



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 5 de febrero de 2015 *

«Incumplimiento de Estado — Artículo 45 TFUE — Reglamento (UE) n° 492/2011 — Libre circulación de los trabajadores — Acceso al empleo — Servicio público local — Conocimientos lingüísticos — Modo de prueba»

En el asunto C-317/14,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 2 de julio de 2014,

Comisión Europea, representada por los Sres. J. Enegren y D. Martin, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por las Sras. L. Van den Broeck, J. Van Holm y M. Jacobs, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. S. Rodin, Presidente de Sala, y el Sr. A. Borg Barthet y la Sra. M. Berger (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

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

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 45 TFUE y del Reglamento (UE) n° 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DO L 141, p. 1), al exigir a los candidatos a puestos de trabajo en los servicios locales radicados en las regiones de lengua francesa o alemana, respecto de los cuales no se desprende de los títulos o certificados que hayan realizado sus estudios en la lengua de que se trate, que obtengan el certificado expedido por el organismo de selección dependiente del servicio público federal Personal y Organización (en lo sucesivo, «Selor»), tras haber superado el examen organizado por dicho organismo, como único medio de acreditar los conocimientos lingüísticos para acceder a dichos puestos.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 2 El Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77), al que se hace referencia tanto en el escrito de requerimiento como en el dictamen motivado emitidos por la Comisión en el marco del presente asunto, fue derogado y sustituido por el Reglamento n° 492/2011 desde el 16 de junio de 2011, es decir, en una fecha posterior a la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado. No obstante, la redacción del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 492/2011 reproduce íntegramente la redacción del artículo 3 del Reglamento n° 1612/68 y establece lo siguiente:

«En el marco del presente Reglamento, no serán aplicables las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, ni las prácticas administrativas de un Estado miembro:

- a) que limiten o subordinen a condiciones no previstas para los nacionales la oferta y la demanda de trabajo, el acceso al empleo y su ejercicio por los extranjeros, o
- b) que, aun siendo aplicables sin acepción de nacionalidad, tengan por finalidad o efecto exclusivo o principal, eliminar a los nacionales de otros Estados miembros de la oferta de empleo.

El párrafo primero no se aplicará a las condiciones relativas a los conocimientos lingüísticos exigidos en razón de la naturaleza del empleo a cubrir.»

Derecho belga

- 3 La Constitución define cuatro regiones lingüísticas, es decir, cuatro partes diferenciadas del territorio nacional en las que se aplican reglas uniformes relativas al uso de las lenguas, en particular, en materia administrativa. Se trata de la región de lengua francesa, la región de lengua neerlandesa, la región de lengua alemana y la región bilingüe de Bruselas-Capital.
- 4 Las disposiciones recogidas en el capítulo III de las Leyes coordinadas sobre el uso de las lenguas en materia administrativa, de 18 de julio de 1966 (*Moniteur belge* de 2 de agosto de 1966, p. 7799; en lo sucesivo, «Leyes coordinadas»), modificadas posteriormente, regulan en particular el uso de las lenguas en los servicios locales, que se definen en los artículos 1, apartado 2, y 9 de dichas Leyes como aquellas personas físicas y jurídicas concesionarias de un servicio público o encargadas de una función que la ley o los poderes públicos les han confiado en aras del interés general y cuya actividad no se extiende más allá de un municipio.

- 5 La sección II de las Leyes coordinadas se refiere a su aplicación en las regiones de lengua francesa, neerlandesa y alemana. A este respecto, su artículo 15, apartado 1, establece que:

«En los servicios locales radicados en las regiones de lengua francesa, lengua neerlandesa o lengua alemana, sólo podrán ser nombrados o promocionados para una función o un puesto quienes conozcan la lengua de la región.

Los exámenes para la admisión y la promoción se efectuarán en la misma lengua.

El candidato sólo será admitido a tomar parte en el examen si de los títulos o certificados exigidos se desprende que ha realizado sus estudios en la lengua anteriormente mencionada. A falta de dicho título o certificado, el conocimiento de la lengua deberá acreditarse previamente mediante un examen.

Si la función o el puesto se asignan sin examen de admisión, la aptitud lingüística exigida se acreditará mediante las pruebas establecidas a estos efectos en el párrafo 3.»

- 6 Incluido dentro del capítulo VI de las Leyes coordinadas, relativo a las disposiciones específicas, el artículo 53 de esta norma establecía lo siguiente en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado:

«El Secretario permanente de selección de personal será el único competente para expedir los certificados que acrediten los conocimientos lingüísticos exigidos en la Ley de 2 de agosto de 1963.»

- 7 De la documentación remitida al Tribunal de Justicia resulta que la Secretaría permanente de selección de personal fue sustituida por el Selor, único organismo facultado para expedir los certificados dirigidos a los candidatos que hayan superado los exámenes que dicho organismo organiza en Bruselas.

