



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 13 de julio de 2023\*

«Procedimiento prejudicial — Salud pública — Normativa nacional que impone una obligación de vacunación para el personal sanitario — Suspensión de funciones sin retribución para el personal que se niegue a vacunarse — Reglamento (CE) n.º 726/2004 — Medicamentos de uso humano — Vacunas contra la COVID-19 — Reglamento (CE) n.º 507/2006 — Validez de las autorizaciones condicionales de comercialización — Reglamento (UE) 2021/953 — Prohibición de discriminación entre las personas vacunadas y las personas no vacunadas — Inadmisibilidad»

En el asunto C-765/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale ordinario di Padova (Tribunal Ordinario de Padua, Italia), mediante resolución de 7 de diciembre de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de diciembre de 2021, en el procedimiento entre

**D. M.**

y

**Azienda Ospedale-Università di Padova,**

con intervención de:

**C. S.,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal (Ponente), Presidenta de Sala, y la Sra. M. L. Arastey Sahún y los Sres. F. Biltgen, N. Wahl y J. Passer, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. D. Dittert, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de enero de 2023;

\* Lengua de procedimiento: italiano.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de D. M., por los Sres. R. Martina, L. Minisci y A. Sinagra y por la Sra. A. Veneziano, avvocati;
- en nombre de Azienda Ospedale-Università di Padova, por el Sr. C. Cester y las Sras. I. Giancesini, M. Miazzi, A. Rampazzo y C. Tomiola, avvocati;
- en nombre de C. S., por los Sres. P. Piva y F. Rossi Dal Pozzo, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. G. De Bellis y F. Urbani Neri, avvocati dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara y A. Sipos, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 507/2006 de la Comisión, de 29 de marzo de 2006, sobre la autorización condicional de comercialización de los medicamentos de uso humano que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2006, L 92, p. 6); del Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2021, relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (DO 2021, L 211, p. 1), y de los artículos 3, 35 y 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre D. M. y Azienda Ospedale-Università di Padova (Hospital Universitario de Padua, Italia; en lo sucesivo, «hospital universitario») relativo a la suspensión de D. M. de sus funciones como enfermera profesional en este establecimiento, sin derecho a retribución durante su suspensión, por haber incumplido la normativa nacional que imponía una obligación de vacunación al personal sanitario.

## Marco jurídico

### *Derecho de la Unión*

#### *Reglamento n.º 507/2006*

3 El artículo 1 del Reglamento n.º 507/2006 dispone lo siguiente:

«El presente Reglamento establece normas para la concesión de una autorización de comercialización sometida a obligaciones específicas de conformidad con el artículo 14, apartado 7, del Reglamento (CE) n.º 726/2004 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos (DO 2004, L 136, p. 1)], denominada en lo sucesivo “autorización condicional de comercialización”.»

4 El artículo 4 del Reglamento n.º 507/2006 está redactado en los siguientes términos:

«1. Podrá concederse una autorización condicional de comercialización si el Comité [de Medicamentos de Uso Humano] considera que, aunque estén incompletos los datos clínicos presentados sobre la inocuidad y eficacia del medicamento, se cumplen los siguientes requisitos:

- a) la relación beneficio-riesgo del medicamento, tal como se define en el artículo 1, apartado 28 *bis*, de la Directiva 2001/83/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano (DO 2001, L 311, p. 67)], es positiva;
- b) es probable que el solicitante pueda suministrar la totalidad de los datos clínicos;
- c) se satisfarán necesidades médicas no cubiertas;
- d) las ventajas que para la salud pública se derivan de la disponibilidad inmediata del medicamento en cuestión en el mercado son superiores al riesgo inherente a que todavía se necesiten más datos.

En las situaciones de emergencia a que se refiere el artículo 2, apartado 2, podrá concederse una autorización condicional de comercialización, sometida a los requisitos establecidos en las letras a) a d) de este apartado, aun cuando los datos preclínicos o farmacéuticos presentados estén incompletos.

2. A los efectos del apartado 1, letra c), se entiende por “necesidades médicas no cubiertas” una enfermedad para la que no existe un método satisfactorio de diagnóstico, prevención o tratamiento autorizado en la Comunidad o, aun cuando exista, en relación con la cual el medicamento en cuestión constituirá un avance terapéutico sustancial para los afectados.»

*Reglamento 2021/953*

5 Los considerandos 6, 12 a 14 y 36 del Reglamento 2021/953 enuncian:

«(6) De conformidad con el Derecho de la Unión, los Estados miembros pueden limitar el derecho fundamental a la libre circulación por motivos de salud pública. Las restricciones a la libre circulación de personas dentro de la Unión [Europea] que se establezcan para limitar la propagación del SARS-CoV-2 deben basarse en razones de interés público específicas y limitadas, a saber, la salvaguardia de la salud pública, como se subraya en la Recomendación (UE) 2020/1475 [del Consejo, de 13 de octubre de 2020, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO 2020, L 337, p. 3)]. Tales limitaciones deben aplicarse de conformidad con los principios generales del Derecho de la Unión, en particular la proporcionalidad y la no discriminación. Por lo tanto, las medidas adoptadas deben estar estrictamente limitadas en su ámbito de aplicación y en el tiempo, en consonancia con los esfuerzos para restaurar la libre circulación dentro de la Unión, y no deben ir más allá de lo estrictamente necesario para salvaguardar la salud pública. [...]

