



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 21 de julio de 2016¹

Asunto C-258/15

Gorka Salaberría Sorondo
contra
Academia Vasca de Policía y Emergencias

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco)

«Procedimiento prejudicial — Igualdad de trato en el empleo y la ocupación — Discriminación por razón de edad — Directiva 2000/78/CE — Límite de edad de 35 años para participar en una oposición para el acceso a la Ertzaintza — Capacidades físicas — Requisito profesional esencial y determinante — Objetivo de garantizar el carácter operativo y el buen funcionamiento del servicio de policía — Objetivo de garantizar un período de actividad razonable antes de la jubilación — Objetivo vinculado al requisito de formación — Proporcionalidad»

I. Introducción

1. Mediante resolución de 1 de abril de 2014,² la Directora General de la Academia Vasca de Policía y Emergencias convocó un procedimiento selectivo para el ingreso en la categoría de Agente de la Escala Básica de la Ertzaintza. Se desprende de la base segunda, apartado 1, letra c), de esta resolución que sólo serán admitidos a participar los candidatos cuya edad esté comprendida entre los 18 y los 35 años en el momento de su inscripción.

2. El Sr. Gorka Salaberría Sorondo, que tenía más de 35 años, presentó su candidatura a la oposición. En un primer momento se le excluyó, pero finalmente se le autorizó a participar con carácter provisional mientras se resolvía el recurso de anulación que interpuso contra la base segunda, apartado 1, letra c), de la resolución de 1 de abril de 2014, por la que se convoca el procedimiento selectivo.³

3. El cuerpo de policía para el que se organizaba el procedimiento selectivo es el de la Ertzaintza. La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,⁴ define las funciones confiadas a las fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y a los Cuerpos de Policía Local. En lo que respecta a las Comunidades Autónomas, el artículo 38, apartado 1, de la Ley Orgánica 2/1986 establece que, dentro de las funciones que les son propias, sus cuerpos de policía «velar[án] por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma, [...]

1 — Lengua original: francés.

2 — *Boletín Oficial del País Vasco* n.º 63, de 1 de abril de 2014.

3 — El Sr. Salaberría Sorondo suspendió la quinta prueba de la oposición, consistente en una entrevista personal. También interpuso un recurso contra esta exclusión, recurso que estaba aún pendiente en el momento en que se presentó la presente petición de decisión prejudicial.

4 — BOE n.º 63 de 14 de marzo de 1986.

vigila[rán] y prote[gerán a las] personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantiza[rán] el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios, [...] inspecci[onarán] las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita, [...] [y usarán] la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma». Los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas ejercen igualmente funciones en colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y, en este concepto, deben, en particular, «velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, [...] participar en las funciones de Policía Judicial [y] vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas». ⁵ En el marco de la intervención simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la policía de las Comunidades Autónomas debe «coopera[r] a la resolución amistosa de los conflictos privados[,] presta[r] [...] auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil, [y] velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza». ⁶

4. La Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, ⁷ enuncia, en lo que atañe a las funciones de la Ertzaintza, que «en el marco de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ertzaintza tiene como misión esencial proteger a las personas y bienes, garantizar el libre ejercicio de sus derechos y libertades y velar por la seguridad ciudadana en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. A tales efectos, ejerce las funciones que a los Cuerpos de Seguridad atribuye el ordenamiento jurídico». ⁸ También se desprende de esta Ley que la Ertzaintza está compuesta de diferentes escalas. La Escala Básica de la Ertzaintza —aquella para la que se organizó la oposición en la que el Sr. Salaberría Sorondo deseó participar— engloba «las tareas ejecutivas que demanden las funciones policiales así como las de mando de uno o más funcionarios de la Escala en servicio operativo». ⁹ La Ley 4/1992 mandata al Gobierno Vasco para que determine «reglamentariamente el cuadro de exclusiones médicas para el ingreso en las escalas y categorías de los Cuerpos que integran la Policía del País Vasco, así como los requisitos de edad y estatura que resulten exigibles». ¹⁰

5. De este modo, el Decreto 120/2010, de 20 de abril, de tercera modificación del Decreto 315/1994, ¹¹ modificó el artículo 4, letra b), del Decreto 315/1994, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Selección y Formación de la Policía del País Vasco, elevando a 35 años el límite de edad de los candidatos autorizados a participar en procedimientos selectivos. ¹²

6. Ante el tribunal remitente, el Sr. Salaberría Sorondo duda de la compatibilidad del artículo 4, letra b), del Decreto 315/1994 modificado de este modo con las disposiciones 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. ¹³

5 — Artículo 38, apartado 2, de la Ley Orgánica 2/1986.

