CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 16 de mayo de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El asunto del que ha sido llamado a conocer el Tribunal de Justicia a resultas de la cuestión prejudicial planteada por la High Court de Dublín gira en torno a uno de los aspectos más delicados de la identidad cultural. La importancia de la respuesta que proceda dar y sus consecuencias, tanto para los Estados miembros como para la diversidad de la Comunidad en su conjunto, son demasiado evidentes como para insistir en ello. El objeto del caso de autos es, en efecto, la competencia del Estado para la protección y la promoción del uso de una lengua de dimensión nacional.

2. Los hechos son los siguientes. La Sra. Groener, parte demandante en el litigio principal, de nacionalidad neerlandesa, enseña pintura desde septiembre de 1982 como profesora a tiempo parcial en el College of Marketing and Design, sito en Dublín. Este centro depende del City of Dublin Vocational Education Committee, institución pública encargada de la administración de la enseñanza profesional subvencionada por el Estado en la región de Dublín. En julio de 1984, la Sra. Groener superó un concurso para un puesto permanente de profesor. Tras aprobar este concurso, la parte demandante en el litigio principal suspendió el examen especial de irlandés. En efecto, la circular nº 28/79 del Ministro de Educación irlandés obliga a todos los candidatos a puestos *permanentes* de profesor asistente, de encargado de curso o de lector, en Dublín o ante cualquier otra comisión de enseñanza profesional, a probar su conocimiento de la lengua irlandesa. Esta prueba consiste, bien en la obtención de un certificado *(An Ceard-Teastas Gaeilge)*, bien en la superación de un examen especial de lengua irlandesa. No se discute el hecho de que el puesto a que se refieren los autos entra dentro del ámbito de aplicación de esta circular.

3. La Sra. Groener impugnó la denegación de su nombramiento ante los órganos jurisdiccionales irlandeses, alegando que la circular nº 28/79 infringía lo dispuesto en el artículo 48 del Tratado CEE y en el artículo 3 del Reglamento nº 1612/68 del Consejo, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad (en lo sucesivo, «Reglamento»),[1] que prohíben las discriminaciones contra nacionales comunitarios.

4. En consecuencia, la High Court de Dublín ha planteado un conjunto de cuestiones prejudiciales mediante las que, básicamente, pretende que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre si es contraria al artículo 48 del Tratado y al artículo 3 del Reglamento una disposición nacional que exija el conocimiento de alguna de las lenguas oficiales de un Estado para ocupar un puesto permanente de profesor, cuando, de hecho, según el Juez *a quo*, el conocimiento de dicha lengua no es en absoluto necesario para el desempeño de la función.

5. La medida administrativa objeto del litigio es indistintamente aplicable tanto a los propios nacionales como a los comunitarios. Ahora bien, es preciso no olvidar que, con carácter general, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no atiende únicamente a la

* Lengua original: francés.

1 — DO L 257 de 19.10.1968, p. 2; EE 05/01, p. 77.

existencia de discriminaciones directas, sino que, tras la apariencia jurídica de una disposición indistintamente aplicable, se aplica en descubrir la existencia de discriminaciones de hecho derivadas de circunstancias particulares al ámbito de que se trate.

6. De esta manera, en un asunto cuyo objeto era la interpretación del Reglamento nº 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971,[2] en materia de libre circulación de trabajadores, el Tribunal de Justicia declaró que los requisitos relativos a la generación o al mantenimiento de derechos a prestaciones son contrarios al Derecho comunitario cuando

«se definan en unos términos que, *de hecho,* únicamente puedan ser cumplidos por los nacionales, o cuando la caducidad o la suspensión de los derechos estén recogidas en unos términos tales que, *de hecho,* puedan incurrir más fácilmente en causa de las mismas los nacionales de otros Estados miembros que los de aquel en cuyo territorio tenga su sede la entidad gestora»[3] *(traducción provisional).*

7. En un ámbito cercano, el de la libre prestación de servicios, el Tribunal de Justicia ha tenido oportunidad de recordar que el artículo 59 y el párrafo 3 del artículo 60 del Tratado CEE

