

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

3 de junio de 1986 *

En el asunto 307/84,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. Joseph Griesmar, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. Georges Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por el Sr. Gilbert Guillaume, que designa como domicilio en Luxemburgo la Embajada de Francia, 9, boulevard Prince Henri, Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que, al imponer que se posea la nacionalidad francesa como requisito para el nombramiento y la titularización en empleos permanentes de enfermero y de enfermera en hospitales públicos, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; T. Koopmans, U. Everling y R. Joliet, Presidentes de Sala; G. Bosco, Y. Galmot y C. Kakouris, Jueces,

Abogado General: Sr. G. F. Mancini

Secretario: Sra. D. Louterman, administradora

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 15 de abril de 1986,

* Lengua de procedimiento: francés.

dicta la siguiente

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de diciembre de 1984, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso al amparo del artículo 169 del Tratado CEE, que tiene por objeto que se declare que, al imponer que se posea la nacionalidad francesa como requisito para el nombramiento y la titularización en empleos permanentes de enfermero y enfermera en hospitales públicos, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 48 del Tratado CEE.
- 2 En sus artículos L 792 y siguientes, el Código francés de la salud pública regula «el estatuto general del personal de hospitales públicos y de determinadas instituciones de carácter social». A tenor del artículo L 792, dicho estatuto «se aplica a los agentes que son titulares de un empleo permanente en hospitales públicos, hospicios públicos, asilos públicos —salvo aquéllos dependientes del Bureau d'aide sociale de París—, los establecimientos dependientes de los servicios departamentales de ayuda social a la infancia, los establecimientos públicos para menores inadaptados distintos de los establecimientos nacionales y los establecimientos de enseñanza o de educación bajo tutela específica». Entre los preceptos de este estatuto figura el artículo 809, a tenor del cual «nadie puede ser empleado en alguno de los establecimientos contemplados en el artículo L 792: 1) si no posee la nacionalidad francesa [...]»
- 3 Por considerar que, en lo relativo a los empleos de enfermero o enfermera y a los de técnico estomatólogo, el requisito de la nacionalidad infringe el artículo 48, apartado 2, del Tratado, ya que estos empleos no pueden considerarse entre los contemplados en el apartado 4 del mismo artículo, la Comisión, el 1 de diciembre de 1982, dirigió un requerimiento al Gobierno francés. Al no obtener respuesta, el 23 de marzo de 1984 la Comisión emitió un dictamen motivado en el cual resal-

taba que al exigir el requisito de la nacionalidad para el nombramiento o la titulación en estos empleos permanentes, la República Francesa había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

- 4 La República Francesa no se definió ante este dictamen motivado. Sin embargo, por Decreto de 24 de febrero de 1984, suprimió el requisito de la nacionalidad para los empleos permanentes de técnico estomatólogo en hospitales públicos. Al ser mantenido, por el contrario, este requisito para el nombramiento y titularización en los empleos permanentes de enfermero y enfermera en hospitales públicos, la Comisión interpuso el presente recurso.
- 5 En primer lugar, la Comisión resalta, remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que la excepción contemplada en el artículo 48, apartado 4, del Tratado debe interpretarse restrictivamente. El criterio que permite determinar si se trata de un empleo en la administración pública es un criterio funcional, que tiene en cuenta las atribuciones propias del empleo en cuestión: la excepción del artículo 48, apartado 4, del Tratado, sólo se aplica a los empleos que tienen una relación directa con las actividades específicas de la administración pública y en la medida en que ésta tiene conferido el ejercicio de la potestad pública y la responsabilidad de la salvaguardia de los intereses generales del Estado. La Comisión mantiene que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los empleos de enfermero o enfermera en hospitales públicos no encajan en la excepción del artículo 48, apartado 4, del Tratado y debe, por tanto, permitirse que los nacionales del resto de los Estados miembros puedan acceder a ellos sin discriminación.
- 6 La Comisión considera que las particularidades de la función pública francesa (principio de unidad, régimen estatutario, etc.) no justifican una solución distinta; estas particularidades no obstaculizan el nombramiento de nacionales de otros Estados miembros en empleos permanentes de enfermero o enfermera. Reconoce la Comisión que, sin embargo, un extranjero nombrado titular con carácter permanente de uno de estos empleos no podrá ser promovido posteriormente a un empleo en la administración pública, en el sentido que da a ésta el Tratado, ya que en tal caso se cuestionaría el principio de la carrera administrativa. Señala, no obs-