6 — Artículo 38, apartado 3, de la Ley Orgánica 2/1986.

7 — BOE n.º 39 de 15 de febrero de 2012.

8 — Artículo 26, apartado 1, de la Ley 4/1992.

9 — Artículo 106, apartado 1, de la Ley 4/1992.

10 — Disposición adicional octava de la Ley 4/1992.

11 — *Boletín Oficial del País Vasco* n.º 82, de 5 de mayo de 2010.

12 — En su versión inicial, el Decreto 315/1994 fijaba este límite en 30 años antes de que dicho límite fuera modificado por primera vez, en 2002, para elevarlo a 32 años.

13 — DO 2000, L 303, p. 16.

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».¹⁴

8. Por otro lado, dispone que «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».¹⁵

9. No obstante, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78 prevé que «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». Por otro lado, el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2000/78 establece que «los Estados miembros podrán disponer que las diferencias de trato por motivos de edad no constituirán discriminación si están justificadas objetiva y razonablemente, en el marco del Derecho nacional, por una finalidad legítima, incluidos los objetivos legítimos de las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional, y si los medios para lograr este objetivo son adecuados y necesarios». Estas diferencias de trato «podrán incluir, en particular, [...] el establecimiento de una edad máxima para la contratación, que esté basada en los requisitos de formación del puesto en cuestión o en la necesidad de un período de actividad razonable previo a la jubilación».¹⁶

10. Al considerar que la convocatoria era contraria a lo establecido en la Directiva 2000/78, el Sr. Salaberría Sorondo interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 1 de abril de 2014, por la que se convoca procedimiento selectivo para ingreso en la categoría de Agente de la Escala Básica de la Ertzaintza.

11. El tribunal remitente señala que los tribunales nacionales se han pronunciado en varias ocasiones acerca de los límites de edad impuestos para la selección de distintos cuerpos de policía. Él mismo declaró que un límite de edad de 32 años era compatible con la Directiva 2000/78. No obstante, en su sentencia *Vital Pérez*,¹⁷ el Tribunal de Justicia declaró que dicha Directiva se opone a la fijación de un límite de edad de 30 años para la selección de agentes de la policía local del Ayuntamiento de Oviedo. Sin embargo, el tribunal remitente pone de manifiesto que las funciones desempeñadas por la Ertzaintza difieren de las examinadas por el Tribunal de Justicia en el marco de la sentencia *Vital Pérez*,¹⁸ en particular debido a que la Ertzaintza puede tener que ejercer funciones en principio correspondientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.¹⁹ Por otro lado, en el ordenamiento jurídico español los límites de edad varían según los cuerpos y las funciones, pero están fijados en virtud de una apreciación que lleva a cabo el legislador. A escala internacional, el tribunal remitente también observa que las prácticas son particularmente dispares, y que los Estados que no

14 — Artículo 1 de la Directiva 2000/78.

15 — Artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/78.

16 — Artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, letra c), de la Directiva 2000/78.

17 — Sentencia de 13 de noviembre de 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

18 — Sentencia de 13 de noviembre de 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

19 — Las funciones que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se definen en el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1986. Éstas consisten en velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro, vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran, velar por la protección y seguridad de altas personalidades, mantener y restablecer el orden y la seguridad ciudadana, prevenir la comisión de actos delictivos, investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes, captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia y colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública.

fijan límite de edad alguno no son escasos.²⁰ No obstante, el tribunal remitente parece considerar que la actividad policial es una actividad profesional que, debido a su naturaleza, justifica la fijación de un límite máximo para el acceso inicial a una plaza de agente, entendiendo que debe estar en posición de asumir cualquiera de las funciones policiales que caracterizan a una policía integral, como la Ertzaintza.

II. Cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

12. Enfrentado a una dificultad de interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco decidió suspender el procedimiento y, mediante auto recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 1 de junio de 2015, plantearle la cuestión prejudicial siguiente:

«¿La fijación del límite máximo de edad de 35 años como requisito para participar en la convocatoria de acceso a la plaza de agente de la policía autonómica vasca, se ajusta a la interpretación de los artículos 2, apartado 2, 4, apartado 1, y 6, apartado 1, letra c), de la Directiva [2000/78]?»

13. Han presentado observaciones escritas el demandante en el procedimiento principal, la demandada en el procedimiento principal, el Gobierno español, Irlanda, los Gobiernos francés e italiano y la Comisión Europea. Estas partes fueron igualmente oídas en la vista celebrada el 30 de mayo de 2016.

III. Apreciación jurídica

14. En esencia, la cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente es idéntica a la formulada en el asunto *Vital Pérez*,²¹ pero el contexto en el que surge difiere, en el sentido de que hoy no se trata de una policía local, sino de la policía de una Comunidad Autónoma. Pues bien, las funciones son sensiblemente diferentes. Además, el límite de edad pertinente en la sentencia *Vital Pérez*²² era de 30 años. Por su parte, al Sr. Salaberría Sorondo se le opone un límite superior, fijado en 35 años.

15. A pesar de estas diferencias, sobre las que volveré, la sentencia *Vital Pérez*²³ ya ha resuelto un cierto número de puntos preliminares pertinentes en el presente asunto.

16. En primer lugar, una normativa nacional como el Decreto 315/1994 modificado, que la resolución de 1 de abril de 2014 de convocatoria del proceso selectivo no hace sino aplicar, afecta a los requisitos de selección de agentes de policía, al establecer que las personas que tengan más de 35 años no pueden ser admitidas en el cuerpo de la Ertzaintza. Por lo tanto, la Directiva 2000/78 se aplica claramente a esta situación.²⁴

20 — El tribunal remitente cita, a este respecto, los ejemplos de Estados Unidos de América, del Estado de Israel, del Reino de Noruega y de Nueva Zelanda y, en lo que atañe a los Estados miembros de la Unión Europea, del Reino de Noruega Dinamarca, de la República de Finlandia y del Reino de Noruega Suecia.

21 — Sentencia de 13 de noviembre de 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

22 — Sentencia de 13 de noviembre de 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

23 — Sentencia de 13 de noviembre de 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

24 — Véase, por analogía, la sentencia de 13 de noviembre de 2014, *Vital Pérez* (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartados 30 y 31. Deseo recordar que el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/78 dispone que ésta se aplica a todas las personas, por lo que respecta tanto al sector público como al privado, incluidos los organismos públicos, en relación concretamente con las condiciones de acceso al empleo, incluidos los criterios de selección y las condiciones de contratación y promoción, independientemente de la rama de actividad y en todos los niveles de la clasificación profesional. También deseo recordar que aunque, por otro lado, está consagrado en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, el Tribunal de Justicia examina un litigio que opone a un particular y a una Administración pública relativo al principio general de no discriminación por razón de edad únicamente sobre la base de la Directiva 2000/78 (véanse las sentencias de 7 de junio de 2012, *Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt Gesellschaft*, C-132/11, EU:C:2012:329, apartados 21 a 23, y de 13 de noviembre de 2014, *Vital Pérez*, C-416/13, EU:C:2014:2371, apartado 25).

17. En segundo lugar, en cuanto a la existencia de una diferencia de trato en función de la edad, el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/78 establece que se produce una discriminación directa cuando una persona es tratada de manera menos favorable que otra que se encuentra en una situación comparable, entre otras, por razón de edad. Pues bien, el artículo 4, letra b), del Decreto 315/1994 modificado tiene como consecuencia que determinadas personas reciban un trato menos favorable que otras que se encuentran en situaciones análogas por la mera razón de que han superado los 35 años de edad. Claramente, se trata de una diferencia de trato basada en la edad.²⁵

18. Queda pendiente la cuestión, más delicada, de saber si esta diferencia de trato puede estar justificada a la luz del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78 o del artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva.

A. Sobre la interpretación del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78

19. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78 establece que «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».

20. El Gobierno español, Irlanda y los Gobiernos francés e italiano consideran que la normativa nacional que fija en 35 años la edad límite para presentarse a las oposiciones de acceso a la Ertzaintza está justificada a la luz de esta disposición, en la medida en que las funciones desempeñadas por sus agentes exigen requisitos físicos particularmente elevados, lo que constituye un requisito profesional esencial y determinante, y que dicha normativa persigue el objetivo legítimo de garantizar el carácter operativo y el buen funcionamiento del servicio de policía, mostrándose al mismo tiempo proporcionado. En cambio, el demandante en el litigio principal y la Comisión dudan de la conformidad del límite de edad controvertido con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78.

21. En lo que respecta a la interpretación del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78, habida cuenta de las similitudes que ofrece el presente asunto con el que dio lugar a la sentencia Vital Pérez,²⁶ de nuevo pueden extraerse ciertas enseñanzas de éste. Con carácter previo, debe recordarse que, según el considerando 23 de la Directiva 2000/78, una diferencia de trato sólo puede estar justificada en casos estrictamente limitados, cuando una característica relacionada con la edad constituye un requisito profesional determinante y que, en la medida en que permite establecer una excepción al principio de no discriminación, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78 ha de ser objeto de interpretación estricta.²⁷

22. Teniendo esto presente, en un primer momento confirmaré la presencia de un requisito profesional esencial y determinante y de un objetivo legítimo, antes de comprobar, en un segundo momento, si la normativa nacional controvertida en el litigio principal respeta el principio de proporcionalidad.

