

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 28 de noviembre de 2023 (\*)

«Procedimiento prejudicial — Política social — Directiva 2000/78/CE — Establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación — Prohibición de discriminación por motivos de religión o convicciones — Sector público — Reglamento de trabajo de una administración pública que prohíbe el uso visible de cualquier signo filosófico o religioso en el lugar de trabajo — Pañuelo islámico — Exigencia de neutralidad en los contactos con el público, los superiores jerárquicos y los compañeros de trabajo»

En el asunto C-148/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el tribunal du travail de Liège (Tribunal de lo Laboral de Lieja, Bélgica), mediante resolución de 24 de febrero de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de marzo de 2022, en el procedimiento entre

**OP**

y

**Commune d' Ans,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos, F. Biltgen (Ponente) y N. Piçarra, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Safjan, S. Rodin y P. G. Xuereb, la Sra. I. Ziemele, los Sres. J. Passer y D. Gratsias, la Sra. M. L. Arastey Sahún y el Sr. M. Gavalec, Jueces;

Abogado General: Sr. A. M. Collins;

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 31 de enero de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de OP, por la Sra. S. Gioe, avocate;
- en nombre de la commune d' Ans, por los Sres. J. Uyttendaele y M. Uyttendaele, avocats;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. C. Pochet, L. Van den Broeck y M. Van Regemorter, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. D. Colas y V. Depenne y por las Sras. A.-L. Desjonquères y N. Vincent, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. O. Simonsson y la Sra. C. Meyer-Seitz, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B.-R. Killmann y D. Martin y por la Sra. E. Schmidt, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de mayo de 2023;

dicta la siguiente

## **Sentencia**

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 2, apartado 2, letras a) y b), 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).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre OP, agente contractual de la commune d’Ans (Ayuntamiento de Ans, Bélgica; en lo sucesivo, «Ayuntamiento»), y este último, en relación con la prohibición impuesta por el Ayuntamiento a sus trabajadores de llevar cualquier signo visible que pudiera revelar su pertenencia a una corriente ideológica o filosófica o sus convicciones políticas o religiosas.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

3 El artículo 1 de la Directiva 2000/78 dispone lo siguiente:

«La presente Directiva 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.»

4 El artículo 2 de dicha 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 [...]

[...].»

5 El artículo 3, apartado 1, de la citada Directiva establece:

«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;

[...]».

### ***Derecho belga***

6 La loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (Ley relativa a la Lucha contra Determinadas Formas de Discriminación), de 10 de mayo de 2007 (*Moniteur belge* de 30 de mayo de 2007, p. 29016), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley General contra la Discriminación»), transpone la Directiva 2000/78 al Derecho belga.

7 El artículo 4 de esta Ley es del siguiente tenor:

«A efectos de la aplicación de la presente Ley, se entenderá por:

1.º relaciones laborales: las relaciones que incluyen, entre otros, el empleo, las condiciones de acceso al empleo, las condiciones de trabajo y las normas en materia de despido, y ello:

– tanto en el sector público como en el sector privado;

[...]

4.º criterios protegidos: la edad, la orientación sexual, el estado civil, el nacimiento, el patrimonio, las convicciones religiosas o filosóficas, las convicciones políticas, la lengua, el estado de salud actual o futuro, la discapacidad, las características físicas o genéticas, el origen social;

[...]

6.º distinción directa: situación que se produce cuando, basándose en uno de los criterios protegidos, una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga;

7.º discriminación directa: distinción directa basada en alguno de los criterios protegidos que no pueda justificarse sobre la base de lo dispuesto en el título II;

8.º distinción indirecta: situación que se produce cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pueda ocasionar una desventaja particular a personas caracterizadas por alguno de los criterios protegidos respecto de otras personas;

9.º discriminación indirecta: distinción indirecta basada en alguno de los criterios protegidos que no pueda justificarse sobre la base de las disposiciones del título II;

[...]».

8 El artículo 5, apartado 1, de dicha Ley establece:

«Exceptuando las materias que sean competencia de las Comunidades o de las Regiones, esta Ley se aplicará a todas las personas, por lo que respecta tanto al sector público como al privado, incluidos los organismos públicos [...]».

