



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MICHAL BOBEK  
presentadas el 25 de julio de 2018<sup>1</sup>

**Asunto C-621/16 P**

**Comisión Europea  
contra**

**República Italiana**

«Recurso de casación — Régimen lingüístico de las instituciones de la Unión — Convocatorias de oposiciones generales — Limitación de la segunda lengua de las oposiciones y de la lengua de comunicación entre los candidatos y la EPSO al inglés, el francés y el alemán — Reglamento n.º 1 — Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea — Selección de funcionarios — Discriminación por razón de la lengua — Justificaciones»

## I. Introducción

1. En 2014, la Oficina Europea de Selección de Personal (en lo sucesivo, «EPSO») publicó dos convocatorias de oposiciones generales. Dichas convocatorias solo permitían a los candidatos escoger entre el inglés, el francés y el alemán como segunda lengua para dichas oposiciones. Asimismo, las convocatorias solo permitían el uso de esas tres lenguas para las comunicaciones entre los candidatos y EPSO.
2. Mediante un recurso interpuesto ante el Tribunal General, la República Italiana impugnó la legalidad de esta doble limitación a esas tres lenguas. Mediante su sentencia de 15 de septiembre de 2016, Italia/Comisión (T-353/14 y T-17/15, EU:T:2016:495), el Tribunal General anuló ambas convocatorias.
3. Mediante el presente recurso de casación, la Comisión impugna la sentencia del Tribunal General y solicita nuevamente al Tribunal de Justicia<sup>2</sup> que se pronuncie sobre los límites legales de las restricciones lingüísticas que puede imponer EPSO a los candidatos que desean participar en unas oposiciones generales.

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

<sup>2</sup> Véase la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Italia/Comisión (C-566/10 P, EU:C:2012:752).

## II. Marco jurídico

### A. Derecho primario

#### 1. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

4. Con arreglo al párrafo cuarto del artículo 24 TFUE: «Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 de dicho Tratado y recibir una contestación en esa misma lengua».

5. El artículo 342 TFUE dispone: «El régimen lingüístico de las instituciones de la Unión será fijado por el Consejo mediante reglamentos, por unanimidad, sin perjuicio de las disposiciones previstas en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea».

#### 2. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»)

6. Según el artículo 21, apartado 1, de la Carta: «Se prohíbe toda discriminación y en particular la ejercida por razón de [...] lengua [...]».

7. El artículo 41, apartado 4, de la Carta tiene el siguiente tenor literal: «Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua».

### B. Derecho secundario

#### 1. Reglamento n.º 1

8. Los artículos 1, 2, 5 y 6 del Reglamento n.º 1 del Consejo, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea,<sup>3</sup> en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 517/2013 del Consejo, de 13 de mayo de 2013<sup>4</sup> (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1»), disponen:

##### «Artículo 1

Las lenguas oficiales y las lenguas de trabajo de las instituciones de la Unión serán el alemán, el búlgaro, el castellano, el checo, el croata, el danés, el eslovaco, el esloveno, el estonio, el finés, el francés, el griego, el húngaro, el inglés, el irlandés, el italiano, el letón, el lituano, el maltés, el neerlandés, el polaco, el portugués, el rumano y el sueco.

##### Artículo 2

<sup>3</sup> DO 1958, 17, p. 385; EE 01/01, p. 8.

<sup>4</sup> Reglamento por el que se adaptan determinados Reglamentos y Decisiones en los ámbitos de la libre circulación de mercancías, la libre circulación de personas, el derecho de sociedades, la política de competencia, la agricultura, la seguridad alimentaria, la política veterinaria y fitosanitaria, la política de transportes, la energía, la fiscalidad, las estadísticas, las redes transeuropeas, el poder judicial y los derechos fundamentales, la justicia, la libertad y la seguridad, el medio ambiente, la unión aduanera, las relaciones exteriores, la política exterior, de seguridad y defensa y las instituciones, con motivo de la adhesión de la República de Croacia (DO 2013, L 158, p. 1).

Los textos que un Estado miembro o una persona sometida a la jurisdicción de un Estado miembro envíen a las instituciones se redactarán, a elección del remitente, en una de las lenguas oficiales. La respuesta se redactará en la misma lengua.

[...]

#### Artículo 5

El Diario Oficial de la Unión Europea se publicará en las lenguas oficiales.

#### Artículo 6

Las instituciones podrán determinar las modalidades de aplicación de este régimen lingüístico en sus reglamentos internos.»

### 2. Estatuto de los funcionarios

9. El artículo 1 *quinquies* del Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea,<sup>5</sup> en su versión modificada por el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013<sup>6</sup> (en lo sucesivo, «Estatuto») tiene el siguiente tenor:

«1. En la aplicación del presente Estatuto, queda prohibida toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de [...] lengua [...].

[...]

6. Sin perjuicio de los principios de no discriminación y de proporcionalidad, toda limitación de los anteriores principios deberá estar objetiva y razonablemente justificada y responder a objetivos legítimos de interés general en el marco de la política de personal. [...]

10. El título III del Estatuto se denomina «Carrera de los funcionarios». El capítulo primero de este título se titula «Reclutamiento» y abarca los artículos 27 a 34.

11. Con arreglo al artículo 27, párrafo primero, del Estatuto: «La provisión de plazas tendrá como objetivo garantizar a la institución los servicios de funcionarios que posean las más altas cualidades de competencia, rendimiento e integridad, seleccionados según una base geográfica lo más amplia posible entre los nacionales de los Estados miembros de la Unión. Ningún puesto de trabajo podrá estar reservado a nacionales de un Estado miembro determinado».

12. El artículo 28 del Estatuto establece:

«Solo podrán ser nombrados funcionarios las personas que cumplan las condiciones siguientes:

- a) que sean nacionales de uno de los Estados miembros de la Unión, salvo excepción acordada por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, y que estén en pleno goce de sus derechos políticos;
- b) que se encuentren en situación regular respecto a las leyes de reclutamiento al servicio militar que les sean aplicables;

<sup>5</sup> Reglamento n.º 31 (CEE), n.º 11 (CEE), por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 1962, 45, p. 135; EE 01/01, p. 19).

<sup>6</sup> DO 2013, L 287, p. 15.

- c) que ofrezcan las garantías de moralidad requeridas para el ejercicio de sus funciones;
- d) que hayan superado un concurso, una oposición o un concurso-oposición, en las condiciones previstas en el Anexo III, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 29;
- e) que reúnan las condiciones de aptitud física requeridas para el ejercicio de sus funciones;
- f) que justifiquen poseer el conocimiento en profundidad de una de las lenguas de la Unión y un conocimiento satisfactorio de otra de ellas, en la medida necesaria para el desempeño de las funciones que puedan ser llamados a ejercer.»

13. A tenor del artículo 30 del Estatuto:

«La autoridad facultada para proceder a los nombramientos designará un tribunal para cada concurso. El tribunal establecerá la lista descriptiva de los candidatos.

La autoridad facultada para proceder a los nombramientos elegirá de entre los que figuren en esta lista al candidato o los candidatos que serán nombrados para los puestos vacantes.

[...]»

14. El anexo III del Estatuto tiene por título «Procedimiento de concurso». Su artículo 1, apartado 1, dispone:

«1. La convocatoria de concurso será aprobada por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, previa consulta a la Comisión paritaria.

La convocatoria deberá especificar:

[...]

- f) En su caso, los conocimientos lingüísticos exigidos para la clase de puestos de trabajo que deban proveerse;

[...]».

15. El artículo 7, apartados 1 y 2, del anexo III del Estatuto establece:

«1. Previa consulta al Comité del Estatuto, las instituciones encomendarán a la Oficina Europea de Selección de Personal (en lo sucesivo, “Oficina”) el cometido de adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de normas uniformes en los procedimientos de selección de funcionarios de la Unión y en los procedimientos de evaluación y examen a que se refieren los artículos 45 y 45 *bis* del Estatuto.

2. La Oficina tendrá por misión:

- a) organizar, a instancia de las distintas instituciones, oposiciones generales;

[...]».

### 3. Decisión 2002/620/CE

16. Con arreglo al artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2002/620/CE, por la que se crea la EPSO:<sup>7</sup>

«La Oficina ejercerá las facultades de selección conferidas por el primer párrafo del artículo 30 y el anexo III del Estatuto a las autoridades facultadas para proceder a los nombramientos de las instituciones signatarias de la presente Decisión. Solo en casos excepcionales y previo acuerdo de la Oficina, las instituciones podrán organizar sus propias oposiciones generales destinadas a cubrir necesidades específicas muy especializadas.»

17. El artículo 4 de la Decisión 2002/620 prevé:

«En aplicación del artículo 91 *bis* del Estatuto, las solicitudes y reclamaciones relativas al ejercicio de las facultades conferidas en virtud de los apartados 1 y 2 del artículo 2 de la presente Decisión se presentarán a la Oficina. Todo recurso en la materia se interpondrá contra la Comisión.»

### III. Antecedentes de hecho y procedimiento

18. El 13 de marzo de 2014, EPSO publicó la convocatoria de oposición general EPSO/AD/276/14 con vistas a la constitución de una lista de reserva de administradores (AD 5)<sup>8</sup> (en lo sucesivo, «convocatoria de oposición genérica»).

19. El 6 de noviembre de 2014, EPSO publicó la convocatoria de concurso-oposición general EPSO/AD/294/14 con vistas a la constitución de una lista de reserva de administradores (AD 6) en el ámbito de la protección de datos para el servicio del Supervisor Europeo de Protección de Datos<sup>9</sup> (en lo sucesivo, «convocatoria de oposición en el ámbito de la protección de datos»).

20. Tanto la convocatoria de oposición genérica como la convocatoria de oposición en el ámbito de la protección de datos (en lo sucesivo, conjuntamente, «convocatorias impugnadas») indicaban en su sección introductoria que las Normas generales aplicables a las oposiciones generales (en lo sucesivo, «Normas generales»)<sup>10</sup> formaban «parte integrante» de cada una de las convocatorias de oposiciones.

21. Las Normas generales fueron publicadas por la EPSO en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. La sección introductoria de las Normas generales establece que «las presentes normas generales forman parte integrante de la convocatoria de oposición y constituyen, junto con la convocatoria, el marco vinculante del procedimiento de oposición».

22. En un apartado titulado «Conocimientos de lenguas», tras señalar que «a menos que se especifique otra cosa en la convocatoria de oposición, la elección de una segunda lengua se limitará normalmente al alemán, francés o inglés», las Normas generales detallan las razones de la limitación de la segunda lengua. Esa sección de las Normas generales también hace referencia a las Directrices generales sobre el uso de las lenguas en las oposiciones de la EPSO adoptadas por el Colegio de Jefes de Administración el 15 de mayo de 2013 (en lo sucesivo, «Directrices Generales»). Las Directrices Generales son un anexo de las Normas generales y ofrecen una justificación más concreta para la limitación de la elección de la segunda lengua al alemán, francés o inglés.

<sup>7</sup> Decisión 2002/620/CE del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión, del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y del Defensor del Pueblo Europeo, de 25 de julio de 2002, por la que se crea la Oficina de selección de personal de las Comunidades Europeas (DO 2002, L 197, p. 53).

<sup>8</sup> DO 2014, C 74A, p. 4.

<sup>9</sup> DO 2014, C 391A, p. 1.

<sup>10</sup> DO 2014, C 60A, p. 1.

23. En las convocatorias impugnadas, la sección III, «Condiciones de admisión», establece condiciones generales y condiciones específicas. Las condiciones específicas incluyen la exigencia del conocimiento de dos lenguas: un conocimiento profundo de una de las lenguas de la Unión Europea, definida como la «lengua principal» o «lengua 1», y un conocimiento satisfactorio del inglés, francés o alemán, definidos como la «segunda lengua» o «lengua 2». Dicha lengua debe ser distinta de la lengua 1.

24. Respecto de la limitación de las opciones de segundas lenguas, el punto 2.3 de la convocatoria de oposición genérica establece:

«De conformidad con la sentencia [de 27 de noviembre de 2012, Italia/Comisión (C-566/10 P, EU:C:2012:752)], las instituciones de la UE desean, en el marco del presente concurso, justificar la limitación de las opciones de la segunda lengua a un número restringido de lenguas oficiales de la Unión.

Por tanto, se informa a los solicitantes de que las segundas lenguas utilizadas para el presente concurso se definieron de acuerdo con el interés del servicio, que requiere que los nuevos contratados sean operativos inmediatamente y capaces de comunicarse eficazmente en su trabajo diario. De no ser así, el funcionamiento efectivo de las instituciones podría resultar gravemente obstaculizado.

Habida cuenta de la larga práctica de las instituciones de la UE en lo que se refiere a las lenguas de comunicación interna, y teniendo en cuenta las necesidades del servicio en materia de comunicación externa y de tramitación de los asuntos, el inglés, el francés y alemán siguen siendo las lenguas más utilizadas. Además, el inglés, el francés y el alemán siguen siendo las segundas lenguas más utilizadas en la Unión Europea y más estudiadas como segundas lenguas. Este dato confirma el nivel de estudio y las competencias profesionales que pueden esperarse actualmente de los candidatos a puestos de trabajo en las instituciones de la UE, a saber, el dominio de, por lo menos, una de esas lenguas. Por lo tanto, en la ponderación entre el interés del servicio y de las necesidades y aptitudes de los candidatos, teniendo en cuenta el ámbito específico de la presente oposición, está justificado organizar pruebas en estas tres lenguas para garantizar que, sea cual sea su primera lengua oficial, todo los candidatos dominen, al menos, una de estas tres lenguas oficiales a un nivel suficiente para desempeñar su trabajo. La evaluación de las competencias específicas permite a las instituciones de la Unión evaluar la aptitud de los candidatos para ser inmediatamente operativos en un entorno próximo a aquel en que deberán trabajar.

Por los mismos motivos, es conveniente limitar la lengua de comunicación entre los candidatos y la institución, incluida la lengua en la que los formularios de candidatura deberán redactarse. Por otra parte, este requisito garantiza la homogeneidad de la comparación y el control de los candidatos sobre sus propios formularios de candidatura.

Además, en un afán de igualdad de trato, todos los candidatos, aunque tengan una de estas tres lenguas como primera lengua oficial, deberán realizar determinadas pruebas en su segunda lengua, a elegir entre las tres en cuestión.

Estas disposiciones no afectarán al aprendizaje posterior de una tercera lengua de trabajo, de conformidad con el artículo 45, apartado 2, del Estatuto.»

25. El punto 2.3 de la convocatoria de oposición en el ámbito de la protección de datos está redactado en términos virtualmente idénticos.