tante, que impedir el acceso a los empleos permanentes de los que se trata en el caso de autos a los nacionales del resto de los Estados miembros, a causa de que estos ciudadanos no podrían ser promovidos posteriormente a determinados puestos, acabaría creando una discriminación aún más grave en detrimento suyo.

- 7 En primer lugar, el Gobierno francés considera que la excepción del artículo 48, apartado 4, del Tratado contempla todos los empleos existentes dentro de la función pública y no solamente algunos de ellos. La comparación del artículo 48, apartado 4, del Tratado con el artículo 55 del Tratado pone de manifiesto que el criterio empleado por el primero de estos preceptos es un criterio institucional y no un criterio funcional.
- 8 En este sentido, el Gobierno francés considera que los principios de organización y funcionamiento interno de la función pública francesa no permiten el libre acceso a ésta de nacionales del resto de los Estados miembros. El Gobierno francés subraya que el funcionario presta un servicio público y que su actividad no puede compararse con la del asalariado en el sector privado. Una serie de reglas (principio de unidad de la función pública, régimen estatutario de Derecho público, etc.) están destinadas precisamente a hacer de la administración pública un instrumento al servicio del interés general. El criterio preconizado por la Comisión para la aplicación del artículo 48, apartado 4, del Tratado atentaría, más en concreto, contra el principio de la carrera administrativa, que es uno de los principios fundamentales de la función pública francesa; un nacional de otro Estado miembro que accediera a la función pública de ninguna manera podría ser promovido a empleos en la administración pública, en el sentido del Tratado. Habría, por lo tanto, dos tipos de carreras administrativas: por una parte, la correspondiente a los nacionales del resto de los Estados miembros y, por otra, la abierta a los ciudadanos franceses, que podrían ser promovidos a todos los puestos.
- 9 En segundo lugar, el Gobierno francés considera que, en cualquier caso, el artículo 48 del Tratado no exige que los trabajadores nacionales de otros Estados miembros puedan ser titulares de un empleo, basta con que puedan acceder a empleos en hospitales públicos en calidad de contratados, como ocurre en Francia. En respuesta a una pregunta formulada en la vista por el Tribunal, el Gobierno francés aportó estadísticas de las que se desprende que los hospitales públicos empleaban a 89 000 enfermeros y enfermeras el 31 de diciembre de 1983, de los cuales 86 000 en calidad de titulares y 3000 en calidad de contratados. Entre estos últimos, menos de un 5 % eran nacionales de otros Estados miembros.