9 El artículo 7 de la Ley General contra la Discriminación preceptúa:

«Toda distinción directa basada en uno de los criterios protegidos constituye una discriminación directa, salvo que dicha distinción directa pueda justificarse objetivamente por una finalidad legítima y los medios para alcanzar esa finalidad sean adecuados y necesarios.»

10 El artículo 8 de esta Ley dispone:

«§ 1. No obstante lo dispuesto en el artículo 7 y sin perjuicio de las demás disposiciones del presente título, una distinción directa por motivos de edad, orientación sexual, convicciones religiosas o filosóficas o discapacidad en los ámbitos a que se refiere el artículo 5, [apartado 1, puntos 4, 5 y 7], solo podrá justificarse sobre la base de exigencias profesionales esenciales y determinantes.

§ 2. Solo podrá considerarse que existe una exigencia profesional esencial y determinante cuando:

- una característica determinada, relativa a la edad, la orientación sexual, las convicciones religiosas o filosóficas o la discapacidad, sea esencial y determinante debido a la naturaleza de las actividades profesionales específicas de que se trate o al contexto en el que estas se lleven a cabo, y
- la exigencia se base en una finalidad legítima y sea proporcionada en relación con esta.

§ 3. Corresponde al juez verificar, de manera individualizada, si tal característica determinada constituye una exigencia profesional esencial y determinante.

[...]»

11 El artículo 9 de dicha Ley tiene el siguiente tenor:

«Toda distinción indirecta basada en uno de los criterios protegidos constituirá una discriminación indirecta,

- salvo que la disposición, el criterio o la práctica aparentemente neutros en los que se basa esa distinción indirecta puedan justificarse objetivamente por una finalidad legítima y los medios para alcanzar esa finalidad sean adecuados y necesarios; o
- a menos que, en caso de distinción indirecta por motivos de discapacidad, se demuestre que no puede realizarse ningún ajuste razonable.»

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

12 La demandante en el litigio principal trabaja para el Ayuntamiento desde el 11 de abril de 2016 y ocupa, desde el 11 de octubre de 2016, el puesto de «jefa de oficina», función que ejerce prácticamente sin ningún contacto con los usuarios del servicio público (*back office*). Ha venido desempeñando sus funciones sin llevar ningún signo que pudiera revelar sus convicciones religiosas ni formular ninguna reivindicación escrita a tal efecto hasta el 8 de febrero de 2021, fecha en la que solicitó poder llevar el «velo en el trabajo» a partir del 22 de febrero de 2021.

13 Mediante resolución de 18 de febrero de 2021, la corporación municipal (en lo sucesivo, «corporación municipal») denegó dicha solicitud y prohibió provisionalmente a la demandante en el litigio principal llevar, en el ejercicio de su actividad profesional, signos que revelaran sus convicciones religiosas, hasta la adopción de una normativa general relativa al uso de tales signos dentro de la Administración municipal.

14 El 26 de febrero de 2021, tras haber oído a la demandante en el litigio principal, la corporación municipal adoptó una segunda resolución, confirmando la prohibición de que se trata hasta la adopción de tal normativa general.

15 El 29 de marzo de 2021, el pleno del Ayuntamiento modificó su reglamento de trabajo introduciendo en él una obligación de «neutralidad exclusiva» en el lugar de trabajo, entendida en el sentido de que prohíbe a todos los trabajadores del Ayuntamiento llevar, en dicho lugar, cualquier signo visible que pueda revelar sus convicciones, en particular, religiosas o filosóficas, estén o no en contacto con el público. De este modo, el artículo 9 de dicho reglamento establece, en particular:

«El trabajador goza de libertad de expresión, dentro del respeto del principio de neutralidad, de su obligación de reserva y de su deber de lealtad.

El trabajador deberá respetar el principio de neutralidad, lo que implica que deberá abstenerse de toda forma de proselitismo y que tiene prohibido exhibir cualquier signo ostensible que pueda revelar su pertenencia a una corriente ideológica o filosófica o sus convicciones políticas o religiosas. Esta norma afecta al trabajador tanto en sus contactos con el público como en sus relaciones con sus superiores jerárquicos y sus compañeros de trabajo.

