CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 11 de diciembre de 1997 *

1. Mediante este recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia la condena de la República Helénica por haber incumplido las obligaciones que le impone el derecho comunitario, concretamente, los artículos 5 y 48 del Tratado CE y el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 [1] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1612/68»), al denegar, sobre la base de su legislación interna, a un trabajador empleado en la administración pública, el cómputo de los períodos trabajados en la administración pública de otro Estado miembro, a los efectos de su clasificación en la escala de salarios y de la concesión del complemento de antigüedad. La Comisión solicita, asimismo, la condena en costas de la demandada.

2. La Comisión fue advertida de la vigencia de la legislación controvertida a través de la queja de un particular, de nacionalidad griega, que trabaja desde abril de 1986 como músico en la Orquesta municipal de Tesalónica, persona jurídica de derecho público, a la que está ligado por un contrato regido por el derecho privado. Con anterioridad había trabajado para la Orquesta municipal de Niza durante cinco años. Su queja se refería a la negativa de las autoridades griegas competentes a tomar en cuenta, a los efectos de su clasificación en la escala de salarios y de la concesión del complemento de antigüedad, los cinco años trabajados en Francia, mientras que, si hubiera trabajado ese mismo período al servicio de una orquesta municipal en Grecia, se le habrían computado.

El procedimiento precontencioso

3. El 13 de noviembre de 1991, la Comisión requirió a las autoridades griegas para que le proporcionaran información sobre los datos que figuraban en la queja. Estas respondieron que resultaba imposible computar los años en los que el particular trabajó para la Orquesta municipal de Niza como si hubiera trabajado para una orquesta griega, por ser contrario a la legislación en vigor, sin dar mayores explicaciones.

4. Por estimar que la legislación citada infringía el principio de la libre circulación de los trabajadores en la Comunidad, la Comisión decidió iniciar el procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado. El 5 de octubre de 1993, remitió el escrito de requerimiento a las autoridades griegas, en el que les concedía un plazo de dos meses al

* Lengua original: español.

1 — Reglamento (CEE) nº 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).

objeto de presentar observaciones. La República Helénica comunicó su opinión a la Comisión en una carta de 10 de marzo de 1994. Al entender que el punto de vista expresado resultaba contrario al citado principio, la Comisión emitió, el 18 de mayo de 1995, un dictamen motivado al que se debía atener Grecia en un plazo de dos meses. El 24 de agosto del mismo año, en respuesta a ese dictamen, el Gobierno griego desarrolló el parecer que ya había expresado cuando presentó sus observaciones sobre el presunto incumplimiento, afirmando que las disposiciones controvertidas no tenían como finalidad establecer discriminaciones entre nacionales griegos ni entre trabajadores nacionales y extranjeros y que, en cualquier caso, no producían efectos discriminatorios.

5. Al haber transcurrido el plazo fijado para que la República Helénica se atuviera al dictamen motivado, la Comisión introdujo el presente recurso.

6. Mediante carta de 16 de abril de 1997, que fue inscrita en el Registro del Tribunal de Justicia el 24 del mismo mes, la República Helénica comunicó que se había adoptado la ley nº 2470/97, publicada el 21 de marzo, cuyo artículo 17 completaba, en su opinión, la legislación litigiosa, razón por la que solicitaba que la Comisión estudiara la posibilidad de desistir de su recurso. Entiendo que, al no haberse pronunciado la Comisión a este respecto, mantiene el recurso en su totalidad.

En el acto de la vista, la representante del Gobierno de la República Helénica ha procedido a dar lectura a una decisión del Ministerio de Cultura, de 31 de octubre de 1997, en la que se reconocen al particular que había presentado la queja a la Comisión, los años de servicio que prestó en la Orquesta municipal de Niza y ha afirmado que la Ley adoptada en 1997 ya prevé el reconocimiento, por parte de las autoridades griegas, de los servicios prestados en la administración pública de otros Estados miembros, a los efectos salariales y de antigüedad.