- 10 La primera cuestión que plantea el presente recurso es si los empleos de enfermero o enfermera en hospitales públicos deben considerarse empleos en la administración pública a los que no sea aplicable, en virtud del artículo 48, apartado 4, del Tratado, el principio de no discriminación enunciado por el artículo 48, apartado 2, del Tratado.
- 11 A este respecto es preciso recordar ante todo que, según la sentencia de 12 de febrero de 1974 (Sotgiu/Deutsche Bundespost, 152/73, Rec. 1974, p. 163), el alcance de la excepción prevista por el artículo 48, apartado 4, del Tratado no puede determinarse en función de la calificación de la relación jurídica que une al trabajador y a la administración que lo emplea y que «a falta de matices en el precepto citado, carece de interés la cuestión de si un trabajador ocupa su puesto en calidad de obrero, de empleado o de funcionario, o si su relación laboral pertenece al ámbito del Derecho público o del Derecho privado, dado que estas calificaciones jurídicas varían en función de las legislaciones nacionales y no pueden proporcionar, por lo tanto, un criterio de interpretación apropiado para el Derecho comunitario» (*traducción provisional*). El acceso a determinados empleos no puede verse limitado por el hecho de que en algún Estado miembro las personas que ocupen estos empleos se rijan por un régimen estatutario que les confiera el carácter de titular. Hacer depender la aplicación del artículo 48, apartado 4, del Tratado, de la naturaleza jurídica de la relación que une al agente con la administración, permitiría de hecho a los Estados miembros extender a su antojo el número de empleos sometidos a esta excepción.
- 12 Más en concreto, la sentencia de 17 de diciembre de 1980 (Comisión/Reino de Bélgica, 149/79, Rec. 1980, p. 3881) estimó que para determinar si se trata de empleos en la administración pública en el sentido del artículo 48, apartado 4, del Tratado, procede examinar «si los empleos en cuestión son, o no, característicos de las actividades específicas de la administración pública, en la medida en que la administración pública tiene conferido el ejercicio de la potestad pública y la responsabilidad de salvaguardar los intereses generales del Estado» (*traducción provisional*). Como el Tribunal de Justicia ha expuesto en esta misma sentencia, para evitar que «el efecto útil y el alcance de las disposiciones del Tratado relativos a la libre circulación de los trabajadores y a la igualdad de trato entre nacionales de todos los Estados miembros se vean limitados por interpretaciones de la noción de administración pública exclusivamente derivadas del Derecho nacional, que obstaculizarían la aplicación de la normativa comunitaria» (*traducción provisional*), debe acogerse la citada interpretación, según la cual el criterio para aplicar el artículo

48, apartado 4, del Tratado debe ser funcional y tener en cuenta la naturaleza de las tareas y de las responsabilidades propias del empleo.

- 13 Por último, de la sentencia de 26 de mayo de 1982 (Comisión/Reino de Bélgica, 149/79, Rec. 1982, p. 1845) se deduce que, habida cuenta de la naturaleza de las funciones y de las responsabilidades propias de los empleos de enfermero o enfermera en hospitales públicos, dichos puestos no son empleos en la administración pública en el sentido del artículo 48, apartado 4, del Tratado.
- 14 La segunda cuestión que plantea el presente recurso es la de si el precepto impugnado del Código francés de la salud pública contiene una discriminación contraria al artículo 48, apartado 2, del Tratado.
- 15 El Gobierno francés alega a este respecto que el acceso a la actividad de enfermero o enfermera en hospitales públicos no depende de ningún requisito de nacionalidad y que a estos empleos pueden acceder los nacionales del resto de los Estados miembros, cuando se trata de la incorporación de agentes contratados y no de agentes titulares.
- 16 Este argumento debe ser rechazado, puesto que el Estado miembro demandado no ha probado que a todos los empleos de enfermero o de enfermera ofrecidos por los hospitales públicos pudieran acceder también los nacionales de otros Estados miembros, ni que cuando eran contratados éstos se beneficiasen de un régimen que incluyese, con independencia de la posibilidad de promoción a empleos en la administración pública en el sentido del Tratado, ventajas y garantías en todo punto equivalentes a aquéllas que se derivan del estatuto de agentes titulares, reservado a los nacionales.
- 17 Por todo lo expuesto, se impone la conclusión de que al reservar a sus nacionales el nombramiento y la titularización en empleos permanentes de enfermero o enfermera en hospitales públicos, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 48 del Tratado.

Costas

- 18 En virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte vencida será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos de la República Francesa, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 48 del Tratado CEE, al reservar a sus nacionales el nombramiento y la titularización en empleos de enfermero o enfermera en hospitales públicos.
- 2) Condenar en costas a la República Francesa.

Mackenzie Stuart

Koopmans

Everling

Joliet

Bosco

Galmot

Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 3 de junio de 1986.

El Secretario

El Presidente

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart