiva 2000/78, cuando se acredite que el trato desfavorable del que es víctima dicho trabajador, respecto de otras personas que se encuentren en una situación análoga a la suya, está *motivado por la discapacidad que padece un hijo suyo*, a quien el interesado prodiga la mayor parte de los cuidados que su estado requiere.

28 — Véase la propuesta de Directiva del Consejo, de 2 de julio de 2008, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual [COM(2008) 426 final, pp. 2 y 7]. Debo aclarar que esta propuesta ha sido objeto de nuevos debates dentro del Consejo durante el mes de junio de 2016.

29 — A saber, en campos ajenos a la esfera profesional, como la protección social, los beneficios sociales, la educación, el acceso y suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda [véanse el considerando 9 y el artículo 3 de la Propuesta de Directiva, COM(2008) 426 final, pp. 14 y 19].

30 — Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO 2000, L 180, p. 22), y la Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (DO 2004, L 373, p. 37), también prohíben las discriminaciones basadas en los motivos específicamente mencionados en sus títulos.

58. En conclusión, dado que la diferencia de trato, controvertida en el procedimiento principal, entre los trabajadores por cuenta ajena con discapacidad y los funcionarios con discapacidad se basa en la naturaleza de la relación establecida entre cada una de las dos categorías de trabajadores vulnerables y sus empleadores, y dado que el criterio de distinción no figura en la lista exhaustiva de motivos de discriminación contemplados en el artículo 1 de la Directiva 2000/78, este instrumento no es, en mi opinión, aplicable a una situación como la que ha dado lugar al litigio de que conoce el órgano jurisdiccional remitente.

59. En tales circunstancias, considero que no procede interpretar ninguna de las disposiciones de la Directiva 2000/78 mencionadas en las cuestiones prejudiciales segunda y tercera. Las observaciones que siguen se formulan únicamente para el supuesto de que el Tribunal de Justicia sí decidiera realizar la interpretación solicitada.

2. Sobre la posible incidencia de la Carta en el presente asunto

60. El órgano jurisdiccional remitente menciona brevemente la Carta en la motivación de su resolución, sin explicitar en modo alguno en qué medida dicho instrumento del Derecho de la Unión podría desempeñar un papel a la vista de los datos del litigio principal. No aporta ningún argumento en relación con el impacto que pueda tener en este asunto una u otra disposición de dicho texto, que, por otra parte, no es objeto de las cuestiones planteadas. Las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia tampoco aportan mayor aclaración. [31]

61. Pues bien, es de reiterada jurisprudencia que los derechos fundamentales garantizados por la Carta sólo pueden ser aplicados a situaciones reguladas por el Derecho de la Unión y que el Tribunal de Justicia debe disponer de toda la información que le permita concluir que la situación litigiosa está incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión para que pueda pronunciarse sobre la interpretación de disposiciones de la Carta. [32] A mi juicio, al no haber establecido el órgano jurisdiccional remitente que las normas nacionales que pueden regular el litigio principal en cuanto al fondo [33] vayan dirigidas a aplicar de forma directa y específicamente determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, como establece el artículo 51 de la Carta, [34] el Tribunal de Justicia debería considerar que no procede examinar la conformidad de dichas normas con los derechos fundamentales consagrados en este último texto. [35]

31 — El Gobierno búlgaro se limita a citar el artículo 26 de la Carta, relativo a la «integración de las personas discapacitadas», en el apartado de sus observaciones escritas titulado «marco jurídico», mientras que el apartado equivalente de la resolución de remisión recoge una cita de los artículos 21 y 30 de la Carta, relativos, respectivamente a la «no discriminación» y a la «protección en caso de despido injustificado».

32 — Véanse, en particular, la sentencia de 13 de junio de 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390), apartados 56 y 57.

33 — A saber, el artículo 333, apartado 1, punto 3, en relación con el artículo 328, apartado 1, punto 2, del Código de Trabajo, así como el artículo 106, apartado 1, punto 2, de la Ley de la Función Pública en la interpretación que reciben de la jurisprudencia búlgara.

34 — El citado artículo 51, que define el «ámbito de aplicación» de la Carta, indica, en su apartado 1 que las disposiciones de esta última «están dirigidas […] a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión» y, en su apartado 2, que la Carta «no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión». El Tribunal de Justicia precisó a este respecto que, «para determinar si una normativa nacional guarda relación con la aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51 de la Carta se ha de comprobar, entre otros aspectos, si su finalidad es aplicar una disposición del Derecho de la Unión, el carácter de esa normativa, si ésta persigue objetivos distintos de los previstos por el Derecho de la Unión, aun cuando pueda afectar indirectamente a este último, y si existe una normativa específica del Derecho de la Unión en la materia o que la pueda afectar» (sentencia de 6 de marzo de 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126), apartado 25.

35 — Véanse, en particular, las sentencias de 8 de mayo de 2013, Ymeraga y otros (C-87/12, EU:C:2013:291), apartados 40 a 43; de 6 de marzo de 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126), apartados 20 a 33, y de 10 de julio de 2014, Julián Hernández y otros (C-198/13, EU:C:2014:2055), apartados 32 a 37.

62. Además, una interpretación, en su caso, de disposiciones de Derecho de la Unión –en este asunto, de los artículos de la Directiva 2000/78 mencionados en las cuestiones prejudiciales segunda y tercera– a la luz de las disposiciones de la Carta –y más especialmente de sus artículos 20, 21, 26 o 30– [36] sólo es posible dentro de los límites de las competencias conferidas al Tribunal de Justicia, que dependen, en este caso, del ámbito de aplicación material de dicha Directiva. En efecto, las disposiciones de la Carta eventualmente invocadas no pueden, por sí mismas, fundamentar la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de una situación jurídica que no está incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. [37]

63. Debo señalar que la resolución de remisión invoca, de forma velada, un principio que prohíbe cualquier clase de discriminación contra las personas discapacitadas. A este respecto, debo recordar que, cuando se ha presentado ante el Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial cuyo objeto es la interpretación del principio general de no discriminación por razón de edad, consagrado en el artículo 21 de la Carta y concretado por la Directiva 2000/78, [38] tal cuestión ha sido examinada exclusivamente a la luz de dicha Directiva, [39] especialmente en el marco de los litigios en que un particular se enfrenta a una Administración nacional, como ocurre en el caso de autos. Lógicamente, debería adoptarse el mismo enfoque con respecto a un principio como el de no discriminación por razón de incapacidad, igualmente consagrado en el artículo 21 de la Carta y concretado por la Directiva 2000/78.