[...]

(12) Para facilitar el ejercicio del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, debe establecerse un marco común para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la [Unión]). [...]

(13) Si bien el presente Reglamento se entiende sin perjuicio de la responsabilidad de los Estados miembros para imponer restricciones a la libre circulación, de conformidad con el Derecho de la Unión, a fin de limitar la propagación del SARS-CoV-2, debe ayudar a facilitar la supresión gradual de dichas restricciones de modo coordinado siempre que sea posible, de conformidad con la Recomendación [2020/1475]. Dichas restricciones podrían no aplicarse, en particular, a las personas vacunadas, según el principio de cautela, en la medida en que los datos científicos sobre los efectos de la vacunación contra la COVID-19 son cada vez más accesibles y sistemáticamente concluyentes en relación con la interrupción de [...] la cadena de transmisión.

(14) El presente Reglamento pretende facilitar la aplicación de los principios de proporcionalidad y no discriminación por lo que se refiere a las restricciones a la libre circulación durante la pandemia de COVID-19, al tiempo que se persigue un alto nivel de protección de la salud pública. No debe entenderse que facilita o fomenta la adopción de restricciones a la libre circulación o restricciones a otros derechos fundamentales, en respuesta a la pandemia de COVID-19, dados sus efectos perjudiciales para los ciudadanos y las empresas de la Unión. [...]

[...]

(36) Es necesario evitar la discriminación directa o indirecta de las personas que no estén vacunadas, por ejemplo, por motivos médicos, porque no forman parte del grupo destinatario al que se administra o [para el que se] autoriza actualmente la vacuna contra la COVID-19, como los niños, porque aún no han tenido la oportunidad o han decidido no vacunarse. Por consiguiente, la posesión de un certificado de vacunación, o la posesión de

un certificado de vacunación que indique una vacuna contra la COVID-19, no debe ser una condición previa para ejercer los derechos de libre circulación o para el uso de los servicios transfronterizos de transporte de viajeros, como aviones, trenes, autocares, transbordadores o cualquier otro medio de transporte. Además, el presente Reglamento no puede interpretarse en el sentido de que establezca un derecho o una obligación a ser vacunado.»

6 A tenor del artículo 1 del Reglamento 2021/953:

«El presente Reglamento establece un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la [Unión]), a fin de facilitar el ejercicio, por sus titulares, de su derecho a la libre circulación durante la pandemia de COVID-19. El presente Reglamento contribuirá asimismo a facilitar la supresión gradual de las restricciones a la libre circulación establecidas por los Estados miembros, de conformidad con el Derecho de la Unión, a fin de limitar la propagación del SARS-CoV-2, de manera coordinada.

[...]»

7 El artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

«El marco del certificado COVID digital de la [Unión] permitirá la expedición, la verificación y aceptación transfronterizas de cualquiera de los siguientes certificados:

a) un certificado que confirme que el titular ha recibido una vacuna contra la COVID-19 en el Estado miembro que expide el certificado (certificado de vacunación);

[...]

c) un certificado que confirme que, tras un resultado positivo de una prueba [de amplificación de ácido nucleico molecular] realizada por profesionales sanitarios o personal cualificado para la realización de pruebas, el titular se ha recuperado de una infección por el SARS-CoV-2 (certificado de recuperación).

[...]»

8 El artículo 5 de dicho Reglamento establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros expedirán, automáticamente o a petición de la persona de que se trate, los certificados de vacunación a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra a), a las personas a las que se haya administrado una vacuna contra la COVID-19. Dichas personas serán informadas de su derecho a un certificado de vacunación.

[...]»

9 El artículo 7 de ese mismo Reglamento dispone:

«1. Los Estados miembros expedirán, previa solicitud, los certificados de recuperación a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra c).

[...]»

