



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. YVES BOT  
presentadas el 18 de julio de 2013<sup>1</sup>

**Asunto C-356/12**

**Wolfgang Glatzel**  
**contra**  
**Freistaat Bayern**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Alemania)]

«Directiva 2006/126/CE — Normas mínimas de aptitud física y mental para la conducción de vehículos de motor — Candidato a la expedición de un permiso de conducción de las categorías C1 y C1 E que debe tener una agudeza visual de, al menos, el 0,1 para el ojo que esté en peores condiciones — Inexistencia de excepciones incluso para las personas que ven correctamente con ambos ojos y disponen de un campo visual normal — Artículos 20, 21 y 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión — Principio de igualdad de trato — Principio de prohibición de discriminación por razón de discapacidad — Validez del anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126/CE»

1. Mediante la presente remisión prejudicial se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la validez del anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre el permiso de conducción,<sup>2</sup> en su versión modificada por la Directiva 2009/113/CE de la Comisión, de 25 de agosto de 2009, que modifica la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el permiso de conducción (en lo sucesivo, «Directiva 2006/126»),<sup>3</sup> a la luz de los artículos 20, 21, apartado 1, y 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.<sup>4</sup>

2. El anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126 exige que los candidatos que soliciten un permiso de conducción de las categorías C1 y C1 E dispongan de una agudeza visual, previa corrección de, al menos 0,8, para el ojo que esté en mejores condiciones y de al menos 0,1 para el ojo que esté en peores condiciones. Pues bien, al recurrente en el litigio principal se le denegó un permiso de conducción para dichas categorías porque sufre una ambliopía unilateral,<sup>5</sup> lo que supone que, previa corrección, dispone de una agudeza visual inferior a 0,1 para el ojo que está en peores condiciones.

3. El Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Alemania) alberga dudas sobre la conformidad de dichos requisitos físicos con el principio de igualdad de trato y, en particular con el principio de no discriminación por razón de discapacidad y del principio de integración de las personas discapacitadas.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 403, p. 18.

3 — DO L 223, p. 31.

4 — En lo sucesivo, «Carta».

5 — La ambliopía unilateral es una pérdida funcional importante de la visión de un ojo que afecta principalmente a la visión central, mientras que la visión periférica suele permanecer normal.

4. En las presentes conclusiones expondré los motivos por los que creo que, aunque la situación del recurrente en el litigio principal puede estar comprendida en el concepto de discapacidad, el anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126 es conforme a los artículos 20, 21, apartado 1, y 26 de la Carta.

## I. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

5. La Directiva 2006/126 establece, en particular, las distintas categorías de permiso de conducción. El artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva, tiene el siguiente tenor:

«[...]

d) Categoría C1:

automóviles distintos de los de las categorías D1 y D, cuya masa máxima autorizada supere los 3.500 kg, pero no sobrepase los 7.500 kg, y que se hayan diseñado y construido para el transporte de un máximo de ocho personas sin incluir al conductor; los automóviles que se puedan conducir con un permiso de la categoría C1 podrán llevar enganchado un remolque cuya masa máxima autorizada no supere los 750 kg.

e) Categoría C1E:

- sin perjuicio de las normas de homologación para los vehículos correspondientes, conjuntos de vehículos acoplados compuestos por un vehículo tractor incluido en la categoría C1 y por un remolque o semirremolque cuya masa máxima autorizada supere los 750 kg siempre que la masa autorizada del conjunto no supere los 12.000 kg.
- sin perjuicio de las normas de homologación para los vehículos correspondientes, conjuntos de vehículos acoplados compuestos por un vehículo tractor incluido en la categoría B y por un remolque o semirremolque cuya masa máxima autorizada supere los 3.500 kg, siempre que la masa autorizada del conjunto no supere los 12.000 kg.
- La edad mínima para las categorías C1 y C1 E se establece en 18 años, sin perjuicio de las disposiciones relativas a la conducción de estos vehículos de la Directiva 2003/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera [por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 3820/85 del Consejo y la Directiva 91/439/CE del Consejo y se deroga la Directiva 76/914/CEE]; [6]

[...]».

6. La Directiva 2006/126 también tiene por objeto responder a los requisitos de la seguridad de la circulación vial, estableciendo las condiciones mínimas en las cuales puede expedirse o renovarse el permiso de conducción, condiciones que varían de una categoría de permiso de conducción a otra.

7. El artículo 7, apartado 1, letra a), de dicha Directiva dispone que sólo se expedirá un permiso de conducción a los solicitantes que hayan aprobado una prueba de control de aptitud y comportamiento, una prueba de control de conocimientos y que cumplan determinadas normas médicas, con arreglo a lo dispuesto en los anexos II y III de dicha Directiva. El artículo 7, apartado 3, letra a), de la Directiva 2006/126 establece que la renovación del permiso de conducción a la expiración de su validez administrativa estará sujeta al respeto continuado de las normas mínimas de aptitud física y mental para conducir que figuran en el anexo III de dicha Directiva para los permisos de conducción de las categorías C, CE, C1, C1 E, D, D E, D1 y D1 E.