64. Dado que, a mi juicio, esta última Directiva no es aplicable en circunstancias tales como las del litigio principal, en la que la diferenciación de que se trata se basa en un criterio distinto de los enumerados de modo exhaustivo en su artículo 1, como he expuesto anteriormente, [40] considero que las disposiciones de dicha Directiva no pueden ser objeto de una interpretación a la luz de las disposiciones de la Carta en el marco del presente asunto.

65. A la vista de todos estos elementos, considero, con carácter principal, que no procede interpretar los artículos 4 y 7 de la Directiva 2000/78 en el presente asunto, ni siquiera a la luz de las disposiciones de la Carta. No obstante, presentaré algunas observaciones de carácter subsidiario con el fin de tener cubierta la posibilidad de que el Tribunal de Justicia no siguiera este criterio.

36 — Que, respectivamente, establecen que «todas las personas son iguales ante la ley» (artículo 20), «se prohíbe toda discriminación por razón de […] discapacidad» (artículo 21, apartado 1, «la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad» (artículo 26), y que «todo trabajador tiene derecho a una protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales» (artículo 30).

37 — Véanse, en particular, las sentencias de 8 de mayo de 2013, Ymeraga y otros (C-87/12, EU:C:2013:291), apartado 40, y de 10 de julio de 2014, Julián Hernández y otros (C-198/13, EU:C:2014:2055), apartado 32 y jurisprudencia citada, así como el auto de 23 de febrero de 2016, Garzón Ramos y Ramos Martín (C-380/15, no publicado, EU:C:2016:112), apartado 25.

38 — En la sentencia de 19 de abril de 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278), apartados 23 y 24, el Tribunal de Justicia precisó que, «*puesto que la Directiva 2000/78* no consagra por sí misma el principio general de no discriminación por razón de la edad, sino que *se limita a concretarlo en materia de empleo y de trabajo, el alcance de la protección concedida por esa Directiva no rebasa el concedido por dicho principio*. Al aprobar esta Directiva, el legislador de la Unión Europea quiso *definir un marco más preciso*, destinado a facilitar la aplicación concreta del principio de igualdad de trato y, *en especial, a determinar distintas posibles excepciones a tal principio*, acotándolas mediante una definición más clara de su ámbito de aplicación». Añadió que, «*para que [dicho principio] se aplique* a una situación como la del litigio principal, *dicha situación ha de encontrarse, además, dentro del ámbito de la prohibición de discriminación impuesta por la Directiva 2000/78*» (el subrayado es mío).

39 — Véanse, en particular, las sentencias de 11 de noviembre de 2014, Schmitzer (C-530/13, EU:C:2014:2359), apartados 23 y 24; de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartado 25; de 21 de enero de 2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20), apartados 16 y 17, así como de 2 de junio de 2016, C (C-122/15, EU:C:2016:391), apartados 18 y 28 a 30.

40 — Véanse los puntos 51 y ss. de las presentes conclusiones.

3. Sobre la interpretación, con carácter subsidiario, de las disposiciones de la Directiva 2000/78

66. Deseo señalar, con carácter preliminar, que, en sus observaciones, el Gobierno búlgaro se extendió en el examen del artículo 2, apartado 5, de la Directiva 2000/78,[41] para argumentar que una normativa como la controvertida en el asunto principal es procedente a la vista de dicho precepto.[42] Sin embargo, al no haber solicitado el órgano jurisdiccional remitente la interpretación de dicho precepto concreto,[43] ni en las cuestiones prejudiciales que ha presentado ante el Tribunal de Justicia ni en la motivación de su resolución de remisión, y no haber aportado ningún elemento sobre esta cuestión, ni siquiera implícitamente,[44] estimo innecesario pronunciarme, siquiera con carácter subsidiario, sobre la misma. Me limitaré a señalar que, como reconoce el Gobierno búlgaro, dicho artículo 2, apartado 5, ha sido objeto de una interpretación restrictiva en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, basada en que dicha disposición establece una excepción al principio de prohibición de las discriminaciones.[45]

67. Por lo que respecta al artículo 4 de la Directiva 2000/78, expresamente mencionado en la segunda cuestión prejudicial, deseo señalar que el órgano jurisdiccional remitente no ha dado ninguna explicación en cuanto a la utilidad de que el Tribunal de Justicia interprete dicha disposición, a efectos de dirimir el litigio de que conoce.[46] El Gobierno búlgaro es el único que ha presentado observaciones en relación con el apartado 1 de dicho artículo, en las que recuerda que el Tribunal de Justicia ha considerado que dicha disposición ha de interpretarse de manera estricta al permitir establecer una excepción al principio de no discriminación[47] y sostiene que dicho apartado autoriza la normativa nacional de que ahora se trata.[48]

68. Por mi parte, a la vista de los datos del litigio principal, me cuesta ver en qué medida puede contemplarse una eventual aplicación a este supuesto del artículo 4 de la Directiva 2000/78 y, en consecuencia, la utilidad de su interpretación para el fondo del asunto. En efecto, dicho artículo permite que una diferencia de trato pueda no ser constitutiva de una discriminación «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».[49] Pues bien, la normativa búlgara de la que ahora se trata establece una diferencia de trato al proteger especialmente a los trabajadores por cuenta ajena y no a los funcionarios, pero su particularidad es que también se aplica a los trabajadores

41 — Con arreglo al citado apartado 5, la Directiva 2000/78 «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».