[...]»

16 La demandante en el litigio principal inició varios procedimientos con el fin de que se declarara que se había vulnerado su libertad religiosa, en particular una acción de cesación ejercitada ante el órgano jurisdiccional remitente contra las dos resoluciones individuales mencionadas en los apartados 13 y 14 de la presente sentencia y contra la modificación del reglamento de trabajo controvertido en el litigio principal. En apoyo de esta acción, alega que fue discriminada por razón de su religión.

17 Por lo que respecta a estas resoluciones individuales, el órgano jurisdiccional remitente estima que la prohibición del uso del pañuelo islámico por parte de la demandante en el litigio principal constituye una diferencia de trato directamente basada en la religión de esta con respecto a los demás miembros del personal del Ayuntamiento, ya que otros signos de convicciones, en particular, religiosas, llevados discretamente, han sido tolerados por el Ayuntamiento en el lugar de trabajo en el pasado y siguen siéndolo. Por otra parte, considera que esta diferencia de trato no está justificada por exigencias profesionales esenciales y determinantes, en el sentido del artículo 8 de la Ley General contra la Discriminación, en la medida en que la demandante en el litigio principal desempeña sus funciones principalmente en *back office*, y que tal diferencia constituye, por tanto, una discriminación directa, en el sentido de la Directiva 2000/78. Por consiguiente, consideró fundada la acción de la demandante en el litigio principal por el período comprendido entre el 18 de febrero de 2021, fecha de adopción de la primera de esas resoluciones individuales, y el 29 de marzo de 2021, fecha de adopción de la modificación del reglamento de trabajo controvertido en el litigio principal.

18 Por lo que respecta a esta modificación, el órgano jurisdiccional remitente señala que tiene por objeto garantizar que tanto los actos realizados por el empleado público como la apariencia de este último sean estrictamente neutros, cualesquiera que sean la naturaleza de sus funciones y el contexto en el que se desarrollen. Considera que la norma introducida por dicha modificación constituye, en apariencia, una discriminación indirecta, ya que es neutra, pero que la aplicación que hace de ella el Ayuntamiento se rige por una geometría variable. Así pues, según dicho órgano jurisdiccional, esta regla es «exclusiva» respecto de la demandante en el litigio principal y «más inclusiva» para sus colegas con otras convicciones. En consecuencia, dicho órgano jurisdiccional permitió provisionalmente a la demandante en el litigio principal llevar un signo visible que pudiera revelar sus convicciones religiosas, pero únicamente cuando trabaja en *back office* y no cuando está en contacto con los usuarios o cuando ejerce una función de autoridad.

19 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a la conformidad con las disposiciones de la Directiva 2000/78 de una disposición de un reglamento de trabajo como la controvertida en el litigio principal, que impone una obligación de «neutralidad exclusiva» a todos los trabajadores de una administración pública, incluso a aquellos que no están en contacto con los usuarios.

20 En estas circunstancias, el tribunal du travail de Liège (Tribunal de lo Laboral de Lieja, Bélgica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Puede interpretarse el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva [2000/78] en el sentido de que autoriza a una administración pública a organizar un entorno administrativo totalmente neutro y, por ende, a prohibir el uso de signos [que puedan revelar convicciones religiosas] a todos los miembros del personal, estén o no en contacto directo con el público?
- 2) ¿Puede interpretarse el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva [2000/78] en el sentido de que autoriza a una administración pública a organizar un entorno administrativo totalmente neutro y, por ende, a prohibir el uso de signos [que puedan revelar convicciones religiosas] a todos los miembros del personal, estén o no en contacto directo con el público, aun cuando esta prohibición neutra parece afectar mayoritariamente a las mujeres y, en consecuencia, podría constituir una discriminación encubierta por razón de género?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Primera cuestión prejudicial*