26. Por lo tanto, ambas convocatorias impugnadas limitan la lengua que pueden usar los candidatos para comunicarse con la EPSO y en la que se deben redactar las solicitudes de inscripción a la segunda lengua escogida por cada candidato: el alemán, el francés o el inglés.

27. Las convocatorias impugnadas también establecen normas sobre la lengua que se debe utilizar —la lengua principal o la segunda lengua— para cada uno de los test y ejercicios de los procesos selectivos. Ambos consistieron en una serie de test con ordenador y determinados ejercicios que debían evaluarse en un centro de evaluación. La convocatoria de oposición genérica determinaba que los candidatos debían realizar uno de los test por ordenador (el test de juicio situacional) y todos los ejercicios en el centro de evaluación en la segunda lengua escogida. A su vez, la convocatoria de oposición en el ámbito de la protección de datos indica que los candidatos debían realizar todos los ejercicios que no fueran por ordenador en la segunda lengua escogida.

#### **IV. Sentencia recurrida y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

28. El 23 de mayo de 2014, la República Italiana presentó una demanda ante el Tribunal General solicitando la anulación de la convocatoria de oposición genérica (asunto T-353/14).

29. El 15 de enero de 2015, la República Italiana interpuso otra demanda ante el Tribunal General solicitando la anulación de la convocatoria de oposición en el ámbito de la protección de datos (asunto T-17/15). Se admitió la intervención de la República de Lituania en apoyo de las pretensiones de la República Italiana.

30. Ante el Tribunal General, los asuntos T-353/14 y T-17/15 fueron acumulados a efectos de la fase oral del procedimiento y de la sentencia.

31. En esencia, los recursos interpuestos por la República Italiana impugnaban la legalidad de dos aspectos del régimen lingüístico establecido en las convocatorias impugnadas. El primer aspecto se refería al hecho de que los candidatos solo pudieran elegir el alemán, el francés o el inglés como segunda lengua para las oposiciones. El segundo aspecto impugnado era la limitación de la lengua de comunicación entre los candidatos y la EPSO a esas tres lenguas.

32. Mediante la sentencia de 15 de septiembre de 2016, Italia/Comisión,<sup>11</sup> el Tribunal General anuló las convocatorias impugnadas.

33. Mediante el presente recurso de casación, la Comisión alega que el Tribunal de Justicia debe anular la sentencia del Tribunal General. Si el Tribunal de Justicia considera que el estado del litigio lo permite, debería desestimar las pretensiones formuladas en primera instancia por infundadas, condenar a la República Italiana al pago de las costas causadas en primera instancia y en casación y condenar a la República de Lituania a cargar con sus propias costas.

34. En apoyo de su recurso de casación, la Comisión invoca cuatro motivos. El primer motivo impugna la admisibilidad de las pretensiones formuladas ante el Tribunal General. Los motivos segundo y tercero se refieren a la legalidad de la limitación de las opciones de segunda lengua al alemán, francés e inglés en las convocatorias impugnadas. El cuarto motivo se refiere a la limitación de la elección de la lengua de comunicación entre los candidatos y la EPSO a esas tres lenguas.

35. La República Italiana sostiene que el Tribunal de Justicia debe desestimar el recurso de casación y condenar en costas a la Comisión.

36. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 30 de marzo de 2017, se admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la República Italiana.

37. Presentaron alegaciones escritas el Reino de España, la República Italiana y la Comisión. Todas estas partes interesadas formularon observaciones orales en la vista celebrada el 25 de abril de 2018.

<sup>11</sup> T-353/14 y T-17/15, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2016:495.

## V. Apreciación

38. En las presentes conclusiones, examinaré uno tras otro todos los motivos de casación invocados por la Comisión (secciones A, B, C y D, respectivamente). Esto me conducirá a proponer que el Tribunal de Justicia desestime el presente recurso de casación. No estoy necesariamente de acuerdo con todas las proposiciones jurídicas formuladas por el Tribunal General, en particular con las relativas al cuarto motivo de casación. No obstante, estoy de acuerdo con la anulación de las convocatorias impugnadas por parte del Tribunal General y, por tanto, con el tratamiento global del asunto.

39. El minimalismo judicial es una virtud. Sin embargo, me pregunto hasta qué punto esta afirmación sigue siendo válida en una situación en la que se solicita de nuevo a la Gran Sala, en el espacio de unos pocos años, que se pronuncie sobre la cuestión de las limitaciones de las opciones de segundas lenguas en las convocatorias de oposiciones. Hay al menos una docena de asuntos similares, bien pendientes, bien que acaban de ser resueltos por el Tribunal General,<sup>12</sup> que tienen en común la cuestión más amplia del régimen lingüístico de las instituciones.<sup>13</sup> En estas circunstancias, también teniendo en cuenta que están en juego las vidas, expectativas y carreras de personas reales, quizás sería aconsejable ofrecer al menos ciertas indicaciones sobre lo que pueden hacer las instituciones al establecer las limitaciones respecto del uso de las lenguas de trabajo basadas en el interés del servicio (E).

### *A. Sobre el primer motivo de casación: admisibilidad de las pretensiones formuladas ante el Tribunal General*

40. El primer motivo de casación de la Comisión está subdividido en cuatro partes. Mediante la primera parte de este motivo, la Comisión sostiene que, en los apartados 45 a 52 de la sentencia recurrida, se incurrió en un error de Derecho al interpretar la naturaleza jurídica de las Normas generales puesto que el Tribunal General no reconoció sus efectos vinculantes.

41. Igualmente, mediante la tercera parte del primer motivo de casación, la Comisión alega que, en el apartado 58 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al concluir que «las Normas generales y las Directrices generales deben interpretarse en el sentido de que, a lo sumo, constituyen comunicaciones, en el sentido del apartado 91 de la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Italia/Comisión (C-566/10 P, EU:C:2012:752), en las que se dan a conocer los criterios por los que se guiará la EPSO para la elección del régimen lingüístico de las oposiciones de cuya organización sea responsable».

42. Mediante la cuarta parte del primer motivo de casación, la Comisión afirma que existe un error de Derecho en los apartados 65 a 71 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal General examinó la naturaleza jurídica de las convocatorias impugnadas. La Comisión mantiene que el Tribunal General incumplió su obligación de motivación dado que no analizó si las convocatorias impugnadas constituían actos confirmatorios.

43. Por último, mediante la segunda parte del primer motivo de casación, la Comisión invoca un error de Derecho en la interpretación del artículo 7, apartado 1, del anexo III del Estatuto. Impugna las conclusiones del Tribunal General, contenidas en los apartados 53 a 57 de la sentencia recurrida, según las cuales dicho artículo «[asigna] [...] a la EPSO [...] la responsabilidad de adoptar medidas de aplicación de reglas uniformes, y no contempla la facultad de adoptar normas vinculantes generales y abstractas».

<sup>12</sup> Citados en las notas 58 y 59 de las presentes conclusiones.

<sup>13</sup> Aparte de los asuntos citados en las partes siguientes de las presentes conclusiones, me refiero al asunto paralelo que también se encuentra pendiente ante la Gran Sala y que versa sobre cuestiones muy similares, es decir, el asunto España/Parlamento (C-377/16). Las esclarecedoras conclusiones presentadas por mi docta colega la Abogado General Sharpston en dicho asunto, cuyo borrador he tenido la suerte de poder leer, se presentarán en la misma fecha que las presentes conclusiones.

44. En mi opinión, las diversas partes del primer motivo de casación plantean esencialmente dos cuestiones. La primera se refiere a la naturaleza jurídica de las Normas generales (partes primera y tercera) y de las convocatorias impugnadas (cuarta parte). La segunda es si la EPSO tenía la facultad de adoptar las Normas generales (segunda parte).

45. Sin embargo, considero que el Tribunal de Justicia no necesita abordar todas estas partes para adoptar una decisión sobre el primer motivo de casación. La cuestión clave es la cuarta parte de este motivo, que se refiere a la naturaleza jurídica de las convocatorias impugnadas. En mi opinión esas convocatorias son claramente vinculantes, por sí mismas, con independencia de la naturaleza jurídica de las Normas generales (1). Si el Tribunal de Justicia llega a la misma conclusión en cuanto a la naturaleza jurídica de esas convocatorias, las restantes alegaciones invocadas por la Comisión en el primer motivo se vuelven simplemente inoperantes (2 y 3).

*1. Sobre la cuarta parte del primer motivo de casación: naturaleza jurídica de las convocatorias impugnadas*

46. El recurso de casación de la Comisión afirma que el Tribunal General incumplió su obligación de motivación porque no analizó si las convocatorias impugnadas constituían actos confirmatorios. La Comisión critica que el Tribunal General no comparara el contenido de las convocatorias impugnadas con el contenido de las Normas generales que, en lo referente a las normas lingüísticas, eran idénticos. Si lo hubiera hecho, el Tribunal General debería haber concluido que las convocatorias impugnadas eran actos meramente confirmatorios de actos con efectos vinculantes, esto es, las Normas generales.

47. En mi opinión, las convocatorias impugnadas eran claramente vinculantes en y por sí mismas.

48. En primer lugar, desde una perspectiva textual, la alegación de la Comisión de que las convocatorias impugnadas no tienen efectos vinculantes parece verse contradicha por las propias Normas generales, cuya sección introductoria establece que «las presentes normas generales forman parte integrante de la convocatoria de oposición y *constituyen, junto con la convocatoria, el marco vinculante* del procedimiento de oposición» (el subrayado es mío).

49. En segundo lugar, atendiendo al funcionamiento del sistema, las normas lingüísticas de cada oposición estaban compuestas de dos niveles: un nivel *general* constituido por las Normas generales, y un nivel *individual* formado por cada convocatoria de oposición. Por consiguiente, lo que determinaba las normas lingüísticas en cada caso concreto era, bien i) la convocatoria de oposición pertinente, bien ii) la convocatoria de oposición pertinente en combinación con las Normas generales.

50. Por lo tanto, bajo cualquier lectura e interpretación del sistema, las convocatorias *siempre estarían incluidas* en el establecimiento de las normas lingüísticas de una oposición concreta. Un potencial demandante<sup>14</sup> que deseara impugnar la conformidad a Derecho de las opciones de lenguas previstas en una convocatoria de oposición debería impugnar, como medida vinculante, ya la convocatoria, ya la convocatoria en combinación con las Normas generales. Dicho de otro modo, si pretendiera impugnar los parámetros de una oposición *concreta*, dicho demandante no hubiera podido impugnar únicamente las Normas generales. En efecto, las Normas generales prevén expresamente que *a menos que se especifique otra cosa en la convocatoria de oposición* la elección de una segunda lengua se limitará *normalmente* al alemán, francés o inglés (el subrayado es mío).

14 Cabe destacar que con esto me refiero a *cualquier* demandante, con independencia de si se trata de una persona física o de un Estado miembro. Parece que en las alegaciones de la Comisión se presupone que, dado que la República Italiana es un Estado miembro, que sería un demandante privilegiado con arreglo al párrafo segundo del artículo 263 TFUE, y que probablemente tendría legitimación para impugnar directamente las Normas generales, debería haberlo hecho y no haber «esperado» a que estas fueran «puestas en práctica» mediante una convocatoria de oposición concreta. De nuevo, basta con decir que lo que la República Italiana decidió impugnar no fueron las Normas generales, sino las oposiciones concretas tal como fueron definidas en las convocatorias individuales.

51. Por lo tanto, dado que era posible que cada convocatoria de oposición se desviara de las segundas lenguas por defecto establecidas en las Normas generales,<sup>15</sup> me parece que está claro que no puede considerarse que los requisitos lingüísticos de cada oposición en particular estuvieran plenamente definidos hasta la publicación de la convocatoria de oposición. Esto se ve ratificado por el artículo 1, apartado 1, del anexo III del Estatuto, que enumera lo que deben mencionar las convocatorias de oposiciones. Con arreglo a la letra f) de dicha disposición, las convocatorias de oposiciones deberán especificar, «en su caso, los conocimientos lingüísticos exigidos para la clase de puestos de trabajo que deban proveerse».

52. Por último, quisiera añadir que la postura de la Comisión según la cual las convocatorias impugnadas son actos meramente confirmatorios de las Normas generales conduciría, si se llevara a sus últimas conclusiones lógicas, a una serie de resultados absurdos.

53. En primer lugar, en términos prácticos, los demandantes particulares (no privilegiados) no tendrían legitimación para impugnar nada en una oposición. Por una parte, les resultaría bastante difícil, por no decir imposible, demostrar que las Normas generales «l[es] afect[a]n directa e individualmente», tal como exige el párrafo cuarto del artículo 263 TFUE. Por otra parte, tampoco podrían impugnar la convocatoria concreta, dado que sería una mera «confirmación». Por lo tanto, la protección de los particulares se encontraría efectivamente entre dos aguas, haciendo que el particular se viera imposibilitado para impugnar ningún acto.

54. En segundo lugar, el plazo de dos meses para interponer un recurso de anulación que aparece en el párrafo sexto del artículo 263 TFUE sería imposible de cumplir en la mayor parte de los casos, porque es fácil suponer que la mayoría de las convocatorias de oposiciones se publicarían tras la expiración de dicho plazo. Los problemas tanto en cuanto a la legitimación como a los plazos se verían exacerbados más si cabe por el hecho de que, en el momento de publicar las Normas generales, difícilmente puede esperarse que un particular sepa si puede estar interesado en participar en una oposición que se organizará meses o incluso años más tarde.

55. En tercer lugar, el enfoque que propone la Comisión también resultaría completamente imprevisible. La posibilidad de impugnar las Normas generales dependería de la elección sobre las lenguas que realizara la EPSO en cada convocatoria de oposición posterior. En efecto, este enfoque supondría en la práctica que si una convocatoria de oposición limitara las segundas lenguas al alemán, francés o inglés no podría ser impugnada, dado que se trataría únicamente de un acto confirmatorio de la norma por defecto contenida en las Normas generales. Sin embargo, si una convocatoria de oposición estableciera unas opciones diferentes para las segundas lenguas, podría ser impugnada, ya que no se consideraría como un acto confirmatorio.<sup>16</sup>

15 Esto sucede no solo en el caso de las oposiciones con requisitos lingüísticos específicos, como las oposiciones para juristas-lingüistas, sino también, por ejemplo, para las oposiciones para agencias de la Unión concretas que tienen un número limitado de lenguas de trabajo. También podría suceder en el caso de oposiciones para agencias u otros organismos situados en un Estado miembro cuya lengua oficial sea diferente de las tres lenguas por defecto, en las que el conocimiento de dicha lengua sea necesario para llevar a cabo las funciones de la agencia u organismo.