La Comisión ha afirmado en el mismo acto que, si bien es cierto que dicha legislación constituye un avance importante en este ámbito, sigue habiendo puntos que no quedan claros y que, en todo caso, carece de efectos retroactivos.

Las disposiciones nacionales controvertidas

7. Según las informaciones en poder de la Comisión, las disposiciones nacionales que se aplicaron al particular que presentó la queja figuran en la Ley nº 1505/84, modificada y completada por la Ley nº 1810/88, sobre la escala de salarios del personal al servicio de

la administración pública, concretamente, en el artículo 16, que prevé:

Años de servicio que dan derecho a una mejora salarial y al complemento de antigüedad

1. Los años de servicio que se computan, para avanzar en la escala salarial establecida en el artículo 3, para concesión del complemento de antigüedad previsto en el artículo 9 y para determinar la retribución de los empleados que figura en el apartado 2 del artículo 4 de la Ley, son:

a) Los años de servicio prestados en una administración pública, a una persona jurídica de derecho público o a la administración local, en el marco de una relación de trabajo regida por el derecho público.

b) Los años de servicio prestados a una de esas entidades, en el marco de una relación de trabajo regida por el derecho privado, si la institución competente los reconoce a efectos de causar derecho a pensión o si se han tomado en cuenta para la clasificación en el grado o cualquier mejora salarial.

c) Los años de servicio prestados a personas jurídicas de derecho privado, que se hayan tomado en cuenta, por aplicación de disposiciones especiales, a los efectos del nombramiento, de la concesión de destino, de la clasificación en el grado o de cualquier mejora salarial, o que sean reconocidos por la institución competente a efectos de causar derecho a pensión [...]; la antigüedad de los maestros empleados en las escuelas chipriotas y en las escuelas griegas en el extranjero que estén reconocidas, así como un período de hasta ocho años, como máximo, en la medida en que las disposiciones que rigen esta materia exijan un período de cualificación a los fines del nombramiento. Tienen la consideración de cualificación a estos efectos, la antigüedad, una especialización o la experiencia. [2]

d) Los años de servicio prestados como militar de carrera, voluntario o reenganchado en las fuerzas armadas, en los cuerpos de seguridad y en la policía de puertos, una vez restado el período durante el cual el trabajador habría debido cumplir el servicio militar.

e) Los años de servicio que se hayan tomado en cuenta hasta la entrada en vigor de la presente Ley en concepto de condición profesional esencial a los fines del nombramiento.

2 — Esta es la redacción que la Ley nº 1810/88 dio a esta disposición, al igual que a las letras e), f) y g) de este artículo.

f) Los años de servicio prestados en los países socialistas por refugiados políticos repatriados.

g) Los años de servicio de los agentes de formación en las escuelas de enseñanza privada.

2. (...)

3. (...)

4. Los años de servicio previstos en las letras b) y c) del apartado 1 del presente artículo, que se toman en cuenta para las mejoras salariales o para la concesión de un complemento de antigüedad, se calculan en el momento de la jubilación del empleado que acredita 35 años de servicio.

8. Las disposiciones citadas le fueron aplicadas al particular por reenvío del artículo 3 del Convenio colectivo especial nº 128, de 10 de octubre de 1989, sobre las condiciones de trabajo y de retribución del personal al servicio del Estado y de personas jurídicas de derecho público, ligadas por un contrato de trabajo sometido al derecho privado.

Las disposiciones comunitarias

9. La Comisión imputa a la República Helénica el incumplimiento de las obligaciones que le imponen los artículos 5 y 48 del Tratado y el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, que tienen el siguiente tenor:

«Artículo 5 [del Tratado]

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión.

Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado.»

«Artículo 48 [del Tratado]

1. [...]

2. La libre circulación [de los trabajadores dentro de la Comunidad] supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

[...]».

«Artículo 7 [del Reglamento nº 1612/68]

1. En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente que los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo.