8. El anexo III de la Directiva 2006/126 establece las normas mínimas relativas a la aptitud física y mental para la conducción de vehículos de motor. Define las condiciones en las cuales debe expedirse el permiso de conducción. Con este objeto, distribuye las categorías de permisos de conducción en dos grupos y las condiciones aplicables al candidato que solicite un permiso de conducción serán distintas según el grupo al que pertenezca.

9. Así pues, el grupo 1 incluye a los conductores de vehículos de las categorías A, A 1, A 2, A M, B, B 1 y B E. El grupo 2 engloba a los conductores de vehículos de las categorías C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 y D1 E.

10. En cuanto las revisiones médicas de la visión, el anexo III de la Directiva 2006/126 dispone lo siguiente:

«6. Los candidatos a un permiso de conducción deberán someterse a las investigaciones apropiadas que garanticen que poseen una agudeza visual adecuada para la conducción de vehículos de motor. Cuando haya algún motivo para dudar de que el candidato posee una capacidad visual adecuada, deberá ser examinado por una autoridad médica competente. En este examen se deberá prestar especial a lo siguiente: agudeza visual, campo visual, visión crepuscular, deslumbramiento y sensibilidad al contraste, diplopía y otras funciones visuales que pueden afectar a la seguridad de la conducción.

Podrá considerarse la concesión de permisos de conducción a conductores del grupo 1 en “casos excepcionales” en los que no se cumpla la norma relativa al campo visual o la relativa a la agudeza visual; en tales casos, el conductor deberá ser examinado por una autoridad médica competente para demostrar que no hay ninguna otra alteración de la función visual, con inclusión del deslumbramiento, la sensibilidad al contraste y la visión crepuscular. El conductor o candidato deberá someterse además a una prueba práctica satisfactoria efectuada por una autoridad competente.

#### Grupo 1

6.1. Los candidatos a la expedición o renovación de un permiso de conducción deberán poseer una agudeza visual binocular, si es preciso mediante lentes correctoras, de al menos 0,5 con ambos ojos a la vez.

Además, el campo visual horizontal deberá ser como mínimo de 120 grados, la extensión deberá ser como mínimo de 50 grados a la izquierda y a la derecha y de 20 grados arriba y abajo. No deberá haber ningún defecto dentro del radio de los 20 grados centrales.

Si se descubre o declara una enfermedad ocular progresiva, se podrá expedir o renovar el permiso de conducción supeditado a un reconocimiento periódico del candidato, efectuado por una autoridad médica competente.

- 6.2. Los candidatos a la expedición o renovación de un permiso de conducción que padezcan una pérdida funcional total de la visión de un ojo o que utilicen solamente un ojo, por ejemplo en casos de diplopía, deberán poseer una agudeza visual de al menos 0,5, si es preciso mediante lentes correctoras. La autoridad médica competente deberá certificar que esta situación de visión monocular lleva presente el tiempo suficiente para que el interesado se haya adaptado y que el campo visual del ojo en cuestión cumple el requisito establecido en el [número] 6.1.
- 6.3. Tras una diplopía recientemente aparecida o tras la pérdida de visión de un ojo, deberá transcurrir un período de adaptación adecuado (por ejemplo, de seis meses) durante el que no estará permitida la conducción. Una vez transcurrido este período, la conducción se permitirá solo previo dictamen favorable de expertos de la visión y de la conducción.

## Grupo 2

- 6.4. Los candidatos a la expedición o renovación de un permiso de conducción deberán poseer una agudeza visual, si es preciso mediante lentes correctoras, de al menos 0,8 en el ojo que esté en mejores condiciones y de al menos 0,1 en el ojo que esté en peores condiciones. Si se utilizan lentes correctoras para alcanzar los valores de 0,8 y 0,1, la agudeza mínima (0,8 y 0,1) se deberá obtener mediante gafas cuya potencia no podrá exceder de + 8 dioptrías o bien mediante lentes de contacto. Se deberá tolerar bien la corrección.

Además, el campo visual horizontal con ambos ojos deberá ser como mínimo de 160 grados y la extensión deberá ser como mínimo de 70 grados a la izquierda y a la derecha y de 30 grados arriba y abajo. No deberá haber ningún defecto dentro del radio de los 30 grados centrales.

No deberá expedirse ni renovarse el permiso de conducción a ningún candidato o conductor que padezca de trastornos de la sensibilidad al contraste o de diplopía.

Tras una pérdida importante de visión de un ojo, deberá transcurrir un período de adaptación adecuado (por ejemplo, de seis meses) durante el que no estará permitida la conducción. Una vez transcurrido este período, la conducción se permitirá solo previo dictamen favorable de expertos de la visión y de la conducción.»