16 Para poner este tema en contexto, sin extraer conclusiones de ese hecho para el presente asunto, cabe señalar que la EPSO parece haber abandonado la práctica de publicar las Normas generales de forma separada y hacer una referencia a estas en cada convocatoria de oposición. Ahora parece que las Normas generales se integran de forma sistemática como un anexo que va adjunto a cada convocatoria de oposición. Véanse, por ejemplo, la convocatoria de oposición general EPSO/AD/338/17 con vistas a la constitución de una lista de reserva de administradores (AD 5) (DO 2017, C 99A, p. 1), la convocatoria de oposición general EPSO/AD/354/17 con vistas a la constitución de una lista de reserva de juristas-lingüistas de lengua letona (AD 7) y EPSO/AD/355/17 con vistas a la constitución de una lista de reserva de juristas-lingüistas de lengua maltesa (AD 7) (DO 2017, C 418A, p. 1), o la convocatoria de oposición general EPSO/AD/356/18 con vistas a la constitución de una lista de reserva de administradores (AD 5) (DO 2018, C 88A, p. 1) (en lo sucesivo, «convocatoria de oposición genérica de 2018»).

56. En mi opinión, estos argumentos muestran con bastante claridad que cada convocatoria de oposiciones concreta es un acto capaz de ser impugnado por sí mismo, con independencia de si los requisitos sobre la segunda lengua que establece difieren, o no, del sistema por defecto previsto en las Normas generales. Por consiguiente, el Tribunal General no incurrió en un error de Derecho al concluir, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, que «las convocatorias impugnadas constituyen actos con efectos jurídicos obligatorios en lo concerniente al régimen lingüístico de las oposiciones controvertidas y, por tal razón, son actos impugnables».

57. En consecuencia, la cuarta parte del primer motivo es infundada.

58. Por consiguiente, como ya he indicado en el punto 45 de las presentes conclusiones, a la vista de la presente conclusión, las alegaciones formuladas por la Comisión en las otras partes del primer motivo de casación se vuelven inoperantes: puesto que de todos modos las convocatorias de oposiciones concretas podrían haber sido impugnadas de forma independiente, la naturaleza jurídica de las Normas generales, y si estas podrían ser impugnadas de forma separada o no, pasan a ser cuestiones irrelevantes a los efectos del presente recurso de casación.

59. En consecuencia, sugiero que no existe ninguna necesidad de que el Tribunal de Justicia analice ninguna otra parte del primer motivo. Sin embargo, en aras de la exhaustividad y con el fin de ofrecer una asistencia plena al Tribunal de Justicia en el supuesto de que llegue a una conclusión distinta en cuanto a la naturaleza jurídica de las convocatorias, abordaré a continuación de forma concisa esas tres partes restantes del primer motivo de casación.

## *2. Sobre las partes primera y tercera del primer motivo de casación: naturaleza jurídica de las Normas generales*

60. Mediante las partes primera y tercera del primer motivo de casación, la Comisión alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al interpretar la naturaleza jurídica de las Normas generales. La Comisión considera que las Normas generales tenían efectos vinculantes en la medida en que establecían el régimen jurídico sobre lenguas aplicable a las oposiciones, que las convocatorias de oposición se limitaban a confirmar.

61. Estoy de acuerdo con la primera parte de la afirmación de la Comisión: es decir, que las Normas generales son un acto jurídico impugnabile por sí mismo. Sin embargo, al contrario que la segunda parte de la afirmación de la Comisión, y por los motivos que acabo de exponer en la sección precedente de las presentes conclusiones, a mi juicio dicha afirmación no excluye en modo alguno que las convocatorias de oposición concretas también puedan ser impugnadas.

62. Parece que, habida cuenta de la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, efectivamente se puede considerar que las Normas generales tienen *efectos jurídicos obligatorios*. El Tribunal de Justicia ha declarado de forma reiterada que todas las disposiciones adoptadas por las instituciones, cualquiera que sea su forma, destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios se consideran «actos recurribles» a efectos del artículo 263 TFUE.<sup>17</sup> Para determinar si el acto impugnado produce efectos jurídicos obligatorios, hay que atenerse al contenido esencial de dicho acto y apreciar tales efectos en función de criterios objetivos, como el contenido de ese mismo acto, tomando en consideración, en su caso, el contexto en el que se adoptó y las facultades de la institución que fue su autora.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Más recientemente, véase la sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión (C-16/16 P, EU:C:2018:79), apartado 31 y jurisprudencia citada.

<sup>18</sup> Sentencia de 20 de febrero de 2018, Bélgica/Comisión (C-16/16 P, EU:C:2018:79), apartado 32 y jurisprudencia citada.

63. En primer lugar, en cuanto a su formulación, las Normas generales se denominan «normas», no «principios», «marco» o cualquier otro término que denota una mera recomendación. También están redactadas en términos bastante imperativos,<sup>19</sup> por lo que claramente van más allá de las meras invitaciones o sugerencias. En segundo lugar, en lo referente a su contenido, la sección introductoria de las Normas generales establece de forma expresa que constituyen (junto con la convocatoria de oposición), «el marco vinculante del procedimiento de oposición».

64. En tercer lugar, a nivel sistémico, el carácter vinculante de las Normas generales también puede deducirse del hecho de que, en la práctica y como mínimo, pueden crear obligaciones que vinculan a la propia EPSO. En efecto, las Normas generales imponen a la EPSO —o a una institución concreta que organice una oposición general, según corresponda— una *obligación de motivación* de toda desviación respecto de lo establecido en el régimen por defecto sobre la elección de la segunda lengua. Esta obligación de establecer de forma expresa una excepción o de «escoger otra opción» distinta de la prevista en las Normas generales en una convocatoria de oposición concreta con el fin de establecer unas opciones lingüísticas diferentes supone necesariamente que las Normas generales son vinculantes. Si no fueran vinculantes no podría existir una obligación de motivar la desviación respecto de las Normas generales.

65. Asimismo, no puede negarse que esa dimensión institucional, en la que la naturaleza vinculante de las Normas generales establece la obligación de justificar cualquier desviación de dichas normas, tiene repercusiones más amplias. Al establecer este régimen por defecto en las Normas generales, la EPSO generó expectativas legítimas a los candidatos en cuanto a las normas que se suponía que debían seguir no solo los propios candidatos, sino también la misma EPSO. Por lo tanto, es razonable percibir cualquier acto de este tipo adoptado por las instituciones u organismos de la como una (auto) limitación en el ejercicio futuro de su facultad de apreciación,<sup>20</sup> lo que claramente refuerza la relevancia normativa de cualquier documento similar.

66. En resumen, tanto la redacción como el contenido de las Normas generales, así como su contexto y la intención que tenía la EPSO cuando las redactó, apuntan de forma unánime hacia el reconocimiento de sus efectos jurídicos vinculantes, como régimen por defecto que se aplicará a todas las oposiciones, salvo que la EPSO decida clara y expresamente en sentido contrario, lo que debería justificarse en cada caso concreto.

67. Esta conclusión no se ve en modo alguno cuestionada por el hecho de que, tal como ya he indicado en los puntos 53 y 54 de las presentes conclusiones, es probable que la interposición de un recurso de anulación dirigido de forma directa y única contra las Normas generales fuera problemática en cuanto a la legitimación y los plazos. En efecto, en lo tocante a los particulares, a un futuro candidato en una oposición que se celebre en años venideros le resultaría considerablemente difícil demostrar que las Normas generales le afectan directa e individualmente con el fin de poder interponer tal recurso, según lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 263 TFUE. Sin embargo, un Estado miembro —como el demandante en primera instancia en el caso de autos— u otro demandante privilegiado no necesita demostrar tal interés.<sup>21</sup>

19 Las Normas generales afirman que «a menos que se especifique otra cosa en la convocatoria de oposición, la elección de una segunda lengua *se limitará normalmente* al alemán, francés o inglés» y a continuación indican que todos los candidatos «*[deberán] reali[zar]* ciertos tests en su segunda lengua, escogida entre esas tres» (el subrayado es mío). Las Directrices Generales comienzan indicando que «como norma general, el uso de las lenguas en las oposiciones de la EPSO *será* el siguiente», y posteriormente añaden que «los centros de evaluación *se organizarán* únicamente en la segunda lengua del candidato, a elegir entre el alemán, el francés y el inglés» (el subrayado es mío).

20 Véase, en particular, la sentencia de 13 de diciembre de 2012, Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795), apartado 28 y jurisprudencia citada.

21 Véase, por ejemplo, la sentencia de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartado 37 y jurisprudencia citada. No obstante, tal como ya se ha indicado en la nota 14 de las presentes conclusiones, no se puede dar la vuelta a este hecho para sugerir que dado que un Estado miembro ya podría haber impugnado potencialmente las Normas generales, esto convierte a las convocatorias en meros «actos confirmatorios» (pero presumiblemente solo en relación con ese Estado miembro en concreto).

68. Sin embargo, incluso en el caso de que el Tribunal General hubiera incurrido en un error de Derecho al no reconocer los efectos vinculantes de las Normas generales, las partes primera y tercera del primer motivo de casación son inoperantes. En efecto, dado que el Tribunal General no incurrió en un error de Derecho al concluir que las convocatorias impugnadas tenían efectos vinculantes y por lo tanto permitió acertadamente su control judicial, el hecho de que no reconociera también la naturaleza jurídica vinculante de las Normas generales no afectó en absoluto al fallo de la sentencia.

### 3. Sobre la segunda parte del primer motivo de casación: las facultades de la EPSO

69. Por último, mediante la segunda parte del primer motivo de casación, la Comisión invoca la existencia de un error de Derecho en la interpretación del artículo 7, apartado 1, del anexo III del Estatuto, que establece las facultades de la EPSO, en la medida en que el Tribunal General negó que la EPSO tuviera la facultad de poder adoptar «normas vinculantes generales y abstractas».

70. De nuevo, no considero necesario que el Tribunal de Justicia aborde esta parte del primer motivo. En efecto, dado que los argumentos clave del Tribunal General para anular las convocatorias impugnadas eran de una naturaleza diferente, no alcanzo a comprender cómo cuestionar una afirmación hecha de pasada por el Tribunal General podría conducir a la anulación de la sentencia recurrida. Por lo tanto, esta parte del primer motivo es inoperante.

71. Sin embargo, quiero destacar que, en caso de que se valorara un argumento de este tipo, se requeriría una discusión mucho más detallada para interpretar correctamente el artículo 7, apartado 1, del anexo III del Estatuto y apreciar el papel que tienen las Normas generales a la luz de las facultades atribuidas a la EPSO mediante esta disposición.

72. El artículo 7, apartado 1, dispone que se ha encomendado a la EPSO el cometido de adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de *normas uniformes* en los procesos selectivos de funcionarios de la Unión.

73. Tras examinar el texto y su contexto y lógica, no estoy de acuerdo, por una parte, con la conclusión un tanto vaga y categórica del Tribunal General, contenida en el apartado 56 de la sentencia recurrida, en el sentido de que a tenor del artículo 7, apartado 1, la EPSO nunca podría estar autorizada a adoptar «normas vinculantes generales y abstractas». Si la EPSO debe garantizar la aplicación de normas uniformes en los *procesos* selectivos, o lo que es lo mismo, en todas las oposiciones, esto implica necesariamente que debe tener la facultad de adoptar normas generales que puedan aplicarse a futuras oposiciones, como señaló acertadamente la Comisión en sus observaciones escritas.

74. Sin embargo, por otra parte, y al contrario que la Comisión, creo que el ámbito *material* de las facultades concedidas a la EPSO mediante esa disposición está mucho menos claro. Está claro que la EPSO puede adoptar «normas vinculantes generales y abstractas» —o, según el tenor del artículo 7, apartado 1, «normas uniformes»— relativas a la organización técnica de las oposiciones, como, por ejemplo, una decisión de cara a futuro y general sobre la clase de test o preguntas a utilizar, el uso de ordenadores o la decisión de prescindir de ellos, el tiempo que se otorgará para realizar los test y cuestiones similares.

75. Sin embargo, ¿podría la EPSO, por la misma razón, decidir efectivamente sobre el futuro régimen lingüístico en las instituciones? ¿Es realmente posible sostener que la elección de las lenguas de las oposiciones, que tendrá un impacto innegable en las lenguas que se utilizarán posteriormente en las instituciones, es una norma meramente técnica u organizativa para los procesos selectivos de funcionarios, que entra dentro del concepto de «norma uniforme», en el sentido del artículo 7, apartado 1, del anexo III del Estatuto?

76. Sin pretender sugerir que exista una intención en este sentido, permitir tal posibilidad podría acercarse peligrosamente a una elusión del Reglamento n.º 1 y del artículo 342 TFUE, que establece que el régimen lingüístico de las instituciones deberá ser fijado por el Consejo por unanimidad, sin perjuicio de las disposiciones previstas en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.<sup>22</sup> Esta cuestión también tiene una fortísima dimensión temporal. Incluso una desviación puntual de las normas lingüísticas que se deben aplicar (correctamente) a las oposiciones puede tener efectos de largo alcance en el futuro equilibrio lingüístico dentro de las instituciones. El presente da forma al futuro y el futuro moldeado de este modo pronto comenzará a definir las necesidades objetivas presentes de las instituciones en cuestión de lenguas.

77. Por consiguiente, aunque efectivamente impugnó la afirmación formulada de pasada por el Tribunal General, me sorprendería sobremanera que la Comisión realmente pretendiera abordar esta cuestión tan importante (y de carácter constitucional) en el marco del presente recurso de casación. Sea como fuere, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre esta parte del primer motivo de casación declarando simplemente que, a la luz de las pretensiones de la Comisión en el presente recurso de casación, esa parte del primer motivo es inoperante.

### ***B. Sobre el segundo motivo de casación***

78. Mediante la *primera parte* del segundo motivo de casación, la Comisión sostiene que, en los apartados 91 y 92 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al interpretar el artículo 1 *quinquies* del Estatuto. Según la Comisión, el Tribunal General incurrió en un error al afirmar, basándose en el apartado 102 de la sentencia de 27 de noviembre de 2012, Italia/Comisión,<sup>23</sup> que la limitación de la elección de la segunda lengua constituía, en sí misma, una discriminación por razón de la lengua. La Comisión alega que dicho apartado se refería a la obligación de publicación de las convocatorias de oposición en el Diario Oficial en todas las lenguas oficiales. La Comisión también afirma que el Tribunal General cometió un error cuando declaró, en el apartado 92 de la sentencia recurrida, que el artículo 1 *quinquies* del Estatuto prohíbe la discriminación por razón de la lengua. La Comisión sostiene que esta disposición permite disparidades de trato en determinadas circunstancias.