[...]».

la nacionalidad, contienen, en realidad, una discriminación encubierta al ser susceptibles de perjudicar principalmente a los nacionales de los otros Estados miembros. En efecto, el hecho de que un Estado miembro reconozca como años de servicio en la administración pública únicamente los que se hayan prestado en la suya propia, y deniegue el reconocimiento como tales, de los años de servicio prestados en la administración pública de otro Estado miembro resulta neutro desde la óptica del derecho comunitario, pero sólo en apariencia, ya que ese criterio de distinción perjudica esencialmente a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros que han trabajado de forma sucesiva en uno o varios de ellos y en Grecia ya que el requisito de haber trabajado en la administración nacional sólo lo cumplirán, en realidad, los trabajadores de nacionalidad griega.

La Comisión considera que la legislación griega controvertida, al no prever la posibilidad de que se tomen en cuenta los servicios prestados en la administración de otro Estado miembro, constituye asimismo un obstáculo a la libertad de circulación de los ciudadanos griegos, en la medida en que puede disuadirles de desplazarse a otros Estados miembros para ocupar un empleo.

Examen del recurso

10. La Comisión estima que, por mucho que las disposiciones litigiosas se apliquen sin establecer ninguna distinción en función de

Aduce, además, el llamado «principio de la asimilación de los hechos ocurridos en un Estado miembro a hechos análogos ocurridos en el Estado miembro de acogida», desarrollado por la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, en apoyo de su tesis, de acuerdo con la cual la competencia de los

Estados miembros para establecer las condiciones para reconocer los servicios anteriores queda limitada por el derecho comunitario.

En la réplica, la Comisión puntualiza que las disposiciones griegas litigiosas sólo deben ser consideradas contrarias al derecho comunitario en tanto que no contemplan el reconocimiento de los servicios prestados con anterioridad en otro Estado miembro, como empleado de la administración pública, de una persona jurídica de derecho público o de una administración local, siendo la única razón el que esos servicios no se hayan prestado en la administración pública nacional, y que los otros requisitos que se exigen con independencia del Estado en el que se haya trabajado, no son objeto de su recurso. Añade que el «principio de asimilación» no significa que cualquier período anterior de servicios, prestado en la administración de otro Estado miembro, sea obligatoria y automáticamente reconocido, sino que impone a las autoridades competentes la obligación de proceder a efectuar un examen comparativo minucioso entre los servicios prestados en otro Estado miembro y aquellos que reconoce la legislación nacional.

11. La República Helénica sostiene en su defensa que el hecho de que su legislación no prevea la toma en consideración de los años de servicio prestados a la administración pública en otro Estado miembro, en el marco de una relación de trabajo regida por el derecho público, se explica porque el acceso de los trabajadores comunitarios al servicio público de un Estado miembro, cuya nacionalidad no poseen, es un fenómeno reciente. Opina que esa laguna legal no puede ser colmada mediante la aplicación generalizada del «principio de asimilación», en el supuesto de que se admitiera su existencia, sino que habrá que adoptar previamente las disposiciones necesarias en el ámbito comunitario.

Considera justificada la legislación litigiosa por varios motivos. En primer lugar, porque no siempre resulta fácil determinar si el empleo ejercido en otro Estado miembro constituye un empleo en la administración pública, ya que las fronteras entre el sector privado y el sector público difieren de un Estado miembro a otro, al igual que son distintas las características y los efectos jurídicos de la relación de trabajo, lo que dificulta la comparación. En segundo lugar, porque pueden surgir dificultades a la hora de decidir si la experiencia adquirida en la administración de otro Estado miembro equivale a la que se adquiere en el Estado en el que dichos servicios se van a computar puesto que, si bien la postura de la Comisión parece justa para ciertos casos individuales, lo cierto es que deja un amplio margen de apreciación discrecional con el riesgo de crear situaciones arbitrarias y desigualdades fundamentales en materia de mejoras salariales, de desarrollo de la carrera profesional y de promociones.

Concluye que un cúmulo de elementos, como la falta de disposiciones de derecho comunitario destinadas a armonizar o a coordinar las legislaciones nacionales en esta

materia, las dificultades objetivas que presenta el problema debatido y el hecho de que la legislación litigiosa no contenga ninguna discriminación directa por razón de la nacionalidad, hace que la solicitud de condena de la República Helénica resulte particularmente onerosa y desproporcionada.