### *Derecho italiano*

- 10 El artículo 4 del decreto-ley n. 44 — Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici (Decreto-ley n.º 44, por el que se establecen Medidas Urgentes para la Contención de la Epidemia de COVID-19, en materia de Vacunación contra el SARS-CoV-2, de Justicia y de Concursos Públicos), de 1 de abril de 2021 (GURI n.º 79, de 1 de abril de 2021, p. 1), modificado por la Ley n.º 76, de 28 de mayo de 2021 (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 44/2021»), dispone, en su apartado 1, lo siguiente:
- «Habida cuenta de la situación de emergencia epidemiológica debida al SARS-CoV-2, con el fin de proteger la sanidad pública y mantener condiciones adecuadas de seguridad en el marco de la prestación de servicios sanitarios y asistenciales, hasta la completa ejecución del plan que figura en el artículo 1, apartado 457, de la Ley n.º 178, de 30 de diciembre de 2020, y, en todo caso, a más tardar el 31 de diciembre de 2021, los profesionales sanitarios y los demás colectivos de personal que presten sus servicios en centros sanitarios, sociosanitarios y socioasistenciales, públicos o privados, en farmacias, parafarmacias y en gabinetes profesionales están obligados a someterse a vacunación gratuita para la prevención de la infección por SARS-CoV-2. La vacunación constituye un requisito esencial para el ejercicio de la profesión y la realización de las prestaciones profesionales de las personas sometidas a tal obligación. [...]»
- 11 El apartado 2 de este artículo 4 establece que «únicamente en caso de que exista un peligro real para la salud en relación con específicas condiciones clínicas documentadas, acreditadas por un médico generalista, la vacunación a la que se hace referencia en el apartado 1 no será obligatoria y podrá ser omitida o diferida».
- 12 A tenor del apartado 6 de dicho artículo 4:
- «Una vez expirados los plazos establecidos [a efectos de la certificación del cumplimiento de la obligación de vacunación], la institución sanitaria local competente constatará el incumplimiento de la obligación de vacunación y, tras haber obtenido de las autoridades competentes la eventual información complementaria, lo comunicará con carácter inmediato por escrito al interesado, al empleador y al colegio profesional al que pertenezca el interesado. La adopción del acto de constatación por parte de la institución sanitaria local conlleva la suspensión del derecho a prestar servicios o ejecutar tareas que impliquen el contacto con otras personas o que, de cualquier otra forma, entrañen un riesgo de propagación del virus SARS-CoV-2.»
- 13 El apartado 7 de ese mismo artículo 4 dispone que «la suspensión prevista en el apartado 6 será comunicada inmediatamente al interesado por el colegio profesional al que pertenezca».
- 14 El apartado 8 del artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021 está redactado en los siguientes términos:
- «Tras recibir la comunicación contemplada en el apartado 6, el empleador asignará al trabajador, siempre que sea posible, tareas —incluso inferiores a las propias de su puesto de trabajo—, distintas de las indicadas en el apartado 6, con una retribución correspondiente a las tareas efectivamente desarrolladas, y que, en todo caso, no entrañen un riesgo de propagación del virus. Cuando no sea posible la asignación de otras tareas, durante [la suspensión], el trabajador no tendrá derecho a percibir ningún tipo de retribución, con independencia de su denominación.»

- 15 El apartado 10 de dicho artículo 4 establece que, «durante el período en que se omita o difiera la vacunación a que se refiere el apartado 1, y en todo caso a más tardar el 31 de diciembre de 2021, el empleador asignará a las personas mencionadas en el apartado 2 tareas, que podrán ser diferentes a las propias de su puesto de trabajo, sin merma en la retribución, de forma que se evite el riesgo de propagación del virus SARS-CoV-2».
- 16 El apartado 11 de este artículo 4 dispone:
- «Para el mismo período al que se hace referencia en el apartado 10, con el fin de contener el riesgo de contagio en el ejercicio de la actividad profesional liberal, las personas mencionadas en el apartado 2 adoptarán las medidas de prevención sanitaria y de higiene indicadas en el protocolo específico de seguridad adoptado mediante decreto del Ministro de Sanidad, de común acuerdo con los Ministros de Justicia y de Trabajo y Políticas Sociales, dentro de los veinte días siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto».

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

- 17 Desde el 1 de enero de 2017, D. M. trabaja en el hospital universitario como enfermera profesional en el servicio de neurocirugía.
- 18 El 16 de septiembre de 2021, el hospital universitario le informó de que se le suspendía de sus funciones con efecto inmediato y sin derecho a retribución, debido a que había incumplido la obligación de vacunación establecida en el artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021 y era imposible asignarle tareas que no conllevaran un riesgo de propagación del virus. La suspensión debía finalizar en la fecha en que se cumpliera la obligación de vacunación o, en su defecto, una vez ejecutado el plan de vacunación, pero en ningún caso podía mantenerse más allá del 31 de diciembre de 2021, si bien esta última fecha fue aplazada en varias ocasiones.
- 19 Mediante demanda de medidas provisionales presentada el 14 de octubre de 2021, D. M. solicitó al órgano jurisdiccional remitente la reincorporación a su servicio en el hospital universitario, alegando en particular, por un lado, que el artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021 era contrario, en varios aspectos, a la Constitución italiana y al Derecho de la Unión y, por otro lado, que disfrutaba de una inmunidad natural adquirida por haberse recuperado de una infección por el SARS-CoV-2.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente señala que las autorizaciones de comercialización de vacunas contra la COVID-19 son condicionales en el sentido del Reglamento n.º 507/2006. Según dicho órgano jurisdiccional, a la vista de los nuevos avances terapéuticos y de los nuevos logros en materia de medicamentos disponibles, no está fuera de lo razonable preguntarse sobre la validez, atendiendo al artículo 4 de dicho Reglamento, de las autorizaciones concedidas por la Comisión Europea previo dictamen de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA), habida cuenta, en particular, de los derechos fundamentales en juego, a saber, la integridad física y la salud, protegidas, en particular, por los artículos 3 y 35 de la Carta.
- 21 Por otro lado, si bien las partes en el litigio principal no han invocado el Reglamento 2021/953, el órgano jurisdiccional remitente considera que es pertinente a efectos de dicho litigio. Pone de relieve que este Reglamento precisa, en concreto, que «[las] limitaciones [a la libre circulación de personas] deben aplicarse de conformidad con los principios generales del Derecho de la Unión, en particular la proporcionalidad y la no discriminación». A este respecto, según el órgano jurisdiccional remitente, resulta especialmente problemático el hecho de que el artículo 4, apartado 11, del Decreto-ley n.º 44/2021 permita únicamente a los profesionales sanitarios