- 21 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/78 debe interpretarse en el sentido de que una norma interna de una administración municipal que prohíbe, de manera general e indiferenciada, a los miembros del personal de dicha administración el uso visible, en el lugar de trabajo, de cualquier signo que revele, en particular, convicciones filosóficas o religiosas puede estar justificada por la voluntad de dicha administración de instaurar un entorno administrativo totalmente neutro.
- 22 Con carácter preliminar, procede recordar, por una parte, que el concepto de «religión» que figura en el artículo 1 de la Directiva 2000/78 comprende tanto el *forum internum*, a saber, el hecho de tener convicciones, como el *forum externum*, a saber, la manifestación pública de la fe religiosa (sentencia de 14 de marzo de 2017, G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, apartado 28). Cabe añadir que el referido artículo cita en un mismo plano la religión y las convicciones, al igual que lo hacen el artículo 19 TFUE, a tenor del cual el legislador de la Unión Europea podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos, en particular, de «religión o convicciones», o el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que se refiere, entre los distintos motivos de discriminación que enumera, a «religión o convicciones». De ello se sigue que, a efectos de la aplicación de la citada Directiva, los términos «religión» y «convicciones» se consideran las dos caras de un mismo y único motivo de discriminación (sentencia de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartado 47).
- 23 Por otra parte, dado que, con arreglo a su artículo 3, apartado 1, la Directiva 2000/78 se aplica a todas las personas, por lo que respecta tanto al sector público como al privado, incluidos los organismos públicos, una disposición como la que figura en el artículo 9 del reglamento de trabajo del Ayuntamiento, que prohíbe a su personal llevar en el lugar de trabajo cualquier signo de convicciones, en particular filosóficas o religiosas, está incluida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. Además, tal disposición debe considerarse comprendida en las «condiciones de empleo y trabajo», en el sentido de dicho artículo 3, apartado 1, letra c).
- 24 Hechas estas precisiones, procede señalar que la primera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente se refiere tanto al artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/78, relativo a la «discriminación directa», como al artículo 2, apartado 2, letra b), de dicha Directiva, relativo a la «discriminación indirecta».
- 25 A este respecto, es preciso recordar que una norma interna de una empresa que solo prohíbe llevar, en el lugar de trabajo, signos de convicciones, en particular filosóficas o religiosas, que sean vistosos y de gran tamaño puede constituir una discriminación directa basada en la religión o las convicciones, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/78, en los casos en que el criterio relativo al uso de tales signos esté indisociablemente ligado a una o varias religiones o convicciones determinadas [véanse,

en este sentido, las sentencias de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartados 72 a 78, y de 13 de octubre de 2022, S. C. R. L. (Prenda de vestir con connotaciones religiosas), C-344/20, EU:C:2022:774, apartado 31]. Sin embargo, de la resolución de remisión no se desprende que la norma controvertida en el litigio principal encaje en tal supuesto.