Procedimiento administrativo previo

- 8 El 22 de marzo de 2010, la Comisión envió un escrito de requerimiento al Reino de Bélgica, en el que señalaba que la exigencia de un medio de prueba único para acreditar los conocimientos lingüísticos, establecida en la legislación belga como un requisito previo para tener acceso a los puestos que se han de cubrir en los servicios locales de las regiones de lengua francesa, neerlandesa o alemana, constituye una discriminación prohibida por el artículo 45 TFUE y el Reglamento n° 1612/68.
- 9 Las autoridades de la Comunidad flamenca respondieron mediante escrito de 19 de julio de 2010, expresando su disposición a adecuar al Derecho de la Unión la legislación flamenca relativa a las exigencias de los empleadores públicos en materia lingüística.
- 10 Mediante escrito de 8 de noviembre de 2010, los Servicios de la Comisión pidieron al Reino de Bélgica que les enviase un proyecto de modificación legislativa así como un calendario de adopción preciso y detallado. Mediante nota de 20 de diciembre de 2010, las autoridades de la Comunidad flamenca enviaron un anteproyecto de decreto cuya adopción estaba prevista para el mes de enero de 2011.
- 11 No habiendo recibido más respuesta por parte del Reino de Bélgica, la Comisión le dirigió, el 20 de mayo de 2011, un dictamen motivado en el que instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo dentro de un plazo de dos meses contado a partir de su recepción.

- 12 El Reino de Bélgica respondió mediante escrito de 2 de diciembre de 2011, en el que reafirmaba su voluntad de adecuar el Derecho belga al Derecho de la Unión, pero alegaba igualmente la complejidad del tema del uso de las lenguas en materia administrativa en el seno de este Estado miembro debido a la existencia de varias regiones lingüísticas y de peculiaridades vinculadas al reparto de competencias entre las distintas entidades federadas.
- 13 Mediante escritos de 27 de marzo, 13 de julio y 17 de octubre de 2012, la Comisión pidió al Reino de Bélgica información complementaria sobre la situación existente en cada región lingüística.
- 14 En respuesta a tales solicitudes, dicho Estado miembro remitió a la Comisión un proyecto de decreto de ejecución de la Comunidad flamenca así como un anteproyecto de decreto y un anteproyecto de decreto de ejecución de la Comunidad francesa.
- 15 Acto seguido, se comunicó a la Comisión el decreto de ejecución del Decreto de la Comunidad flamenca. La Comunidad francesa envió asimismo a la Comisión una copia del Decreto de 7 de noviembre de 2013, relativo a la prueba de los conocimientos lingüísticos exigidos por las Leyes sobre el uso de las lenguas en materia administrativa. Sin embargo, dicho Decreto aún debía completarse mediante un decreto de ejecución. Por otra parte, la Comisión no recibió ninguna información relativa a la región de lengua alemana.
- 16 En esas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.
- 17 Mediante escrito de 18 de diciembre de 2014, recibido en el Tribunal de Justicia el 22 de diciembre de 2014, el Reino de Bélgica informó al Tribunal de Justicia de que había enviado a la Comisión el Decreto del Gobierno de la Comunidad francesa, de 22 de octubre de 2014, relativo a la ejecución del Decreto de 7 de noviembre de 2013 citado en el apartado 15 de esta sentencia.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