79. En mi opinión, esta parte del segundo motivo de casación es infundada.

80. En primer lugar, la referencia que hizo el Tribunal General en el apartado 91 de la sentencia recurrida a la sentencia Italia/Comisión I era una referencia adicional hecha al concluir un argumento y e introducida mediante la expresión «véase, en este sentido». Claramente dicha cita no constituía la base de la conclusión del Tribunal General en ese apartado, en el sentido de que la limitación de la elección de las segundas lenguas constituía una discriminación por razón de la lengua. Las razones para esta conclusión se exponen en los apartados anteriores a la referencia impugnada realizada en el apartado 91. Mediante este argumento, la Comisión parece estar cuestionando de nuevo una referencia hecha de pasada, pero no las razones sustantivas que subyacen a una afirmación hecha por el Tribunal General.

81. En segundo lugar, al afirmar en el apartado 92 de la sentencia recurrida que el artículo 1 *quinquies* del Estatuto prohíbe la discriminación por razón de lengua, de ello no se deduce que el Tribunal General pretendiera excluir la posibilidad de justificar tal discriminación en determinadas circunstancias. En efecto, el Tribunal General señaló expresamente, en el apartado 88 de la sentencia recurrida, que el artículo 1 *quinquies* permite limitaciones al principio de no discriminación.

<sup>22</sup> Artículo 64 del Protocolo (n.º 3) sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

<sup>23</sup> C-566/10 P, en lo sucesivo, «sentencia Italia/Comisión I», EU:C:2012:752.

82. En consecuencia, considero que, en el apartado 92 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se limitó a recordar que el principio general establecido en el artículo 1 *quinquies* es la prohibición de la discriminación por cualquier razón, incluyendo, *inter alia*, la lengua. Sin embargo, tras leer al completo esta sección de la motivación del Tribunal General, no se puede inferir de dicha afirmación que el Tribunal General sostuviera que el artículo 1 *quinquies* no permite que se justifique dicha discriminación en determinadas circunstancias.

83. Mediante la *segunda parte* del segundo motivo de casación, la Comisión alega que los apartados 98 a 104 de la sentencia recurrida constituyen una motivación errónea, dado que el Tribunal General no examinó si las Normas generales constituían «comunicaciones» u «otros actos» en el sentido del apartado 91 de la sentencia Italia/Comisión I. La Comisión también sostiene que la motivación de la sentencia recurrida es insuficiente porque el Tribunal General únicamente examinó la justificación de la elección de las segundas lenguas que aparece en las convocatorias impugnadas, pero no la justificación de dicha elección contenida en las Normas generales.

84. A mi juicio, esta parte del segundo motivo de casación también es infundada.

85. Es cierto que en el apartado 91 de la sentencia Italia/Comisión I el Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar, que las instituciones afectadas por los concursos en cuestión en dicho asunto no habían adoptado nunca reglas internas con arreglo al artículo 6 del Reglamento n.º 1. A continuación añadió que la Comisión no había «invoc[ado] la existencia de *otros actos*, como *comunicaciones* sobre los criterios para la limitación de la selección de una lengua como segunda lengua para participar en los concursos» (el subrayado es mío). Por último, señaló que los anuncios de concurso controvertidos en ese asunto «no cont[enían] ninguna motivación que justifi[car] la elección de las tres lenguas controvertidas». Esta última frase era de hecho la clave de la motivación del Tribunal de Justicia, en la medida en que este declaró, en el apartado 90 de dicha sentencia, que «las reglas que limitan la elección de la segunda lengua deben establecer criterios claros, objetivos y previsibles a fin de que los candidatos puedan saber, con suficiente antelación, cuáles son los requisitos lingüísticos que se exigen, y ello para poder prepararse para los concursos en las mejores condiciones».

86. Sin embargo, no acabo de ver de qué manera esta motivación específica del Tribunal de Justicia podría tener las consecuencias que la Comisión parece estar atribuyéndole. No me parece que en el apartado 91 de la sentencia Italia/Comisión I el Tribunal de Justicia estableciera ningún criterio sobre la base del cual se deba apreciar la naturaleza jurídica de esas comunicaciones y aún menos que haya afirmado que cualquier apreciación de este tipo deba realizarse, de hecho, con el fin de «desencadenar» lo dispuesto en el apartado 91. La referencia a «*otros actos*, como *comunicaciones*» simplemente significaba, a mi entender, que la institución debe adoptar todos los actos (genéricos de cualquier tipo) de manera que los candidatos puedan conocer con antelación lo que se esperará de ellos. Por consiguiente, el hecho de que el Tribunal General, en la sentencia recurrida, no examinara si las Normas generales constituían tales comunicaciones a los efectos de la afirmación realizada por el Tribunal de Justicia en el apartado 91 no vicia en modo alguno su motivación.

87. La Comisión también sostiene que el Tribunal General no examinó la justificación de la elección de las segundas lenguas establecida en las Normas generales. En la medida en que dicha alegación, como parece reconocer la propia Comisión, no se solapa con las cuestiones relativas a su primer motivo y abordadas en este,<sup>24</sup> basta con señalar que en la sentencia recurrida el Tribunal General sí que examinó la justificación contenida no solo en las convocatorias impugnadas, sino también en las Normas generales (apartado 115) y en las Directrices Generales (apartado 116).

88. En consecuencia, todas las alegaciones invocadas por la Comisión en el segundo motivo de casación son infundadas.

<sup>24</sup> De las que me he ocupado más arriba, en los puntos 46 a 68 de las presentes conclusiones.

### C. Sobre el tercer motivo de casación

89. El tercer motivo de casación atañe a la legalidad de la limitación al alemán, francés e inglés como opciones de segunda lengua para las oposiciones. La primera parte del presente motivo se refiere a la interpretación del artículo 27 del Estatuto y a la naturaleza de su relación con el artículo 28, letra f), del Estatuto (1). Las partes segunda y tercera se refieren a los parámetros escogidos por el Tribunal General para el control de la legalidad de las convocatorias de oposición y a la intensidad del control que llevó a cabo (subsección 2).

*1. Primera parte del tercer motivo de casación: la relación entre los artículos 27 y 28, letra f), del Estatuto. ¿Es la lengua una competencia?*

90. Mediante la primera parte del tercer motivo de casación, la Comisión sostiene que la sentencia recurrida adolece de un error en la interpretación del artículo 28, letra f), del Estatuto que aparece en el apartado 106 de dicha sentencia. En tal apartado, el Tribunal General afirmó que solo el objetivo de tener candidatos que fueran inmediatamente operativos podía justificar la discriminación por razón de la lengua. En contraposición, el Tribunal General observó que el objetivo de seleccionar funcionarios que posean las más altas cualidades de competencia, rendimiento e integridad no podía justificar tal discriminación. Esto se debe a que esas cualidades pueden existir con independencia de los conocimientos lingüísticos.

91. La Comisión alega que, con arreglo al artículo 28, letra f), del Estatuto, los conocimientos lingüísticos son una de las condiciones para ser seleccionados por las instituciones. Por lo tanto, considera que tales conocimientos forman parte del requisito de «competencia» en el sentido del artículo 27 del Estatuto.

92. Por si fuera útil, desde un punto de vista textual, el concepto de «competencia» utilizado en el artículo 27 se puede definir como la «posesión de los medios o la habilidad de hacer algo»<sup>25</sup> o como la «capacidad de hacer algo».<sup>26</sup> Esta idea de que la «competencia» está relacionada con la «capacidad» o con poseer la habilidad «de hacer» algo se ve también confirmada por otras versiones lingüísticas del Estatuto, que utilizan los términos «compétence»<sup>27</sup> (en francés), «Befähigung»<sup>28</sup> (en alemán), «competenza»<sup>29</sup> (en italiano), «competencia»<sup>30</sup> (en español) o «způsobilost»<sup>31</sup> (en checo).

93. El significado exacto del concepto de «competencia» que se emplea en el artículo 27 también podría ser apreciado de forma sistémica, haciendo referencia al artículo 28 del Estatuto. El artículo 28 del Estatuto establece las «condiciones» para que una persona pueda ser nombrada funcionario, incluyendo, en la letra f), la condición de que el candidato «[...] justifiq[ue] poseer el conocimiento en profundidad de una de las lenguas de la Unión y un conocimiento satisfactorio de otra de ellas, en la medida necesaria para el desempeño de las funciones que puedan ser llamados a ejercer».

25 *Concise Oxford English Dictionary*, 11ª ed., editado por Soanes, C., y Stevenson, A., Oxford University Press, Oxford, 2004.

26 *Online Merriam-Webster Dictionary* (disponible en <https://www.merriam-webster.com>).

27 «Capacité reconnue en telle ou telle matière en raison de connaissances possédées et qui donne le droit d'en juger»: *Le petit Larousse illustré*, Larousse, Paris, 2011.

28 «Das Befähigtsein; Eignung; Tauglichkeit; Begabung»: *Duden. Deutsches Universalwörterbuch*, 6ª ed., Dudenverlag, Mannheim, Leipzig, Viena, Zürich, 2006.

29 «L'essere competente», definiendo a su vez «competente» como «che ha la capacità, le qualità, le conoscenze, l'esperienza necessarie a fare bene qualcosa, a ben valutare, giudicare e sim.; esperto»: *Dizionario italiano Garzanti*, Garzanti Linguistica, Milán, 2005.

30 «Pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado»: *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Real Academia Española, Espasa Libros, Barcelona, 2014.

31 *Slovník spisovné češtiny*, 4ª ed., Akademia, 2009, define «způsobilý» como «mající k něčemu potřebné schopnosti, předpoklady».

94. Sin embargo, el artículo 28 presenta una mezcla de diversos elementos. Algunos de estos elementos podrían clasificarse como «condiciones de admisión», como la condición de ser nacional de uno de los Estados miembros y estar en pleno goce de sus derechos políticos (letra a), de haber cumplido sus obligaciones relativas al servicio militar (letra b) y de reunir las condiciones de aptitud física requeridas para el ejercicio de sus funciones (letra e). Por el contrario, otros elementos parecen ser condiciones relativas a la «capacidad» del funcionario, como ofrecer las garantías de moralidad requeridas para el ejercicio de sus funciones (letra c) o haber superado un concurso, una oposición o un concurso-oposición (letra d).

95. En vista de esta mezcla de diversos elementos, considero que pueden extraerse muy pocas conclusiones claras, si es que puede extraerse alguna, de tal argumento sistémico y de la relación entre los artículos 27 y 28 del Estatuto a los efectos de la cuestión de si la lengua debe calificarse de «conocimiento» o «competencia» en el sentido del artículo 27 del Estatuto.

96. Asimismo, no se desprenden indicaciones claras sobre esta cuestión del apartado 94 de la sentencia Italia/Comisión I, en el que el Tribunal de Justicia declaró que corresponde a las instituciones «establecer un equilibrio entre el objetivo legítimo que justifica la limitación del número de lenguas de los concursos y el objetivo de identificar a los candidatos que posean las más altas cualidades de competencia».<sup>32</sup>

97. Por último, también está claro que la interpretación del concepto de «competencia» respecto de los conocimientos lingüísticos puede depender en cierta medida del contexto, en particular en función del puesto anunciado. Por ejemplo, en el caso de un puesto de traductor, intérprete o jurista-lingüista, los conocimientos lingüísticos encajarían mejor en el concepto de «competencia» o de «capacidad» que para otros puestos menos dependientes de las lenguas.<sup>33</sup>

98. Personalmente no tendría gran dificultad, sobre la base del significado natural de las palabras utilizadas, en subsumir los conocimientos lingüísticos en el concepto de «competencia» en el sentido del artículo 27 del Estatuto.<sup>34</sup> Sin embargo, sí experimento una dificultad algo mayor para comprender cómo un punto accesorio de la motivación del Tribunal General, que aparece en el apartado 106 de la sentencia recurrida, debería tener una gran relevancia en el marco del presente recurso de casación. En mi opinión, incluso si el Tribunal de Justicia concluyera que el conocimiento de una lengua, tal como se exige en el artículo 28, letra f), puede calificarse como una «competencia» en el sentido del artículo 27 del Estatuto, este hecho aún seguiría sin conducir a la anulación de la sentencia recurrida.<sup>35</sup>

32 Me parece que la expresión, contenida en la versión inglesa, «the most competent candidates» («los candidatos que posean las más altas cualidades de competencia») se suponía que debía significar más bien, en cuanto a la esencia de la afirmación, «[los] funcionarios que posean las más altas cualidades de competencia», dado que en otras versiones lingüísticas de la sentencia el Tribunal de Justicia utilizó la misma expresión que aparece en las respectivas versiones lingüísticas del artículo 27 del Estatuto (por ejemplo, «ayant les plus hautes qualités de compétence» en la versión francesa de la sentencia, o «dotati delle più alte qualità di competenza» en la versión italiana, que era la lengua de procedimiento).

33 Véase, a este respecto, la sentencia de 17 de diciembre de 2015, Italia/Comisión (T-510/13, no publicada, EU:T:2015:1001), apartado 102.

34 No obstante, aunque los conocimientos lingüísticos pueden considerarse como una competencia que deba ser evaluada en el momento del nombramiento del funcionario, por supuesto no se trata de una competencia que deba ser evaluada *exclusivamente* en ese momento. Esto queda demostrado en el artículo 45, apartado 2, del Estatuto, según el cual antes de su primera promoción los funcionarios deberán demostrar su capacidad para trabajar en una tercera lengua. Por tanto, los conocimientos lingüísticos son una competencia que puede adquirirse. Sin embargo, por sí mismo, esto no excluye la posibilidad de evaluar las lenguas en el marco de una oposición: en efecto, tal como señaló el Tribunal de Justicia en el apartado 97 de la sentencia Italia/Comisión I, «incumbe [...] a las instituciones buscar un equilibrio entre *el objetivo legítimo que justifica la limitación del número de lenguas de los concursos* y las posibilidades de aprendizaje por parte de los funcionarios seleccionados, dentro de las instituciones, de las lenguas necesarias para el interés del servicio» (el subrayado es mío).

35 En mi opinión, la cuestión clave relativa al apartado 106 de la sentencia del Tribunal General sería más bien qué tipos de razones objetivas y razonables pueden invocarse en realidad para imponer limitaciones a las lenguas en el proceso selectivo, así como el nexo sistémico entre el artículo 27 y el artículo 1 *quinquies*, apartado 6, del Estatuto, pero no se ha planteado en el presente recurso de casación.

99. En efecto, las convocatorias impugnadas fueron anuladas esencialmente por falta de justificación suficiente de la limitación de la elección de la segunda lengua. Sin embargo, el apartado 106 de la sentencia recurrida no se refiere a esta cuestión. En consecuencia, la primera parte del tercer motivo de casación parece ser inoperante.