- 26 A la inversa, una norma interna adoptada por un empresario que prohíbe llevar cualquier signo visible de convicciones, en particular, filosóficas o religiosas, en el lugar de trabajo no constituye tal discriminación directa si atañe indistintamente a cualquier manifestación de esas convicciones y trata por igual a todos los trabajadores de la empresa, imponiéndoles, de manera general e indiferenciada, especialmente una neutralidad indumentaria que se opone al uso de tales signos (sentencias de 14 de marzo de 2017, G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, apartados 30 y 32, y de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartado 52).
- 27 Efectivamente, habida cuenta de que toda persona puede profesar una religión o tener convicciones religiosas, filosóficas o espirituales, tal norma, siempre que se aplique de manera general e indiferenciada, no establece una diferencia de trato basada en un criterio indisociablemente ligado a la religión o a esas convicciones [sentencias de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartado 52, y de 13 de octubre de 2022, S. C. R. L. (Prenda de vestir con connotaciones religiosas), C-344/20, EU:C:2022:774, apartados 33 y 34].
- 28 Por lo tanto, a menos que el órgano jurisdiccional remitente constate que, pese a la manera general e indiferenciada en que está redactado el artículo 9 del reglamento de trabajo controvertido en el litigio principal, la demandante en el litigio principal ha sido objeto de un trato diferente respecto de otros trabajadores a los que se autorizó a manifestar sus convicciones, en particular, religiosas o filosóficas, mediante el uso de un signo visible que revele tales convicciones o de otro modo y que, por ello, haya sufrido una discriminación directa por motivos de religión o convicciones, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/78, dicho órgano jurisdiccional deberá examinar si la norma que figura en el artículo 9 del reglamento de trabajo del Ayuntamiento puede ocasionar una desventaja particular a las personas que profesan una religión o tienen unas convicciones determinadas, efectivamente constitutiva de una discriminación indirecta basada en alguno de esos motivos, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de dicha Directiva.
- 29 A este respecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que una norma interna adoptada por un empresario y que prohíbe en el lugar de trabajo el uso visible de cualquier signo de convicciones, en particular, filosóficas o religiosas, puede constituir una diferencia de trato basada indirectamente en la religión o en las convicciones, en el sentido de dicha disposición, si se demuestra que la obligación aparentemente neutra contenida en dicha norma ocasiona, de hecho, una desventaja particular a aquellas personas que profesan una religión o tienen unas convicciones determinadas (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de marzo de 2017, G4S Secure Solutions, C-157/15, EU:C:2017:203, apartado 34, y de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartado 59).
- 30 Sin embargo, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/78, tal diferencia de trato no constituye una discriminación indirecta si puede justificarse objetivamente con una finalidad legítima y si los medios para la consecución de esta finalidad son adecuados y necesarios (sentencia de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartado 60).
- 31 A este respecto, procede señalar que, aunque corresponde, en definitiva, al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos, determinar si, y en qué medida, la norma interna controvertida en el litigio principal es conforme con las exigencias mencionadas, el Tribunal de Justicia, que debe proporcionar al juez nacional respuestas útiles, es competente para dar indicaciones, basadas en los autos del asunto principal y en las observaciones escritas y orales que se le han presentado, que permitan a ese juez resolver el litigio concreto del que conoce.

- 32 En primer lugar, por lo que respecta al requisito relativo a la existencia de una finalidad legítima, de la petición de decisión prejudicial se desprende, por un lado, que, según el Ayuntamiento, el artículo 9 del reglamento de trabajo controvertido en el litigio principal, que establece la prohibición del uso visible de cualquier signo que revele las convicciones, en particular, filosóficas o religiosas, de los miembros del personal del Ayuntamiento, estén o no en contacto con el público, tiene por objeto aplicar el principio de neutralidad del servicio público, que encuentra su fundamento jurídico en los artículos 10 y 11 de la Constitución belga, en el principio de imparcialidad y en el principio de neutralidad del Estado.
- 33 A este respecto, debe reconocerse a cada Estado miembro, incluidas, en su caso, sus entidades infraestatales, dentro del respeto de las competencias que tienen encomendadas, un margen de apreciación en la concepción de la neutralidad del servicio público que aquel pretende promover en el lugar de trabajo. En este sentido, la política de «neutralidad exclusiva» que una administración pública, en este caso municipal, pretende imponer a sus trabajadores, en función del contexto que le es propio y en el marco de sus competencias, con vistas a instaurar en su seno un entorno administrativo totalmente neutro, puede considerarse que está objetivamente justificada por una finalidad legítima, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/78. Puede estar igualmente justificada la elección de otra administración pública, en función del contexto que le sea propio y en el marco de sus competencias, de abogar por otra política de neutralidad, como una autorización general e indiferenciada del uso de signos visibles de convicciones, en particular, filosóficas o religiosas, también en los contactos con los usuarios, o por una prohibición del uso de esos signos limitada a las situaciones que impliquen tales contactos.
- 34 En efecto, la Directiva 2000/78 solo establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que deja un margen de apreciación a los Estados miembros y, en su caso, a sus entidades infraestatales, que les permite tener en cuenta el contexto que les es propio, habida cuenta de la diversidad de sus planteamientos en cuanto al espacio que pretenden otorgar a la religión o a las convicciones filosóficas en el sector público. No obstante, el margen de apreciación que se reconoce a los Estados miembros y, en su caso, a sus entidades infraestatales, a falta de consenso en el ámbito de la Unión, debe ir acompañado de un control, por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales y de la Unión, que consista fundamentalmente en comprobar si las medidas adoptadas, según los casos, a nivel nacional, regional o local están en principio justificadas y si son proporcionadas (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartados 86 y 88 y jurisprudencia citada).
- 35 Por lo demás, de la Directiva 2000/78 resulta que el legislador de la Unión no procedió él mismo a la conciliación necesaria entre la libertad de pensamiento, de convicción y de religión y las finalidades legítimas que pueden invocarse como justificación de una desigualdad de trato, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de esta Directiva, sino que dejó el cometido de realizar esta conciliación en manos de los Estados miembros y, en su caso, sus entidades infraestatales y sus órganos jurisdiccionales (sentencia de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartado 87 y jurisprudencia citada).
- 36 Por consiguiente, puede considerarse que una disposición como el artículo 9 del reglamento de trabajo controvertido en el litigio principal persigue una finalidad legítima, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/78.
- 37 En segundo lugar, como se ha recordado en el apartado 30 de la presente sentencia, para que una norma interna como la controvertida en el litigio principal evite la calificación de «discriminación indirecta», en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/78, también debe ser apta para garantizar la correcta aplicación de la finalidad perseguida por el empresario. En el presente asunto, ello supone que el objetivo de «neutralidad exclusiva» que se ha fijado el Ayuntamiento se persiga verdaderamente de forma congruente y sistemática, y que la prohibición de llevar cualquier signo visible de convicciones, en particular filosóficas y religiosas, que establece el artículo 9 del reglamento de trabajo controvertido en el litigio principal se limite a lo estrictamente necesario (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartado 68).