25 — Véase, por analogía, la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartado 33.

26 — Sentencia de 13 de noviembre de 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

27 — Véase la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartados 46 y 47.

1. Sobre la existencia de un requisito profesional esencial y determinante y la persecución de un objetivo legítimo

23. Las partes que han participado en el presente procedimiento prejudicial no discuten que el hecho de poseer capacidades físicas específicas puede considerarse un «requisito profesional esencial y determinante», en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78, para el ejercicio de la profesión de agente de la Ertzaintza. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que «las funciones relativas a la protección de las personas y bienes, la detención y custodia de los autores de hechos delictivos y las patrullas preventivas pueden requerir el empleo de la fuerza física».²⁸ La naturaleza de estas funciones exige una aptitud física específica, ya que los fallos físicos que se producen en el ejercicio de dichas funciones pueden tener, al mismo tiempo, consecuencias importantes para los propios agentes de policía, para la población y para el mantenimiento del orden público.²⁹ Además, la posesión de capacidades físicas específicas es una característica relacionada con la edad.³⁰

24. En estas circunstancias, es obligado admitir, habida cuenta de los últimos avances de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que disponer de capacidades físicas particularmente importantes para poder garantizar la protección de las personas y bienes y el libre ejercicio de los derechos y libertades de todos y velar por la seguridad de los ciudadanos, que son las tres misiones esenciales de la Ertzaintza, descritas —ciertamente, de manera bastante vaga— en el artículo 26, apartado 1, de la Ley 4/1992,³¹ es un requisito profesional esencial y determinante para el ejercicio de la mencionada profesión.

25. También es pacífico entre las partes que la normativa controvertida persigue un objetivo que puede calificarse de «legítimo». En efecto, la posesión de capacidades físicas específicas, buscada a través de la fijación de un límite de edad en el proceso selectivo de entrada en el cuerpo de la Ertzaintza, se exige a efectos de garantizar el carácter operativo y el buen funcionamiento del servicio de policía, asegurando que los nuevos funcionarios puedan efectuar las tareas más pesadas desde el punto de vista físico durante un período relativamente largo de su carrera. Pues bien, recordando en particular el contenido del considerando 18 de la Directiva 2000/78,³² el Tribunal de Justicia ya ha declarado que ese interés es un objetivo legítimo en el sentido del artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva.³³

26. La única cuestión que queda finalmente abierta es si, al fijar el límite de edad en 35 años, la normativa nacional controvertida en el litigio principal es proporcionada, es decir, si este límite es apropiado para alcanzar el objetivo perseguido y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlo.

2. Sobre el carácter proporcionado de la normativa nacional

27. En esta fase del análisis, es preciso determinar si la fijación de un límite de edad de 35 años para acceder a la Ertzaintza constituye una medida necesaria y proporcionada habida cuenta del objetivo legítimo de garantizar el carácter operativo y el buen funcionamiento del servicio de policía de dicha Comunidad Autónoma.

28 — Véase la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartado 39.

29 — Véase la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartado 40 y jurisprudencia citada.

30 — Véase la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartado 37 y jurisprudencia citada.

31 — Véase el punto 4 de las presentes conclusiones.

32 — A cuyo tenor, «éste no puede tener el efecto de obligar a las fuerzas armadas, como tampoco a los servicios de policía, penitenciarios, o de socorro, a contratar o mantener en su puesto de trabajo a personas que no tengan las capacidades necesarias para desempeñar *cuantas* funciones puedan tener que ejercer en relación con el objetivo legítimo de mantener el carácter operativo de dichos servicios» (el subrayado es mío).

33 — Véase la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartados 42 a 44 y jurisprudencia citada.

28. Añadido a la presencia de estadísticas que muestran objetivamente el envejecimiento ineludible de la Ertzaintza, a la asignación de funciones correspondientes a una policía integral, y a los informes anexos a las observaciones de la Academia Vasca de Policía y Emergencias que contienen algunos datos proporcionados por los servicios de salud laboral,³⁴ el que el límite de edad controvertido en el litigio principal sea cinco años más elevado constituye una razón más para pensar que el Tribunal de Justicia debería adoptar en el presente asunto una solución diferente de la aplicada en el marco del asunto Vital Pérez.³⁵ Por tanto, la atención debe centrarse en estos elementos que singularizan y caracterizan la situación de los agentes de la Ertzaintza.