## B. Derecho alemán

11. El artículo 2, apartado 2, primera frase de la Straßenverkehrsgesetz (Ley de circulación vial), de 5 de marzo de 2003,<sup>7</sup> en su versión modificada por última vez por el artículo 2, apartado 118, de la Ley de 22 de diciembre de 2011,<sup>8</sup> dispone que deberá expedirse el permiso de conducción para la categoría de que se trate en particular cuando el candidato sea apto para conducir vehículos de motor.
12. En virtud del artículo 2, apartado 4, primera frase, de dicha Ley, será apta para conducir vehículos de motor cualquier persona que cumpla las condiciones físicas y mentales exigidas al efecto y que no haya cometido infracciones graves o reiteradas de las normas sobre circulación vial o de las disposiciones penales.

7 — BGBl. 2003 I, p. 310, 919.

8 — BGBl 2011 I, p. 3044.

13. Los requisitos concretos que una persona debe cumplir para que se la considere apta para conducir vehículos de motor están regulados en el Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung) [Reglamento relativo al acceso de las personas a la circulación vial (Reglamento del permiso de conducción)] de 13 de diciembre de 2010,<sup>9</sup> en su versión resultante del Reglamento de 26 de junio de 2012.<sup>10</sup> El artículo 12, apartado 1, del FeV dispone que, para la conducción de vehículos de motor, la visión del candidato debe cumplir los requisitos establecidos en el anexo 6 del FeV.

14. A este respecto, el número 2.2.1 de dicho anexo 6 prevé que conviene corregir, siempre que sea posible y se tolere bien, cualquier defecto visual, respetando en todo caso los valores mínimos siguientes de agudeza visual: agudeza del ojo que esté en mejores condiciones y agudeza visual binocular: 0,8; agudeza del ojo que esté en peores condiciones: 0,5. En determinados casos particulares, habida cuenta de la experiencia en la conducción y en la utilización del vehículo, la agudeza visual del ojo que esté en peores condiciones podrá ser inferior a 0,5 para las categorías C, CE, C1 y C1E, si bien no podrá rebasar el límite de 0,1. En tal caso será preciso realizar una revisión oftalmológica.

15. El órgano jurisdiccional remitente señala que el legislador alemán ha transpuesto las exigencias establecidas en la Directiva 2006/126 en materia de agudeza visual imponiendo condiciones más estrictas en lo que respecta a la agudeza visual del ojo que esté en peores condiciones de acuerdo con lo establecido en el anexo III, número 5, de dicha Directiva, al considerar aceptable la agudeza visual mínima del ojo que esté en peores condiciones únicamente en ciertos casos y con sujeción a determinadas condiciones restrictivas de fondo y procedimiento.

16. En virtud del número 2.3 del anexo 6 del FeV, cuando se produzca una nueva pérdida de visión, deberá respetarse un período de adaptación de una duración adecuada durante el cual estará prohibida la conducción de vehículos de motor. Transcurrido dicho período, la conducción de dichos vehículos sólo estará autorizada una vez que el interesado haya realizado una revisión oftalmológica y haya recibido asesoramiento.

17. Por último, el artículo 74, apartado 1, número 1, del FeV establece que las autoridades superiores competentes del Land, las autoridades designadas por éstas o los órganos competentes con arreglo al Derecho del Land podrán establecer excepciones en determinados casos particulares o, con carácter general, para determinados tipos de solicitantes, a menos que sus efectos no se limiten al territorio del Land y que sea preciso adoptar una decisión uniforme. De acuerdo con el número 2 de dicha disposición, el Ministerio Federal de Transportes, Construcción y Desarrollo Urbano también podrá establecer excepciones a todas las disposiciones del FeV, cuando las autoridades del Land no sean competentes para ello en virtud del número 1 de la citada disposición. Dicho Ministerio establecerá excepciones generales por reglamento no sujeto a la autorización del Bundesrat, previa consulta con las autoridades superiores competentes de los Länder.

## **II. Hechos del litigio principal y cuestión prejudicial**

18. Mediante resolución de 28 de abril de 2010, al Sr. Glatzel le fue retirado el permiso de conducción por haber conducido bajo los efectos del alcohol.

9 — BGBl. 1998 I, p. 2214.

10 — BGBl 2012 I, p. 1394; en lo sucesivo, «FeV».

19. Mediante resolución de 2 de noviembre de 2010 el Landratsamt Schwandorf estimó la solicitud del Sr. Glatzel de expedición de un nuevo permiso de conducción para las categorías comprendidas en el grupo 1, en el sentido del anexo III de la Directiva 2006/126, es decir, las categorías A, A1 y BE, así como a las categorías nacionales M, L y S, que confieren el derecho a conducir bicicletas dotadas con un motor aumentador, motocicletas ligeras y vehículos de motor ligeros que puedan alcanzar una velocidad máxima de fabricación de 45 km/h y tractores de obra o agrícolas con una velocidad máxima de fabricación de 25 km/h y 32 km/h respectivamente.

20. Por otra parte, en esa misma resolución se denegó al Sr. Glatzel la expedición de un nuevo permiso de conducción para las categorías C1 y C1E, ya que una revisión oftalmológica había determinado que sufría de una ambliopía unilateral. Aunque su agudeza visual central en el ojo izquierdo estaba en 1,0 (es decir, que poseía agudeza visual plena) y la agudeza visual binocular también alcanzaba ese valor, con el ojo derecho el Sr. Glatzel sólo era capaz de distinguir movimientos de la mano. Por lo tanto, no cumplía los requisitos previstos por el Derecho alemán para la expedición de un permiso de conducción de las categorías C1 y C1E.