12. Al examinar la legislación controvertida observo que los requisitos para que los empleados públicos en Grecia vean reconocidos los años previos de servicio en la administración, entendida en sentido amplio, a los efectos salariales y de antigüedad, difieren en función de que la relación de trabajo del interesado se haya regido por el derecho público o por el derecho privado y, en el segundo caso, según que el empleado haya estado al servicio de un ente de derecho público o de una persona jurídica de derecho privado.

13. Si la relación se regía por el derecho público, los años de servicio previos se reconocen sin más. En cambio, si la relación se regía por el derecho privado, su reconocimiento a los efectos citados se ve sometido a ciertas condiciones:

— si los años de servicio se han prestado a un ente público, se reconocen únicamente cuando la institución competente los considera susceptibles de causar derecho a pensión o, alternativamente, cuando se han tomado en cuenta para la clasificación en el grado o cualquier mejora salarial;

— si, por el contrario, se han prestado a una persona jurídica de derecho privado, se reconocen, además, cuando, por aplicación de disposiciones especiales, han sido tomados en cuenta a los efectos del nombramiento, de la concesión de destino, de la clasificación en el grado o de cualquier mejora salarial.

14. Resulta indiscutible que la legislación griega que estoy examinando no prevé la posibilidad de que los años de servicio prestados en otro Estado miembro se computen a los efectos citados. También es cierto que no establece ninguna prohibición en ese sentido. En la práctica, de acuerdo con las afirmaciones de la Comisión, que no han sido desmentidas por la República Helénica, se deniega el reconocimiento si los servicios no se han prestado en Grecia, con las excepciones previstas para el personal docente empleado en escuelas griegas en el extranjero y para los refugiados políticos, que no son objeto de este recurso.

15. Queda por ver si un Estado miembro viene obligado, por los artículos 5 y 48 del Tratado y por el artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, a computar a los nacionales de los Estados miembros, incluso a los propios, empleados en su administración pública, los años que hayan trabajado en el servicio público de otro Estado miembro, a efectos salariales y de antigüedad, en las mismas condiciones en que toma en cuenta los años trabajados en su propia administración.

16. Quiero puntualizar, con carácter preliminar, que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, el hecho de que el empleado público en Grecia, que solicita el reconocimiento de los años de servicio prestados en el servicio público de otro Estado miembro, tenga la nacionalidad griega no tiene incidencia alguna sobre la aplicación del principio de no discriminación. En efecto, todo nacional comunitario que haya hecho uso del derecho a la libre circulación de trabajadores y que haya ejercido una actividad profesional en otro Estado miembro está comprendido, independientemente de su lugar de residencia y de su nacionalidad, dentro del ámbito de aplicación del artículo 48 del Tratado. [3]

17. La legislación controvertida y la aplicación que de ella hacen las autoridades nacionales no se basa en el criterio de la nacionalidad para establecer diferencias a la hora de regular el reconocimiento de los servicios prestados con anterioridad. Ni siquiera en el de la residencia, aunque hay que reconocer que, dada la situación geográfica de ese país, difícilmente habría podido alguien trabajar previamente en la administración griega sin residir en Grecia. Sin embargo, opino, al igual que la Comisión, que puede contener una discriminación encubierta y constituir un obstáculo a la libre circulación de personas.

18. Este Tribunal viene interpretando, desde 1974, que «[...] tanto las normas sobre igualdad de trato del Tratado como la del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, no sólo prohíben las discriminaciones manifiestas basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado». [4] El Tribunal ha afirmado también que deben considerarse indirectamente discriminatorios los requisitos del derecho nacional que, aunque se apliquen con independencia de la nacionalidad, afecten en su mayor parte a los trabajadores migrantes, así como los requisitos indistintamente aplicables que puedan ser cumplidos con mayor facilidad por los trabajadores nacionales que por los trabajadores migrantes, o incluso aquellos requisitos que puedan perjudicar particularmente a los trabajadores migrantes. [5]