29. En lo que atañe a la naturaleza de las funciones y el desarrollo de la carrera de un agente de esta policía, se desprende de los autos y de las intervenciones ante el Tribunal de Justicia que la oposición en la que el demandante en el litigio principal quiso participar es la única oposición de acceso a la profesión de agente de la Ertzaintza. Las funciones de dicho agente son esencialmente funciones ejecutivas. Al agente de la Escala Básica no se le confían tareas administrativas, puesto que el personal administrativo se selecciona mediante otra oposición organizada de manera totalmente independiente de la controvertida en el litigio principal. En el momento de su selección, se espera del agente que pueda ejercer cualquier función característica de su profesión.

30. Una vez superada la oposición, comienza un período de formación inicial de 27 meses.³⁶ La oposición es genérica y la especialización, en su caso, sólo se produce durante la carrera, gracias a la formación continua que se ofrece a los agentes. Por consiguiente, no es posible distinguir, con carácter previo, los agentes que ejercerán la parte esencial de su actividad desempeñando funciones con un carácter más físico de aquellos que se dirigirán a sectores de actividad físicamente menos exigentes, como la policía científica, por ejemplo. En todo caso, se espera de los agentes de policía de la Escala Básica que estén en condiciones de asumir las tareas físicas que caracterizan sus funciones hasta su posible especialización.

31. Además, debido a su constante exposición a los riesgos y al estrés, está previsto que, si así lo solicita, el agente de la Ertzaintza pueda pasar a la segunda actividad a partir de que cumpla 56 años. Esta segunda actividad se caracteriza por estar exentos del trabajo nocturno y de las patrullas en el exterior de las comisarías de policía y por tener una jornada laboral reducida. Como contrapartida, el agente se compromete a jubilarse a partir de los 59 o 60 años, en lugar de los 65 años, que es la edad normal. En la práctica, según las alegaciones de la Academia Vasca de Policía y Emergencias la casi totalidad de los agentes de la Ertzaintza en edad de obtener tal derecho solicitan su paso a la segunda actividad.

32. Por último, la Ertzaintza es un cuerpo que está objetivamente afectado por el envejecimiento masivo de sus agentes. Se desprende de los datos aportados al Tribunal de Justicia por la Academia Vasca de Policía y Emergencias que este cuerpo está compuesto actualmente por 8 000 agentes. En 2009, 59 agentes tenían entre 60 y 65 años y 1 399 tenían entre 50 y 59 años. En 2018, 1 135 agentes tendrán entre 60 y 65 años, y 4 660 agentes, es decir, más de la mitad, tendrán entre 50 y 59 años. La proyección para 2025 prevé que más del 50 % del personal tendrá entonces entre 55 y 65 años.³⁷

34 — No obstante, es necesario reconocer que la información científica contenida en estos informes es relativamente escueta en comparación con la aportada al Tribunal de Justicia en el marco del asunto Wolf (sentencia de 12 de enero de 2010, Wolf, C-229/08, EU:C:2010:3).

35 — Sentencia de 13 de noviembre de 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

36 — Es decir, 9 meses de formación propiamente dicha y 18 meses de prácticas.

37 — Ello se debe principalmente a que la Ertzaintza se creó en los años 80, después de que el País Vasco accediera a la autonomía en 1979.

33. Ahora bien, se deduce también de los informes anexos a las observaciones escritas de la Academia Vasca de Policía y Emergencias que a partir de los 40 años se empieza a notar un claro deterioro de las capacidades de recuperación. A partir de los 40-45 años, se produce una afectación sensible de las capacidades funcionales debidas al incremento de edad y, en todo caso, no se puede considerar que un agente que tenga más de 55 años esté en plena posesión de la capacidad física y psíquica necesaria para el ejercicio adecuado de su profesión sin que existan riesgos ni para él ni para terceros.

34. De ello se desprende que una persona que tenga 35 años en el momento de la oposición entrará en funciones, si la supera, tras la formación inicial de 27 meses, esto es, a la edad de 37 años. Se puede considerar que prestará 13 años de servicio al máximo de su capacidad física y psíquica, que declinará sensiblemente hasta su paso a la segunda actividad.

