Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 9 de marzo de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Política social — Igualdad de trato en el empleo y la ocupación — Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad — Artículos 5 y 27 — Directiva 2000/78/CE — Artículo 7 — Protección reforzada en caso de despido de trabajadores por cuenta ajena con discapacidad — Inexistencia de tal protección para los funcionarios con discapacidad — Principio general de igualdad de trato»

En el asunto C-406/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria) mediante resolución de 16 de julio de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de julio de 2015, en el procedimiento entre

Petya Milkova

e

Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol,

con intervención de:

Varhovna administrativna prokuratura,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y la Sra. A. Prechal (Ponente), el Sr. A. Rosas, la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. D. Drambozova y E. Petranova, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. D. Martin y D. Roussanov, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de octubre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 4 y 7 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO 2000, L 303, p. 16), así como el artículo 5, apartado 2, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2010/48/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2009 (DO 2010, L 23, p. 35; en lo sucesivo, «Convención de la ONU»).

2 Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre la Sra. Petya Milkova y la **Izpalnitelen direktor na** Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol (Director ejecutivo de la Agencia de Privatización y Control tras la Privatización, Bulgaria) (en lo sucesivo, «Agencia»), relativo al despido de la interesada.

Marco jurídico

Derecho internacional

3 La Convención de la ONU establece en su artículo 1:

«El propósito de la presente 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.

Las personas con discapacidad incluyen a 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.»

4 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.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.»

5 El artículo 27 de la Convención de la ONU, titulado «Trabajo y empleo», dispone:

«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:

[…]

h) promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;

[…]».

Derecho de la Unión

6 El considerando 27 de la Directiva 2000/78 establece:

«El Consejo, en su Recomendación 86/379/CEE, de 24 de julio de 1986, sobre el empleo de los minusválidos en la Comunidad [(DO 1986, L 225, p. 43)], 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 minusvalías [(DO 1999, C 186, p. 3)] 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 formación permanente de los minusválidos.»

7 A tenor de su artículo 1, la Directiva 2000/78 tiene por objeto «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».

8 El artículo 2 de esa Directiva, titulado «Concepto de discriminación», establece:

«1. A efectos de la presente 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.

2. A efectos de lo dispuesto en el apartado 1:

a) existirá discriminación directa cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por alguno de los motivos mencionados en el artículo 1;

b) existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a personas con una religión o convicción, con una discapacidad, de una edad, o con una orientación sexual determinadas, respecto de otras personas, salvo que:
   i) dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios; o que

ii) respecto de las personas con una discapacidad determinada, el empresario o cualquier persona u organización a la que se aplique lo dispuesto en la presente Directiva, esté obligado, en virtud de la legislación nacional, a adoptar medidas adecuadas de conformidad con los principios contemplados en el artículo 5 para eliminar las desventajas que supone esa disposición, ese criterio o esa práctica.

[…]»

9 A tenor del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva:

«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:

[…]

c) las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido y remuneración;

[…]».

10 El artículo 4 de la misma Directiva, titulado «Requisitos profesionales», dispone en su apartado 1:

«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.»

11 El artículo 7 de la Directiva 2000/78, titulado «Acción positiva y medidas específicas», tiene la siguiente redacción:

«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.»

Derecho búlgaro

12 El Kodeks na truda (Código de Trabajo) (DV n.º 26 de 1 de abril de 1986 y n.º 27 de 4 de abril de 1986), que entró en vigor el 1 de enero de 1987, constituye, a tenor de su artículo 1, el principal acto normativo que «regula las relaciones laborales entre el trabajador y el empleador, así como las demás relaciones directamente relacionadas con aquéllas».

13 El artículo 328 del Código de Trabajo, que regula la extinción del contrato de trabajo por parte del empleador mediando preaviso, establece en su apartado 1, punto 2:

«El empleador podrá extinguir el contrato de trabajo mediante preaviso por escrito cursado al trabajador, respetando los plazos previstos en el artículo 326, apartado 2, en los siguientes supuestos:

[…]

2. cierre de una parte de la empresa o supresión de puestos de trabajo;

[…]».