Ello es así, salvo que dichas disposiciones estén justificadas por consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de los trabajadores afectados, y sean proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el derecho nacional. [6]

19. Observo que a las condiciones ya indicadas para el reconocimiento de los servicios prestados con anterioridad, se añade otra en la práctica, que consiste en que los servicios deben haberse prestado en Grecia. Es una condición objetiva que se aplica indistintamente a los trabajadores nacionales y a los de

3 — Sentencias de 23 de febrero de 1994, Scholz (C-419/92, Rec. p. I-505), apartado 9, y de 22 de noviembre de 1995, Vougioukas (C-443/93, Rec. p. I-4033), apartado 38.

4 — Sentencias de 12 de febrero de 1974, Sotgiu (152/73, Rec. p. 153), apartado 11, y de 30 de mayo de 1989, Allué y otros (33/88, Rec. p. 1591), apartado 11.

5 — Sentencia de 23 de mayo de 1996, O'Flynn (C-237/94, Rec. p. I-2617), apartado 18.

6 — *Ibidem*, apartado 19.

los demás Estados miembros y que tampoco establece diferencias en función de la residencia del trabajador. Sin embargo, se trata de una condición que, en la práctica, sólo pueden cumplir los trabajadores de nacionalidad griega. Se llega así al resultado de que la aplicación de las disposiciones controvertidas por las autoridades griegas perjudica a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros que, en uso de su derecho de libre circulación, se desplazan a Grecia para ejercer un empleo en la administración pública, dado que el problema del reconocimiento de los servicios prestados en otros Estados miembros se les planteará casi exclusivamente a estos últimos. [7] Por esta razón, considero que esas disposiciones resultan discriminatorias.

20. Me queda ahora por examinar si la diferencia de trato resultante está objetivamente justificada y si resulta proporcionada al objetivo perseguido por el derecho nacional. Para ello procederé a analizar la finalidad pretendida por la norma que regula el reconocimiento, en favor de los empleados públicos, de los servicios prestados con anterioridad a la administración.

Me parece pertinente recordar, a estos efectos, que el Tribunal ya ha interpretado, en la sentencia Scholz, [8] que constituía una discriminación indirecta no justificada la negativa a tomar en consideración el período trabajado en la administración pública de otro Estado miembro por una alemana, que había adquirido la nacionalidad italiana por razón de matrimonio, para la atribución de puntos adicionales después de aprobar un concurso-oposición público destinado a la provisión de puestos de agente de restauración en una universidad italiana.

Por otra parte, el Abogado General Sr. Jacobs, en las conclusiones que presentó el 17 de julio de 1977 en el asunto C-15/96, que se halla pendiente de sentencia, después de examinar la cuestión prejudicial planteada por el Arbeitsgericht Hamburg en un litigio, en el que un médico de nacionalidad griega que trabaja para la ciudad de Hamburgo solicita que se le reconozca, a efectos de promoción y salariales, la experiencia adquirida en otro Estado miembro como médico ejerciendo la misma especialidad, recomienda al Tribunal que interprete que una cláusula de un convenio colectivo aplicable al servicio público de un Estado miembro, que prevé una promoción cuando se acreditan ocho años de antigüedad en el ejercicio de determinadas funciones, sin que se pueda tomar en cuenta un trabajo comparable efectuado en el servicio público de otro Estado miembro, es contrario al artículo 48 del Tratado y al apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68. [9]

21. Se desprende de las letras a), b) y c) del artículo 16 de la Ley nº 1505/84 que, a los efectos citados, los servicios anteriores se reconocen, en todo caso, a los empleados públicos, si el contrato que les ligaba a la administración estaba regido por el derecho público y, bajo ciertas condiciones, tanto si han trabajado para la administración con un

7 — Sentencia de 4 de octubre de 1991, Paraschi (C-349/87, Rec. p. I-4501), apartado 24.

8 — Citada en la nota 3 *supra*, apartado 11.