35. Deseo recordar que las misiones confiadas a la Ertzaintza consisten en proteger a las personas y bienes, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades y velar por la seguridad ciudadana en todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Las funciones ejercidas por la Ertzaintza corresponden a la de una policía integral. A diferencia de las funciones de que se trataba en la sentencia Vital Pérez,³⁸ las ejercidas por la Ertzaintza, vistas en su conjunto, parecen requerir efectivamente una capacidad física importante para poder satisfacer el conjunto de requisitos que se exigen a un agente de policía en el pleno ejercicio de su profesión. Las funciones vinculadas con el mantenimiento del orden público precisan que los agentes puedan actuar y reaccionar en todo momento, incluso durante la noche o en condiciones extremas, de manera adecuada y conforme al objetivo perseguido, restablecer la paz social. Además, del desempeño propiamente dicho de las misiones tradicionalmente confiadas a un cuerpo de policía integral, los agentes de la Ertzaintza deben estar en condiciones de soportar, por ejemplo, los equipos específicos puestos a su disposición para su seguridad.

36. En estas circunstancias, y a la luz de lo que declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Wolf,³⁹ me inclino a pensar que, para garantizar el funcionamiento eficaz de la Ertzaintza, puede considerarse necesario que la mayoría de los agentes de policía estén en condiciones de desempeñar las tareas físicamente más exigentes que un agente, más allá de los 50 años, puede realizar de modo menos eficaz, y que un agente que tenga más de 55 años ya no está en medida de asumir. El paso en 2025 — es decir, dentro de nueve años— de cerca de la mitad de los agentes a la segunda actividad precisa que se adopten medidas desde ahora para restablecer un cierto equilibrio entre los agentes más activos y los menos activos. Mantener una composición de edad en las fuerzas del orden de la Comunidad Autónoma del País Vasco relativamente equilibrada parece claramente necesaria a efectos de preservar el carácter operativo de la Ertzaintza.⁴⁰ En efecto, en su composición actual, y si se debiera seleccionar sin límite edad o con un límite más elevado, se podría llegar al resultado de que un número demasiado elevado de funcionarios no pudiera ser destinado a las tareas más exigentes desde el punto de vista físico.⁴¹

37. Esta situación pone de manifiesto que la organización razonable de la Ertzaintza exige, para garantizar su carácter operativo y su buen funcionamiento —al menos a medio plazo— que se restablezca una correlación entre los puestos físicamente exigentes y que no están adaptados a los funcionarios de mayor edad y los puestos menos exigentes físicamente y adaptados a estos funcionarios,⁴² máxime cuando el Tribunal de Justicia ha reconocido que los fallos físicos que se producen en el ejercicio de sus funciones, especialmente las relativas a la protección de las personas, la detención y custodia de los delincuentes y las patrullas preventivas, pueden tener consecuencias

38 — Sentencia de 13 de noviembre de 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371).

39 — Sentencia de 12 de enero de 2010 (C-229/08, EU:C:2010:3).

40 — En su sentencia de 12 de enero de 2010, Wolf (C-229/08, EU:C:2010:3), el Tribunal de Justicia admitió que la afectación de funcionarios de más edad a tareas menos exigentes desde el punto de vista físico requiere que éstos sean sustituidos por funcionarios más jóvenes (véase el apartado 43 de dicha sentencia).

41 — Véase, por analogía, la sentencia de 12 de enero de 2010, Wolf (C-229/08, EU:C:2010:3), apartado 43.

42 — *Ibidem*.

importantes no sólo para los propios agentes de policía y para terceros, sino también para el mantenimiento del orden público.⁴³ *A fortiori* esto es así en lo que atañe a las funciones adicionales propias de la policía de las Comunidades Autónomas que están relacionadas con el recurso a la fuerza para llevar a cabo ejecuciones forzosas, la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden público en las grandes aglomeraciones o con la lucha contra el terrorismo.⁴⁴

38. Además, los fallos que se puede temer que se produzcan en el funcionamiento de los servicios de la Ertzaintza excluyen que la organización de pruebas físicas exigentes y eliminatorias durante la oposición de ingreso pueda ser una medida menos restrictiva. El objetivo de mantener el carácter operativo y el buen funcionamiento de la Ertzaintza exige que se restablezca una cierta estructura de edad, de modo que la posesión de las capacidades físicas específicas no debe entenderse de manera estática, únicamente en el instante T de la oposición, sino, antes al contrario, de manera dinámica, teniendo en cuenta también los años de servicio posteriores a la oposición.

39. Es también debido a la situación específica de la Ertzaintza que la comparación con los límites de edad para el resto de Cuerpos de Policía que ejercen sus funciones en territorio nacional, que el Tribunal de Justicia pudo considerar en el marco del asunto Vital Pérez,⁴⁵ deja de ser determinante.⁴⁶

40. Por consiguiente, soy de la opinión de que, por todas las razones ya mencionadas, el Tribunal de Justicia no debería permanecer insensible ante las dificultades organizativas a las que se enfrenta la Ertzaintza —presentes o futuras— y apreciar, en consecuencia, la conformidad de la normativa nacional controvertida en el litigio principal con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78.

41. No obstante, también estoy convencido de que esta conformidad debe apreciarse únicamente durante el tiempo estrictamente necesario para restablecer una cierta estructura de edades que ya no suponga un riesgo para el carácter operativo y el buen funcionamiento de los servicios de la Ertzaintza.

42. De lo anterior se desprende que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que fija en 35 años la edad máxima de selección de los agentes de la Ertzaintza, en la medida en que sea estrictamente necesaria para restablecer una estructura de edades que ya no suponga un riesgo para el carácter operativo y el buen funcionamiento de los servicios de dicha Policía.

43 — Véase la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartado 40 y jurisprudencia citada.

44 — A este respecto, el Gobierno español subraya que la organización terrorista ETA está compuesta por jóvenes y que la lucha eficaz contra esta organización requiere la existencia de efectivos dotados de medios materiales y humanos equivalentes, y, concretamente, en perfecta forma física (véase el apartado 34 de las observaciones escritas del Gobierno español). Además, el seguimiento de dicha organización requiere que se efectúen numerosas misiones nocturnas, de las que es sabido que los agentes de mayor edad están exentos. No obstante, el Gobierno español no ha cuantificado el volumen que representa la lucha contra el terrorismo en el servicio de un agente de la Escala Básica de la Ertzaintza.

45 — Sentencia de 13 de noviembre de 2014 (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartados 50 y 51.

46 — La Policía Nacional cuenta con 65 000 agentes. A 5 de mayo de 2016, el 34 % de estos agentes tenía entre 18 y 35 años y el 32 % tenía entre 36 y 44 años. Por tanto, el 66 % de los agentes de la Policía Nacional tenía entre 18 y 44 años. El Gobierno español también ha admitido que las funciones de la Policía Nacional incluyen más funciones burocráticas o administrativas que las de las Policías Autonómicas. Dicho Gobierno proporcionó esta información en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia formulada durante la vista, que tenía por objeto obtener aclaraciones acerca de la razón por la cual se había suprimido el límite de edad para el acceso al Cuerpo de la Policía nacional.

B. Sobre la interpretación del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2000/78

43. Dado que la diferencia de trato instaurada por la normativa nacional que fija en 35 años la edad límite para participar en la oposición de acceso a la Ertzaintza me parece justificada a la luz del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78, no es útil comprobar si éste es asimismo el caso sobre la base del artículo 6, apartado 1, de la misma Directiva.⁴⁷ Por tanto, me limitaré a formular algunas consideraciones sobre este extremo únicamente con carácter subsidiario.

44. El artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2000/78 establece que «los Estados miembros podrán disponer que las diferencias de trato por motivos de edad no constituirán discriminación si están justificadas objetiva y razonablemente, en el marco del Derecho nacional, por una finalidad legítima, incluidos los objetivos legítimos de las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional, y si los medios para lograr este objetivo son adecuados y necesarios». Estas diferencias de trato «podrán incluir, en particular [...] el establecimiento de una edad máxima para la contratación, que esté basada en los requisitos de formación del puesto en cuestión o en la necesidad de un período de actividad razonable previo a la jubilación.»⁴⁸

45. La exposición de motivos del Decreto 120/2010 tampoco arroja luz a efectos de identificar el objetivo perseguido mediante la fijación de un límite de edad de 35 años para la oposición de acceso a la Ertzaintza.⁴⁹ Comoquiera que las observaciones de las partes que han intervenido en el presente procedimiento prejudicial se limitaron en esencia al análisis del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78, los autos contienen menos información que pudiera resultar de utilidad para la aplicación del artículo 6, apartado 1, de la antedicha Directiva.

46. No obstante, la Academia Vasca de Policía y Emergencias afirma que existe un objetivo relativo al equilibrio organizativo y financiero de la Ertzaintza o incluso la necesidad de instaurar una pirámide de edades equilibrada. Por su parte, el Gobierno español invoca el requisito de formación, la necesidad de un período de actividad razonable previo a la jubilación o consideraciones relativas a la política de empleo, sin realizar más precisiones.

47. El objetivo de garantizar un período de actividad razonable previo a la jubilación y la justificación de un límite de edad basado en los requisitos de formación del puesto en cuestión son objetivos cuya legitimidad se desprende directamente del tenor del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2000/78.⁵⁰

48. En cambio, tengo más reservas en cuanto a la posibilidad de que la búsqueda y el mantenimiento del equilibrio organizativo y financiero de la Ertzaintza o la necesidad de instaurar una pirámide de edad equilibrada constituyan objetivos legítimos con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2000/78, siendo así que estos objetivos, son, según el Tribunal de Justicia, «objetivos de política social, como los vinculados a las políticas de empleo, del mercado de trabajo o de la formación profesional».⁵¹

47 — Véase la sentencia de 12 de enero de 2010, Wolf (C-229/08, EU:C:2010:3), apartado 45.