21. El Sr. Glatzel impugnó en vano dicha resolución. Por consiguiente interpuso un recurso ante el Verwaltungsgericht Regensburg por el que solicitó la anulación de una parte de la resolución de 2 de noviembre de 2010 y que se le expidiera un permiso de conducción para las categorías C1 y C1E. Dicho recurso fue desestimado mediante sentencia de 20 de junio de 2011 por no poseer el Sr. Glatzel la agudeza visual mínima de 0,5 que entonces exigía el Derecho alemán.

22. El Sr. Glatzel recurrió en apelación dicha sentencia ante el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof. Dicho órgano jurisdiccional solicitó a un servicio oftalmológico que emitiera un informe pericial para determinar la situación actual de la visión del Sr. Glatzel y comprobar si y hasta qué punto éste estaba en condiciones de compensar las limitaciones existentes, en este caso en su visión espacial, y si la compensación se efectuaba al margen de su voluntad. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente quiso que se determinara a través de otro informe pericial si, desde el punto de vista científico, existían razones justificadas para denegar la expedición del permiso de conducción de las categorías C1 y C1E a las personas con visión anatómica o funcionalmente monocular aunque dichas personas sean capaces de compensar, de manera acreditada y suficiente, las eventuales alteraciones de su visión. El Bayerischer Verwaltungsgerichtshof también deseaba saber las condiciones que debían cumplirse para que la conducción por dichas personas de vehículos comprendidos en tales categorías no constituyera una amenaza adicional para la seguridad vial con respecto a personas que no tienen la visión alterada en absoluto.

23. Tras la elaboración de dichos informes y una vez celebrada la vista ante él, el órgano jurisdiccional remitente consideró que procedía admitir la solicitud del Sr. Glatzel, es decir anular las resoluciones administrativas y la sentencia del Verwaltungsgericht Regensburg y expedirle un permiso de conducción para las categorías C1 y C1E. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, la disposición del Derecho alemán que se opone a que se expida dicho permiso de conducción es nula por ser contraria al principio de no discriminación por razón de discapacidad. Sin embargo, dado que dicha disposición constituye una transposición en el ordenamiento jurídico alemán de lo dispuesto en el anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126, surge la duda de la validez de dicho número.

24. En dichas circunstancias, el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es compatible con los artículos 20, 21, apartado 1, y 26 de la Carta [...] el número 6.4 del anexo III de la Directiva 2006/126 [...], en la medida en que esta disposición (sin admitir excepciones) exige a los candidatos a obtener un permiso de conducción de las categorías C1 y C1E una agudeza visual mínima de 0,1 en el ojo que esté en peores condiciones, aunque dichas personas vean con ambos ojos y con los dos posean un campo visual normal?»

### III. Análisis

25. Mediante la presente petición de decisión prejudicial se solicita al Tribunal de Justicia que examine la conformidad del anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126 con los artículos 20, 21, apartado 1, y 26 de la Carta. Más concretamente, se solicita que declare si el umbral mínimo de agudeza visual que se exige al candidato a la expedición de un permiso de conducción de las categorías C1 o C1E es válido a la luz de dichas disposiciones.

26. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si imponer este umbral a un candidato comprendido en el grupo 2 definido por dicha Directiva es contrario al principio de no discriminación por razón de discapacidad y, con carácter más general, al principio de igualdad de trato en la medida en que dicha Directiva trata de forma distinta a los candidatos del grupo 2 y a los del grupo 1.

27. Examinaré la validez del anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126, en primer lugar, a la luz de los artículos 21, apartado 1, y 26 de la Carta, y, en segundo lugar, a la luz de su artículo 20.

*A. Sobre la validez del anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126 a la luz de los artículos 21, apartado 1, y 26 de la Carta*

28. El examen de la cuestión prejudicial planteada requiere que nos centremos en primer lugar en la aplicación de los artículos 21, apartado 1, y 26 de la Carta a las circunstancias del litigio principal. En efecto, si una situación como la del Sr. Glatzel, que sufre una deficiencia visual, no está comprendida en el concepto de discapacidad, la validez del anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126 no podrá examinarse a la luz de dichas disposiciones.

#### 1. Sobre el concepto de discapacidad

29. El concepto de discapacidad no está definido en la Carta ni tampoco en los tratados y en el Derecho derivado. En el marco de la aplicación del principio de no discriminación por razón de discapacidad en materia de empleo y, en particular, 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,<sup>11</sup> el Tribunal de Justicia ha tenido la ocasión de ofrecer una definición de este concepto. Así pues, al precisar la definición que había establecido en la sentencia de 11 de julio de 2006, *Chacón Navas*,<sup>12</sup> el Tribunal de Justicia ha declarado recientemente, en la sentencia de 11 de abril de 2013, *HK Danmark*,<sup>13</sup> que el concepto de discapacidad debe entenderse en el sentido de que se refiere a una limitación, derivada en particular de dolencias físicas, mentales o psíquicas 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.<sup>14</sup>

30. En mi opinión, para establecer si la situación del Sr. Glatzel está comprendida en el concepto de discapacidad, no conviene alejarse de la definición desarrollada por el Tribunal de Justicia en esas sentencias.