«prohíben, no sólo las discriminaciones abiertas, basadas en la nacionalidad del prestador de servicios, sino también todas las formas disimuladas de discriminación que, aunque reposen en criterios aparentemente neutrales, conduzcan, *de hecho,* al mismo resultado»[4] *(traducción provisional).*

8. Precisamente de conformidad con este principio general, afirma el quinto considerando de la exposición de motivos del Reglamento que la igualdad de trato ha de quedar garantizada *de hecho* y de Derecho, mientras que el segundo guión del apartado 1 de su artículo 3 prohíbe aquellas disposiciones 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».

9. No obstante, el párrafo siguiente *excluye del ámbito de aplicación* de esta disposición «las consideraciones relativas a los conocimientos lingüísticos exigidos en razón de la naturaleza del empleo a cubrir».

10. Estimo fundamental en este contexto el concepto de «naturaleza del empleo a cubrir». Éste determina, en efecto, el ámbito de la excepción así establecida al principio general de no discriminación que conoce el Derecho comunitario. Por consiguiente, semejante concepto ha de ser objeto de interpretación estricta.

11. Dos condiciones parece que han de reunirse para la aplicación de esta excepción. Por una parte, la exigencia lingüística ha de responder a un objetivo; por otra parte, ha de ser estrictamente necesaria para alcanzarlo. Reconocemos en lo dicho el principio de proporcionalidad que el Tribunal de Justicia aplica con carácter general en presencia de restricciones a las libertades garantizadas por el Tratado. Por consiguiente, los empleos cuya naturaleza pueda llegar a justificar la exigencia de conocimientos lingüísticos será preciso determinarlos a la luz de este principio. Así pues, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia fuese llamado a pronunciarse en la materia, el principio de proporcionalidad podría llevar a declarar incompatibles con el Derecho comunitario medidas nacionales que establezcan determinadas exigencias lingüísticas que afecten a puestos de trabajo en relación con los cuales no sean estrictamente necesarias.

2 — Relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149 de 5.7.1971, p. 2; EE 05/01, p. 98).

3 — Sentencia de 28 de junio de 1978, Kenny, 1/78, Rec. 1978, p. 1489, apartado 17 (la cursiva es mía). Véase, igualmente, sentencia de 15 de enero de 1986, Pinna, 41/84, Rec. 1986, p. 1, apartado 23.

4 — Sentencia de 3 de febrero de 1982, Seco, asuntos acumulados 62/81 y 63/81, Rec. 1982, p. 223, apartado 8 (la cursiva es mía).

12. La petición de decisión prejudicial plantea tres cuestiones, relativas, en primer lugar, a la eventual existencia de una discriminación de hecho; en segundo lugar, al concepto de empleo cuya naturaleza requiera conocimientos lingüísticos, y, por último, al concepto de orden público.

13. Parece lógico que se responda en primer lugar a la segunda cuestión, acerca de si un puesto de profesor de pintura es un empleo que, por su propia naturaleza, requiera determinados conocimientos lingüísticos, puesto que, si el Tribunal respondiera afirmativamente a esta cuestión, no tendría ya sentido hablar de una discriminación de hecho. Como observa la Comisión, desde una perspectiva más amplia, si no hay discriminación no cabe invocar el orden público. [5] La misma conclusión se impone igualmente cuando la discriminación de hecho sea inoperante.

14. El Tribunal de Justicia nunca ha sido llamado a pronunciarse sobre esta problemática. La única sentencia dictada en interpretación del artículo 3 del Reglamento no tenía por objeto los requisitos relativos a los conocimientos lingüísticos. [6] Por consiguiente, para el Tribunal de Justicia la cuestión es nueva.