9 — Conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs, presentadas el 17 de julio de 1997 en el asunto C-15/96, pendiente de sentencia.

contrato regido por el derecho privado, como si han sido empleados por una persona jurídica de derecho privado.

Estas condiciones son muy dispares y no se aplican de forma cumulativa. Como ya he observado con anterioridad, una de ellas tiene que ver con el ámbito de la seguridad social y consiste en que la institución competente reconozca paralelamente que el período de servicios es susceptible de causar derecho a pensión; la otra tiene relación con la valoración de la experiencia adquirida en el desempeño de funciones anteriores, exigiéndose que los servicios anteriores hayan sido tomados en cuenta a los efectos del nombramiento, de la concesión de destino, de la clasificación en el grado o de cualquier mejora salarial.

22. Deduzco que la finalidad de esas normas consiste, en general, en reconocer que esos empleados ya han demostrado con anterioridad su aptitud para el servicio público y en evitar que se vean perjudicados en sus derechos salariales al cambiar de puesto o de organismo.

En particular, cuando la relación anterior ha sido regida por el derecho privado, creo que la norma que condiciona el reconocimiento de esos años de servicio a que hayan sido tomados en cuenta para la clasificación en el grado, el nombramiento, la concesión de destino o una mejora salarial, se propone compensar la experiencia que el trabajador aporta al puesto, mientras que, en mi opinión, la norma que condiciona el reconocimiento de esos años de servicio, a que la institución competente los considere susceptibles de causar derecho a pensión, se propone la unificación de los derechos a pensión del trabajador, evitando que se vea perjudicado por haber cambiado de empleador.

23. Si esas son las finalidades que se propone la normativa que estoy examinando, no encuentro justificación objetiva alguna que permita limitar el reconocimiento de los servicios prestados con anterioridad a una administración pública, bajo régimen de derecho público o de derecho privado, a los servicios prestados en el Estado miembro de que se trate, denegando el reconocimiento de los que se hayan prestado en situaciones y regímenes iguales o análogos, en otro Estado miembro.

24. En efecto, en lo que se refiere a la aptitud del trabajador, tan apto para el servicio público en Grecia será aquel que ya haya formado parte del servicio público en otro Estado miembro, como el que haya trabajado para la administración griega, razón por la que no puede oponérsele una negativa del empleador a compensarlo por la experiencia adquirida como empleado público.

En lo que se refiere a la norma que condiciona el reconocimiento de los años de servicio previos a que hayan sido tomados en cuenta para la clasificación en el grado, el nombramiento, la concesión de destino o una mejora salarial, no veo por qué habría que considerar que la experiencia adquirida en Grecia en el desempeño de determinadas

funciones es mejor que la que se adquiere realizando funciones análogas en otro Estado miembro.

Por último, en lo que se refiere al reconocimiento de los derechos a pensión como condición para el reconocimiento de los servicios previos, si el trabajador ha hecho uso de su derecho de libre circulación, se regirá por el artículo 51 del Tratado, por el Reglamento (CEE) nº 1408/71 [10] y por los principios sentados por la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia. [11]

Respecto al reconocimiento de los derechos a pensión de los trabajadores migrantes, procede recordar que el Tribunal ya apreció, en la sentencia Vougioukas, [12] que una legislación nacional conforme a la que, para la adquisición del derecho a pensión, sólo se tienen en cuenta los períodos de servicio cubiertos en los hospitales públicos nacionales, sin que puedan ser reconocidos como tales los períodos análogos cubiertos en hospitales públicos de otros Estados miembros, ejerce un efecto disuasivo sobre el trabajador comunitario a la hora de plantearse el ejercicio de su derecho a la libre circulación.

25. Las autoridades griegas avanzan como justificación de la legislación controvertida, por una parte, la imposibilidad de computar los años de experiencia adquirida en otro Estado miembro, a falta de disposiciones comunitarias al respecto. Por otra parte, aducen la dificultad que supone determinar si el empleo ejercido en otro Estado miembro constituye un empleo en la administración pública en la medida en que las fronteras entre el sector privado y el sector público difieren de un Estado miembro a otro y que las características y los efectos jurídicos de la relación de trabajo también son distintas.