exentos de la obligación de vacunación seguir ejerciendo su profesión sin haber sido vacunados, siempre que se respeten las normas de seguridad, mientras que el personal sanitario no comprendido en el ámbito de aplicación de dicha disposición ya no puede ejercer su profesión, bien sea por cuenta ajena, bien por cuenta propia, aunque esté dispuesto a seguir exactamente las mismas normas de seguridad.

- 22 Por último, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resultante de la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Memoria y Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la medida de vacunación obligatoria, en el supuesto de que el Estado miembro de acogida pretenda también imponerla a un profesional sanitario de otro Estado miembro de la Unión que se encuentre en el primer Estado miembro por razones profesionales, es compatible con el principio de proporcionalidad expresamente recordado por el Reglamento 2021/953.
- 23 En estas circunstancias, el Tribunale ordinario di Padova (Tribunal Ordinario de Padua, Italia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Pueden considerarse todavía válidas, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento n.º 507/2006, las autorizaciones condicionales de comercialización de la Comisión, expedidas con el dictamen favorable de la EMA, relativas a las vacunas actualmente comercializadas, habida cuenta de que en varios Estados miembros se han aprobado terapias alternativas contra el SARS-CoV-2 eficaces (por ejemplo, en Italia, aprobación por la AIFA [Agenzia italiana del farmaco (Agenzia Italiana de Medicamentos, Italia)] del método terapéutico con anticuerpos monoclonales y/o antivirales), que, según la demandante, son menos peligrosas para la salud de la persona, y ello a la luz de los artículos 3 y 35 de la [Carta]?
  - 2) En el caso del personal sanitario al que la normativa del Estado miembro haya impuesto la vacunación obligatoria, ¿pueden utilizarse las vacunas cuya comercialización ha sido autorizada por la Comisión de forma condicional, en el sentido y a los efectos del Reglamento n.º 507/2006, para proceder a la vacunación obligatoria aun cuando el personal sanitario de que se trata ya se haya contagiado y, por tanto, haya alcanzado una inmunización natural y pueda solicitar una exención de tal obligación?
  - 3) En el caso del personal sanitario al que la normativa del Estado miembro haya impuesto la vacunación obligatoria, ¿pueden utilizarse las vacunas cuya comercialización ha sido autorizada por la Comisión de forma condicional, en el sentido y a los efectos del Reglamento n.º 507/2006, para proceder a la vacunación obligatoria sin que se haya tramitado procedimiento alguno conforme a un criterio de precaución o, habida cuenta del carácter condicional de la autorización, dicho personal sanitario puede oponerse a que se le administre la vacuna, cuando menos hasta que la autoridad sanitaria competente haya descartado en concreto, y con una seguridad razonable, por un lado, que no existen contraindicaciones en tal sentido y, por otro, que los beneficios que se derivan de ella son superiores a los derivados de otros medicamentos actualmente disponibles? En tal caso, ¿deben proceder las autoridades sanitarias competentes de conformidad con el artículo 41 de la [Carta]?