15. Recordemos los hechos de autos. El irlandés es la lengua nacional y la primera lengua constitucional de Irlanda. El inglés es la segunda lengua constitucional. De conformidad con la petición de decisión prejudicial, el 33,6 % de la población de dicho Estado afirma hablar el irlandés con fluidez. A partir de los años cincuenta, el Gobierno de Irlanda persigue activamente los objetivos de salvaguardar y preservar la lengua irlandesa, de lo que dan fe la creación, en 1956, de una Secretaría de Estado encargada de promocionar la expansión del irlandés como lengua vernácula, así como la circular ministerial de 1979, objeto del caso de autos. En sus observaciones, el Gobierno irlandés ha desarrollado ampliamente y en detalle la acción de gran envergadura emprendida para la salvaguardia del irlandés. No obstante, parece ser que en el College of Marketing and Design de Dublín la mayoría de los profesores y estudiantes se expresan normalmente en inglés. La Sra. Groener alega que las funciones a tiempo completo a las que desea acceder no se diferencian sensiblemente de las por ella desempeñadas con carácter temporal sin conocer la lengua irlandesa.

16. No me parece necesario, sin embargo, entrar a desarrollar un análisis complejo para poder afirmar si, de hecho, la ignorancia del irlandés puede crear dificultades en el normal desarrollo de la enseñanza de que se trata. Se trata, en efecto, y con ello llegamos al corazón mismo de la discusión, de trazar la línea divisoria que separa las competencias comunitarias de las estatales, así como de valorar si la defensa y la promoción de una lengua pueden llegar a desconocer las exigencias impuestas por el Derecho comunitario. El Reglamento ha intentado conciliar estos imperativos, aparentemente contradictorios, excluyendo del ámbito de aplicación del principio de no discriminación los requisitos relativos a los conocimientos lingüísticos, siempre que, por su propia naturaleza, el empleo a cubrir exija estos conocimientos. ¿Puede tomarse en consideración, a este respecto, la voluntad de un Estado miembro de promover el uso de alguna de sus lenguas?

17. Esta pregunta no es ajena a la preocupación de las instituciones comunitarias. El 16 de octubre de 1981, el Parlamento Europeo adoptó una resolución relativa a una carta comunitaria de las lenguas y culturas regionales, así como una carta de las minorías étnicas; y, el 30 de octubre de 1987, previo informe del Sr. Kuijpers, una resolu-

5 — Observaciones de la Comisión, apartado 22 (p. 17 de la traducción francesa).

6 — Sentencia de 7 de mayo de 1986, Gül, 131/85, Rec. 1986, p. 1573.

ción sobre las lenguas y culturas de las minorías regionales y étnicas en la Comunidad Europea. El primero de estos textos requiere a los Gobiernos nacionales para que, «para responder a las necesidades expresadas por la población, tengan en cuenta la enseñanza de las lenguas regionales en los diferentes niveles y ramas de la enseñanza». Por otra parte, la Comisión creó en 1982 la Oficina Europea para las lenguas de difusión menor, cuya sede está en Dublín. Es decir, lo dicho significa tanto como reconocer el carácter esencial de la salvaguardia de la riqueza cultural de Europa y de la diversidad de su patrimonio lingüístico.

18. Es innegable que el irlandés no puede calificarse como lengua regional. La propia Constitución irlandesa le otorga el estatuto de lengua nacional. Ahora bien, a partir del momento en que es minoritaria, dicha lengua no podría preservarse sin la adopción de medidas voluntaristas y obligatorias. Los fenómenos minoritarios, independientemente del sector en que se manifiestan, no pueden sobrevivir las más de las veces sin medidas apropiadas.

19. A la defensa de la lengua le es perfectamente aplicable este posicionamiento de principio, que no puede ignorarse sin alcanzar el corazón mismo de la identidad cultural. ¿Corresponde, por consiguiente, a la Comunidad decidir si esta o aquella lengua tienen o no derecho a sobrevivir? ¿Es competente para fijar definitivamente el patrimonio lingüístico de Europa en su estado actual; en una palabra, fosilizarlo?

20. Estimamos que todo Estado miembro tiene derecho a garantizar la diversidad de su patrimonio cultural y, en consecuecia, a dotarse de los medios para desarrollar esta política, medios que afectan primerísimamente al servicio público de la enseñanza. Todo Estado miembro tiene igualmente derecho a determinar la importancia que desee otorgar a su patrimonio cultural. El hecho de que la propia *Constitución* reconozca el irlandés como lengua oficial, da fe, en el caso de autos, de la voluntad del Estado irlandés de reconocer a la defensa de este patrimonio una importancia de primer rango.