42 — Este Gobierno alega, en particular, que «la estabilidad consagrada en la Ley de la Función Pública, de la relación de servicio del funcionario garantiza el desempeño efectivo y previsible de las funciones de la Administración Pública en interés de la sociedad, así como el mantenimiento del orden público».

43 — Es verdad que, como señala dicho Gobierno, con la segunda cuestión prejudicial se interroga al Tribunal de Justicia sobre si «el artículo 4 y las demás disposiciones de la Directiva [2000/78]» permiten tal normativa, pero considero que esta expresión contempla principalmente la interpretación del artículo 4, en relación con otros disposiciones de dicha Directiva.

44 — En efecto, el Tribunal de Justicia puede extraer del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional, y especialmente de la motivación de la resolución de remisión, los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio (especialmente, las sentencias de 1 de octubre de 2015, Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644), apartado 34, y de 29 de septiembre de 2016, Essent Belgium, C-492/14, EU:C:2016:732, apartado 43), aunque, en mi opinión, tales elementos parecen ausentes en este asunto en lo relativo a la eventual interpretación del citado artículo 2, apartado 5.

45 — Véase, en particular, la sentencia de 12 de diciembre de 2013, Hay (C-267/12, EU:C:2013:823), apartado 46 y jurisprudencia citada.

46 — Pues bien, con arreglo al artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, es indispensable que el juez nacional facilite unas explicaciones mínimas sobre los motivos de la elección de las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y sobre la relación que ha establecido entre esas disposiciones y la normativa nacional aplicable al litigio principal. Véanse, en particular, las sentencias de 10 de marzo de 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154), apartado 115, así como de 5 de julio de 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514), apartados 19 y 20.

47 — Véase la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartado 47 y jurisprudencia citada.

48 — Este Gobierno basa su argumentación al respecto en la «protección existente de los derechos de las personas aquejadas de discapacidad, consagrada en la Ley de la Función Pública» y en «la necesidad de garantizar las condiciones necesarias para permitir a la Administración Pública el desempeño efectivo y previsible de sus funciones en interés de la sociedad».

49 — El subrayado es mío. Como se aclara en el considerando 17 de la Directiva 2000/78, ésta «no obliga a contratar, ascender, mantener en un puesto de trabajo o facilitar formación a una persona que no sea competente o no esté capacitada o disponible para desempeñar las tareas fundamentales del puesto de que se trate o para seguir una formación dada».

asalariados que trabajan en el sector público, quienes pueden ejercer las mismas actividades profesionales que los funcionarios. De esta forma, Así, el factor diferenciador de que se trata no se refiere a una «característica» que pueda estar «relacionada con alguno de los motivos mencionados en el artículo 1 de la Directiva 2000/78» y que constituya «un requisito profesional esencial y determinante», con arreglo a los requisitos de aplicación de dicho artículo 4 definidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.[50]

69. En cualquier caso, considero que el tenor de dicho artículo 4, en la interpretación que le han dado las anteriores sentencias del Tribunal de Justicia, no permite en modo alguno considerar que tal normativa nacional sea incompatible con las exigencias del Derecho de la Unión.

70. En cuanto al artículo 7 de la Directiva 2000/78, que es objeto de la tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente indica que «no está claro en qué medida las disposiciones adoptadas por la República de Bulgaria, que representan medidas específicas de protección para las personas con discapacidad pero sólo se aplican a las empleadas de acuerdo con una relación laboral, en caso de que fueran aplicables también a la función pública, constituirían una acción positiva lícita a efectos [de dicho] artículo 7».

71. Deseo señalar, a este respecto, que el apartado 1 de dicho artículo 7 señala que «el principio de igualdad de trato no impedirá que un Estado miembro mantenga o adopte medidas específicas destinadas a prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1», y ello, «con el fin de garantizar la plena igualdad en la vida profesional».[51] El apartado 2 de este mismo artículo 7 avala esta posibilidad de adoptar medidas de acción positivas dirigidas más específicamente a las personas con discapacidad,[52] cuando el objetivo de tales medidas sea la protección de su salud y seguridad en el lugar de trabajo o la promoción de su inserción laboral.[53]

72. Estas disposiciones, que preservan la soberanía de los Estados miembros,[54] reconocen a estos últimos la facultad, y no la obligación, de actuar para corregir positivamente las desigualdades existentes en la realidad. En efecto, como se señaló en el marco de los trabajos preparatorios de la Directiva 2000/78,[55] «por sí misma, la igualdad de trato puede ser insuficiente si no conduce a la igualdad real»[56] y «puede exigir también reconocer derechos especiales para grupos específicos de población».[57]

50 — Véase la sentencia de 13 de septiembre de 2011, Prigge y otros (C-447/09, EU:C:2011:573), apartado 66 y jurisprudencia citada.

51 — Véase también el considerando 26 de la Directiva 2000/78.

52 — En la sentencia de 17 de julio de 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415), apartados 40 y 42, el Tribunal de Justicia señaló que se trata en tales caso de «disposiciones que establecen medidas de discriminación positiva en favor de la propia persona discapacitada».

53 — Del artículo 2, apartado 2, letra b, inciso ii), de la Directiva 2000/78 se desprende que tales medidas adoptadas en favor de personas con discapacidad no constituyen una discriminación indirecta.

54 — Considero que el artículo 7 de la Directiva 2000/78 sitúa fuera de la esfera de intervención de dicha Directiva las medidas de discriminación positiva, respecto de las cuales recuerda, en su considerando 27, que «el Consejo, en su Recomendación [86/379], estableció un marco de orientación que enumera ejemplos de acciones positivas para el fomento del empleo y de la formación profesional de los minusválidos».

55 — Véanse las explicaciones de la Comisión sobre el artículo 6 (actualmente artículo 7) de la propuesta que llevó a la adopción de la Directiva 2000/78 [COM(1999) 565 final], que se refieren a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las acciones positivas en favor de la mujer. Véanse, a este respecto, las sentencias de 11 de noviembre de 1997, Marschall (C-409/95, EU:C:1997:533), apartado 28 y jurisprudencia citada, y de 28 de marzo de 2000, Badeck y otros (C-158/97, EU:C:2000:163), apartado 23.