- 4) Cuando una vacuna haya sido autorizada condicionalmente por la Comisión, ¿el incumplimiento de la obligación de vacunación por el personal sanitario al que la normativa nacional impone tal obligación puede entrañar automáticamente la suspensión de empleo y sueldo o debe establecerse una gradación de las medidas sancionadoras conforme al principio fundamental de proporcionalidad?
- 5) En caso de que el Derecho nacional permita formas de diversificación, ¿la posibilidad de asignar al trabajador tareas alternativas debe apreciarse atendiendo al principio contradictorio en el sentido y a los efectos del artículo 41 de la [Carta], con el consiguiente derecho a la reparación del daño cuando no se proceda de ese modo?
- 6) A la luz del Reglamento [2021/953], que prohíbe toda discriminación entre quienes se han vacunado y quienes no han querido o no han podido hacerlo por razones médicas, ¿es conforme a Derecho una normativa nacional, como la resultante del artículo 4, apartado 11, del Decreto-ley n.º 44/2021, que permite al personal sanitario que ha sido declarado exento de la obligación de vacunación desarrollar su actividad en contacto con los pacientes, si bien respetando las medidas de seguridad impuestas por la legislación vigente, mientras que el personal sanitario que, como la demandante —en cuanto persona naturalmente inmune de resultados del contagio— no quiera someterse a la vacunación sin que se hayan realizado investigaciones médicas exhaustivas, queda automáticamente suspendido de la realización de cualquier actividad profesional y privado de retribución?
- 7) ¿Es compatible con el Reglamento [2021/953] y con los principios de proporcionalidad y no discriminación en él establecidos la normativa de un Estado miembro que impone la vacunación obligatoria contra la COVID —con vacunas cuya comercialización ha sido autorizada condicionalmente por la Comisión— a todo el personal sanitario, incluido el procedente de otro Estado miembro y que se encuentre en Italia en ejercicio de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento?»

### **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 24 El órgano jurisdiccional remitente solicitó, el 13 de diciembre de 2021, que la presente petición de decisión prejudicial se tramitara mediante el procedimiento acelerado establecido en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. En apoyo de esta solicitud, dicho órgano jurisdiccional alegó que, a la espera del resultado del procedimiento prejudicial, D. M. seguía suspendida de sus funciones y privada de su retribución, de modo que estaba desprovista de todo medio de subsistencia.
- 25 El artículo 105, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento dispone que, a instancia del órgano jurisdiccional remitente o, excepcionalmente, de oficio, el Presidente del Tribunal de Justicia podrá, tras oír al Juez Ponente y al Abogado General, decidir tramitar una petición de decisión prejudicial mediante un procedimiento acelerado cuando la naturaleza del asunto exija resolverlo en breve plazo.
- 26 Ha de recordarse que tal procedimiento acelerado constituye un instrumento procesal destinado a dar respuesta a una situación de extraordinaria urgencia (sentencia de 16 de junio de 2022, *Port de Bruxelles y Région de Bruxelles-Capitale*, C-229/21, EU:C:2022:471, apartado 40 y jurisprudencia citada).

- 27 En el presente asunto, el Presidente del Tribunal de Justicia decidió, el 1 de febrero de 2022, tras oír a la Juez Ponente y al Abogado General, que no procedía acceder a la solicitud mencionada en el apartado 24 de la presente sentencia.
- 28 En efecto, el órgano jurisdiccional remitente no ha aportado un conjunto de elementos que permita apreciar el alcance del riesgo que puede representar la suspensión de D. M. para su subsistencia económica ni ha expuesto las razones por las que la aplicación del procedimiento acelerado en el presente asunto permitiría evitar tal riesgo, habida cuenta, en particular, de la duración en principio limitada de dicha suspensión. En consecuencia, los elementos aportados no permiten caracterizar una situación de extraordinaria urgencia que justifique que este asunto se tramite mediante el procedimiento acelerado.

## **Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales**

### ***Primera cuestión prejudicial***

- 29 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre la validez, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento n.º 507/2006, en relación con los artículos 3 y 35 de la Carta, de las autorizaciones condicionales de comercialización concedidas para las vacunas destinadas a prevenir la infección por la COVID-19 y su propagación y la severidad de las manifestaciones de dicha patología, disponibles en la fecha de la petición de decisión prejudicial, debido a que en esa fecha ya se habían aprobado tratamientos alternativos eficaces y menos peligrosos para la salud contra la COVID-19 en varios Estados miembros.
- 30 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, la necesidad de llegar a una interpretación o una apreciación de la validez del Derecho de la Unión que sea útil 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 de Procedimiento, que se suponen conocidos por el tribunal remitente. Además, esos requisitos se mencionan en las Recomendaciones del Tribunal de Justicia a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (DO 2019, C 380, p. 1) (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, apartado 68 y jurisprudencia citada).
- 31 De esta manera, es indispensable, como dispone el artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento, que la petición de decisión prejudicial contenga la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez 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 6 de octubre de 2021, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, apartado 69 y jurisprudencia citada).

- 32 En el presente asunto, según el órgano jurisdiccional remitente, él está llamado a pronunciarse en el litigio principal sobre la fundamentación de la decisión del hospital universitario de suspender a D. M. de sus funciones sin derecho a retribución, decisión que se adoptó por haberse negado esta última a someterse a la obligación de vacunación contra la COVID-19 establecida en el artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021.
- 33 Pues bien, en primer lugar, aun suponiendo que los «avances terapéuticos» y «los nuevos logros en materia de medicamentos disponibles», a los que se refiere el órgano jurisdiccional remitente, permitan cuestionar la validez de las autorizaciones condicionales de comercialización relativas a las vacunas destinadas a prevenir la infección por la COVID-19 y su propagación y la severidad de las manifestaciones de esta patología, procede señalar, no obstante, que dicho órgano jurisdiccional no ha identificado concretamente esas autorizaciones ni ha abordado su contenido atendiendo a los requisitos de validez que resultan del artículo 4 del Reglamento n.º 507/2006, en su caso, a la luz de los artículos 3 y 35 de la Carta.
- 34 En efecto, el órgano jurisdiccional remitente se ha limitado a exponer su apreciación general según la cual, a la vista de las evoluciones mencionadas en el apartado anterior, no está «fuera de lo razonable» albergar dudas en cuanto a la validez de dichas autorizaciones, sin desarrollar, no obstante, la naturaleza concreta de tales dudas en modo alguno. Así pues, la resolución de remisión no permite al Tribunal de Justicia identificar las autorizaciones de que se trata y los elementos precisos de dichas autorizaciones que dieron lugar a tales dudas ni, por consiguiente, comprender por qué esas autorizaciones podrían dejar de ser válidas a la luz de los requisitos establecidos en el artículo 4 del Reglamento n.º 507/2006 o de los artículos 3 y 35 de la Carta, como indica el órgano jurisdiccional remitente, ya que tampoco ha expuesto en la resolución de remisión la posible incidencia, en este contexto, de las dos últimas disposiciones.
- 35 En segundo lugar, ni la resolución de remisión ni los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia permiten comprender de qué modo cuestionar la validez de las autorizaciones condicionales podría tener incidencia en el resultado del litigio principal, que, de hecho, parece depender no de la validez de dichas autorizaciones, sino de la legalidad, impugnada por D. M., de la obligación de vacunación establecida en el artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021 y de las sanciones que esta disposición vincula a su incumplimiento.
- 36 En este contexto, ha de ponerse de relieve que, si bien la concesión de las autorizaciones condicionales constituye un requisito previo para el derecho de sus titulares a comercializar las vacunas en cuestión en cada Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de marzo de 2023, Comisión y otros/Pharmaceutical Works Polpharma, C-438/21 P a C-440/21 P, EU:C:2023:213, apartado 81), la concesión de estas autorizaciones no entraña, en cuanto tal, ninguna obligación para los potenciales destinatarios de esas vacunas de hacerse administrar estas últimas, debiendo tenerse en cuenta a tal respecto que el órgano jurisdiccional remitente no ha especificado si las personas sometidas a la obligación de vacunación establecida en el artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021 estaban obligadas a recurrir únicamente a las vacunas objeto de dichas autorizaciones condicionales.
- 37 Así pues, al no haber expuesto el órgano jurisdiccional remitente las razones por las que se pregunta sobre la validez de las autorizaciones condicionales de comercialización ni las relativas a la relación que puede existir entre la validez de dichas autorizaciones y la obligación de vacunación contra la COVID-19 establecida en el artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021, es

preciso señalar que la presente petición de decisión prejudicial no cumple los requisitos recordados en el apartado 31 de la presente sentencia por lo que respecta a la primera cuestión prejudicial.

- 38 Por consiguiente, dicha cuestión prejudicial es inadmisibile.