## 2. Sobre las partes segunda y tercera del tercer motivo de casación: el alcance y la intensidad del control de la legalidad de las convocatorias de oposición

100. Mediante la segunda parte del tercer motivo de casación, la Comisión impugna los parámetros o criterios utilizados por el Tribunal General, en los apartados 107 a 117 de la sentencia recurrida, para controlar la legalidad de las convocatorias de oposición. Afirma que la sentencia se basó en una interpretación errónea del alcance de la facultad discrecional de que goza la EPSO para determinar los criterios de competencia que deben cumplir los candidatos. La Comisión señala que, en el apartado 90 de la sentencia Italia/Comisión I, el Tribunal de Justicia solo exigió que «las reglas que limitan la elección de la segunda lengua deben establecer *criterios claros, objetivos y previsibles* a fin de que los candidatos puedan saber, con suficiente antelación, cuáles son los requisitos lingüísticos que se exigen, y ello para poder prepararse para los concursos en las mejores condiciones» (el subrayado es mío). No obstante, esto no justificaría la conclusión del Tribunal General, en el apartado 152 de la sentencia recurrida, en el sentido de que la EPSO debería haber aportado elementos «específicos y verificables».

101. Mediante la tercera parte del tercer motivo de casación, la Comisión también critica la intensidad del control efectuado por el Tribunal General en los apartados 120 a 144 de la sentencia recurrida. Considera que el Tribunal General se excedió en el ejercicio de su facultad de control judicial y substituyó a la Administración al examinar los datos aportados por la Comisión y concluir que dichos datos no podían servir de base a los argumentos que justificaban la limitación de la segunda lengua.

102. La Comisión, mediante las partes segunda y tercera del tercer motivo de casación, está sugiriendo en esencia que el Tribunal General sobrepasó los límites de su facultad de control judicial y, al mismo tiempo, ignoró la amplia discrecionalidad de que goza la EPSO para definir, en nombre de las instituciones, los criterios de competencia (lingüística) que deben cumplir los candidatos.

103. No estoy de acuerdo.

104. Cabe recordar desde un principio que el control en primera instancia ante los tribunales de la Unión es un control jurisdiccional *pleno*. En efecto, de reiterada jurisprudencia se desprende que el control de la legalidad establecido en el artículo 263 TFUE implica que el control se ejerza tanto sobre los aspectos de hecho como de Derecho, lo que significa que el tribunal de la Unión competente tenga la facultad, *inter alia*, de valorar las pruebas.<sup>36</sup> Por lo tanto, todos los hechos aportados por una institución en apoyo de su decisión podrán ser valorados por el Tribunal General.

105. También cabe destacar que la mayoría de las razones relativas a la limitación de la segunda lengua que aparecen en las convocatorias impugnadas y en las Normas generales, esto es, aquellos elementos justificativos escogidos y ofrecidos por la EPSO en apoyo de su decisión, son *proposiciones de hecho*.

106. Entre otros elementos, las convocatorias impugnadas invocan<sup>37</sup> la existencia de una larga práctica «de las instituciones de la Unión en lo que se refiere a las lenguas de comunicación interna, [de utilizar principalmente] el inglés, el francés y el alemán» y afirman que «teniendo en cuenta las necesidades del servicio en materia de comunicación externa y de tramitación de los asuntos, el inglés, el francés y el

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de julio de 2014, Telefónica y Telefónica de España/Comisión (C-295/12 P, EU:C:2014:2062), apartado 53 y la jurisprudencia citada; véanse también las sentencias de 8 de diciembre de 2011, Chalkor/Comisión (C-386/10 P, EU:C:2011:815), apartado 67 y de 6 de noviembre de 2012, Otis y otros (C-199/11, EU:C:2012:684), apartado 63.

<sup>37</sup> Para ver el texto completo de la justificación dada en la convocatoria de oposición genérica, véase el punto 24 de las presentes conclusiones. La sección equivalente de la convocatoria de oposición en el ámbito de la protección de datos está redactada en términos virtualmente idénticos.

alemán siguen siendo las lenguas más utilizadas». Las convocatorias añaden que estas son «las segundas lenguas más habladas en la Unión Europea y las más estudiadas como segundas lenguas». Según estas convocatorias, limitar las lenguas que se han de utilizar en los centros de evaluación, en los que se evalúan competencias específicas, «permite a las instituciones de la Unión determinar la capacidad de los candidatos para ser inmediatamente operativos en un entorno similar a aquel en el que deberán trabajar».

107. Las Normas generales, así como las Directrices Generales adjuntas a estas, fundamentalmente presentan unas justificaciones muy similares, que también son de naturaleza fáctica. Además, las Directrices Generales establecen elementos adicionales, como la afirmación de que el inglés, el francés y el alemán se han utilizado tradicionalmente «en las reuniones de los miembros de las instituciones». Afirman que el hecho de que sean «las lenguas vehiculares más utilizadas para la comunicación interna y externa [se ve] corroborado por] las estadísticas relativas a las lenguas de origen de los textos traducidos por los servicios de traducción de las instituciones». Esta elección de lenguas también «se justifica por la naturaleza de los tests en cuestión», que son «métodos de evaluación basados en las competencias». Las Directrices Generales también afirman que estas tres lenguas, además de ser las más estudiadas como lenguas extranjeras, también son «las [lenguas] que la población europea considera más útiles de aprender». Por último, también citan estadísticas según las cuales estas fueron las segundas lenguas más elegidas por los candidatos en las oposiciones celebradas en 2005 y también en 2010.

108. Por su propia naturaleza, todas estas afirmaciones son proposiciones de hecho que por supuesto pueden, y si son presentadas como las razones de una determinada decisión administrativa, deben, ser controlables por los jueces si son impugnadas ante los tribunales de la Unión. Por consiguiente, opino que no cabe duda de que el Tribunal General no incurrió en un error de Derecho cuando realizó una valoración de estas proposiciones de hecho que aparecen en las convocatorias impugnadas, en las Normas generales y en las Directrices Generales.

109. Tampoco incurrió en un error de Derecho el Tribunal General al examinar las pruebas adicionales aportadas por la Comisión durante el procedimiento de primera instancia, de nuevo en forma de proposiciones de hecho. Mediante estas afirmaciones adicionales, la Comisión sugirió que el alemán, el francés y el inglés eran: i) las tres lenguas principales en las deliberaciones de las instituciones de la Unión; ii) las lenguas a las que la inmensa mayoría de los documentos eran traducidos por su Dirección General de Traducción; iii) las lenguas más habladas por sus funcionarios y agentes, y iv) las lenguas más estudiadas y habladas como lenguas extranjeras en los Estados miembros. Debo reiterar que la valoración de tales proposiciones a la luz de las pruebas aportadas por las partes es precisamente la función que se supone que deben cumplir los tribunales de la Unión en los procedimientos de primera instancia.<sup>38</sup>

110. Me parece que, en su interpretación del concepto de «margen de apreciación», la Comisión está confundiendo dos cuestiones diferentes: el hecho de que una institución tiene libertad, dentro de los límites de la legalidad, para escoger lo que quiere hacer, cómo quiere hacerlo y qué razones desea invocar públicamente y declarar como motivación de esa decisión en realidad no significa que una vez que se hayan adoptado esas decisiones las razones expuestas no puedan ser controladas.

<sup>38</sup> Como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 10 de julio de 2014, *Telefónica y Telefónica de España/Comisión* (C-295/12 P, EU:C:2014:2062), apartado 56 y jurisprudencia citada, «el juez de la Unión debe ejercer el control de legalidad basándose en las pruebas aportadas por el demandante en apoyo de los motivos invocados, sin que pueda basarse en el margen de apreciación del que dispone la Comisión a la hora de valorar dichas pruebas para renunciar a ejercer un control en profundidad tanto de hecho como de Derecho».

111. Un (amplio) margen de apreciación implica, según la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, una cierta libertad en la valoración de los hechos y las inferencias que se extraen de ellos, en particular de los que sean altamente técnicos o políticos.<sup>39</sup> Sin embargo, como ha confirmado el Tribunal de Justicia respecto de diversos ámbitos del Derecho, como en el Derecho de la competencia,<sup>40</sup> las ayudas estatales<sup>41</sup> o la Política Exterior y de Seguridad Común,<sup>42</sup> el hecho de que la Administración disfrute de un margen de apreciación no protege a las proposiciones y afirmaciones de hecho realizadas para tomar una decisión en esos ámbitos de un posible control judicial, en particular de la valoración sobre si los hechos en los que se basa la decisión controvertida han sido expuestos de forma fiel y permiten alcanzar tal conclusión. Por último, hay otros ámbitos, como los transportes<sup>43</sup> o la agricultura,<sup>44</sup> en los que cabe afirmar que el margen de apreciación más amplio reconocido podría efectivamente suponer que la intensidad del control podría considerarse menor. En esos ámbitos, el juez de la Unión solo verifica si se ha cometido un error manifiesto en el ejercicio de esa discrecionalidad o constituye desviación de poder o si la institución excedió claramente los límites de su discrecionalidad. Sin embargo, incluso en esos casos, insisto en que el control no se excluye en absoluto.

112. En suma, es evidente que el margen de apreciación de que goza la Administración en el presente asunto incluía la posibilidad de escoger si se limitaba potencialmente el uso de la segunda lengua en las oposiciones y cómo hacerlo. También incluía la elección del tipo de argumentos que se habían de invocar en relación con esta clase de limitaciones potenciales.<sup>45</sup> Sin embargo, una vez que la EPSO hubo decidido motivar una determinada elección de segundas lenguas sobre la base de una serie de proposiciones de hecho acerca de cómo se han usado y están siendo usadas estas lenguas en Europa, tanto dentro de las instituciones como fuera de estas, esas clases de afirmaciones que se mencionaban en las convocatorias, las Normas generales y las Directrices Generales pasaron a ser plenamente revisables por los tribunales de la Unión. Al efectuar tal control, el Tribunal General no sustituyó la apreciación de la Administración con la suya propia: simplemente revisó los argumentos presentados por la Administración para justificar dicha valoración.

113. Quiero destacar que esto no significa necesariamente que esté de acuerdo con todas las conclusiones a las que llegó el Tribunal General a lo largo de su sólida y exhaustiva valoración de los argumentos invocados por la Comisión. Después de todo, ello no es necesario, dado que la valoración de los hechos es una función que efectivamente corresponde al tribunal de primera instancia.<sup>46</sup> No obstante, es cierto que estoy de acuerdo con el resultado final del caso en el sentido de la anulación de las convocatorias impugnadas.

39 Véanse, por ejemplo, las conclusiones del Abogado General Léger presentadas en el asunto Rica Foods/Comisión (C-40/03 P, EU:C:2005:93), puntos 45 a 49.

40 Véase la sentencia de 15 de febrero de 2005, Comisión/Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87), apartado 39; véanse también las sentencias de 8 de diciembre de 2011, Chalkor/Comisión (C-386/10 P, EU:C:2011:815), apartado 54, y de 10 de julio de 2014, Telefónica y Telefónica de España/Comisión (C-295/12 P, EU:C:2014:2062), apartado 54.

41 Por ejemplo la sentencia de 8 de mayo de 2003, Italia y SIM 2 Multimedia/Comisión (C-328/99 y C-399/00, EU:C:2003:252), apartado 39.

42 Por ejemplo la sentencia de 21 de abril de 2015, Anboubá/Consejo (C-605/13 P, EU:C:2015:248), apartados 41 y 45.

43 Por ejemplo la sentencia de 16 de abril de 1991, Schiocchet/Comisión (C-354/89, EU:C:1991:149), apartado 14.

44 Véase por ejemplo la sentencia de 22 de noviembre de 2001, Países Bajos/Consejo (C-301/97, EU:C:2001:621), apartado 74 y jurisprudencia citada.

45 Cabe recordar de nuevo que el requisito establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Italia/Comisión I (punto 85 de las presentes conclusiones) consistía en que debían existir criterios claros, objetivos y previsibles que los candidatos pudieran conocer de antemano. No se indicó nada en cuanto a las clases de argumentos que se podían invocar para establecer tales criterios.

46 El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que dado que el recurso de casación está limitado a las cuestiones de Derecho, el Tribunal General tiene competencia exclusiva para constatar y apreciar los hechos pertinentes, así como para valorar los elementos de prueba. La apreciación de los hechos y pruebas no constituye pues una cuestión de Derecho sujeta como tal al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación, salvo en el supuesto de desnaturalización de los mismos: véanse, por ejemplo, las sentencias de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408), apartado 177 y de 28 de febrero de 2018, mobile.de/EUIPO (C-418/16 P, EU:C:2018:128), apartado 65.

114. Cabe añadir, a título subsidiario, que de hecho también se llegaría al mismo resultado si se realizara un control de menor intensidad (*quod non*), tal como sugirió la Comisión. La verdad, pura y simplemente, es que, cuando se consideran en su conjunto, las proposiciones concretas expuestas por la EPSO sencillamente señalan en diferentes direcciones. Por lo tanto, son incoherentes en cuanto a la limitación exacta de la segunda lengua para la oposición al alemán, francés e inglés y de nuevo al nivel de que las afirmaciones de hecho que señalan exactamente y siempre a esas tres lenguas. Algunos de estos argumentos justifican la elección de una de esas lenguas (el inglés), mientras que otras justifican la elección de más de una, pero no siempre de las mismas.

115. Por consiguiente, considero que el Tribunal General no excedió los límites de su facultad de control judicial al apreciar las proposiciones de hecho en comparación con las pruebas aportadas en su apoyo. En consecuencia, las partes segunda y tercera del tercer motivo son infundadas.

***D. Sobre el cuarto motivo de casación: limitación de las lenguas de comunicación entre los candidatos y la EPSO. Relación entre el Reglamento n.º 1 y el Estatuto***

116. Mediante el cuarto motivo de casación, la Comisión alega que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al interpretar el artículo 2 del Reglamento n.º 1, en lo que atañe a si la limitación de las lenguas de comunicación entre los candidatos y la EPSO constituía una discriminación. La Comisión critica la interpretación, en los apartados 183 a 185 de la sentencia recurrida, de la sentencia Italia/Comisión I. Más concretamente, la Comisión considera que el Tribunal General no debería haber deducido de los apartados 68 y 69 de la sentencia Italia/Comisión I que el Reglamento n.º 1 es aplicable a los candidatos. Según la Comisión, dichos apartados se referían a la obligación de publicar las convocatorias de oposiciones en el Diario Oficial en todas las lenguas oficiales. En el presente caso, en su opinión, es aplicable el artículo 1 *quinquies* del Estatuto y por lo tanto constituye el fundamento jurídico de la limitación de las lenguas de comunicación entre los candidatos y la EPSO.