31. En efecto, en primer lugar no puede ignorarse que, en la gran mayoría de los casos, la solicitud de expedición de un permiso de conducción de las categorías C1 o C1E tiene por objeto que la persona interesada pueda acceder a la profesión de conductor de camiones. La posesión de un permiso de estas categorías es una condición previa para el ejercicio de dicha profesión. Constituye en este

11 — DO L 303, p. 16.

12 — Asunto C-13/05, apartado 43.

13 — Asunto C-335/11 y C-337/11.

14 — Apartado 38.

sentido y sin lugar a dudas una condición de acceso a la citada profesión en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/78. Por lo demás, lo mismo sucede con las demás categorías de permisos de conducción comprendidas en el grupo 2 que incluyen los permisos que autorizan a conducir vehículos que transporten más de ocho personas, como autocares, autobuses para transporte colectivo, con o sin remolque.

32. Por consiguiente, en mi opinión parece que el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre si la situación del Sr. Glatzel está comprendida en el concepto de discapacidad en el marco de una eventual discriminación en lo que respecta a las condiciones de acceso a un empleo. Por otro lado, así parece deducirse, en mi opinión, de la petición de decisión prejudicial, ya que el órgano jurisdiccional remitente se refiere expresamente a la integración profesional de las personas con discapacidad y al acceso a la profesión de conductor de camiones.<sup>15</sup>

33. Asimismo, es básico que este concepto, que es un concepto del Derecho de la Unión, se interprete de forma uniforme en el ordenamiento jurídico de la Unión, sobre todo porque la Directiva 2000/78 fue adoptada sobre la base del artículo 13 CE, en el que se inspira directamente el artículo 21, apartado 1, de la Carta.<sup>16</sup>

34. En este caso, considero que la situación del Sr. Glatzel está efectivamente comprendida en el concepto de discapacidad.

35. En mi opinión, de la definición establecida por el Tribunal de Justicia y por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>17</sup> se deduce que la discapacidad no debe apreciarse en función del grado de deficiencia de que se trata, sino a la luz de las consecuencias de dicha deficiencia cuando se manifiesta en un contexto social, en un entorno determinado. Por consiguiente, debemos centrar nuestra atención sobre estas consecuencias y no sobre la propia deficiencia. Cuando la interacción entre una deficiencia –o una dolencia, retomando el término utilizado por el Tribunal de Justicia– y un entorno particular tiene como consecuencia limitar la actividad de la persona afectada de modo que ésta ya no puede participar de forma plena y efectiva en la vida profesional en igualdad de condiciones con los demás trabajadores, nos encontramos ante una discapacidad.

36. Por consiguiente, una deficiencia o dolencia física, mental o psíquica no constituye en todo caso una discapacidad. Todo depende del entorno en el que la persona afectada se desenvuelva y de los obstáculos a los que se enfrente cuando su deficiencia entra en contacto con el entorno.<sup>18</sup>

37. Por el contrario, aplicado a la situación del Sr. Glatzel, este análisis me lleva a considerar que la deficiencia que sufre sí que está comprendida en el concepto de discapacidad.

38. En efecto, el Sr. Glatzel sufre una ambliopía que afecta a la visión de su ojo derecho. Así pues, previa corrección, tiene una visión en el ojo derecho inferior a 0,1 y sólo puede percibir los movimientos de la mano. La ambliopía no entraña forzosamente una molestia para la vida cotidiana. Las personas que, como el Sr. Glatzel, han nacido con dicha deficiencia, han aprendido a compensar la visión del ojo deficiente con el otro ojo y pueden desenvolverse casi con total normalidad en la sociedad.

15 — Apartados 37 y 38 de la resolución de remisión.

16 — Véanse las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17).

17 — Véase 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), que, en su considerando e), define la discapacidad como «[resultante] de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás».

18 — Prueba de ello es que el almirante Nelson, que se quedó tuerto durante el sitio de Calvi en 1794, pudo continuar dirigiendo a sus hombres y ganó la batalla de Trafalgar en 1805. Sufriendo objetivamente una deficiencia visual, ésta no constituyó una discapacidad en dichas circunstancias.

39. No es menos cierto que la ambliopía no permite a quien se encuentra en una situación como la del Sr. Glatzel acceder a la profesión de conductor de camiones, dado que no cumple los requisitos exigidos para la expedición de un permiso de conducción de las categorías C1 y C1E. En este caso, esta deficiencia constituye una discapacidad en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia dado que la interacción entre dicha deficiencia y ese entorno particular le impide participar de forma plena y efectiva en una actividad profesional que, en definitiva, es común.