### *Cuestiones prejudiciales segunda a quinta*

- 39 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda a quinta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, en primer lugar, si el Reglamento n.º 507/2006 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, a efectos del cumplimiento de una obligación de vacunación contra la COVID-19 impuesta por una normativa nacional a los profesionales de salud, puedan utilizarse vacunas que hayan sido objeto de una autorización condicional concedida con arreglo al artículo 4 de dicho Reglamento, incluso en el supuesto de que, por una parte, tales profesionales hayan desarrollado una inmunidad contra el virus causante de esa enfermedad y, por otra parte, la autoridad sanitaria no haya demostrado específicamente que no existe ninguna contraindicación a dicha vacunación. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la sanción que se impone a tales profesionales en caso de incumplimiento de dicha obligación puede consistir, habida cuenta, en su caso, del artículo 41 de la Carta, en la suspensión de sus funciones sin retribución más que en medidas sancionadoras graduales, adoptadas de conformidad con el principio de proporcionalidad y con el principio de contradicción.
- 40 A este respecto, procede señalar, con carácter preliminar, que el artículo 168 TFUE, apartado 7, no impone a los Estados miembros ninguna exigencia relativa a la vacunación obligatoria de determinadas categorías de personas, ya que con arreglo a dicho artículo 168 TFUE, apartado 7, el Derecho de la Unión no supone merma alguna de la competencia de los Estados miembros para adoptar disposiciones destinadas a organizar su política sanitaria. No obstante, en el ejercicio de esta competencia, los Estados miembros deben respetar el Derecho de la Unión (véanse, por analogía, la sentencia de 28 de abril de 2022, Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, C-86/21, EU:C:2022:310, apartado 18 y jurisprudencia citada, y el auto de 17 de julio de 2014, Široká, C-459/13, EU:C:2014:2120, apartado 19).
- 41 Pues bien, resulta que las cuestiones prejudiciales segunda a quinta se basan en la premisa de que el Reglamento n.º 507/2006 o las autorizaciones condicionales concedidas en virtud de este Reglamento pueden encuadrar, por una parte, los requisitos que regulan la imposición, en el Derecho interno, de una obligación de vacunación, como la prevista en el artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021, cuando ese Derecho establece la utilización a tal fin de vacunas que han sido objeto de la referida autorización condicional, y, por otra parte, las consecuencias que pueden derivarse, según el Derecho interno, del incumplimiento de dicha obligación, incluido el procedimiento que debe seguirse a tal efecto.
- 42 No obstante, como se ha señalado en el apartado 36 de la presente sentencia, la concesión de tales autorizaciones no tiene por efecto imponer a los potenciales destinatarios de las vacunas en cuestión la obligación de hacerse administrar estas últimas. Cabe señalar asimismo que el órgano jurisdiccional remitente no expone, en su resolución de remisión, el vínculo que establece entre, por una parte, el contenido o el objeto de estas autorizaciones, concedidas de conformidad con el artículo 4 del Reglamento n.º 507/2006, y, por otra parte, la regulación, en su Derecho interno, de las condiciones y modalidades de la obligación de vacunación mencionadas en sus cuestiones segunda a quinta, tal como son aplicables al litigio principal.

- 43 Por otro lado, en cuanto atañe al artículo 41 de la Carta, que consagra el derecho a una buena administración, evocado por el órgano jurisdiccional remitente en el marco de sus cuestiones prejudiciales tercera y quinta, procede recordar que dicho artículo se dirige no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, por lo que no es pertinente para la resolución del litigio principal. En cambio, dicho artículo refleja un principio general del Derecho de la Unión que debe aplicarse a los Estados miembros cuando estos apliquen tal Derecho [véase, en este sentido, la sentencia de 10 de febrero de 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Plazo de prescripción), C-219/20, EU:C:2022:89, apartados 36 y 37].
- 44 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente no ha explicado de qué modo el principio general del Derecho de la Unión relativo al derecho a una buena administración está vinculado a la ejecución de la obligación de vacunación establecida en el artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021, al no haber demostrado dicho órgano jurisdiccional que la última disposición constituya una aplicación del Derecho de la Unión.
- 45 De ello se deduce que, en cuanto concierne a las cuestiones prejudiciales segunda a quinta, la presente petición de decisión prejudicial no cumple los requisitos establecidos en el artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento, recordados en el apartado 31 de la presente sentencia.
- 46 Habida cuenta de cuanto antecede, las cuestiones prejudiciales segunda a quinta son inadmisibles.

### *Cuestiones prejudiciales sexta y séptima*

- 47 Mediante sus cuestiones prejudiciales sexta y séptima, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Reglamento 2021/953, en relación con los principios de proporcionalidad y de no discriminación, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que impone una obligación de vacunación contra la COVID-19 a los profesionales de salud, teniendo en cuenta que dicha normativa, por un lado, permite a una categoría de profesionales que están exentos de tal obligación por razones médicas continuar ejerciendo sus actividades siempre que se respeten las medidas de seguridad previstas en dicha normativa, sin dar a los profesionales que no deseen vacunarse la misma posibilidad, y, por otro lado, puede aplicarse también a los nacionales de otros Estados miembros que ejerzan una actividad profesional en Italia.
- 48 Procede señalar, de entrada, que ni en las cuestiones prejudiciales propiamente dichas ni, de forma más general, en el conjunto de la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente identifica las disposiciones del Reglamento 2021/953 cuya interpretación solicita. En efecto, se refiere únicamente a los principios de proporcionalidad y de no discriminación «en él establecidos» y al considerando 6 de dicho Reglamento, en la medida en que precisa que «[las] limitaciones [a la libre circulación de personas] deben aplicarse de conformidad con los principios generales del Derecho de la Unión, en particular la proporcionalidad y la no discriminación».
- 49 A este respecto, por un lado, aun cuando los considerandos forman parte integrante del Reglamento en cuestión exponiendo los objetivos que persigue, carecen en sí mismos de fuerza vinculante (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de febrero de 2022, *Glavna direktsia Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto*, C-262/20, EU:C:2022:117, apartado 34). Así

pues, la referencia al considerando 6 del Reglamento 2021/953 no basta, en cuanto tal, para poner de manifiesto la existencia de un vínculo entre dicho Reglamento y la normativa nacional aplicable al litigio principal.