56 — En su propuesta de modificación de la Directiva 2000/78 [COM(2008) 426 final, p. 10], la Comisión recuerda que es frecuente que «la igualdad formal no conllev[e] una igualdad en la práctica» y subraya que, en todas las directivas basadas en el artículo 13 CE (actualmente artículo 19 TFUE) relativas a la no discriminación, figuran disposiciones equivalentes relativas a la «acción positiva».

57 — También señaló que «las acciones positivas permiten alcanzar no una igualdad formal, "entendida como igualdad de trato entre individuos pertenecientes a grupos diferentes", sino una igualdad sustancial entendida como igualdad entre los grupos, una igualdad colectiva» (véase, bajo la coordinación de Martin, D., Morsa, M., Gosseries, P., y Buelens, J.: *Droit du travail européen: questions spéciales*, Larcier, Bruselas, 2015, p. 539).

73. Al igual que el Gobierno búlgaro y la Comisión, creo que, aun suponiendo que el Tribunal de Justicia considere que una normativa como la controvertida en el procedimiento principal pertenece al ámbito de aplicación del artículo 7 de la Directiva 2000/78 y, en particular, de su apartado 2, como sostiene dicho Gobierno,[58] no hay nada en dichas disposiciones que indique que un Estado miembro no pueda reservar a un grupo de personas delimitado, en este asunto, los trabajadores por cuenta ajena, el disfrute de las medidas adoptadas con un fin de proteger su salud.[59]

74. Por consiguiente, considero, con carácter subsidiario, que si el Tribunal de Justicia decidiera interpretar los artículos 4 y 7 de la Directiva 2000/78, la interpretación que propongo es que tales disposiciones no se oponen a dicha normativa.

C. *Sobre la incidencia limitada de las disposiciones de la Convención de la ONU sobre la discapacidad (primera cuestión prejudicial)*

1. Sobre la redacción de la primera cuestión prejudicial

75. Parece, de entrada, que la primera cuestión prejudicial, que se refiere a si «el artículo 5, apartado 2, de la Convención [de la ONU sobre la discapacidad]» permite […] que se «estable[zca] legalmente una protección [nacional, como la controvertida en el procedimiento principal]», consiste en una solicitud dirigida al Tribunal de Justicia para que éste interprete una disposición que no pertenece ni al Derecho primario ni al Derecho derivado de la Unión. Pues bien, una operación de este tipo escapa de la competencia del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE, apartado 1.

76. Sin embargo, de la motivación de la resolución de remisión se desprende que esta cuestión se justifica por la necesidad de interpretar la Directiva 2000/78 de conformidad con la Convención de la ONU sobre la discapacidad, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.[60] Según el órgano jurisdiccional remitente, dicha Convención y, más en particular, su artículo 5, apartado 2,[61] exige «una protección legal justa y eficaz frente a toda *discriminación* de las personas con discapacidad, *sea cual sea el tipo de discapacidad, y no sólo en virtud de determinadas características* protegidas *que establezca el Derecho derivado de la Unión*».[62]

77. Por lo tanto, debe entenderse que la primera cuestión pretende principalmente determinar si una interpretación de la Directiva 2000/78 a la luz de dicha Convención permitiría considerar que el Derecho de la Unión no permite una normativa como la controvertida en el procedimiento principal, en la medida en que genera una diferencia de trato entre los trabajadores por cuenta ajena y los funcionarios aquejados de un mismo tipo de discapacidad, aunque el criterio de diferenciación seguido en esta normativa no sea la discapacidad, sino la diferente naturaleza de la relación establecida entre cada una de las dos categorías de personas discapacitadas y su empleador, pese a que este último criterio no figura en la lista de motivos de discriminación prohibidos establecida con carácter limitativo en el artículo 1 de dicha Directiva.

58 — No obstante deseo recordar a este respecto que las disposiciones del Derecho búlgaro de que se trata tienen por objeto la protección de los trabajadores aquejados de una de las enfermedades contempladas en dichas disposiciones, y no específicamente de las personas discapacitadas, en cuanto tales (véanse los puntos 17 y 18, así como la nota a pie de página 4 de las presentes conclusiones).

59 — Véase el punto 35 de las presentes conclusiones.

60 — En este punto, el órgano jurisdiccional remitente se refiere expresamente a la sentencia de 18 de marzo de 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159).

61 — A tenor del citado apartado 2, «los Estados Partes prohibirán [no solamente] toda discriminación por motivos de discapacidad, [sino que también] […] *garantizarán a todas las personas con discapacidad protección* legal igual y efectiva *contra la discriminación por cualquier motivo*» (el subrayado es mío).

62 — El subrayado es mío.

78. Deseo precisar, desde ahora, que esta necesidad de reformulación [63] también se da con respecto a una parte de la cuarta cuestión prejudicial, al mencionar dicha cuestión «el cumplimiento de las disposiciones del Derecho internacional público», expresión con la que, a mi entender, el órgano jurisdiccional remitente evoca –aun cuando no lo haya concretado en su petición– más en particular la Convención de la ONU sobre la discapacidad y la incidencia que tendría la obligación de conformarse a dicho texto respecto de los medios que deberían arbitrarse para remediar la posible existencia de una discriminación en un contexto como el del litigio principal. [64]

2. Sobre el alcance limitado de los efectos de la Convención de la ONU sobre la discapacidad con respecto al Derecho de la Unión

79. En su respuesta escrita a las cuestiones planteadas por el Tribunal de Justicia, el Gobierno búlgaro ha sostenido que, del artículo 5, apartados 2 y 4, en relación con el artículo 27, apartado 1, letras g) y h), [65] y con el artículo 4, apartado 1, letras d) y e), [66] de la Convención de la ONU sobre la discapacidad se desprende que esta última establece una distinción entre las obligaciones de los Estados respecto a los derechos de las personas con discapacidad en el sector público, y sus obligaciones respecto a los derechos de esa misma categoría de personas en el sector privado, y que, por lo tanto, está permitido usar este criterio diferenciador en las normas de Derecho nacional. [67] Según dicho Gobierno, en razón de las especificidades de la relación de trabajo de los funcionarios, [68] la normativa búlgara no crea una laguna jurídica que requiera la aplicación analógica de esta medida protectora para favorecer a estos últimos en el supuesto previsto en el artículo 106, apartado 1, punto 2, de la Ley de la Función Pública.