117. Por lo tanto, en esencia este motivo de casación plantea la cuestión de si el Estatuto es aplicable a los candidatos a una oposición y, si este es el caso, desde qué momento se les aplica. Para poder responder sobre esta cuestión, no obstante, antes procede abordar una cuestión más general: ¿cuál es la relación entre el Reglamento n.º 1 y el Estatuto?

118. En esta sección examinaré en primer lugar los argumentos de las partes sobre la aplicabilidad de cada una de estas normas a los candidatos a una oposición (1), antes de aclarar cómo pienso que se deben interpretar los apartados 68 y 69 de la sentencia Italia/Comisión I (2). A continuación me ocuparé del ámbito de aplicación del Estatuto (3) y sugeriré que es aplicable a los candidatos una vez hayan presentado una solicitud de inscripción en una oposición concreta (4). No obstante, el Reglamento n.º 1, como el marco legislativo general sobre las lenguas, sigue teniendo un cierto papel en el marco de las oposiciones y también posteriormente (5). Estas apreciaciones llevarán a la conclusión de que el cuarto motivo de casación de la Comisión es fundado. Sin embargo, dado que este hecho no modifica el resultado del caso del que conoció el Tribunal General, sugeriré al Tribunal de Justicia que sustituya la motivación del Tribunal General (en el cuarto motivo de casación) (6).

***1. Sobre los argumentos de las partes sobre las normas aplicables a los candidatos***

119. La Comisión sostuvo en la vista que, en el momento de la publicación de las convocatorias de oposición en el Diario Oficial, el Reglamento n.º 1 y el Estatuto eran aplicables *simultáneamente*. Esto estaría justificado por el hecho de que, por una parte, el Estatuto señala que las convocatorias de oposiciones generales deben publicarse en el Diario Oficial y por otra parte, el Reglamento n.º 1 establece que el Diario Oficial debe publicarse en (todas) las lenguas oficiales. Sin embargo, la Comisión también sugirió que una vez que un candidato se inscribiera, el Reglamento n.º 1 dejaría de aplicársele, pasando a estar únicamente sujeto al Estatuto.

120. Por el contrario, la República Italiana y el Reino de España afirmaron que las oposiciones se rigen únicamente por el Reglamento n.º 1. Según estas dos partes el Estatuto empieza a ser aplicable más adelante, en un momento que estas dos partes no identificaron, pero en cualquier caso no es aplicable a los candidatos, que por tanto estarían únicamente sujetos al Reglamento n.º 1. Implícitamente, por lógica debo asumir que, de conformidad con esta postura, el proceso de selección en su conjunto estaría sometido al Reglamento n.º 1 y el Estatuto solo comenzaría a aplicarse una vez que el funcionario tomara posesión.

## 2. Sobre la sentencia Italia/Comisión I

121. Desde un principio, en vista de los argumentos invocados por la Comisión en apoyo del presente motivo de casación, es importante aclarar el significado y el alcance de las conclusiones del Tribunal de Justicia en los apartados 68 y 69 de la sentencia Italia/Comisión I. En el apartado 68, el Tribunal de Justicia declaró que a falta de normas específicas adoptadas, en particular, con arreglo al artículo 6 del Reglamento n.º 1, ningún texto legal «permite concluir que las relaciones entre [las] instituciones y sus funcionarios y agentes están totalmente excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1». En el apartado 69, el Tribunal de Justicia añadió: «*a fortiori*, puede afirmarse lo mismo respecto a las relaciones entre las instituciones y los candidatos a un concurso externo, que no son, en principio, ni funcionarios ni agentes».

122. Con el fin de apreciar el significado y el alcance de estas afirmaciones, y especialmente del apartado 69, es importante ponerlas en el contexto de la sección adecuada de los fundamentos de Derecho del Tribunal de Justicia en la que se realizaron. En la sentencia Italia/Comisión I, el Tribunal de Justicia examinaba la obligación relativa a la *publicación* de anuncios de concurso, en el marco de un caso en el que los anuncios de concurso controvertidos habían sido publicados íntegramente solo en las versiones alemana, francesa e inglesa del Diario Oficial. Por lo tanto, la afirmación del Tribunal de Justicia relativa a la aplicabilidad del Reglamento n.º 1 a los candidatos a un concurso externo se realizó en relación con la obligación de publicar los anuncios de concurso y no en cuanto a la elección de la segunda lengua, que se abordó en una sección diferente de la sentencia (apartados 79 y ss.).

123. Además, a mi entender el argumento clave en cuanto a esta cuestión jurídica ni siquiera se expuso en el apartado 69 de la sentencia, que trataba sobre la inclusión de los candidatos a los concursos externos dentro del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1. En su lugar, el argumento decisivo para la conclusión del Tribunal de Justicia en relación con la obligación de publicación de los anuncios de concurso en el Diario Oficial (de conformidad con el artículo 1, apartado 2, del anexo III del Estatuto) en todas las lenguas oficiales (tal como se exige en el artículo 5 del Reglamento n.º 1) aparecía en los apartados 70 y 71 de la sentencia.

124. En consecuencia, lo que se desprende de la sentencia Italia/Comisión I es que los anuncios de concurso deben publicarse en todas las lenguas oficiales. También está bastante claro que el Reglamento n.º 1 es aplicable en ese preciso instante y en relación con la publicación en el Diario Oficial. Sin embargo, en mi opinión esta sentencia no dio respuesta a la cuestión de si los candidatos a una oposición están o no sujetos al Estatuto.

## 3. ¿Es aplicable el Estatuto a los candidatos?

125. Para entender la relación entre el Reglamento n.º 1 y el Estatuto, se debe analizar en primer lugar el ámbito de aplicación de ambos actos.

126. Es evidente que el Reglamento n.º 1 es el régimen general, que contiene normas por defecto que regulan las lenguas de las instituciones de la Unión. A menos que se establezcan excepciones y hasta que esto suceda, dicho régimen sigue siendo aplicable.

127. Sin embargo, el ámbito de aplicación del Estatuto está algo menos claro.

128. Por una parte, está el artículo 1 del Estatuto, que, si se lee de forma aislada, podría proporcionar una respuesta bastante directa. Establece que el Estatuto será «de aplicación a los funcionarios de la Unión». A su vez, el artículo 1 *bis*, apartado 1, define el concepto de «funcionario de la Unión» como «las personas que hayan sido nombradas [...] para un puesto de trabajo permanente en una de las instituciones de la Unión».

129. Por otra parte, otras disposiciones del Estatuto así como otra serie de consideraciones sistémicas parecen conducir a una conclusión diferente, que se podría calificar de más matizada.

130. En primer lugar, existe un apoyo textual y sistémico considerable para la afirmación de que *ratione materiae*, el Estatuto es aplicable a los procesos selectivos. El Estatuto contiene un capítulo entero titulado «Reclutamiento», en concreto el capítulo I del título III, compuesto por los artículos 27 a 34. Este capítulo no solo aborda la fase final del proceso selectivo, es decir, el procedimiento administrativo de *nombramiento* de un funcionario para un puesto específico dentro de una institución, sino que también establece, en el artículo 30, que la autoridad facultada para proceder a los nombramientos deberá designar a un tribunal (calificador) para cada concurso. Asimismo, el anexo III del Estatuto tiene por título «Procedimiento de concurso» y contiene una lista exhaustiva de normas sobre la materia. Estas incluyen la designación de la autoridad encargada de elaborar la convocatoria de concurso, el contenido de la convocatoria de concurso o la obligación de publicación de los concursos en el Diario Oficial (artículo 1); las obligaciones de los candidatos para poder inscribirse (artículo 2); la composición de los tribunales calificadores (artículo 3); el procedimiento que deben seguir los tribunales para establecer la lista de aptitud (artículo 5), y así sucesivamente.

131. En segundo lugar, el Estatuto parece aplicable a los candidatos también en el contexto de los recursos. Hasta el punto en que puede considerarse relevante tal autopercepción, los candidatos tienen derecho a dirigir al Director de la EPSO, como la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, una reclamación administrativa con arreglo al Estatuto.<sup>47</sup> Además, los candidatos también están legitimados para interponer un recurso ante los tribunales de la Unión con arreglo al artículo 270 TFUE (que otorga competencia al Tribunal de Justicia de la Unión Europea «sobre cualquier litigio entre la Unión y sus agentes dentro de los límites y en las condiciones que establezca el Estatuto de los funcionarios») y el artículo 91 del Estatuto.<sup>48</sup> En la medida en que el Estatuto permite que interpongan estas reclamaciones y recursos «las personas a las que se aplique el [...] Estatuto», parece razonable suponer que dichos candidatos entran dentro del ámbito de aplicación del Estatuto de los funcionarios.

132. En tercer lugar, y quizás de forma más importante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia confirma que el Estatuto no se aplica exclusivamente a los funcionarios de la Unión, ni tampoco exclusivamente a los agentes de las instituciones y otros organismos. Por ejemplo, en cuanto al concepto de «las personas a las que se aplique el [...] Estatuto» en el sentido de los artículos 90 y 91 de dicho Estatuto, el Tribunal de Justicia ha declarado que estas disposiciones «no permiten, por sí mismas, distinguir dependiendo de que el recurso sea interpuesto por un funcionario o por cualquier

<sup>47</sup> Véase el punto 3.4.4.1 de las Normas generales, que hace referencia al artículo 90, apartado 2, del Estatuto, aunque parece que se debería leer en combinación con el artículo 90 *quater*, en la medida en que la EPSO es un organismo interinstitucional al que diversas instituciones han encargado el ejercicio de algunas de las facultades concedidas a la Autoridad facultada para proceder a los nombramientos, en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Estatuto. Véase también el artículo 4 de la Decisión 2002/620, que establece que las solicitudes y reclamaciones relativas al ejercicio de las facultades conferidas a la EPSO deberán presentarse ante la EPSO en aplicación del artículo 91 *bis* del Estatuto. Creo que la referencia exacta debería haberse hecho al artículo 90 *quater* en lugar de al artículo 91 *bis*, en la medida en que el primero se refiere a las «peticiones y reclamaciones» y el último a los «recursos» (ante los tribunales de la Unión).

<sup>48</sup> Véase el punto 3.4.4.2 de las Normas generales. Para una oposición más reciente, véase el punto 4.3.2 del anexo II de la convocatoria de oposición genérica de 2018.

otra persona a la que se aplique dicho Estatuto» y ha concluido que «el Tribunal de la Función Pública [era] competente *ratione personae* para conocer, no solo de los recursos interpuestos por los funcionarios, sino también de los recursos interpuestos por cualquier otra persona a la que se aplique dicho Estatuto». <sup>49</sup>

133. En la misma línea, aunque ahora ya está institucionalmente obsoleta, <sup>50</sup> la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la competencia *ratione personae* del Tribunal de la Función Pública sigue siendo pertinente en la medida en que confirma que los candidatos a una oposición pueden interponer sus recursos ante el Tribunal General en virtud de las disposiciones combinadas del artículo 270 TFUE y los artículos 90 y 91 del Estatuto, <sup>51</sup> en lugar de a través de otras disposiciones más generales, como los artículos 263 o 268 TFUE.

134. En resumen, por una parte está la afirmación bastante aislada que aparece en el artículo 1 del Estatuto, y, por otra parte, los argumentos de peso intrasistémicos que se refieren a otras disposiciones del propio Estatuto que establecen algo un poco distinto, combinados con las consideraciones sistémicas más amplias.

135. En este contexto, solo puedo concluir que el Estatuto es aplicable a los candidatos a una oposición, por supuesto en la medida en que contiene disposiciones que puedan ser aplicadas por razón de la materia a la situación de dichos candidatos.

#### 4. ¿Desde cuándo?

136. Esto, por supuesto, plantea la cuestión del momento exacto en el que el Estatuto comienza a ser aplicable a los candidatos a una oposición. Hay dos momentos en el tiempo que constituyen los «límites temporales» lógicos: por una parte, esto difícilmente podría suceder antes de la publicación de la convocatoria de la oposición. Por otra parte, debe suceder como muy tarde cuando el funcionario es nombrado según lo dispuesto en el Estatuto.

137. En mi opinión, a los efectos de la potencial aplicabilidad de las disposiciones relevantes del Estatuto, el momento clave es cuando el solicitante concreto se separa, por sus propias acciones, del público general y comienza el procedimiento de inscripción. Con esta acción, también entra dentro del ámbito de aplicación del Estatuto. En lenguaje metafórico, una persona se convierte en un candidato porque se aparta del público general y entra en la boca del «túnel» de la oposición, esperando salir por el otro extremo nombrado funcionario. Tal como he expuesto en la sección precedente, el Estatuto así como otras disposiciones del Derecho de la Unión declaran claramente que también son aplicables a ese «túnel» denominado «proceso selectivo» y durante el trayecto a través de este.

49 Sentencia de 10 de septiembre de 2015, Reexamen Missir Mamachi di Lusignano/Comisión (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588), apartado 33. En ese caso, el Tribunal de Justicia hizo referencia al artículo 73, apartado 2, letra a), del Estatuto, que identifica expresamente a los «descendientes» y a los «ascendientes» del funcionario, con el fin de justificar la competencia *ratione personae* del Tribunal de la Función Pública en una demanda relativa a la cuestión de si el padre y los hijos de un funcionario fallecido tenían derecho a los pagos garantizados por el artículo 73 del Estatuto. Véase también la sentencia de 16 de mayo de 2013, de Pretis Cagnodo y Trampuz de Pretis Cagnodo/Comisión (F-104/10, EU:F:2013:64), apartado 51.

50 Reglamento (EU, Euratom) 2016/1192 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativo a la transferencia al Tribunal General de la competencia para conocer, en primera instancia, de los litigios entre la Unión Europea y sus agentes (DO 2016, L 200, p. 137).

51 En la sentencia de 10 de septiembre de 2015, Reexamen Missir Mamachi di Lusignano/Comisión (C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588), apartado 30, el Tribunal de Justicia señaló que los artículos 90 y 91 del Estatuto aplican el artículo 270 TFUE.