- 50 Por otra parte, en cuanto concierne a los principios de proporcionalidad y de no discriminación evocados por el órgano jurisdiccional remitente, procede señalar que de los considerandos 12 a 14 y del artículo 1 del Reglamento 2021/953 se desprende que, si bien dicho Reglamento pretende aplicar tales principios, lo hace con el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación por los titulares de este derecho estableciendo un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación.
- 51 Así pues, el Reglamento 2021/953 no pretende, en particular, en virtud de dichos principios, definir criterios que permitan apreciar la fundamentación de las medidas sanitarias adoptadas por los Estados miembros para hacer frente a la pandemia de COVID-19 cuando tales medidas puedan restringir la libre circulación, como la obligación de vacunación prevista en el artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021 controvertido en el litigio principal, ni facilitar o fomentar su adopción, habida cuenta de que el considerando 36 del mismo Reglamento precisa que este «no puede interpretarse en el sentido de que establezca un derecho o una obligación a ser vacunado».
- 52 Por consiguiente, ni las precisiones que figuran en la resolución de remisión ni tampoco los demás elementos contenidos en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia permiten determinar con exactitud las disposiciones del Reglamento 2021/953, en relación con los principios de proporcionalidad y de no discriminación, cuya interpretación se solicita y sea necesaria para la resolución del litigio principal.
- 53 De ello se deduce que, en cuanto atañe a las cuestiones prejudiciales sexta y séptima, la presente petición de decisión prejudicial no cumple los requisitos establecidos en el artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento, recordados en el apartado 31 de la presente sentencia.
- 54 Procede añadir que, en cualquier caso, debe existir un vínculo de conexión entre el litigio principal y las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita, de manera que esa interpretación responda a una necesidad objetiva para la decisión que el órgano jurisdiccional remitente debe adoptar (sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny, C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234, apartado 48).
- 55 Pues bien, el litigio principal tiene por objeto la demanda de D. M., basada en el carácter supuestamente ilícito de la obligación de vacunación establecida en el artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021, por la que solicita su reincorporación al servicio de neurocirugía del hospital universitario. Por tanto, dicho litigio no versa sobre la aplicación de las disposiciones del Reglamento 2021/953, en particular de su artículo 5, apartado 1, que confiere a las personas vacunadas el derecho a que les sea expedido un certificado de vacunación, ni de su artículo 7, apartado 1, que confiere a las personas recuperadas de una infección por el SARS-CoV-2 el derecho a que les sea expedido un certificado de recuperación.
- 56 Respecto a la posibilidad, señalada por el órgano jurisdiccional remitente, de que la obligación de vacunación que establece el artículo 4 del Decreto-ley n.º 44/2021 pueda aplicarse también a las personas que hayan hecho uso de su derecho a la libre circulación, se debe observar, en primer

- lugar, que el órgano jurisdiccional remitente no ha precisado que el litigio del que conoce se refiera a una situación transfronteriza y que el hospital universitario ha indicado, por lo demás, que D. M. no es una nacional de otro Estado miembro que haya ido a Italia para trabajar allí.
- 57 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente no ha explicado por qué tal eventualidad sería pertinente a efectos de la aplicación del Reglamento 2021/953 en las circunstancias que caracterizan el litigio principal.
- 58 En tercer lugar, si bien, mediante su referencia a la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Memoria y Dall’Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), dicho órgano jurisdiccional quiso exponer que el Derecho nacional le obliga, en lo que respecta al derecho a la libertad de establecimiento y al derecho a la libre prestación de servicios establecidos en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, a conceder a D. M. los mismos derechos de que disponen, en virtud del Derecho de la Unión, los nacionales de otros Estados miembros que se encuentran en la misma situación, procede recordar que las cuestiones prejudiciales sexta y séptima versan sobre la interpretación del Reglamento 2021/953 y no, como también señaló el Gobierno italiano en la vista, sobre la interpretación de esas libertades fundamentales.
- 59 Por lo demás, el Tribunal de Justicia en ningún caso podría considerar, sin contar con más indicación del órgano jurisdiccional remitente que la que pone de relieve que la normativa nacional en cuestión es indistintamente aplicable a los nacionales del Estado miembro de que se trate y a los nacionales de otros Estados miembros, que una interpretación de las disposiciones del Tratado FUE relativas a las libertades fundamentales le resulta necesaria para resolver el litigio del que conoce (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 54).
- 60 En estas circunstancias, de la resolución de remisión no se desprende que entre el Reglamento 2021/953 y el litigio principal exista un vínculo de conexión en el sentido del apartado 54 de la presente sentencia.
- 61 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, las cuestiones prejudiciales sexta y séptima son inadmisibles.
- 62 De cuanto antecede se desprende que la petición de decisión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente es inadmisibile.

### **Costas**

- 63 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 (Sala Segunda) declara:

**La petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale ordinario di Padova (Tribunal Ordinario de Padua, Italia), mediante resolución de 7 de diciembre de 2021, es inadmisibile.**

Firmas