- 38 A este respecto, en primer lugar, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el Ayuntamiento persigue este objetivo de manera verdaderamente congruente y sistemática, con respecto al conjunto de los trabajadores.
- 39 A continuación, procede señalar que la finalidad legítima consistente en garantizar, mediante un régimen de «neutralidad exclusiva» como el establecido por el artículo 9 del reglamento de trabajo controvertido en el litigio principal, un entorno administrativo totalmente neutro solo puede perseguirse eficazmente si no se admite ninguna manifestación visible de convicciones, en particular, filosóficas o religiosas, cuando los trabajadores estén en contacto con los usuarios del servicio público o estén en contacto entre ellos, puesto que el hecho de llevar cualquier signo, incluso pequeño, pone en peligro la aptitud de la medida para alcanzar la finalidad supuestamente perseguida y pone en entredicho de ese modo la propia congruencia de ese régimen (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, WABE y MH Müller Handel, C-804/18 y C-341/19, EU:C:2021:594, apartado 77). Por lo tanto, tal norma es necesaria.
- 40 También corresponderá al órgano jurisdiccional remitente proceder a una ponderación de los intereses en juego, a la luz del conjunto de elementos característicos del contexto en el que se adoptó esta norma, teniendo en cuenta, por un lado, los derechos y principios fundamentales de que se trata, a saber, en el caso de autos, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, garantizado en el artículo 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales y que tiene como corolario la prohibición de toda discriminación basada en la religión, consagrada en el artículo 21 de esta, y, por otro lado, el principio de neutralidad, en virtud del cual la administración pública interesada pretende, mediante dicha norma limitada al lugar de trabajo, garantizar a los usuarios de sus servicios y a los miembros de su personal un entorno administrativo sin manifestaciones visibles de convicciones, en particular, filosóficas o religiosas.
- 41 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2000/78 debe interpretarse en el sentido de que una norma interna de una administración municipal que prohíbe, de manera general e indiferenciada, a los miembros del personal de dicha administración el uso visible, en el lugar de trabajo, de cualquier signo que revele, en particular, convicciones filosóficas o religiosas puede estar justificada por la voluntad de dicha administración de establecer, teniendo en cuenta el contexto que le es propio, un entorno administrativo totalmente neutro, siempre que dicha norma sea adecuada, necesaria y proporcionada, a la luz de ese contexto y habida cuenta de los diferentes derechos e intereses en juego.