40. Por consiguiente, la situación del litigio principal está efectivamente comprendida en el concepto de discapacidad, de modo que resultan aplicables los artículos 21, apartado 1, y 26 de la Carta. Procede comprobar ahora si la imposición por el legislador de la Unión de un umbral mínimo de agudeza visual a efectos de la expedición de un permiso de conducción de las categorías C1 y C1E constituye una discriminación y si esta resulta contraria al principio de integración de las personas con discapacidad.

## 2. Sobre la vulneración de los artículos 21, apartado 1, y 26 de la Carta

41. Conforme a reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha reconocido siempre al legislador de la Unión, en el marco del control de legalidad que debe realizar, una amplia facultad de apreciación en cuanto a la naturaleza y al alcance de las medidas que deben adoptarse en los ámbitos de actuación de la Unión Europea. Así pues, dado que las autoridades de la Unión disponen de una amplia facultad de apreciación, en particular, en cuanto a la apreciación de hechos de carácter científico y técnico de gran complejidad para determinar la naturaleza y alcance de las medidas que adopten, el control del juez de la Unión debe limitarse a examinar si, al ejercer dicha facultad de apreciación, dichas autoridades incurrieron en error manifiesto o desviación de poder o, también, si rebasaron manifiestamente los límites de su facultad de apreciación. En tal contexto, el juez de la Unión no puede sustituir la apreciación de los hechos de carácter científico y técnico efectuada por las instituciones, únicas a quienes el Tratado encomendó dicha tarea, por la suya propia.<sup>19</sup>

42. No es menos cierto que el legislador de la Unión está obligado a respetar los derechos fundamentales y que, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones a tales derechos cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás, de conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta.

43. Considero que tal circunstancia concurre en el caso de autos.

44. En particular, las normas que establece la Directiva 2006/126 contribuyen a aumentar la seguridad de la circulación vial.<sup>20</sup> Más concretamente, para cumplir ciertos imperativos de seguridad vial, el legislador de la Unión ha establecido las condiciones mínimas de expedición de los permisos de conducción,<sup>21</sup> condiciones que están recogidas, en particular, en el anexo III, número 6.4, de dicha Directiva.

19 — Véase, en particular, la sentencia de 15 de octubre de 2009, *Enviro Tech (Europe)* (C-425/08, Rec. p. I-10035), apartado 47 y la jurisprudencia citada.

20 — Véase el segundo considerando de dicha Directiva.

21 — Véase el octavo considerando de dicha Directiva.

45. El aumento de la seguridad de la circulación vial constituye, sin lugar a dudas, un objetivo de interés general.<sup>22</sup> A este respecto, a raíz de su tercer programa de acción de seguridad vial, la Comisión Europea publicó en 2010 una comunicación para insistir en la necesidad de reforzar las medidas encaminadas a aumentar la seguridad de la circulación vial.<sup>23</sup> En efecto, según las últimas estadísticas, 75 personas fallecen aún cada día en las carreteras y por cada persona que fallece en la red vial europea, otras diez personas sufren lesiones graves como lesiones cerebrales o medulares.<sup>24</sup>

46. Por otro lado, es innegable que la conducción en general, y la conducción de vehículos con un gálibo como el de los camiones en particular, exigen una buena visión, que presupone, en sí misma, una buena agudeza visual y un campo visual no alterado.

47. En efecto, la agudeza visual es la capacidad de discernir pequeños detalles desde una distancia alejada, generalmente de entre 3 y 6 metros. Se considera el elemento más importante de la visión.<sup>25</sup> Por su parte, el campo visual es la percepción del espacio visto por un ojo inmóvil. Un campo visual no alterado permite detectar objetos, luces, colores o movimientos alejados del punto de enfoque del ojo.

48. Por consiguiente, es fundamental disponer de una buena visión cuando se ejerce una profesión como la de conductor de camiones en la que el conductor pasa la mayor parte de su tiempo de trabajo en la red vial. La visión puede necesitarse en condiciones meteorológicas que a veces resultan complicadas, como cuando llueve o con niebla espesa. Disponer de una visión que le permita reaccionar del mejor modo posible ante los imprevistos a los que un conductor puede enfrentarse es primordial.

49. Por lo tanto, la vista sigue siendo la función más importante para la conducción de vehículos<sup>26</sup> y, en mi opinión, es evidente el vínculo que existe entre una buena visión y la seguridad de la circulación vial.

50. A la luz de estas consideraciones, el legislador de la Unión estableció umbrales mínimos de agudeza visual por debajo de los cuales no pueden expedirse permisos de conducción de las categorías C1 y C1E. En primer lugar, en el marco de la Directiva 91/439/CEE,<sup>27</sup> la Comisión estableció estos umbrales mínimos que deben cumplir los candidatos a la expedición de permisos de conducción. Posteriormente, dado que el artículo 8 de la Directiva 2006/126 permitía adaptar al progreso científico y técnico su anexo III, el legislador de la Unión acudió a un comité de expertos, el grupo de trabajo «Visión», para examinar si era necesario modificar dichos umbrales.