138. Un miembro del público general se convierte en un candidato desde el momento en que dicha persona presenta una solicitud de candidatura en una oposición específica, con lo que manifiesta de forma clara e inequívoca su intención de participar en dicha oposición y ser considerado un candidato. En principio, una candidatura se considera enviada cuando el candidato la ha validado, dado que a partir de este momento ya no podrá hacer ninguna modificación posterior.<sup>52</sup>

139. Aparte de ser el momento más razonable, esta misma interpretación se ve apoyada adicionalmente por dos disposiciones del anexo III del Estatuto. En primer lugar, el artículo 2 del anexo III del Estatuto establece que «los candidatos deberán rellenar un formulario cuyos términos serán establecidos por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos. También deberán presentar los documentos o informaciones complementarias que se les requieran». Por lo tanto, esta disposición se refiere al formulario que deben rellenar los potenciales candidatos para poder inscribirse. En segundo lugar, el artículo 4 del anexo III del Estatuto establece que «la autoridad facultada para proceder a los nombramientos establecerá la lista de candidatos que reúnan las condiciones previstas en los párrafos a), b) y c), del artículo 28 del Estatuto y la trasladará al presidente del tribunal acompañada de los expedientes personales de los candidatos». Por consiguiente, un candidato a una oposición que ya haya presentado y validado una solicitud de inscripción (pero que aún no haya sido examinado por un tribunal) puede efectivamente ser considerado una «persona a la que se apli[ca] el [Estatuto]» en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en consecuencia, una persona a la que se aplica el Estatuto.

140. La conclusión de que un candidato entra en el ámbito de aplicación del Estatuto una vez que presenta y valida su solicitud de inscripción para una oposición en concreto también parece razonable al tomar en consideración las siguientes fases del proceso selectivo y, más aún, las lenguas que se utilizarán una vez que el candidato sean nombrado. No creo que tenga mucho sentido mantener separadas las lenguas que se pueden usar durante el proceso selectivo en su conjunto de las que se utilizarán más adelante, cuando el candidato haya superado la oposición.<sup>53</sup> Por supuesto, esto solo sucedería si fuera posible limitar el uso de la lenguas con arreglo al artículo 1 *quinquies*, apartado 6, del Estatuto (o, si se utilizara, mediante la aplicación de excepciones basadas en el artículo 6 del Reglamento n.º 1). Asumiendo (pero en modo alguno prejuzgando) que esto sea posible, entonces ¿cómo o en qué otro momento deberían o incluso podrían evaluarse los conocimientos lingüísticos de los candidatos?

##### *5. Sobre la aplicabilidad del Reglamento n.º 1 a los candidatos (y a los funcionarios)*

141. Se ha sugerido que el Estatuto comience a aplicarse a los candidatos a una oposición desde el momento en que se inscriban en una oposición concreta. Sin embargo, el Reglamento n.º 1, como el régimen por defecto y general, también es aplicable a esos candidatos.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Véase el punto 2.1.6 de las Normas generales. Para ver una oposición más reciente, véase la sección «Proceso de selección» de la convocatoria de oposición genérica de 2018.

<sup>53</sup> Es cierto que se podría sugerir, en un plano bastante abstracto y normativo, que las normas lingüísticas para un proceso selectivo están y deben estar separadas de los requisitos lingüísticos para el posterior desempeño de las funciones del puesto. En ese caso, la elección y la potencial justificación de dicha elección de lenguas en el proceso selectivo estaría también separada de las condiciones aplicables al desempeño de las funciones del puesto en cuestión.

<sup>54</sup> Tal como indicó el Tribunal de Justicia en el apartado 68 de la sentencia Italia/Comisión I, las relaciones entre las instituciones y los candidatos a un concurso externo no están «totalmente excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1».

142. Por una parte, cabe recordar<sup>55</sup> que el Reglamento n.º 1 establece el régimen lingüístico general aplicable a las instituciones y a su relación con los Estados miembros y las personas sometidas a la jurisdicción de un Estado miembro. Su artículo 2 dispone que los documentos enviados a una institución pueden redactarse en cualquiera de las lenguas oficiales, a la elección del remitente, y que la respuesta se redactará en la misma lengua. El artículo 6 del Reglamento n.º 1 permite una posibilidad limitada de establecer excepciones a este principio, al prever que las instituciones podrán determinar las modalidades de aplicación de este régimen lingüístico en sus reglamentos internos.<sup>56</sup>

143. Por otra parte, el artículo 1 *quinquies* del Estatuto prohíbe, en el apartado 1, toda discriminación por razón, *inter alia*, de la lengua. No obstante, el apartado 6 de esa disposición permite una limitación de la aplicación de los principios de no discriminación y proporcionalidad cuando esté «objetiva y razonablemente justificada» y «respond[a] a objetivos legítimos de interés general en el marco de la política de personal».

144. Con arreglo al principio *lex specialis derogat legi generali*, las disposiciones especiales prevalecen sobre las normas generales en las situaciones que las primeras regulan específicamente.<sup>57</sup> Cuando dos normas contrapuestas pretendan regular la misma situación, este principio permite escoger la norma que debe adoptarse sobre la base del ámbito de aplicación de cada norma. En consecuencia, la disposición especial prevalecerá sobre la general.

145. En lo referente a las normas lingüísticas, es indudable que el Reglamento n.º 1 es la disposición general, mientras que el Estatuto tiene un ámbito de aplicación más específico. Por lo tanto, el Estatuto funcionaría efectivamente, desde el momento en que comience a ser aplicable a los candidatos, como una *lex specialis* que prevalece sobre el Reglamento n.º 1.

146. Dado que el Estatuto establece claramente que el propio Estatuto es la norma aplicable al proceso selectivo, una vez que una persona entre en su ámbito de aplicación al decidir convertirse en candidato, será este régimen lingüístico específico el aplicable a dicho candidato a los efectos y dentro del ámbito de dicho proceso selectivo.

147. Dicho esto, quisiera añadir dos aclaraciones finales sobre la continuación de la relevancia del Reglamento n.º 1 respecto de los candidatos a una oposición, sin perjuicio de la aplicabilidad del Estatuto como *lex specialis*.

148. En primer lugar, el hecho de que a partir de un determinado momento el Estatuto se convierta en *lex specialis* en cuanto a la lengua de comunicación entre las instituciones y los candidatos funciona en ambos sentidos: por una parte, supone una desviación autorizada. Por otra parte, como sucede con cualquier otra excepción, desviación o derogación, el Reglamento n.º 1 sigue siendo aplicable como el marco general o por defecto del que se ha producido una desviación en ese caso. Por lo tanto, sirve como punto de referencia en cuanto a si la desviación y la derogación se han limitado a lo efectivamente necesario, proporcionado y razonable.

<sup>55</sup> Punto 126 anterior.

<sup>56</sup> El Tribunal de Justicia señaló en el apartado 67 de la sentencia Italia/Comisión I que las instituciones no habían utilizado este artículo. Esto fue también confirmado por la Comisión en la vista celebrada en el presente asunto. Como regla general parece que esto es cierto, quizás con la excepción parcial del artículo 14 del Reglamento Interno del Consejo (DO 2009, L 325, p. 36), que parece haber sido adoptado sobre la base del artículo 6 del Reglamento n.º 1, tal como se señala en las *Observaciones sobre el Reglamento Interno del Consejo* publicadas por la Secretaría General del Consejo, p. 48 (disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/29808/qc0415692esn.pdf>). El Tribunal de Justicia examinó esta disposición del Reglamento Interno del Consejo en su sentencia de 6 de septiembre de 2017, Eslovaquia y Hungría/Consejo (C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631), apartados 200 a 204, pero no abordó la cuestión de si había sido adoptado con arreglo al artículo 6 del Reglamento n.º 1.

<sup>57</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 19 de junio de 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356), apartado 57; de 30 de abril de 2014, Barclays Bank (C-280/13, EU:C:2014:279), apartado 44; y la sentencia de 12 de febrero de 2015, Parlamento/Consejo (C-48/14, EU:C:2015:91), apartado 49.

149. Dicho de otro modo, no debería entenderse que el hecho de que el Estatuto como *lex specialis* permita una desviación del Reglamento n.º 1 supone una elección binaria, según la cual la aplicación de la norma especial excluye completamente la aplicabilidad de la norma general. Debería ser una desviación razonable y proporcionada. Retomando la antes mencionada metáfora del «túnel de la selección», cuando se entra en un túnel (ciertamente abierto), el nivel de luz tampoco es binario, por lo que no cambia de forma brusca de una iluminación plena a una total oscuridad. Más bien existe un oscurecimiento progresivo, que se intensifica con cada paso que se da, adentrándose más en el túnel. De modo similar, cualquier posible derogación del Reglamento n.º 1 también se deberá aplicar de forma razonable y proporcionada. En caso de necesidad, se podría intentar realizar una disminución prudente y gradual del número de lenguas disponible, en lugar de un salto radical de las 24 lenguas oficiales a, por ejemplo, una sola.

150. En segundo lugar, también está bastante claro que el artículo 2 del Reglamento n.º 1 seguiría aplicándose a cualquier comunicación del candidato que no esté relacionada con la oposición, y, lo que es más, a cualquier comunicación realizada por un funcionario u otro agente de una institución fuera del ámbito de su relación de subordinación. La existencia de tal relación y las normas sobre comunicación dentro de ese marco, o por extensión las que tienen lugar dentro del «túnel» que conduce a esa condición, son después de todo el elemento definitorio del tipo de comunicación que permite la aplicación de la norma *lex specialis* (y que por tanto también delimita su ámbito de aplicación).

151. Por consiguiente, cualquier comunicación que tenga lugar antes de ese momento (como la persona que esté contemplando inscribirse tras la publicación de una convocatoria de oposición pero antes de que haya presentado una candidatura o solicite información adicional) o, por ejemplo, cualquier situación que se produzca después pero que no esté conectada con dicha relación de subordinación (como, por ejemplo, un funcionario que trabaje para el Parlamento Europeo y que escriba una carta a la Comisión a título particular como ciudadano de la Unión) seguirá estando plenamente sometida a las disposiciones del Reglamento n.º 1.

#### 6. Conclusión parcial sobre el cuarto motivo de casación

152. En mi opinión, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al centrarse exclusivamente en las obligaciones derivadas del artículo 2 del Reglamento n.º 1, a la vez que ignoraba la relación sistémica existente entre el Estatuto y el Reglamento n.º 1. Sin embargo, considero que la anulación de las convocatorias impugnadas fue correcta debido a que la EPSO no justificó correctamente la limitación de la segunda lengua. Por consiguiente, dado que el error de Derecho en que incurrió el Tribunal General no afecta en modo alguno al fallo de la sentencia recurrida, sugiero que, en relación con ese motivo de casación, el Tribunal de Justicia proceda a la sustitución parcial de la motivación del Tribunal General.

### *E. Observación adicional*

153. El presente asunto forma parte de una lista actualmente bastante larga de asuntos pendientes o concluidos que han planteado las mismas cuestiones, al menos parcialmente. El Tribunal General ha dictado recientemente varias sentencias anulando convocatorias de oposiciones por razón de la lengua.<sup>58</sup> Asimismo, hay más asuntos similares que se encuentran actualmente pendientes ante el Tribunal General.<sup>59</sup> Por lo que se refiere al Tribunal de Justicia, esta es la segunda ocasión después de la sentencia en el asunto casi homónimo Italia/Comisión I<sup>60</sup> en que se ha solicitado a la Gran Sala que se pronuncie sobre lo que son, en esencia, las mismas cuestiones.<sup>61</sup>

154. Por desgracia, a pesar de todos estos casos, e incluso después de examinar las cuestiones planteadas por el presente recurso de casación, el *quid* de la cuestión todavía parece lejos de resolverse. En la sentencia Italia/Comisión I, el problema (en resumidas cuentas) era que no se dieron razones para limitar las lenguas del concurso. El problema en el presente asunto, de nuevo de forma muy simplificada, es que se dieron demasiadas razones intrínsecamente contradictorias.

155. Un optimista que vea el procedimiento judicial como un proceso dialéctico progresivo de ensayo y error podría consolarse con el hecho de que, en términos de la cantidad de razones aportadas, es probable que el próximo caso se encuentre en un punto intermedio. El realista algo menos optimista puede quedarse algo preocupado por el hecho de que las cuestiones verdaderamente cruciales, como qué clase de razones se deben aportar y si de verdad se pueden permitir estas limitaciones, no han sido abordadas en ninguno de los casos, incluyendo el presente recurso de casación. Un cínico terrible podría tratar de sugerir que no es casualidad que ninguna de esas cuestiones cruciales hayan sido realmente cuestionadas en ninguno de estos casos.

156. En mi opinión, a pesar de lo fascinante que resulta el estudio del procedimiento judicial, de su psicología así como de las políticas interinstitucionales, el auténtico problema que plantean estos asuntos son los costes humanos que implican: las esperanzas, sueños y carreras de las personas afectadas por todos esos asuntos a lo largo de los años. A falta de una respuesta clara a la cuestión de los límites lingüísticos en el trabajo de las instituciones, en vista del cambio constante del modo en que se organizan las oposiciones, podría resultar bastante difícil planear y prepararse para una carrera en una institución de la Unión, si se desea hacerlo.

157. El problema humano pronto puede verse exacerbado aún más si cabe si, en cuanto a las reparaciones que se ofrecen, la política judicial cambiara de, dicho sin rodeos, «esto estuvo mal pero debido a las expectativas legítimas los resultados no se anularán» a «esto estuvo mal y se anulará completamente, incluyendo las listas, nombramientos y contratos de trabajo individuales». A este respecto, comparto plenamente las preocupaciones expuestas por mi docta colega la Abogado General Sharpston en sus conclusiones presentadas en el asunto (paralelo) España/Parlamento, en las que propone que el Tribunal de Justicia anule no solo la convocatoria de manifestaciones de interés impugnada sino también la base de datos de potenciales candidatos establecida sobre la base de dicha convocatoria.<sup>62</sup> En efecto, es una observación oportuna: si una institución continúa ignorando las resoluciones del Tribunal de Justicia, serán necesarias medidas más estrictas. Se podría añadir que

58 Sentencias de 24 de septiembre de 2015, Italia y España/Comisión (T-124/13 y T-191/13, EU:T:2015:690); de 17 de diciembre de 2015, Italia/Comisión (T-275/13, no publicada, EU:T:2015:1000); de 17 de diciembre de 2015, Italia/Comisión (T-295/13, no publicada, EU:T:2015:997), y de 17 de diciembre de 2015, Italia/Comisión (T-510/13, no publicada, EU:T:2015:1001).

59 Son los asuntos Italia/Comisión (T-313/15), Italia/Comisión (T-317/15), España/Comisión (T-401/16), Italia/Comisión (T-437/16), Italia/Comisión (T-443/16), Calhau Correia de Paiva/Comisión (T-202/17) y España/Comisión (T-704/17).

60 En efecto, aunque el nombre del presente asunto es Comisión/Italia, el asunto del que conoció el Tribunal General que dio lugar a la sentencia recurrida se denominó Italia/Comisión. Por lo tanto, en ese sentido el presente asunto podría llamarse efectivamente «Italia/Comisión II».