26. Respecto a la primera alegación, quiero recordar que, ya en el año 1974, este Tribunal de Justicia reconoció efecto directo al artículo 48 del Tratado, lo que significa que esta disposición otorga a los particulares derechos que los tribunales nacionales deben tutelar y que impone a los Estados miembros una obligación precisa que no requiere la adopción de ninguna otra medida por parte de las instituciones de la Comunidad o de los Estados miembros y que no deja a éstos ninguna facultad discrecional en relación con su ejecución. [13]

27. En cuanto a la dificultad que conlleva proceder a la comparación entre el régimen bajo el que se han prestado los servicios en el extranjero y el régimen bajo el que los mismos o similares servicios se prestan en Grecia, se trata de un problema práctico que no puede afectar a la aplicación del principio

10 — Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en la versión modificada y actualizada por el Reglamento (CEE) nº 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53).

11 — Sentencias Scholz y Vougioukas, citadas en la nota 3 *supra*, y sentencia de 25 de junio de 1997, Mora Romero (C-131/96, Rec. p. I-3659).

12 — Citada en la nota 3 *supra*, apartados 39 y 40.

13 — Sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337), apartados 5 a 8.

según el cual los nacionales comunitarios no deben sufrir discriminaciones por razón de la nacionalidad en el ámbito del empleo. Cualquier duda sobre la correspondencia entre uno y otro régimen puede ser fácilmente disipada mediante certificados expedidos por el empleador o por las correspondientes autoridades consulares. [14]

28. Quiero recordar, además, que un Estado miembro no puede válidamente escudarse en una supuesta o real dificultad para justificar el incumplimiento de las obligaciones que le impone el derecho comunitario. Como es sabido, la única excusa válida admitida por el Tribunal para justificar un incumplimiento consiste en la imposibilidad absoluta del cumplimiento de sus obligaciones por el Estado miembro. [15]

29. Terminaré indicando que la normativa controvertida, que establece una diferencia de trato entre los trabajadores que no han ejercido el derecho a la libre circulación y los trabajadores migrantes, constituye no sólo una discriminación encubierta en detrimento de los trabajadores nacionales de otros Estados miembros, sino que debe considerarse también un obstáculo a la libre circulación de los propios nacionales griegos, que pueden verse disuadidos de ejercer su derecho de libre circulación al saber que, si se desplazan a otro Estado miembro para trabajar, con la intención de regresar a su país de origen e integrarse en la función pública nacional, los años que pasen en el extranjero serán una pérdida neta desde el punto de vista de valoración de la experiencia adquirida y de la antigüedad, con la subsiguiente repercusión en materia salarial. El Tribunal ha afirmado, a este respecto, que «[...] el conjunto de disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas tienen por objeto facilitar a los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en el territorio comunitario, y se oponen a las medidas nacionales que pudieran colocar a estos nacionales en una situación desfavorable en el supuesto de que desearan ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro». [16]

Costas

Al haber sido estimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenar a la República Helénica, por aplicación del párrafo primero del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, a pagar las costas del proceso.

14 — Conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto en el que recayó la sentencia Scholz, citada en la nota 3 *supra*, Rec. 1994, pp. I-507 y ss., punto 30.

15 — Sentencias de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia (C-350/93, Rec. p. I-699), apartado 15; de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia (C-183/91, Rec. p. I-3131), apartado 10; de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania (94/87, Rec. p. 175), apartado 8, y de 15 de enero de 1986, Comisión/Bélgica (52/84, Rec. p. 89), apartado 14.

16 — Sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921), apartado 94.

Conclusión

Por las razones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5 y 48 del Tratado CE y del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, al negarse a reconocer los servicios prestados con anterioridad por sus empleados en la administración pública de los otros Estados miembros, en las mismas condiciones que reconoce los servicios prestados en su propia administración, a los efectos de la clasificación en la escala salarial, de concesión del complemento de antigüedad y para determinar la retribución.

— Condene en costas a la República Helénica.