51. Dicho grupo de trabajo era perfectamente consciente del papel integrador que puede suponer contar con el permiso de conducción y, a este respecto, señaló desde el principio de su informe que, por este motivo, las condiciones mínimas de aptitud no deben ser tan estrictas como para excluir sin motivos válidos a algunos conductores.<sup>28</sup> Por consiguiente, era necesario hallar el equilibrio entre el objetivo de aumentar la seguridad de la circulación vial y la movilidad de las personas.

22 — Véase la sentencia de 22 de octubre de 2009, Comisión/Portugal (C-438/08, Rec. p. I-10219), apartado 48 y la jurisprudencia citada. Véanse, en ese sentido, las sentencias de 19 de mayo de 2011, Grasser (C-184/10, Rec. p. I-4057), apartado 26, y de 13 de octubre de 2011, Apelt (C-224/10, Rec. p. I-9601), apartado 47.

23 — Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de julio de 2010, titulada «Hacia un espacio europeo de seguridad vial: orientaciones políticas sobre seguridad vial 2011-2020» [COM(2010) 389 final].

24 — Véase el comunicado de prensa de la Comisión de 19 de marzo de 2013, disponible en la siguiente dirección de Internet: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-236\\_es.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-236_es.htm?locale=FR).

25 — Véase el informe del grupo de trabajo «Visión» del mes de mayo de 2005, titulado «New standards for the visual functions of drivers», disponible en la siguiente dirección de Internet: [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/behavior/doc/new\\_standards\\_final\\_version\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/behavior/doc/new_standards_final_version_en.pdf), p. 6.

26 — *Ibidem*, p. 4.

27 — Directiva del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el permiso de conducción (DO L 237, p. 1).

28 — Véase el informe del grupo de trabajo «Visión», antes mencionado, p. 4.

52. Tras el dictamen emitido por el citado grupo de trabajo, el legislador de la Unión adoptó la Directiva 2009/113 por la que se modificaba la Directiva 2006/126, en su versión original, y, en particular, su anexo III. Así pues, se decidió en particular modificar los umbrales mínimos de agudeza visual conforme a los cuales pueden expedirse permisos de conducción comprendidos en el grupo 2. Dichos umbrales se fijaron, previa corrección, en al menos el 0,8 para el ojo que esté en mejores condiciones y al menos el 0,1 para el ojo que esté en peores condiciones, inicialmente fijado en 0,5.

53. Habida cuenta del estrecho vínculo entre la función visual y la seguridad en las redes viales, no cabe duda de que la imposición de estos umbrales resulta necesaria para contribuir a aumentar la seguridad de la circulación vial. En particular, en lo que respecta al caso de una persona como el Sr. Glatzel, que sufre una ambliopía unilateral, procede señalar que dicha deficiencia afecta directamente a la función visual de la persona interesada. En este caso, el Sr. Glatzel, que únicamente puede percibir con su ojo ambliope el movimiento de la mano, tiene una agudeza visual inferior a 0,1 en dicho ojo. Según la clasificación que utiliza la Organización Mundial de la Salud, se considera que dicha agudeza entraña una deficiencia visual severa de la categoría 2, categoría previa a la de la ceguera.<sup>29</sup>

54. Aunque la ambliopía unilateral no constituye forzosamente una molestia para la vida cotidiana, podría considerarse, en el contexto particular de la conducción, un peligro potencial para la persona que la sufre y para los demás usuarios de la red vial. En efecto, en su informe, el grupo de trabajo «Visión» señaló que, si bien es cierto que la conducción puede considerarse una actividad que exige visión binocular, no es menos cierto que, habida cuenta la responsabilidad que asumen los conductores del grupo 2 –procede recordar que dichos conductores utilizan vehículos de gran galíbo de más de 3,5 toneladas de peso que transportan mercancías o incluso vehículos que transportan más de ocho pasajeros–, éstos deben poder disponer de un «ojo de reserva», es decir, de un ojo capaz de percibir por sí solo el entorno en caso de que estos conductores pierdan de pronto la visión del otro ojo. Por consiguiente, el grupo de trabajo «Visión» consideró que una agudeza visual mínima de 0,1 debería ser suficiente para permitir al conductor del camión o del autobús reaccionar y detener su vehículo con total seguridad.<sup>30</sup>

55. El legislador de la Unión siguió el dictamen de los expertos y, por lo tanto, exige a los conductores comprendidos en el grupo 2 que dispongan de una agudeza visual, previa corrección, de al menos 0,8 para el ojo que esté en mejores condiciones y de, al menos, 0,1 para el que esté en peores condiciones.

56. En mi opinión, la imposición de estos umbrales no va más allá de lo necesario para lograr el objetivo de aumentar la seguridad de la circulación vial. En primer lugar, la prevención en el ámbito de la seguridad de la circulación vial desempeña una función determinante y pasa, asimismo, por un examen cuidadoso de las aptitudes físicas y mentales de los conductores de vehículos como los comprendidos en las categorías C1 y C1E. Sin duda, los umbrales mínimos de agudeza visual contribuyen a prevenir los riesgos vinculados a la conducción. En cuanto a la fijación de dichos umbrales, los expertos son, en mi opinión, quienes mejor pueden determinar si una persona posee una agudeza visual suficiente para conducir de forma completamente segura esos vehículos. Por otra parte, procede recordar que el artículo 8 de la Directiva 2006/126 prevé expresamente que tales umbrales podrán adaptarse a la luz del progreso científico y técnico, como ha sucedido recientemente.<sup>31</sup>

29 — Véanse las siguientes direcciones de Internet: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2008/fr/H53-H54> y <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs282/fr/>.

30 — Véase el informe del grupo de trabajo «Visión», antes mencionado, p. 23.

31 — Véase el punto 52 de las presentes conclusiones.

57. Por lo tanto, a la luz del objetivo de aumento de la seguridad de la circulación vial que persigue la Directiva 2006/126, de los elementos de los que disponía el legislador de la Unión y de la amplia facultad de apreciación de que dispone en esta materia, considero que estableció de forma legítima tales requisitos y que estos justifican una limitación a los artículos 21, apartado 1, y 26 de la Carta.

58. Por consiguiente, habida cuenta de los elementos anteriores, considero que el anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126, que establece las condiciones de aptitud visual para la expedición de un permiso de conducción de las categorías C1 y C1E, es conforme a los artículos 21, apartado 1, y 26 de la Carta.

*B. Sobre la validez del anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126 a la luz del artículo 20 de la Carta*

59. El órgano jurisdiccional remitente desea asimismo que se determine si el anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126 es contrario al principio de igualdad de trato, consagrado en el artículo 20 de la Carta, en la medida en que los conductores comprendidos en el grupo 2 son tratados de forma distinta a los conductores comprendidos en el grupo 1. En efecto, para estos últimos, sólo se exige un umbral mínimo de agudeza visual para la visión binocular. Por consiguiente, únicamente los candidatos a la expedición de un permiso de conducción comprendido en el grupo 2 deben disponer de un «ojo de reserva», sin excepción ninguna.

60. No creo que esta diferencia de trato constituya una infracción del principio de igualdad de trato.

61. En efecto, este principio exige que situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, a no ser que tal trato esté objetivamente justificado.<sup>32</sup> Pues bien, considero que la situación de los conductores comprendidos en el grupo 1 y la de los pertenecientes al grupo 2 no es comparable.

62. El legislador de la Unión ha establecido dos categorías de conductores en función del gálibo del vehículo, del número de pasajeros transportados y de la responsabilidad que, por consiguiente, se deriva de la conducción de estos vehículos. Pues bien, procede recordar que los conductores del grupo 2 conducen vehículos con un gálibo imponente, como camiones o autocares. Como ya señalé en el asunto en que recayó la sentencia *Apelt*, antes citada, esta diferencia entre requisitos físicos y mentales son fáciles de explicar en la medida en que un autobús o un camión no se conduce del mismo modo que un automóvil o que una motocicleta. Las maniobras son más difíciles, la estabilidad en carretera es muy distinta. De igual modo, la responsabilidad de un conductor de autobús se ve incrementada por el número de pasajeros transportados.<sup>33</sup>

63. Por otra parte, la diferencia de situaciones entre los conductores de vehículos comprendidos en el grupo 1 y aquellos incluidos en el grupo 2 también radica en que las consecuencias suelen ser, por lo general, más graves cuando un camión o un autocar está implicado en un accidente de circulación, de lo cual se deriva la necesidad de aplicar condiciones de expedición del permiso de conducción más severas.

64. Por otra parte, los conductores incluidos en el grupo 2 son, en la mayoría de los casos, conductores profesionales que pasan gran parte de su tiempo de trabajo en la red vial. La vigilancia de las aptitudes físicas y mentales de dichos conductores debe ser pues particularmente elevada especialmente en lo que respecta a la función visual, elemento principalmente importante en la conducción prolongada, pues es evidente que trayectos largos inciden de forma significativa en el cansancio y, por consiguiente, en la visión. Por lo demás, como también señaló el Consejo de la Unión Europea en el

32 — Véase la sentencia de 23 de octubre de 2012, *Nelson y otros* (C-581/10 y C-629/10), apartado 33 y la jurisprudencia citada.

33 — Véase el punto 39 de las conclusiones presentadas en dicho asunto.

apartado 29 de sus observaciones, de conformidad con lo dispuesto en el anexo III, número 1.3, de la Directiva 2006/126, los Estados miembros están facultados para aplicar los mismos controles a las aptitudes físicas y mentales de los conductores de vehículos comprendidos en la categoría B que utilicen dicho vehículo con fines profesionales, como taxis y ambulancias.

65. Por lo tanto, dado que la situación de los conductores comprendidos en el grupo 1 no es comparable a la de los conductores del grupo 2, en mi opinión el anexo III, número 6.4, de esta Directiva también es conforme al artículo 20 de la Carta.

#### **IV. Conclusión**

66. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda al Bayerischer Verwaltungsgerichtshof del siguiente modo:

«El anexo III, número 6.4, de la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre el permiso de conducción, en su versión modificada por la Directiva 2009/113/CE de la Comisión, de 25 de agosto de 2009, es conforme con los artículos 20, 21, apartado 1, y 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.»