### ***Segunda cuestión prejudicial***

- 42 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva 2000/78 debe interpretarse en el sentido de que permite a una autoridad pública organizar un entorno administrativo totalmente neutro, prohibiendo el uso visible de signos que revelen, en particular, convicciones filosóficas o religiosas a todos los miembros de su personal, estén o no en contacto directo con el público, cuando dicha prohibición parece afectar a una mayoría de mujeres y, por tanto, puede constituir una discriminación indirecta por razón de sexo.
- 43 A este respecto, ha de recordarse que del espíritu de cooperación que debe presidir el funcionamiento del procedimiento prejudicial se desprende que es indispensable que el órgano jurisdiccional nacional exponga, en la resolución de remisión, las razones precisas por las que considera que una respuesta a sus cuestiones sobre la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión resulta necesaria para resolver el litigio de que conoce (sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 20 y jurisprudencia citada).
- 44 Según reiterada jurisprudencia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión que sea eficaz para el juez nacional exige que este respete escrupulosamente los requisitos relativos al contenido de la petición de decisión prejudicial expresamente mencionados en el artículo 94 del Reglamento del Procedimiento del Tribunal de Justicia (sentencia de 19 de abril de 2018, Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi, C-152/17, EU:C:2018:264, apartado 21 y jurisprudencia citada).

- 45 Así, por una parte, con arreglo al artículo 94, letra a), del Reglamento de Procedimiento, es indispensable que el órgano jurisdiccional remitente defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones. En efecto, en el marco del procedimiento instaurado en el artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia está únicamente habilitado para pronunciarse sobre la interpretación de una norma de la Unión a partir de los hechos que le proporcione el órgano jurisdiccional nacional (sentencia de 2 de marzo de 2023, Bursa Română de Mărfuri, C-394/21, EU:C:2023:146, apartado 60 y jurisprudencia citada).
- 46 Por otra parte, como dispone el artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento, es indispensable que la petición de decisión prejudicial contenga la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que, a su juicio, existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal (sentencia de 2 de septiembre de 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, apartado 133 y jurisprudencia citada).
- 47 Asimismo, es preciso subrayar que la información recogida en las resoluciones de remisión sirve no solo para que el Tribunal de Justicia pueda dar respuestas útiles, 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. Incumbe al Tribunal de Justicia velar por que se salvaguarde esta posibilidad, habida cuenta de que, con arreglo a ese artículo, a las partes interesadas solo se les notifican las resoluciones de remisión (sentencia de 2 de septiembre de 2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, apartado 134 y jurisprudencia citada).
- 48 En el caso de autos, por lo que respecta a la existencia de una eventual discriminación indirecta por razón de sexo, mencionada en esta segunda cuestión prejudicial, procede recordar que este motivo está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (DO 2006, L 204, p. 23), que, en su artículo 2, apartado 1, letra b), define expresamente el concepto de discriminación indirecta por razón de sexo, y no en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/78, único acto al que se refiere dicha cuestión.
- 49 Además, la resolución de remisión no contiene indicaciones que permitan delimitar el supuesto fáctico en el que se basa la segunda cuestión ni las razones por las que una respuesta a esta cuestión, que se añadiría a la respuesta a la primera cuestión, sería necesaria para la solución del litigio principal.
- 50 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de la segunda cuestión prejudicial.

### **Costas**

- 51 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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 (Gran Sala) declara:

**El artículo 2, apartado 2, letra a), 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,**

**debe interpretarse en el sentido de que**

**una norma interna de una administración municipal que prohíbe, de manera general e indiferenciada, a los miembros del personal de dicha administración el uso visible, en el lugar de trabajo, de cualquier signo que revele, en particular, convicciones filosóficas o religiosas puede estar justificada por la voluntad de dicha administración de establecer, teniendo en cuenta el contexto que le es propio, un entorno administrativo totalmente neutro, siempre que dicha norma sea adecuada, necesaria y proporcionada, a la luz de ese contexto y habida cuenta de los diferentes derechos e intereses en juego.**

Firmas

---

\* Lengua de procedimiento: francés.