- 18 La Comisión recuerda que, conforme al artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 492/2011, los Estados miembros pueden exigir que los nacionales de los demás Estados miembros dispongan de los conocimientos lingüísticos necesarios por razón de la naturaleza del puesto que se ha de cubrir.
- 19 Sin embargo, dicha institución destaca que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la exigencia lingüística debe aplicarse de forma proporcionada y no discriminatoria. La Comisión añade que, en su sentencia Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296), el Tribunal de Justicia declaró que no ocurre así cuando un empleador supedita el acceso de un candidato a un proceso de selección de personal a la obligación de acreditar sus conocimientos lingüísticos exclusivamente mediante un único título, expedido en una sola provincia de un Estado miembro.
- 20 La Comisión considera que esta jurisprudencia es extrapolable a la normativa belga, en la medida en que se exige que el candidato acredite sus conocimientos lingüísticos mediante un único título, expedido exclusivamente en Bélgica, para permitirle acceder a un proceso de selección de personal.
- 21 El Reino de Bélgica no cuestiona la fundamentación del recurso, y se limita a recordar el progreso de los trabajos legislativos emprendidos para atenerse a la imputación de la Comisión, explicando que la duración de los plazos se debe a la compleja estructura de este Estado miembro.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 22 Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el conjunto de disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre circulación de personas tienen por objeto facilitar, a los nacionales de los Estados miembros, el ejercicio de actividades profesionales de todo tipo en el territorio de la Unión y se oponen a las medidas que pudieran colocar a estos nacionales en una posición menos favorable cuando desearan ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro (véase, en particular, la sentencia Las, C-202/11, EU:C:2013:239, apartado 19 y jurisprudencia citada).
- 23 Dichas disposiciones —y en particular el artículo 45 TFUE— se oponen a cualquier medida que, aunque sea aplicable sin discriminación por razón de nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por los nacionales de la Unión, de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado (sentencia Las, EU:C:2013:239, apartado 20 y jurisprudencia citada).
- 24 Ciertamente es que el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n° 492/2011 reconoce a los Estados miembros el derecho a establecer las condiciones relativas a los conocimientos lingüísticos exigidos por razón de la naturaleza del puesto que se ha de cubrir.
- 25 Sin embargo, el derecho a exigir un determinado nivel de conocimiento de una lengua en función de la naturaleza del puesto de trabajo no puede menoscabar la libre circulación de trabajadores. Las exigencias derivadas de las medidas enfocadas a ejercerlo no deben ser desproporcionadas, en ningún caso, en relación con el fin perseguido y sus modalidades de aplicación no deben suponer discriminación alguna en detrimento de nacionales de otros Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, apartado 19).
- 26 En el presente asunto, es preciso reconocer que puede ser legítimo exigir, en un concurso organizado con el fin de proveer un puesto en un servicio local, es decir, en una entidad concesionaria de un servicio público o encargada de una función de interés general en el territorio de un municipio, que los candidatos dispongan de conocimientos de la lengua de la región en la que se encuentra el municipio en cuestión de un nivel adecuado a la naturaleza del puesto que se ha de proveer. Puede considerarse, en efecto, que un puesto en ese tipo de servicios requiere una aptitud para comunicarse con las autoridades administrativas locales y, en su caso, con el público.
- 27 En tal supuesto, la posesión de un título que acredite la superación de un examen de lengua puede constituir un criterio que permita evaluar los conocimientos lingüísticos exigidos (véase, en este sentido, la sentencia Angonese, EU:C:2000:296, apartado 44).
- 28 Sin embargo, el hecho de exigir, como se establece en las Leyes coordinadas, que un candidato en un proceso de selección aporte la prueba de sus conocimientos lingüísticos mediante la presentación de un único tipo de certificado, que sólo expide un único organismo belga encargado, a estos efectos, de organizar los exámenes de lengua en el territorio belga, puede considerarse desproporcionado en relación con los objetivos perseguidos, a la vista de los imperativos de la libre circulación de trabajadores.
- 29 En efecto, dicha exigencia excluye cualquier toma en consideración del nivel de conocimientos que un título obtenido en otro Estado miembro, habida cuenta de la naturaleza y duración de los estudios cuya realización acredita, permite presumir de su titular (véase, en este sentido, la sentencia Angonese, EU:C:2000:296, apartado 44).
- 30 Además, tal exigencia, aunque se aplica indistintamente a los propios nacionales y a los nacionales de otros Estados miembros, perjudica en realidad a los nacionales de otros Estados miembros que deseen presentar su candidatura a un puesto en un servicio local en Bélgica.

- 31 La referida exigencia obliga a los interesados residentes en otros Estados miembros, es decir, en su mayoría nacionales de dichos Estados, a trasladarse al territorio belga con el único fin de que se evalúen sus conocimientos en el marco de un examen indispensable para la emisión del certificado requerido para la presentación de su candidatura. Los gastos adicionales que implica tal obligación pueden dificultar el acceso a los puestos en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia Angonese, EU:C:2000:296, apartados 38 y 39).
- 32 El Reino de Bélgica no ha invocado ningún objetivo cuya consecución pudiera justificar tales efectos.
- 33 En la medida en que el Reino de Bélgica alega que se iniciaron trabajos legislativos para adecuar la normativa nacional controvertida a las exigencias del Derecho de la Unión, pero que dichos trabajos deben seguir procedimientos largos y complejos debido a la estructura de ese país, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede invocar disposiciones de su ordenamiento jurídico interno, aunque tengan rango constitucional, para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (véase, en particular, la sentencia Comisión/Hungría, C-288/12, EU:C:2014:237, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 34 Es preciso añadir que, en cualquier caso, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y que el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta los cambios producidos posteriormente (véase, en particular, la sentencia Comisión/Reino Unido, C-640/13, EU:C:2014:2457, apartado 42 y la jurisprudencia citada).
- 35 En estas circunstancias, procede declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 45 TFUE y del Reglamento n° 492/2011, al exigir a los candidatos a puestos de trabajo en los servicios locales radicados en las regiones de lengua francesa o alemana, respecto de los cuales no se desprende de los títulos o certificados requeridos que hayan realizado sus estudios en la lengua de que se trate, que acrediten sus conocimientos lingüísticos mediante un único tipo de certificado, expedido exclusivamente por un único organismo oficial belga tras haber superado un examen organizado por dicho organismo en el territorio belga.

Costas

- 36 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión la condena en costas del Reino de Bélgica y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Sexta) decide:

- 1) Declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 45 TFUE y del Reglamento (UE) n° 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, al exigir a los candidatos a puestos de trabajo en los servicios locales radicados en las regiones de lengua francesa o alemana, respecto de los cuales no se desprende de los títulos o certificados requeridos que hayan realizado sus estudios en la lengua de que se trate, que acrediten sus conocimientos lingüísticos mediante un único tipo de certificado, expedido exclusivamente por un único organismo oficial belga tras haber superado un examen organizado por dicho organismo en el territorio belga.**
- 2) Condenar en costas al Reino de Bélgica.**

Firmas