14 El artículo 333 del Código de Trabajo, titulado «Protección frente al despido», dispone en su apartado 1, punto 3:

«En los supuestos previstos en los artículos 328, apartado 1, puntos 2, 3, 5 y 11, y 330, apartado 2, punto 6, el empleador sólo podrá proceder al despido previa autorización otorgada por la Inspección de Trabajo en el caso concreto:

[…]

3. [cuando se trate de] trabajadores que padezcan alguna de las enfermedades definidas mediante Orden del Ministerio de Sanidad;

[…]».

15 La Zakon za administratsiata (Ley de la Administración Pública) (DV n.º 130 de 5 de noviembre de 1998), en vigor desde el 6 de diciembre de 1998, regula la estructura de la Administración. El artículo 12 de dicha Ley presenta el siguiente tenor:

«(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.»

16 La Zakon za darzhavnia sluzhitel (Ley de la Función Pública) (DV n.º 67 de 27 de julio de 1999), que entró en vigor el 27 de agosto de 1999, regula, en virtud de su artículo 1, «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».

17 El artículo 106 de la Ley de la Función Pública, que regula la extinción de la relación de servicio por la autoridad empleadora mediando preaviso, dispone en su apartado 1, punto 2:

«La autoridad empleadora podrá extinguir la relación de servicio mediante preaviso de un mes en los siguientes supuestos:

[…]

2. supresión del puesto;

[…]».

18 La Ley de la Función Pública no contiene ninguna disposición análoga al artículo 333, apartado 1, punto 3, del Código de Trabajo.

19 El artículo 1 de la Naredba n.º 5 za bolestite, pri koito rabotnitsite, boleduvashti ot tyah, imat osobena zakrila saglasno chl. 333, al. 1 ot kodeksa na trud (Orden Ministerial n.º 5 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) (DV nº 33 de 28 de abril de 1987), adoptada por el Ministerio de Sanidad y el Consejo Central de los Sindicatos de Bulgaria, establece:

«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:

[…]

5. deficiencias mentales;

[…]».

20 La Zakon za zashtita ot diskriminatsia (Ley de protección contra la discriminación) (DV n.º 86 de 30 de septiembre de 2003), que entró en vigor el 1 de enero de 2004, es el acto normativo que regula la protección frente a todas las formas de discriminación, contribuyendo a erradicarlas, y que transpone las directivas en materia de igualdad de trato.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

21 Según se desprende de la resolución de remisión, la Sra. Milkova ocupaba desde el 10 de octubre de 2012 el puesto de «joven especialista» en el departamento «Control de contratos de privatización», dentro de la dirección «Control tras la Privatización» de la Agencia. La estructura de la Agencia prevé que los puestos podrán ser ocupados tanto por funcionarios, como era el caso de la Sra. Milkova, como por personal laboral.

22 Durante el año 2014 se redujo la plantilla de la Agencia, pasando de 105 a 65 puestos.

23 La Sra. Milkova recibió una carta de despido por la que se le comunicaba la extinción de su relación de servicio en el plazo de un mes debido a la supresión del puesto que ocupaba.

24 Mediante resolución del Director ejecutivo de la Agencia, la relación de servicio entre la Sra. Milkova y su empleador se extinguió con fecha 1 de marzo de 2014 en virtud del artículo 106, apartado 1, punto 2, de la Ley de la Función Pública.

25 La Sra. Milkova recurrió dicha resolución ante el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sofía, Bulgaria), alegando la ilegalidad del despido debido a la falta de la autorización previa de la Inspección de Trabajo prevista en el artículo 333, apartado 1, punto 3, del Código de Trabajo. Dicho órgano jurisdiccional desestimó el recurso al considerar que no se había vulnerado la ley aplicable, puesto que, a su juicio, el referido artículo 333, apartado 1, punto 3, no se aplica a la extinción de la relación de servicio de los funcionarios. Por consiguiente, a pesar de que la interesada tiene una deficiencia mental por la que se le ha reconocido una incapacidad del 50 %, dicho órgano jurisdiccional declaró que la extinción de la relación de servicio controvertida en el litigio principal era legal.

26 En el recurso de casación interpuesto ante el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria) contra la sentencia dictada por el Administrativen sad Sofia-grad (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Sofía), la Sra. Milkova se reafirma en su argumentación expuesta ante este último órgano jurisdiccional y reitera su alegación de que la resolución por la que el empleador extinguió la relación de servicio es ilegal.

27 El Director ejecutivo de la Agencia aduce que no es necesaria tal autorización y que la resolución impugnada es legal.

28 Si bien el órgano jurisdiccional remitente considera que la diferencia de trato alegada no está basada en la característica personal relativa a la «discapacidad», sino en la diferencia entre las relaciones jurídicas en virtud de las cuales las personas afectadas ejercen una actividad profesional, dicho órgano jurisdiccional no excluye que una normativa como la controvertida en el litigio principal pueda ser contraria a los requisitos destinados a garantizar la igualdad en materia de empleo y ocupación de todas las personas con discapacidad, previstos tanto por el Derecho de la Unión como por la Convención de la ONU.

29 Según el órgano jurisdiccional remitente, la protección adicional conferida a todas las personas con determinadas discapacidades, implantada en el año 1987, fue retirada en la práctica con respecto a los funcionarios en el año 1999 mediante la adopción de la Ley de la Función Pública, sin que el autor de la propuesta de ley redactara una exposición de motivos al respecto. No obstante, dicha protección se mantuvo para la totalidad de los trabajadores por cuenta ajena, incluido el personal laboral del sector público.

30 Además, el órgano jurisdiccional remitente se cuestiona en qué medida las disposiciones adoptadas por la República de Bulgaria, que constituyen medidas de protección específicas para las personas con discapacidad, pero sólo si éstas tienen la condición de trabajadores por cuenta ajena, incluido el personal laboral del sector público, pueden calificarse de «acción positiva» en el sentido del artículo 7 de la Directiva 2000/78.

31 El órgano jurisdiccional remitente hace referencia expresa a la sentencia de 18 de marzo de 2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159), según la cual la Directiva 2000/78 debe ser interpretada de conformidad con la Convención de la ONU, que exige, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, una protección legal equitativa y eficaz frente a toda discriminación de las personas con discapacidad, sea cual sea el motivo de la discapacidad, y no sólo en virtud de determinadas características personales protegidas que establezca el Derecho derivado de la Unión.

32 En estas circunstancias, el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Permite el artículo 5, apartado 2, de la Convención de la ONU […] 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 la adopción de 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?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y tercera

33 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y tercera, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si lo dispuesto en la Directiva 2000/78, concretamente en su artículo 7, a la luz de la Convención de la ONU, debe interpretarse en el sentido de que permite una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que confiere a los trabajadores por cuenta ajena con determinadas discapacidades una protección especial *ex ante* frente al despido, sin conferir tal protección a los funcionarios con las mismas discapacidades.

34 Con carácter preliminar es preciso señalar que la Directiva 2000/78 tiene por objeto, tal como se indica en su artículo 1, establecer un marco general para luchar, en el ámbito del empleo y la ocupación, contra las discriminaciones basadas en cualquiera de los motivos mencionados en dicho artículo, entre los que figura la discapacidad. A este respecto, como se desprende en particular del artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva, el principio de igualdad de trato que ésta consagra se aplica en función de tales motivos, exhaustivamente enumerados en su artículo 1 (sentencias de 7 de julio de 2011, Agafiței y otros, C-310/10, EU:C:2011:467, apartado 34, y de 21 de mayo de 2015, SCMD, C-262/14, no publicada, EU:C:2015:336, apartado 29).

35 Por lo tanto, procede examinar si una situación como la controvertida en el litigio principal está incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/78.

36 En primer lugar, el concepto de «discapacidad» en el sentido de la Directiva 2000/78 debe entenderse referido a una limitación, derivada en particular de dolencias físicas, mentales o psíquicas, a largo plazo, que, al interactuar con diversas barreras, puede impedir la participación plena y efectiva de la persona de que se trate en la vida profesional en igualdad de condiciones con los demás trabajadores (sentencia de 1 de diciembre de 2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, apartado 42 y jurisprudencia citada).

37 En los autos a disposición del Tribunal de Justicia consta que la deficiencia mental que sufre la Sra. Milkova constituye una «discapacidad» en el sentido de la Directiva 2000/78.

38 En segundo lugar, con arreglo a su artículo 3, apartado 1, letra c), dicha Directiva se aplica, 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, entre otros aspectos en relación con las condiciones de despido.

39 Por consiguiente, tal y como señala el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, el régimen aplicado a la Sra. Milkova por parte de la entidad pública para la que trabajaba en el momento de la extinción de su relación de servicio funcionarial puede estar incluido en el ámbito de aplicación material de dicha Directiva.

40 Sin embargo, según la resolución de remisión, la diferencia de trato controvertida en el litigio principal no está basada en uno de los motivos enumerados en el artículo 1 de la Directiva 2000/78, sino que opera en función de la naturaleza de la relación laboral o de servicio, en el sentido de la normativa nacional.

41 En efecto, del marco jurídico nacional expuesto por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que el artículo 333, apartado 1, punto 3, del Código de Trabajo, en relación con el artículo 328, apartado 1, punto 2, del mismo Código, exige una autorización previa de la autoridad pública competente, a saber, la Inspección de Trabajo, para poder extinguir, debido a la supresión de puestos, el contrato de trabajo de un trabajador que padezca alguna de las enfermedades contempladas en el artículo 1, apartado 1, de la Orden Ministerial n.º 5 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, cuyo punto 5, pertinente al caso, menciona las «deficiencias mentales». Pues bien, de la resolución de remisión se desprende que dicha autorización previa no resulta aplicable en caso de extinción de la relación de servicio funcionarial debido a la supresión de puestos en virtud del artículo 106, apartado 1, punto 2, de la Ley de la Función Pública.

42 Por consiguiente, no parece que la normativa nacional controvertida en el litigio principal establezca una diferencia de trato por motivo de discapacidad, en el sentido de lo dispuesto en los artículos 1 y 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/78, dado que se basa en un criterio que no está indisociablemente ligado a la discapacidad (véase, por analogía, la sentencia de 11 de abril de 2013, HK Danmark, C-335/11 y C-337/11, EU:C:2013:222, apartados 72 a 74).

43 Además, de los autos a disposición del Tribunal de Justicia no cabe deducir que la normativa nacional controvertida en el litigio principal, aun cuando su formulación sea neutra, dé lugar, por referencia a otros criterios —en el presente caso, la naturaleza de la relación laboral o de servicio— que no están ligados a la característica protegida —en el presente caso, la discapacidad—, a que se desfavorezca particularmente a las personas que tengan esa característica, lo cual implicaría una discriminación indirecta en el sentido de la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia al respecto (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, apartado 53).

44 Finalmente, en cuanto atañe a las discriminaciones por motivo de la relación de trabajo en cuanto tal, el Tribunal de Justicia ha declarado que dichas discriminaciones no están incluidas en el marco general establecido por la Directiva 2000/78 (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de julio de 2011, Agafiței y otros, C-310/10, EU:C:2011:467, apartados 31 a 35).

45 Sin embargo, en el caso de autos, el Gobierno búlgaro alega que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que establece una diferenciación entre los trabajadores con discapacidad y los trabajadores sin discapacidad con respecto a la protección especial *ex ante* frente al despido, prevista únicamente para los trabajadores con discapacidad, constituye en esencia una «acción positiva» en el sentido del artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2000/78.

46 A este respecto, ha de recordarse que dicho precepto permite establecer una diferenciación por motivo de discapacidad, siempre y cuando dicha diferenciación forme parte de disposiciones relativas a la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo o de medidas cuya finalidad sea crear o mantener disposiciones o facilidades con objeto de proteger o fomentar la inserción de las personas con discapacidad en el mundo laboral. Una diferenciación de este tipo a favor de personas con discapacidad contribuye a la realización del objetivo de la Directiva 2000/78 expuesto en el artículo 1 de ésta, a saber, la lucha contra la discriminación, en este caso por motivo de discapacidad, en el ámbito del empleo y la ocupación, con el fin de aplicar el principio de igualdad de trato en el Estado miembro de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de julio de 2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, apartado 42).

47 En efecto, el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2000/78 tiene la finalidad de autorizar medidas específicas destinadas efectivamente a eliminar o reducir las desigualdades de hecho que pueden sufrir las personas con discapacidad en su vida social y, concretamente, en su vida profesional, así como logar una igualdad sustancial, no meramente formal, reduciendo tales desigualdades.

48 Esta interpretación se ve corroborada por la Convención de la ONU, que, según reiterada jurisprudencia, puede ser invocada para interpretar la Directiva 2000/78, la cual debe interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con dicha Convención (sentencia de 1 de diciembre de 2016, Daouidi, C-395/15, EU:C:2016:917, apartado 41 y jurisprudencia citada).

49 En efecto, procede señalar por un lado que, en virtud del artículo 27, apartado 1, letra h), de la Convención de la ONU, las Partes contratantes 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 promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción positiva, incentivos y otras medidas. Por otro lado, según el artículo 5, apartado 1, de dicha Convención, las Partes contratantes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ésta y que tienen derecho a igual protección legal y a acogerse a la ley en igual medida sin discriminación alguna, mientras que el artículo 5, apartado 4, de la misma Convención autoriza expresamente las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

50 De todo lo anterior se deduce que la normativa controvertida en el litigio principal está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2000/78 y que, como tal, su objetivo está cubierto por el Derecho de la Unión, en el sentido de la reiterada jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia para determinar si una medida nacional guarda relación con la aplicación del Derecho de la Unión a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de marzo de 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, apartados 22 y 25 y jurisprudencia citada, y de 10 de julio de 2014, Julián Hernández y otros, C-198/13, EU:C:2014:2055, apartado 37).

51 Según jurisprudencia constante, cuando los Estados miembros actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, están obligados a respetar los derechos fundamentales definidos en el marco de la Unión y los principios generales del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2014, Julián Hernández y otros, C-198/13, EU:C:2014:2055, apartado 33).

52 La circunstancia de que, con arreglo al artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2000/78, los Estados miembros no tengan la obligación de mantener o adoptar medidas como las previstas en dicho precepto, sino que disponen de una facultad discrecional al respecto, no permite considerar que normas adoptadas por los Estados miembros como las controvertidas en el litigio principal queden fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (véanse, por analogía, las sentencias de 21 de diciembre de 2011, N.S. y otros, C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865, apartados 64 a 69, y de 22 de octubre de 2013, Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, apartado 26).

53 A este respecto, debe recordarse igualmente que cuando, a tenor de lo previsto en la normativa de la Unión, los Estados miembros pueden elegir entre varias formas de aplicación, deben ejercer su facultad discrecional observando los principios generales del Derecho de la Unión, entre los que figura el principio de igualdad de trato (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de junio de 2002, Mulligan y otros, C-313/99, EU:C:2002:386, apartado 46, y de 16 de julio de 2009, Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, apartado 56, así como el auto de 16 de enero de 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, apartado 17).

54 De ello se deduce que la normativa nacional aplicable en el litigio principal guarda relación con la aplicación del Derecho de la Unión, lo cual implica que, en el caso de autos, resultan aplicables los principios generales del Derecho de la Unión, concretamente el principio de igualdad de trato, y la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2014, Julián Hernández y otros, C-198/13, EU:C:2014:2055, apartado 33).

55 El principio de igualdad de trato constituye un principio general del Derecho de la Unión, actualmente consagrado en los artículos 20 y 21 de la Carta, que exige que no se traten de manera diferente situaciones análogas y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente (sentencias de 22 de mayo de 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, apartado 43, y de 21 de diciembre de 2016, Vervloet y otros, C-76/15, EU:C:2016:975, apartado 74 y jurisprudencia citada). Una diferencia de trato está justificada cuando se basa en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando se relaciona con un fin legalmente admisible perseguido por la normativa en cuestión, y esta diferencia es proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato (sentencia de 22 de mayo de 2014, Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, apartado 43 y jurisprudencia citada).

56 Por su parte, la exigencia del carácter análogo de las situaciones para determinar la existencia de una vulneración del principio de igualdad de trato debe apreciarse atendiendo a todos los aspectos que las caracterizan (véanse, entre otras, las sentencias de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 25, y de 1 de octubre de 2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, apartado 31).

57 Asimismo debe precisarse, por un lado, que no es necesario que las situaciones sean idénticas, sino que basta con que sean análogas, y, por otro lado, que el examen del carácter análogo no debe efectuarse de manera global y abstracta, sino de un modo específico y concreto, teniendo en cuenta el objeto y la finalidad de la normativa nacional que establece la diferenciación controvertida, (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de mayo de 2011, Römer, C-147/08, EU:C:2011:286, apartado 42; de 12 de diciembre de 2013, Hay, C-267/12, EU:C:2013:823, apartado 33; de 15 de mayo de 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, apartado 67, y de 1 de octubre de 2015, O, C-432/14, EU:C:2015:643, apartado 32).

58 Por lo tanto, la comparación de las situaciones debe basarse en un análisis centrado en el conjunto de las normas de Derecho nacional que regulan la posición de, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena con una determinada discapacidad y, por otro, los funcionarios con la misma discapacidad, tal y como se desprende de la normativa interna pertinente aplicable al caso concreto, teniendo en cuenta el objetivo de la protección frente al despido controvertida en el litigio principal.

59 A este respecto ha de señalarse, para comenzar, que el órgano jurisdiccional remitente, destacando el carácter específico de la protección prevista por el Derecho búlgaro, observa que lo relevante de dicha protección consiste en que una entidad especializada evalúa las repercusiones del despido en el estado de salud de la persona afectada y decide si procede o no autorizarlo.

60 Por lo tanto, la finalidad de una normativa como la controvertida en el litigio principal consiste en proteger al trabajador, no en función de cuál sea el vínculo jurídico constitutivo de su relación de trabajo, sino en función de su estado de salud.

61 Por consiguiente, la distinción que opera dicha normativa entre los trabajadores por cuenta ajena con una determinada discapacidad y los funcionarios con la misma discapacidad no parece adecuada a la luz de la finalidad de dicha normativa, a mayor abundamiento cuando ambas categorías de personas con discapacidad pueden prestar servicios para la misma Administración.

62 Corresponde al juez nacional verificar, en relación con la diferencia de trato alegada en el litigio principal, si la normativa nacional aplicable en su conjunto ofrece a los funcionarios con discapacidad un grado de protección equivalente al previsto por el mecanismo de la autorización previa de la Inspección de Trabajo con respecto a los trabajadores por cuenta ajena con discapacidad empleados como personal laboral en el sector público.

63 Para terminar, en caso de que el órgano jurisdiccional remitente declarase que existe una diferencia de trato entre ambos grupos de personas, que se encuentran en situación análoga, incumbiría en última instancia a dicho órgano jurisdiccional, único competente para evaluar los hechos controvertidos en el litigio del que conoce y para interpretar la normativa nacional aplicable, determinar si, y en su caso en qué medida, una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal está objetivamente justificada a la luz del principio de igualdad de trato.

64 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones primera y tercera que el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2000/78, a la luz de la Convención de la ONU y atendiendo al principio general de igualdad de trato, consagrado en los artículos 20 y 21 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que permite una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que confiere a los trabajadores por cuenta ajena con determinadas discapacidades una protección especial *ex ante* frente al despido, sin conferir tal protección a los funcionarios con las mismas discapacidades, a menos que se compruebe una vulneración del principio de igualdad de trato, lo cual ha de ser verificado por el órgano jurisdiccional remitente. A efectos de dicha verificación, la comparación de las situaciones debe basarse en un análisis centrado en el conjunto de las normas de Derecho nacional pertinentes que regulan la posición de los trabajadores por cuenta ajena con una determinada discapacidad, por un lado, y de los funcionarios con la misma discapacidad, por otro, teniendo particularmente en cuenta el objetivo de la protección frente al despido controvertida en el litigio principal.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

65 Mediante su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si, en caso de respuesta negativa a las cuestiones primera y tercera, la obligación de respetar el Derecho de la Unión exige, en una situación como la controvertida en el litigio principal, extender el ámbito de aplicación de las normas nacionales que protegen a los trabajadores por cuenta ajena con una determinada discapacidad, con el fin de que dichas normas de protección cubran igualmente a los funcionarios con la misma discapacidad.

66 A este respecto procede recordar que, en virtud de una jurisprudencia reiterada, una vez que se ha constatado la existencia de una discriminación contraria al Derecho de la Unión y mientras no se adopten medidas que restablezcan la igualdad de trato, el respeto del principio de igualdad sólo puede garantizarse concediendo a las personas de la categoría desfavorecida las mismas ventajas de las que disfrutan las personas de la categoría privilegiada (sentencias de 26 de enero de 1999, Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, apartado 57; de 22 de junio de 2011, Landtová, C-399/09, EU:C:2011:415, apartado 51, y de 28 de enero de 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, apartado 46). Por lo tanto, es preciso colocar a las personas desfavorecidas en la misma situación que las personas que disfrutan de la ventaja de que se trate (sentencia de 11 de abril de 2013, Soukupová, C-401/11, EU:C:2013:223, apartado 35).

67 En ese supuesto, el juez nacional debe dejar sin aplicar toda disposición nacional discriminatoria, sin solicitar o esperar su previa derogación por el legislador, y debe aplicar a los miembros del grupo desfavorecido el mismo régimen del que disfruten las personas incluidas en la otra categoría (sentencias de 12 de diciembre de 2002, Rodríguez Caballero, C-442/00, EU:C:2002:752, apartado 43; de 7 de septiembre de 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, apartado 46, y de 21 de junio de 2007, Jonkman y otros, C-231/06 a C-233/06, EU:C:2007:373, apartado 39). Está obligado a ello con independencia de que en el Derecho interno existan disposiciones que le confieran la competencia para hacerlo (sentencia de 7 de septiembre de 2006, Cordero Alonso, C-81/05, EU:C:2006:529, apartado 46).

68 El Tribunal de Justicia ha precisado al respecto que esta solución sólo es aplicable cuando exista un sistema de referencia válido (sentencias de 19 de junio de 2014, Specht y otros, C-501/12 a C-506/12, C-540/12 y C-541/12, EU:C:2014:2005, apartado 96, y de 28 de enero de 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, apartado 47). Así sucede en el litigio principal.

69 En el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente comprobase que no se respeta el principio de igualdad de trato, la consecuencia sería que el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2000/78, a la luz de la Convención de la ONU, se opondría a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal. En tal caso, el régimen aplicable a los trabajadores por cuenta ajena con discapacidad, favorecidos por el régimen vigente, sería el único sistema de referencia válido. Por consiguiente, el restablecimiento de la igualdad de trato en una situación como la controvertida en el litigio principal implicaría conceder a los funcionarios con discapacidad, desfavorecidos por el régimen vigente, las mismas ventajas a las que pueden acceder los trabajadores por cuenta ajena con discapacidad, favorecidos por ese régimen, en particular en cuanto a la protección especial *ex ante* frente al despido, que obliga al empleador a solicitar una autorización previa de la Inspección de Trabajo antes de extinguir la relación de trabajo (véase, por analogía, la sentencia de 28 de enero de 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, apartado 48).

70 De las anteriores consideraciones se deduce que procede responder a la cuarta cuestión que, en el supuesto de que el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2000/78, a la luz de la Convención de la ONU y atendiendo al principio general de igualdad de trato, se oponga a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal, la obligación de respetar el Derecho de la Unión exigirá extender el ámbito de aplicación de las normas nacionales que protegen a los trabajadores por cuenta ajena con una determinada discapacidad, con el fin de que dichas normas de protección cubran igualmente a los funcionarios con la misma discapacidad.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

71 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 4 y las demás disposiciones de la Directiva 2000/78 permiten la adopción de una normativa nacional que confiere una protección especial *ex ante* frente al despido cuando se trata de trabajadores por cuenta ajena con discapacidad, pero no cuando se trata de funcionarios con la misma discapacidad.

72 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, las exigencias relativas al contenido de una petición de decisión prejudicial figuran de manera explícita en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, que el órgano jurisdiccional remitente, en el marco de la cooperación instaurada en el artículo 267 TFUE, debe conocer y respetar escrupulosamente (sentencias de 5 de julio de 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, apartado 19, y de 10 de noviembre de 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, apartado 61 y jurisprudencia citada).

73 Así, el órgano jurisdiccional remitente debe indicar las razones concretas que le han llevado a plantearse dudas acerca de la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión y a considerar necesario remitir cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. Éste ha declarado que es indispensable que el órgano jurisdiccional 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 establece entre esas disposiciones y la normativa nacional aplicable al litigio del que conoce (sentencias de 10 de marzo de 2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, apartado 115, y de 10 de noviembre de 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, apartado 62).

74 A este respecto, debe subrayarse que la información que proporcionan las peticiones de decisión prejudicial sirve no sólo para que el Tribunal de Justicia pueda dar respuestas útiles a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, sino también para que los Gobiernos de los Estados miembros y las demás partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, apartado 63, así como, en este sentido, sentencia de 5 de julio de 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, apartado 20).

75 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente se limita a plantear su segunda cuestión prejudicial sin dar mayores explicaciones al respecto en la motivación de la resolución de remisión. En efecto, únicamente hace referencia, de un modo general, al artículo 4 y demás disposiciones de la Directiva 2000/78, sin establecer ninguna relación entre esas disposiciones y la normativa nacional controvertida en el litigio principal.

76 Debido a estas lagunas, la resolución de remisión no permite a los Gobiernos de los demás Estados miembros ni a las demás partes interesadas, en el sentido del artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, presentar observaciones útiles sobre la segunda cuestión prejudicial, ni tampoco permite al Tribunal de Justicia dar una respuesta útil acerca de dicha cuestión al órgano jurisdiccional remitente para resolver el litigio principal (véase, por analogía, la sentencia de 10 de noviembre de 2016, Private Equity Insurance Group, C-156/15, EU:C:2016:851, apartado 66).

77 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de la segunda cuestión prejudicial.

Costas

78 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

1) **El artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2010/48/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2009, y atendiendo al principio general de igualdad de trato, consagrado en los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que permite una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que confiere a los trabajadores por cuenta ajena con determinadas discapacidades una protección especial *ex ante* frente al despido, sin conferir tal protección a los funcionarios con las mismas discapacidades, a menos que se compruebe una vulneración del principio de igualdad de trato, lo cual ha de ser verificado por el órgano jurisdiccional remitente. A efectos de dicha verificación, la comparación de las situaciones debe basarse en un análisis centrado en el conjunto de las normas de Derecho nacional pertinentes que regulan la posición de los trabajadores por cuenta ajena con una determinada discapacidad, por un lado, y de los funcionarios con la misma discapacidad, por otro, teniendo particularmente en cuenta el objetivo de la protección frente al despido controvertida en el litigio principal.**

2) **En el supuesto de que el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2000/78, a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y atendiendo al principio general de igualdad de trato, se oponga a una normativa de un**

Estado miembro como la controvertida en el litigio principal, la obligación de respetar el Derecho de la Unión exigirá extender el ámbito de aplicación de las normas nacionales que protegen a los trabajadores por cuenta ajena con una determinada discapacidad, con el fin de que dichas normas de protección cubran igualmente a los funcionarios con la misma discapacidad.

Firmas