21. A partir del momento en que una Constitución —es decir, el conjunto de valores superiores a los que una nación declara solemnemente adherirse— reconoce la existencia de dos lenguas oficiales sin limitar su utilización a partes determinadas de su territorio o a ciertas materias, todo ciudadano tiene derecho a que se le imparta docencia en las dos lenguas. El hecho de que sólo un 33,6 % de los nacionales irlandeses hagan uso de la lengua irlandesa no autoriza a hacer tabla rasa del referido derecho; puesto que su posesión no atiende exclusivamente a su uso, sino también a la posibilidad de preservar su eventual ejercicio.

22. Sin que ello viole de manera alguna el principio de proporcionalidad, se impone, por consiguiente, concebir esta exigencia lingüística como no exclusivamente referida a los puestos de profesor de literatura o cultura irlandesas. Permítaseme citar la obra de Roland Barthes *Le degré zéro de l'écriture:* «Il n'y a pas de pensée sans langage», cosa que afirma tras haber escrito que «la langue [...] est l'aire d'une action, la définition et l'attente d'un possible». Limitar la exigencia de conocer el irlandés únicamente a aquellos empleos en los que el irlandés se enseña de hecho, sería tratarlo como una lengua muerta, en pie de igualdad con el griego clásico o el latín, una lengua sin evolución o, cuando menos, como una lengua confidencial reservada a un círculo restringido de iniciados.

23. Todo irlandés tiene derecho —consagrado, como hemos visto, en la norma jurídica de mayor rango de su Estado— a que, si lo desea, se le imparta la enseñanza de cualquier materia, incluido el dibujo, en irlandés. Cualquiera que sea la lengua oficial utilizada en un centro de enseñanza, a todo Estado ha de reconocérsele la facultad de garantizar que todo ciudadano pueda expresarse y ser comprendido en otra lengua, también oficial, receptáculo y vehículo de un patrimonio cultural común.

24. Estimo, por consiguiente, que, *por su propia naturaleza*, los empleos de profesor se incluyen en un ámbito esencial para la prosecución de una política de salvaguardia y de promoción de una lengua.

25. Observemos, por último, que cabe prever excepciones para los puestos a tiempo completo cuando no se presente ningún otro candidato cualificado y el conocimiento exigido no sea de un nivel tal que imposibilite a un extranjero superar la prueba. Para presentarse a esta última sólo se prevé, en efecto, un curso intensivo de un mes. De seis candidatos no irlandeses, cuatro aprobaron a la primera y uno a la segunda. Por último, la lectura de los documentos que figuran como anexos a las observaciones escritas de la demandante en el litigio principal muestra que el examen oral al que esta última debió presentarse giraba en torno a temas de actualidad, no revistiendo, por otra parte, un alto grado de dificultad. Estimo, por consiguiente, que la medida objeto del litigio, cuyas modalidades de aplicación no son, en absoluto, inflexibles, se limita a lo estrictamente necesario.

26. Una medida menos estricta consistente, por ejemplo, en exigir que, después de ser nombrado, el profesor siga cursos de irlandés, no parece responder de manera satisfactoria al objetivo de que se trata. Por un lado, en efecto, el aprendizaje de la lengua no sería inmediato, y, por otro, la necesidad de conocer el irlandés estaría menos presente, sin duda alguna, en los profesores afectados.

27. No parece, por consiguiente, que la medida objeto del caso de autos desconozca el principio de proporcionalidad.

28. En virtud de lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión en el sentido de que, por su propia naturaleza, los puestos docentes entran dentro de aquéllos respectos a los cuales un Estado miembro que desarrolle una política de salvaguardia y promoción de una lengua oficial a nivel nacional puede exigir un conocimiento suficiente de la misma.

29. Si tal fuera el parecer del Tribunal, estimo que, por las razones arriba indicadas, no ha lugar a responder a las cuestiones primera y tercera. Ahora bien, ¿qué ocurre si, no obstante, el Tribunal de Justicia no hiciera suya la interpretación que, en respuesta al Juez *a quo*, acabo de proponer del segundo guión del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento?

30. ¿Es excluir, a los nacionales de otros Estados miembros, del empleo ofrecido el objetivo o efecto exclusivo o principal de la disposición nacional objeto del litigio? Dicho con otras palabras: ¿constituye una discriminación indirecta?

31. Creo que la respuesta debe matizarse. Nadie niega que el *objetivo* de dicha medida no es excluir a los nacionales no irlandeses de los puestos de que se trata. En efecto, aunque haya sido actualizada en 1979, la política del Gobierno irlandés de salvaguardia y promoción de la lengua irlandesa

viene de antiguo, como ya he recordado, y, en cualquier caso, es muy anterior a la adhesión de Irlanda a los Tratados comunitarios. Por otra parte, esta política parece haber dado sus frutos, puesto que las estadísticas elaboradas tras el censo de 1981 muestran una progresión en la utilización del irlandés en determinadas regiones, entre 1926 y 1981, de un 9,4 % a un 28,2 % (Leinster), de un 21,6 % a un 34,6 % (Munster) y de un 33,3 % a un 38,8 % (Connaught).[7] Por consiguiente, de ninguna manera se trata de una medida cuyo objetivo sea excluir a los nacionales de los restantes Estados miembros de los puestos docentes.

32. En relación con el *efecto* exclusivo o principal de la medida, estimo que éste apunta más a obligar a los nacionales irlandeses deseosos de acceder a un puesto docente a tiempo completo a aprender la referida lengua que a excluir de los mismos a los nacionales no irlandeses. La Comisión, por su parte, indica que el irlandés puede estudiarse en París, Bonn, Rennes, Brest y Aberystwyth. Observemos que, hasta la fecha, la Sra. Groener es la única nacional comunitaria no irlandesa que ha suspendido la prueba especial de irlandés. Por último la proporción de profesores nacionales de algún Estado miembro respecto de aquellos cuya nacionalidad es la irlandesa (189 frente a 1 723) no parece indicar la existencia de un efecto disuasorio que pudiera afectar a los nacionales comunitarios no irlandeses; sino más bien todo lo contrario.

33. Ahora bien, la medida sería manifiestamente discriminatoria si, en caso de equivalencia reconocida, los requisitos para la obtención del certificado que probara el conocimiento del irlandés fuesen distintos en función del lugar en que se hubiesen cursado los estudios de irlandés. A este respecto, las respuestas dadas por Irlanda a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia no son suficientemente explícitas. La obtención del certificado supone, en efecto, haber superado pruebas escritas y orales. En términos generales, puede dispensarse de la prueba escrita a quienes hayan sido escolarizados y superado exámenes en irlandés, a quienes hayan estudiado irlandés durante al menos tres años y obtenido el Diploma correspondiente, y a quienes, estando ya en posesión de un *«degree»*, se hayan presentado con éxito a la prueba de irlandés. Pueden dispensarse de la prueba oral quienes hayan superado la prueba oral requerida para la inscripción en la lista de candidatos aptos para el nombramiento como profesores de enseñanza secundaria. Es un dato cierto que muchos irlandeses cursan íntegramente sus estudios en inglés y no se benefician de estas excepciones. Por otra parte, la no posesión del certificado puede suplirse con una prueba especial de irlandés como aquella a la que se presentó la Sra. Groener. No obstante, el Gobierno irlandés precisó en la vista oral que los diplomas obtenidos por los ciudadanos comunitarios que hayan aprendido el irlandés fuera de Irlanda, en las ciudades en que se imparte esta enseñanza, y que ya antes he citado, no permitan beneficiarse de las excepciones previstas para quienes hayan obtenido en Irlanda los citados diplomas. Ahora bien, desde la sentencia dictada en el asunto Thieffry,[8] es doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia que la negativa a equiparar un diploma nacional a un diploma *reconocido como equivalente* a este último, constituye una *restricción injustificada*. El asunto citado giraba en torno a la libertad de establecimiento; ahora bien, la misma doctrina nos parece igualmente aplicable a la libre circulación de trabajadores.

34. Estimo, por consiguiente que, en su caso, el fallo del Tribunal de Justicia podría consistir en declarar que los diplomas obtenidos fuera de un Estado miembro, que este último haya reconocido como equivalentes, deben abrir la posibilidad de beneficiarse de las excepciones previstas para la obtención de un certificado de aptitud lingüística. No

7 — Observaciones de Irlanda, anexo nº 1.

8 — Sentencia de 28 de abril de 1977, 71/76, Rec. 1977, p. 765.

es otra la respuesta que propongo a la primera cuestión para el supuesto, recordémoslo, en que el Tribunal no siga la interpretación que he sugerido del artículo 3 *in fine*.

35. Por lo que respecta a la tercera cuestión, centrada en el orden público, en el sentido propio del artículo 48, me limitaré a hacer algunas observaciones. Estimo que el acceso al puesto no entra dentro del ámbito de aplicación de esta excepción. Esta reserva figura, en efecto, en el apartado 3 del artículo 48, que, de alguna manera, proclama la libertad de los trabajadores para ir y venir dentro de la Comunidad y residir en su territorio; es decir, con otros términos, el aspecto *político* de la libre circulación. Por el contrario, la reserva de orden público no se menciona en el apartado 2 del mismo artículo, que concierne a la eliminación de discriminaciones en materia de empleo, de retribución y otras condiciones de trabajo; es decir, el aspecto *económico* de la libre circulación. Observemos por otra parte que, como ya hemos visto, el Reglamento, adoptado en aplicación del artículo 48, previó excepciones al principio de no discriminación, esencialmente en materia lingüística, lo que aparentemente excluye la posibilidad de añadir una excepción basada en el orden público, no recogida ni en el Reglamento ni en el apartado del artículo 48 consagrado a las condiciones de trabajo.

36. Recordemos, por último, que, en la sentencia dictada en el asunto Johnston, el Tribunal de Justicia afirmó:

«el Tratado sólo prevé excepciones aplicables a situaciones susceptibles de poner en peligro la seguridad pública en sus artículos 36, 48, 56, 223 y 224, que se refieren a hipótesis excepcionales claramente delimitadas. Estos artículos, por razón de su carácter limitado, no se prestan a una interpretación extensiva y no permiten deducir la existencia de una excepción general, inherente al Tratado, que abarque todas las medidas adoptadas por motivos de seguridad pública». [9]

37. Por consiguiente, estimo, por las razones apuntadas, que la reserva de orden público no es de aplicación al caso de autos, no habiendo lugar a responder a la tercera cuestión.

38. En virtud de lo expuesto, propongo que se responda en los siguientes términos:

«1) Independientemente de la disciplina que desde el mismo deba impartirse, el empleo de profesor a tiempo completo se inscribe entre los contemplados en el apartado 1 *in fine* del artículo 3 del Reglamento nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad.

De cara a la promoción de alguna de sus lenguas de dimensión nacional, un Estado miembro puede, por consiguiente, ampararse en esta disposición para exigir a todo candidato a dicho puesto un conocimiento suficiente de la lengua de que se trate.

9 — Sentencia de 15 de mayo de 1986, 222/84, Rec. 1986, p. 1651, apartado 26.

2) Con carácter subsidiario: el segundo guión del párrafo 1 del apartado 1 del artículo 3 del mismo Reglamento ha de interpretarse en el sentido de que no se opone a que determinadas disposiciones nacionales condicionen el acceso a un empleo a un conocimiento suficiente de alguna de las lenguas oficiales de un Estado miembro, siempre que los requisitos para satisfacer esta exigencia no favorezcan a quienes hayan cursado sus estudios lingüísticos en el Estado miembro de que se trate, respecto de aquellos que, estando en posesión de títulos reconocidos por este último como equivalentes, hayan cursado los mismos estudios en otro Estado miembro.

3) No ha lugar a responder a la tercera cuestión.»