80. A tenor de sus observaciones escritas, la Comisión ha alegado que, dado que las disposiciones de la normativa nacional de que se trata no pertenecen al ámbito de aplicación de la Directiva 2000/78 y, al no existir otras normas adoptadas por la Unión que sean aplicables, corresponde al Estado miembro afectado, a saber, la República de Bulgaria, velar por el cumplimiento de las exigencias de la Convención de la ONU sobre la discapacidad, que puedan oponerse frente a ella como parte contratante.

63 — Debiendo recordarse que, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia tiene esta facultad de reformular las cuestiones planteadas, para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil para dirimir el litigio del que conoce (en particular, la sentencia de 17 de enero de 2013, Hewlett-Packard Europe, C-361/11, EU:C:2013:18), apartado 35.

64 — Véanse, también, los puntos 96 y ss. de las presentes conclusiones.

65 — Las citadas letras g) y h) disponen que las partes en dicha Convención deben adoptar las medidas pertinentes, especialmente para «emplear a personas con discapacidad en el sector público» y para «promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado».

66 — Las citadas letras d) y e) establecen que las partes en dicha Convención se comprometen, entre otras cosas, a «velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella» y a «tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad».

67 — Sobre esta cuestión, lo primero que debo objetar es que no es correcto considerar que la discriminación invocada en el litigio principal se base en una distinción entre personas discapacitadas que ejercen funciones en el sector público y las que trabajan en el sector privado (véase también el punto 38 de las presentes conclusiones).

68 — En sus observaciones escritas relativas a la *primera cuestión prejudicial*, el Gobierno búlgaro ha argumentado que la situación de los funcionarios no es comparable a la del personal laboral, y deduce de ello que, en consecuencia, no es «necesario examinar las demás cuestiones prejudiciales». A este respecto, señalaré únicamente que la prueba de la comparabilidad de las situaciones de las categorías de personas afectadas sería pertinente para comprobar si existe una discriminación directa, en el presente asunto, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/78. Sin embargo, tales argumentos son inoperantes, y, en consecuencia, considero que no procede analizarlos, puesto que, a mi juicio, dicha Directiva ni siquiera es aplicable a un litigio como el principal.

81. Deseo recordar a este respecto, siguiendo al Gobierno búlgaro y a la Comisión, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado reiteradamente que, dado que la Unión Europea ha aprobado la Convención de la ONU sobre la discapacidad, las disposiciones de esta última forman parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión,[69] y ello, a partir de la entrada en vigor de dicha Convención.[70]

82. Al contrario de lo que afirma la Sra. Milkova en su respuesta escrita a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia,[71] según reiterada jurisprudencia, las obligaciones establecidas por esa Convención se dirigen a las Partes Contratantes y, dado que las disposiciones de esta última están sometidas, en su ejecución o en sus efectos, a actos ulteriores cuya adopción corresponde a las Partes contratantes,[72] no constituyen, desde el punto de vista de su contenido, disposiciones incondicionales y suficientemente precisas, de lo que se desprende que carecen de efecto directo en Derecho de la Unión.[73]

83. No obstante, el Tribunal de Justicia ha señalado que el apéndice adjunto al anexo II de la Decisión 2010/48 menciona expresamente la Directiva 2000/78 «entre los actos de la Unión relativos a las materias regidas por la Convención de la ONU [sobre la discapacidad]», relativos, más en particular, a «la vida independiente y la inclusión social, el trabajo y el empleo». Como señala el Gobierno búlgaro en sus observaciones escritas, el Tribunal de Justicia dedujo de ello que dicha Convención puede invocarse a efectos de interpretar la Directiva 2000/78, que debe ser objeto, en la medida de lo posible, de una interpretación conforme a dicha Convención, en razón de la primacía de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión sobre las disposiciones de Derecho derivado.[74]

84. Así pues, a raíz de la ratificación por la Unión de la Convención de la ONU sobre la discapacidad, el Tribunal de Justicia adaptó su definición del concepto «discapacidad» en el sentido de la Directiva 2000/78, asumiendo la terminología utilizada en el artículo 1, párrafo segundo, de dicha Convención,[75] y definió el concepto de «ajustes razonables», en el sentido del artículo 5 de dicha Directiva,[76] teniendo en cuenta la redacción del artículo 2, párrafo cuarto, de dicha Convención.[77]

69 — Al contrario de las disposiciones de acuerdos internacionales a los que la Unión no se ha adherido, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Véase la sentencia de 28 de julio de 2016, Consejo de Ministros (C-543/14, EU:C:2016:605), apartado 23.

70 — Véanse, en particular, las sentencias de 11 de abril de 2013, HK Danmark (C-335/11 y C-337/11, EU:C:2013:222), apartado 30; de 18 de marzo de 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), apartado 73, así como de 22 de mayo de 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350), apartado 68.

71 — La Sra. Milkova considera que el artículo 5, apartado 2, de la Convención de la ONU sobre la discapacidad –que garantiza a las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo– sería aplicable, dado que dicha disposición crea, según ella, obligaciones suficientemente precisas claras e incondicionales y que, por ese motivo, la Ley de la Función Pública búlgara debería reformarse.

72 — Así, en lo que atañe a la Unión Europea, el anexo II de la Decisión 2010/48 contiene una declaración sobre la competencia de la Unión en lo que se refiere a las cuestiones regidas por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como un apéndice que recoge una lista de los actos de Derecho de la Unión relativos a las materias regidas por dicha Convención.

73 — Dado que este acuerdo internacional tiene carácter de programa para las partes contratantes, de ello se sigue, entre otras cosas, que es imposible realizar un control de validez de un acto del Derecho de la Unión, como la Directiva 2000/78, en relación con la Convención de la ONU sobre la discapacidad. Véanse las sentencias de 18 de marzo de 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), apartados 85 a 90, así como de 22 de mayo de 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350), apartados 69.

74 — Véanse, en particular, las sentencias de 11 de abril de 2013, HK Danmark (C-335/11 y C-337/11, EU:C:2013:222), apartados 29, 31 y 32; de 18 de marzo de 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), apartados 72, 74 y 75, así como de 22 de mayo de 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350), apartados 68 y 70.

75 — Véanse, en particular, las sentencias de 11 de abril de 2013, HK Danmark (C-335/11 y C-337/11, EU:C:2013:222), apartados 36 a 39; de 18 de diciembre de 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463), apartado 53, y de 26 de mayo de 2016, Invamed Group y otros (C-198/15, EU:C:2016:362), apartado 33, así como las conclusiones del Abogado General Bot en el asunto Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:371), punto 40 y doctrina citada. En su «Informe 2014 sobre la aplicación de la [Carta]» (COM[2015] 191 final, p. 14), la Comisión subrayó asimismo que «si bien no existe ninguna obligación jurídica en la Carta de armonizar la interpretación con los Tratados de las Naciones Unidas, el TJUE hace referencia a los instrumentos de las Naciones Unidas para la interpretación de los derechos en virtud de la legislación de la UE» y, en particular, a la Convención de la ONU sobre la discapacidad.

76 — En virtud de dicho artículo 5, los empresarios deben tomar las medidas adecuadas, en particular, para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario.

77 — Véanse la sentencias de 11 de abril de 2013, HK Danmark (C-335/11 y C-337/11, EU:C:2013:222), apartados 48 y ss., así como de 4 de julio de 2013, Comisión/Italia (C-312/11, no publicada, EU:C:2013:446), apartado 58.

85. Sin embargo, considero que, en el presente asunto, no procede interpretar la Directiva 2000/78 a la luz de la Convención de la ONU sobre la discapacidad, puesto que el litigio principal no corresponde, en mi opinión, al ámbito de aplicación de dicha Directiva, por los motivos señalados anteriormente.[78] Por lo tanto, las observaciones que siguen se formulan únicamente con carácter subsidiario, con el afán de realizar un análisis completo.

3. Sobre la interpretación de la Directiva 2000/78, con carácter subsidiario, a la luz de la Convención de la ONU sobre la discapacidad

86. En su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en síntesis, al Tribunal de Justicia, que determine si cabe concebir una extensión del ámbito de aplicación material de la Directiva 2000/78, a la vista del tenor del artículo 5, apartado 2, de la Convención de la ONU sobre la discapacidad.[79]

87. En su respuesta escrita a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, la Comisión ha indicado que la finalidad del apartado 2 del citado artículo 5 es explicitar, en relación con la discapacidad, los principios de igualdad y de no discriminación expresados en el apartado 1 del mismo artículo. Ha afirmado que dicha disposición no confiere una protección más amplia que la que ya ofrecen los artículos 2 y 5 de la Directiva 2000/78.[80] Además, alega que el principio de la «protección legal igual y efectiva [de las personas discapacitadas] contra la discriminación por cualquier motivo» enunciado en dicho apartado 2 sólo es aplicable cuando la discriminación se basa en la incapacidad, lo que no ocurre en el caso de autos, según la Comisión.

88. Debo señalar, por mi parte, que tanto del artículo 2[81] como del artículo 4[82] de la Convención de la ONU sobre la discapacidad resulta que ésta prohíbe específicamente *toda discriminación por motivos de incapacidad*.[83] Así ocurre también, en particular,[84] con el artículo 27 de dicha Convención, cuyo apartado 1, letra a), prohíbe «la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo» y, especialmente, en relación con la «continuidad en el empleo», lo cual incluye una posible protección en caso de ruptura de la relación de trabajo. Pues bien, la diferencia de trato aplicada por las disposiciones del Derecho búlgaro de que se trata en el litigio principal se basa en la naturaleza de la relación de trabajo, y no en la discapacidad que padece la Sra. Milkova.

89. Además, considero que la Convención de la ONU sobre la discapacidad pretende garantizar un *trato igualitario no entre todas las categorías de personas discapacitadas*, sino entre las personas que sufren una discapacidad, y las que no tienen tal discapacidad. En efecto, como resulta de numerosas disposiciones de dicha Convención, ésta pretende favorecer *la igualdad de condiciones de las personas*

78 — Véanse los puntos 44 y ss. de las presentes conclusiones.

79 — Sobre esta cuestión, véanse los puntos 76 y 77 de las presentes conclusiones.

80 — Dichos artículos 2 y 5 se refieren, respectivamente, al «concepto de discriminación» y a los «ajustes razonables para las personas con discapacidad».

81 — Que sólo define la «discriminación *por motivos de discapacidad*» (el subrayado es mío).

82 — A tenor del citado artículo 4, apartado 1, primera frase, «los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad *sin discriminación* alguna *por motivos de discapacidad* (el subrayado es mío). La letra e) de dicho apartado confirma este punto de vista.

83 — Aunque ciertas disposiciones de dicha Convención evocan otros motivos de discriminación potencial [véanse, en particular, los considerandos p) y s), así como el artículo 8, apartado 1, letra b)].

84 — Véanse también, en particular, el considerando h), el artículo 25, párrafo primero, y el artículo 28, apartados 1 y 2, de dicha Convención.

discapacitadas «*con las demás*».[85] Este punto de comparación exterior[86] aparece en su artículo 1, párrafo segundo, que define el propósito de dicha Convención y, en particular, lo que debe entenderse por «personas con discapacidad», mencionando expresamente «la igualdad de condiciones con las demás [personas]».[87] Su artículo 7 recoge una variedad de esta comparación, al mencionar la «igualdad de condiciones» «con los demás niños y niñas».[88] Del mismo modo, su artículo 2 da una definición de la «discriminación por motivos de discapacidad», refiriéndose a un uso de los derechos y libertadas que contempla por parte de las personas discapacidades «en igualdad de condiciones».[89] Esta última expresión aparece recogida en una larga serie de artículos de dicha Convención que se refieren a los derechos de las personas discapacitadas, cuya promoción y protección pretende promover y proteger, y cuyo goce pleno y en condiciones de igualdad pretende asegurar,[90] y con una relación más específica con el presente asunto, en su artículo 27, relativo al trabajo y al empleo.[91]

90. El Tribunal de Justicia adoptó una fórmula similar en las sentencias en las que se tratan los conceptos utilizados en la Directiva 2000/78, que han sido objeto de una interpretación conforme a las disposiciones de la Convención de la ONU sobre la discapacidad, tales como el concepto de «discapacidad» o el de «ajustes razonables». A este respecto, el Tribunal de Justicia se ha referido reiteradamente a un «impedi[mento a] la plena y efectiva participación [de una persona con discapacidad] en la vida profesional *en igualdad de condiciones con los demás trabajadores*»,[92] y no a la igualdad entre distintas categorías de personas con discapacidad. A mi juicio, esta es la perspectiva bajo la cual la Unión ratificó dicha Convención.[93]

91. En consecuencia, considero que las disposiciones de la Convención de la ONU sobre la discapacidad no van destinadas a abarcar una situación como la del litigio principal y que, en cualquier caso, una interpretación de la Directiva 2000/78 conforme a dichas disposiciones no puede llevar a cuestionar el carácter exhaustivo de los motivos de discriminación enunciados en su artículo 1,[94] y añadir en la misma el motivo relativo a la distinta naturaleza de las relaciones de trabajo que vinculan a las dos categorías de personas discapacidades.

85 — Debo señalar que algunas disposiciones del proyecto de Convención (véase el anexo I del Informe del Grupo de Trabajo al Comité Especial encargado de su elaboración, publicado el 27 de enero de 2004, UN Doc. A/AC.265/2004/WG.1) contenían la fórmula «en pie de igualdad», que es menos explícita que la incluida en el texto final. Así ocurría con los artículos 1 y 7, apartado 2, así como de los artículos 18, 21 y 24 del citado proyecto. En cambio, sus artículos 9, 13 y 14 precisaban «en pie de igualdad *con las demás personas*» (el subrayado es mío).

86 — La «naturaleza relativa» del derecho a la igualdad tal y como está establecido en dicha Convención fue subrayado por Waddington, L.: «Equal to the Task? Re-Examining EU Equality Law in the Light of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities», *European Yearbook of Disability Law, Volumen 4*, bajo la dirección de Quinn, G., Waddington, L., y Flynn, E., Intersentia, Cambridge, 2013, p. 177.

87 — La letra e) del preámbulo recoge una definición similar de dicho concepto.

88 — Véase también la letra r) del preámbulo de dicha Convención.

89 — «Por "*discriminación por motivos de discapacidad*" se entenderá cualquier *distinción*, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, *en igualdad de condiciones*, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales» (el subrayado es mío).

90 — Se trata del artículo 9 sobre accesibilidad; del artículo 10, sobre derecho a la vida; del artículo 12, sobre igual reconocimiento como persona ante la ley; del artículo 13, sobre acceso a la justicia; del artículo 14, sobre libertad y seguridad de la persona; del artículo 15, sobre protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; del artículo 17, sobre la protección de la integridad personal; del artículo 18, sobre libertad de desplazamiento y nacionalidad; del artículo 19, sobre derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad; del artículo 21, sobre libertad de expresión y de opinión y acceso a la información; del artículo 22, sobre respeto de la privacidad; del artículo 23, sobre respeto al hogar y de la familia; del artículo 24, sobre educación; del artículo 29, sobre participación en la vida política y pública, así como del artículo 30, sobre participación en la vida cultural las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte.

91 — La redacción del apartado 1 de dicho artículo 27 aparece parcialmente reproducido en el punto 9 de las presentes conclusiones. A tenor del apartado 2 de dicho artículo, «los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad […] estén protegidas, *en igualdad de condiciones con las demás*, contra el trabajo forzoso u obligatorio» (el subrayado es mío).

92 — El subrayado es mío. Véanse, en particular, las sentencias de 11 de abril de 2013, HK Danmark (C-335/11 y C-337/11, EU:C:2013:222), apartados 38, 41, 47 y 54; de 4 de julio de 2013, Comisión/Italia (C-312/11, no publicada, EU:C:2013:446), apartados 56 y 59; de 18 de marzo de 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), apartados 76 y 80, así como de 18 de diciembre de 2014, FOA (C-354/13, EU:C:2014:2463), apartados 53, 59 y 60.

93 — Así, en el comunicado de prensa de la Comisión relativo a dicha ratificación (comunicado de 5 de enero de 2011, IP/11/4), se señala que la Convención de la ONU sobre la discapacidad «exige de las partes que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de sus *derechos en igualdad de condiciones con todos los demás ciudadanos*» (el subrayado es mío).

94 — Véanse los puntos 51 y ss. de las presentes conclusiones.

92. Por lo tanto, si el Tribunal de Justicia considerara necesario, en el presente asunto, interpretar la Directiva 2000/78 de conformidad con la Convención de la ONU sobre la discapacidad, las consideraciones precedentes implicarían, a mi juicio, que el concepto de «discriminación por motivos de discapacidad» en el sentido de dicha Directiva debe definirse con referencia al supuesto en que unas personas que padecen una discapacidad sean objeto de un trato menos favorable o sufran determinada desventaja *en relación con* «*otros*», es decir con personas que no presenten esta características pero, en lo demás, se encuentren en una situación equivalente a la de las primeras. Del mismo modo, y a los mismos efectos de aplicación de dicha Directiva, debería concebirse «el principio de igualdad de trato» con respecto a las personas que padecen una discapacidad, como un principio dirigido a garantizar la igualdad de dicho grupo de personas en relación las personas que no padecen tal discapacidad duradera.

93. Señalaré, por último, refiriéndome más especialmente al caso de autos, que de las disposiciones de dicha Convención no hay ninguna de la que se desprenda que pesa sobre los Estados contratantes una obligación de mantener tanto tiempo como sea posible a una persona discapacitada en su puesto de trabajo después de la supresión de dicho puesto, que pueda permitir a la Sra. Milkova disfrutar del trato más favorable que solicita.

94. Incluso suponiendo que el artículo 5, apartado 2, de la Convención de la ONU sobre la discapacidad abarque situaciones no previstas en la Directiva 2000/78, como parece contemplar el órgano jurisdiccional remitente, creo que tales circunstancias resultarían indiferentes, dado que las disposiciones de esta Convención no son directamente aplicables según el Derecho de la Unión [95] y que, por tanto, sólo pueden tener incidencia con respecto a dicha Directiva a efectos de una interpretación conforme de las disposiciones de la misma, que, a su vez, definen su ámbito de aplicación.

95. En conclusión, considero, con carácter principal que no procede en este caso interpretar la Directiva 2000/78 a la luz de la Convención de la ONU sobre la discapacidad y, con carácter subsidiario, que si el Tribunal de Justicia no compartiera mi opinión, procedería que realizara tal interpretación teniendo en cuenta que la finalidad de dicha Convención es garantizar la igualdad de trato, no entre las distintas categorías de personas discapacitadas, sino entre todas esas personas discapacitadas y las que no padecen una discapacidad.

D. *Sobre la eventual extensión del ámbito de aplicación personal de las normas nacionales que protegen a los trabajadores por cuenta ajena con discapacidad (cuarta cuestión prejudicial)*

96. La cuarta cuestión prejudicial se plantea con carácter subsidiario, al contemplar el supuesto de que el Tribunal de Justicia diera una «respuesta negativa a las cuestiones primera y tercera».

97. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, fundamentalmente, si la obligación de cumplir tanto las citadas normas de Derecho internacional como las del Derecho de la Unión –que recae en las autoridades de la República de Bulgaria– exige que, en una situación como la del litigio principal, el ámbito de aplicación de las normas nacionales que protegen a las personas discapacitadas, tanto si

95 — Véase el punto 82 de las presentes conclusiones.

trabajan para en el sector público, como en el sector privado, en caso de despido,[96] se amplíe de tal manera que dichas normas tuitivas beneficien también a los funcionarios aquejados del mismo tipo de discapacidad, con el fin de conformarse al principio de igualdad de trato en el empleo y la ocupación. La Sra. Milkova se ha pronunciado en este sentido.[97]

98. De la resolución de remisión se desprende que esta pregunta va ligada al hecho de que la normativa búlgara de que se trata recibe una aplicación estricta por parte de los tribunales nacionales[98] y que este enfoque riguroso podría no ser conforme con las disposiciones del Derecho de la Unión, interpretadas, en particular, a la luz de la Convención de la ONU sobre la discapacidad,[99] que exigirían una protección legal justa y eficaz frente a toda discriminación de cualquier persona con discapacidad.

99. Al igual que el Gobierno búlgaro y la Comisión, considero que, habida cuenta de las respuestas restrictivas que propongo dar a las anteriores cuestiones prejudiciales y habida cuenta de que la cuarta cuestión está formulada de modo condicional, no procede responder a esta última ni dedicarle una argumentación específica.

100. Con carácter más subsidiario aún, y a los efectos que procedan, en relación con la función que puede corresponder a los órganos jurisdiccionales nacionales para garantizar el pleno cumplimiento por parte de un Estado miembro de sus obligaciones dimanantes del Derecho de la Unión, problemática que parece que subyace en la cuarta cuestión prejudicial, me limitaré a remitirme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con esta cuestión y, más concretamente, a las sentencias pronunciadas en materia de discriminaciones introducidas por normas de Derecho nacional en el ámbito del Derecho laboral.[100]

V. Conclusión

101. A la vista de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria) de la siguiente manera:

«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, debe interpretarse en el sentido de que no resulta aplicable a una situación en la que la diferencia de trato introducida por la normativa nacional de que se trata entre trabajadores por cuenta ajena y funcionarios aquejados de los mismos tipos de discapacidad no se fundamenta en el criterio de la discapacidad sino en la naturaleza de la relación que vincula, respectivamente, a estas dos categorías de personas discapacitadas con su empleador.»

96 — A saber, las reglas enunciadas en el artículo 333, apartado 1, punto 3, del Código de Trabajo en relación con el artículo 328, apartado 1, punto 2, de ese mismo Código.

97 — En su respuesta escrita a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, la Sra. Milkova sostuvo que, dado que la legislación nacional de que se trata genera una diferencia de trato en relación con las personas discapacitadas, aunque la misma se base en la naturaleza de la relación de trabajo, y no en la discapacidad, procede también aplicar el artículo 333, apartado 1, punto 3, del Código de Trabajo a los funcionarios, por analogía del régimen aplicado al personal laboral, y, mediante la inclusión de una disposición como ésa en la Ley de la Función Pública, ajustar dicha legislación a las normas del Derecho de la Unión.

98 — Véanse los puntos 35 y ss. de las presentes conclusiones.

99 — Por lo que respecta al «cumplimiento de las disposiciones del Derecho internacional» por un Estado miembro, mencionado en la cuarta cuestión prejudicial, deseo recordar que el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre una cuestión jurídica de esta índole y que es preciso volver a reformular la redacción de dicha cuestión en este aspecto (véanse los puntos 75 y ss. de las presentes conclusiones).

100 — Sobre el deber de los jueces nacionales de interpretar una norma de Derecho nacional de un modo que permita aplicarla conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, véanse, especialmente, las conclusiones del Abogado General Mengozzi en el asunto Fenoll (C-316/13, EU:C:2014:1753), puntos 55 y ss., y jurisprudencia citada; conclusiones del Abogado General Bot en el asunto DI (C-441/14, EU:C:2015:776), puntos 42 y ss., así como la sentencia de 19 de abril de 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278), apartados 28 y ss., y la jurisprudencia citada.