48 — Artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, letra c), de la Directiva 2000/78.

49 — En ella se menciona la voluntad de «ampliar la posibilidad de acceso a un mayor número de ciudadanos y ciudadanas a los Cuerpos de Policía del País Vasco y [...] posibilitar que las personas que la integren hayan desarrollado el potencial máximo que su labor requiere».

50 — Véase también el apartado 65 de la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371).

51 — Véanse las sentencias de 5 de marzo de 2009, Age Concern England (C-388/07, EU:C:2009:128), apartado 46, de 18 de junio de 2009, Hütter (C-88/08, EU:C:2009:381), apartado 41, y de 13 de septiembre de 2011, Prigge y otros (C-447/09, EU:C:2011:573), apartado 81. Sobre la distinción entre los objetivos de interés general y los objetivos mencionados en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2000/78, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2109), puntos 42 y ss. En lo que respecta a la necesidad de establecer una estructura de edad equilibrada, el Tribunal de Justicia ha reconocido su carácter legítimo a efectos de la aplicación de esta disposición sólo si este objetivo pretende favorecer objetivos de ocupación, como la promoción de la contratación, en particular de los jóvenes, en interés de un reparto del empleo entre generaciones (véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Vital Pérez, C-416/13, EU:C:2014:2109, puntos 50 y 51). Véanse también las sentencias de 21 de julio de 2011, Fuchs y Köhler (C-159/10 y C-160/10, EU:C:2011:508), apartado 68; de 16 de octubre de 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604), apartado 53; de 6 de noviembre de 2012, Comisión/Hungría (C-286/12, EU:C:2012:687), apartado 62, y de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartado 63. Sin perjuicio de que el tribunal remitente realice comprobaciones posteriores, el Gobierno español no parece haber vinculado el objetivo de instaurar una pirámide de edad equilibrada a los objetivos incluidos en la política de empleo propiamente dicha.

49. En todo caso, una vez identificado el objetivo legítimo en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2000/78, queda por determinar si la fijación de un límite de edad de 35 años no excede de lo apropiado y necesario para alcanzarlo.

50. Ciertamente, los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación al elegir las medidas que les permitan lograr sus objetivos en materia social y laboral. No obstante, esta facultad está limitada, en la medida en que no puede tener como efecto privar de su esencia el principio de no discriminación.⁵² Ahora bien, en lo que atañe al objetivo relativo a la formación requerida para el puesto de agente de la Ertzaintza, ningún documento de los autos resulta que justifique tal límite de edad. Por otro lado, en lo tocante al objetivo de garantizar un período de actividad razonable antes de la jubilación, la edad de jubilación «normal» de los agentes de dicho cuerpo de policía está fijada en 65 años, de modo que, en teoría, incluso un agente que comenzara su relación de servicio a la edad de 40 años podría permanecer en servicio durante 25 años.⁵³

51. En consecuencia, me resulta difícil entender que el límite de edad de 35 años para acceder a la Ertzaintza pueda resultar justificado sobre la base del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2000/78.

IV. Conclusión

52. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco de la siguiente forma:

«El artículo 4, apartado 1, 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 no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que fija en 35 años la edad máxima para la selección de los agentes de la Ertzaintza, en la medida en que este límite sea estrictamente necesario para restablecer una estructura de edades que ya no suponga un riesgo para el carácter operativo y el buen funcionamiento de los servicios de dicha Policía.»

52 — Véase la sentencia de 13 de noviembre de 2014, Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2371), apartado 67 y jurisprudencia citada.

53 — Aun en el caso de que dicho agente no pasara todo ese período de 25 años en servicio activo, debido a la degeneración físico-psíquica vinculada a la edad. Además, ninguna alegación vinculada al derecho a pensión de los agentes que accedieron tardíamente en la Ertzaintza puede prosperar. Suponiendo que tal motivo de justificación fuera admisible sobre la base del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2000/78, deseo señalar, por un lado, que el Gobierno español ha descartado claramente tal justificación durante la vista y, por otro, que, ya que las condiciones socioeconómicas hacen que el itinerario profesional sea cada vez menos lineal, puede suponerse legítimamente que un agente que comience su relación de servicio a los 40 años habrá cotizado por la contingencia de jubilación en el marco de la vida profesional anterior al ingreso en la Policía.