61 Junto con el asunto paralelo España/Parlamento (C-377/16), al que se hace referencia en la nota 13 de las presentes conclusiones.

62 Conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto C-377/16, España/Parlamento, puntos 156 a 161, 163 y 164.

habría una necesidad incluso mayor de estas medidas si, de forma puramente hipotética, una institución estuviera intentando lograr imprimir un cambio en el régimen actual al ignorar deliberadamente la ley en el presente con el fin de lograr instituir un cambio de hecho para el futuro, que entonces tuviera que aceptarse como la nueva norma. *Ex injuria ius non oritur*.

158. Todas estas consideraciones me conducen a instar al Tribunal de Justicia a que dé al menos algunas orientaciones sobre la auténtica cuestión que subyace a este recurso de casación: ¿es posible limitar las lenguas de trabajo internas de las instituciones y, en su caso, cómo se debe hacer? Los últimos puntos de las presentes conclusiones ofrecen algunas sugerencias a este respecto.

159. Como punto de partida, creo que es importante diferenciar entre la lengua (o lenguas) externa e interna (de trabajo) de una institución.

160. Al hablar de lenguas de trabajo «internas», me refiero a las lenguas que se utilizan en las comunicaciones orales y escritas que no se supone que deban salir del ámbito interno de una institución (o, en su caso, de dos o más instituciones, por ejemplo en el marco de reuniones o discusiones escritas interinstitucionales). Además, al hablar de reuniones internas o interinstitucionales o eventos similares, entiendo que se hace referencia únicamente a aquellos en los que no está presente ningún miembro del público general. Esto excluiría los eventos, como las audiencias o las sesiones celebradas en el Parlamento Europeo, así como las vistas públicas ante el Tribunal General o ante el Tribunal de Justicia, que por su propia naturaleza son «externas».

161. Al hablar de lenguas de trabajo «externas», me refiero a las lenguas utilizadas para cualquier tipo de comunicación oral o escrita con personas que no están relacionadas con las instituciones, incluyendo los funcionarios y otros miembros del personal de las instituciones en la medida en que entablen una comunicación oral o escrita con una institución a título particular.<sup>63</sup>

162. Para las comunicaciones *externas*, las actuales normas sobre multilingüismo deben seguir siendo plenamente aplicables sin compromisos ni excepciones. Tal como ya ha observado el Tribunal de Justicia, la Unión está comprometida con la preservación del multilingüismo, cuya importancia se recuerda en el artículo 3 TUE, apartado 3, párrafo cuarto, y en el artículo 22 de la Carta.<sup>64</sup> La obligación de la Unión de respetar su diversidad lingüística, que se desprende de estas disposiciones, demuestra el alto valor que tiene el multilingüismo como uno de los valores fundacionales de la Unión. Es cierto que la obligación de multilingüismo no es absoluta y carente de restricciones, dado que no existe ningún principio del Derecho de la Unión que garantice «el derecho a que se redacte en su lengua todo lo que pueda afectar a sus intereses, sean cuales fueren las circunstancias».<sup>65</sup> No obstante, a mi entender el núcleo duro de esta obligación no puede verse afectado. Dicho núcleo duro incluye en particular, todos los actos vinculantes que deban ser oponibles a las personas físicas y jurídicas en un Estado miembro,<sup>66</sup> así como otros documentos no vinculantes en la medida en que impongan, directa o indirectamente, obligaciones a las personas.<sup>67</sup>

163. La obligación de respetar el multilingüismo de forma estricta también se aplica, de conformidad con el artículo 41, apartado 4, de la Carta, los artículos 20 TFUE, apartado 2, letra d), y 24 y el artículo 2 del Reglamento n.º 1, siempre que una persona escriba a las instituciones o se dirija a estas de cualquier otro modo, lo que a su vez crea el derecho a recibir una respuesta en la misma lengua utilizada por dicha persona.

63 Tal como se comentó anteriormente en el punto 151 de las presentes conclusiones.

64 Sentencia de 5 de mayo de 2015, España/Consejo (C-147/13, EU:C:2015:299), apartado 42.

65 Sentencia de 9 de septiembre de 2003, Kik/OAMI (C-361/01 P, EU:C:2003:434), apartado 82.

66 Véase la sentencia de 11 de diciembre de 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773), apartados 37 y 38; véase también la sentencia de 12 de julio de 2012, Pimix (C-146/11, EU:C:2012:450), apartado 33.

67 Véase la sentencia de 12 de mayo de 2011, Polska Telefonia Cyfrowa (C-410/09, EU:C:2011:294), apartado 34.

164. En cambio, para las comunicaciones *internas*, la elección de lenguas disponible y, de forma más general, las normas lingüísticas aplicables dentro de las instituciones o entre estas deberían ser más flexible. Esta flexibilidad y el potencial para las limitaciones no se deriva necesariamente de limitaciones presupuestarias,<sup>68</sup> sino más bien del imperativo de una razonable operatividad institucional interna. Este es una razón válida que en mi opinión podría invocarse con arreglo al artículo 1 *quinquies*, apartado 6, del Estatuto y que podría considerarse objetivamente justificada si se aplicara de una manera razonable y proporcionada, tal como exigía el Tribunal de Justicia en el apartado 88 de la sentencia Italia/Comisión I.

165. En efecto, cualquier elección de este tipo sería inherentemente discrecional y política en dos sentidos: desde luego, al nivel de si se debería realizar esa elección, y cómo, pero también, una vez realizada dicha elección, al nivel de qué razones concretas se deberían utilizar para justificarla. Por lo tanto, en ambos sentidos las instituciones tendrían un amplio margen de apreciación. No obstante, querría hacer una aclaración doble a este respecto.

166. En primer lugar, ¿la justificación de las normas lingüísticas debería ser general y para todos los ámbitos o más bien individual y caso por caso? La República Italiana y el Reino de España han insistido en la necesidad de justificar cualquier discriminación basada en la lengua de forma individualizada, no solo en el marco de cada oposición sino también, si procede, en cuanto a cada uno de los puestos que se han de cubrir.

167. Sin embargo, me parece que la previsibilidad y la posibilidad de que los candidatos se preparen aboga más bien en favor de una política más general. Cabe recordar de nuevo que en el apartado 90 de la sentencia Italia/Comisión I, el Tribunal de Justicia señaló que «las reglas que limitan la elección de la segunda lengua deben establecer criterios claros, objetivos y previsibles a fin de que los candidatos puedan saber, con suficiente antelación, cuáles son los requisitos lingüísticos que se exigen, y ello para poder prepararse para los concursos en las mejores condiciones».

168. No estoy totalmente seguro de cómo se cumpliría este requisito si se obligara a la EPSO —o, si procede, a una autoridad facultada para proceder a los nombramientos concreta— a motivar cada caso concreto de nuevo y desde el principio. En su lugar, esa sentencia exige que se proporcione una respuesta estructurada que permita a los candidatos prever los requisitos lingüísticos que es probable que se apliquen en el futuro —y no solo en el futuro cercano, sino también a medio plazo—. Por último, en términos prácticos, insistir en motivar cada caso concreto de nuevo (sin que exista realmente ningún factor distintivo) solo resultaría en una repetición formalista de la misma justificación, lo que con toda probabilidad daría lugar a un mero copia-pegar de las Normas generales en cada convocatoria individual, sin que existiera una justificación realmente *individualizada*.

169. Por consiguiente, desde este punto de vista, debo admitir que un enfoque combinado consistente en establecer directrices generales de las que sea posible desviarse en casos concretos, cuando esté justificado en ese caso concreto, me parece una forma bastante sensata de establecer las normas lingüísticas para las oposiciones.<sup>69</sup>

68 En efecto, como señaló acertadamente la República Italiana en la vista, las consideraciones de índole presupuestaria no pueden justificar una discriminación: véase, por ejemplo, la sentencia de 1 de marzo de 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110), apartado 66 y jurisprudencia citada.

69 Sin por ello prejuzgar en modo alguno, quisiera reiterar de nuevo la cuestión de si la EPSO tiene facultades para adoptar ese tipo de Normas generales, que se dejó abierta de forma expresa más arriba en los puntos 69 a 77 de las presentes conclusiones.

170. En segundo lugar, ¿debería estar la justificación de las normas lingüísticas orientada al pasado y ser fáctica, o bien mirar al futuro y normativa? Esta parece ser precisamente la cuestión más importante del presente asunto: qué tipo de justificación debe aportarse para limitar las (segundas) lenguas de que disponen los candidatos en una oposición? Se alude solo de forma muy indirecta a esta cuestión clave en el contexto de las partes segunda y tercera del tercer motivo de casación, escondida tras las cuestión de los límites y la intensidad del control del Tribunal General: ¿qué se suponía que debía controlar el Tribunal General y cómo se suponía que debía realizar dicho control?

171. Sin embargo, precisamente al plantear esta cuestión tan relevante se revela el desajuste en cuanto a ideas y expectativas de lo que significa tener un margen de apreciación. Lo que la EPSO —o, más bien, las instituciones representadas en el Consejo de Administración de la EPSO— aparentemente deseaban llevar a cabo era una determinada elección (política) en cuanto a las lenguas que deberían utilizarse en la operativa interna de las instituciones, eligiendo un número de lenguas que creían que permitiría su funcionamiento interno de forma razonable. Esta es una elección normativa, prospectiva u orientada al futuro. Pero dado que parece que tal elección no se podía realizar de forma abierta (o, en cualquier caso, las instituciones no deseaban declararla de forma abierta, por el motivo que fuese), lo que se presentaron como argumentos en favor de tal decisión fueron proposiciones orientadas al pasado sobre hechos (estadísticos y de otro tipo) y determinados usos y prácticas dentro de las instituciones.

172. Naturalmente, el resultado es un desajuste entre las razones (de hecho y orientadas al pasado) invocadas por la EPSO para justificar la elección de lenguas y las razones (normativas y orientadas al futuro) que se vislumbran tras esa elección. Este desajuste quedó claramente expuesto durante la vista, en la que algunos de los argumentos invocados por la Comisión estaban imbuidos de una lógica circular que recordaba poderosamente a una especie de «Regreso al Futuro IV»: una determinada percepción del pasado debe determinar para siempre el futuro, este es el pasado y el presente que deben existir porque este es el futuro buscado, y dado que el pasado no puede cambiar, tampoco puede hacerlo el futuro.

173. Por lo tanto, con el fin de evitar la reiteración de dicho fenómeno en una sentencia Italia/Comisión III, la EPSO —y, por extensión, las instituciones representadas en su Consejo de Administración— deberían decidir de forma clara cómo quieren actuar en materia de opciones lingüísticas y cómo quieren justificar cualquier potencial limitación: ya sea mediante justificaciones fácticas y orientadas al pasado, ya sea mediante otras normativas y orientadas al futuro. Es de esperar que las afirmaciones fácticas basadas en el pasado y el presente volverán a ser objeto de un control judicial pleno. En cambio, las elecciones normativas y orientadas al futuro sobre el régimen lingüístico de las instituciones quizás lo sean en menor medida, siempre y cuando sigan siendo compatibles con el marco jurídico vigente, porque de hecho estas últimas son a menudo de naturaleza inherentemente política. Sobre todo, una vez que se realice tal elección, las instituciones en cuestión deberían ser abiertas y coherentes en lo que atañe a las justificaciones subyacentes.

174. Por último, cualquiera que sea la elección lingüística que se adopte finalmente, en mi opinión existen dos límites adicionales a cómo se debe efectuar cualquier elección de este tipo en la práctica, cuando se traslade a un marco procedimental.

175. En primer lugar, la elección de las lenguas disponibles debería ser clara, objetiva y previsible para los candidatos, tal como exige el Tribunal de Justicia en el apartado 90 de la sentencia Italia/Comisión I. Si alguna persona está contemplando una carrera en las instituciones de la Unión, deberá estar en disposición de prepararse para las futuras oposiciones. Esto implica necesariamente un cierto grado de estabilidad: las lenguas que se le permitirá elegir no deberían cambiar cada año. Por lo tanto, un enfoque flexible, según el cual las lenguas exigidas se puedan adaptar de forma relativamente

frecuente para responder a las demandas de candidatos, difícilmente cumpliría el requisito de previsibilidad, que permite —citando al Tribunal de Justicia— que «los candidatos puedan saber, con suficiente antelación, cuáles son los requisitos lingüísticos que se exigen, y ello para poder prepararse para los concursos en las mejores condiciones».

176. En segundo lugar, con independencia de cuál sea la opción adoptada, se debe garantizar la máxima igualdad y neutralidad en la forma en que se llevan a cabo las oposiciones. Dicho sin rodeos: si no se puede tratar a todo el mundo igualmente bien (en el sentido de que cada persona pueda ser examinada en las lenguas de su elección), entonces se les debe tratar a todos uniformemente mal (todo el mundo debe competir con el mismo hándicap). En la práctica, se me ocurren al menos dos ejemplos de la aplicación de esta regla.

177. Por una parte, si existe más de una lengua disponible como segunda lengua, en la que parece que en la práctica se realiza la parte decisiva de las oposiciones, se debería garantizar (en la medida de lo posible) que todos los candidatos estén obligados a elegir su lengua no nativa como dicha segunda lengua. No se puede permitir a los candidatos que obtengan una ventaja sobre aquellos cuya lengua materna no aparezca entre las seleccionadas declarando de forma estratégica su lengua materna como su segunda lengua.

178. Por otra parte, aplicando esta misma lógica, todos los candidatos deberían estar obligados a comunicarse con la EPSO, incluyendo rellenar el formulario de inscripción y presentar los documentos relevantes, de nuevo en pie de igualdad. También se debe evitar una ventaja indirecta a este respecto. Por consiguiente, por ejemplo, si no todas las lenguas oficiales están disponibles para comunicarse con la EPSO y presentar solicitudes de inscripción u otros documentos a dicho organismo ni para otras comunicaciones en el proceso selectivo subsiguiente, entonces no se debería permitir a los candidatos cuya lengua nativa sea una de las lenguas disponibles utilizar esta. De esta manera, de nuevo, no obtendrían una ventaja indirecta al tener la oportunidad de presentar documentación relevante y crucial para el proceso selectivo en su lengua materna.

179. En resumen, con independencia de la opción adoptada, el sistema debe diseñarse de tal modo que el hecho de que se ofrezca una determinada lengua no otorgue a los hablantes nativos de dicha lengua (y, por tanto, en la inmensa mayoría de los casos, a los nacionales de un Estado miembro determinado) ninguna ventaja directa o indirecta en el proceso de selección.

## **VI. Conclusión**

180. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación;
- Condene a la Comisión Europea a cargar con sus propias costas y con las de la República Italiana.
- Disponga que el Reino de España y la República de Lituania cargarán con sus propias costas.