SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 12 de mayo 2005 *

En el asunto C-278/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 26 de junio 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. M.-J. Jonczy, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. G. De Bellis, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis y J. Klučka, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretario: Sr. R. Grass;

vistos los escritos obrantes en autos;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso la Comisión de las Comunidades Europeas pide al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 39 CE y 3 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 (DO L 257, p. 2; EE 05/01 p. 77), al no tener en cuenta la experiencia profesional adquirida por nacionales comunitarios en la función pública de otro Estado miembro a efectos de la participación de tales nacionales en los procedimientos de selección de personal docente para la escuela pública italiana.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 A tenor del artículo 39 CE, apartado 1, «quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad». Ésta supone, según el apartado 2 del mismo artículo, «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».

3 El artículo 3 del Reglamento nº 1612/68 explicita los principios enunciados en el artículo 39 CE en lo que atañe, más concretamente, al acceso al empleo. Así, a tenor del apartado 1 de dicha disposición, en el marco del referido Reglamento, no son aplicables «las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, ni las prácticas administrativas de un Estado miembro:

— 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;

— 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».

Normativa nacional

4 En su versión aplicable a los hechos del presente asunto, el artículo 37 del Decreto Legislativo nº 29, sobre racionalización de la organización de las administraciones públicas y revisión de la normativa relativa al empleo público, conforme al artículo 2 de la Ley nº 421, de 23 de octubre de 1992 (decreto legislativo nº 29, recante razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge nº 421, 23 ottobre 1992), de 3 de febrero de 1993 (suplemento ordinario de la GURI nº 30, de 6 de febrero de 1993; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo nº 29/1993»), disponía:

«1. Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea podrán acceder a los empleos en las administraciones públicas que no impliquen el ejercicio directo o indirecto de poderes públicos y que no se refieran a la protección del interés nacional.

2. Los empleos y funciones para los que se requiera la ciudadanía italiana, así como las condiciones indispensables para el acceso de los nacionales a que se refiere el apartado 1 se establecerán mediante Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, con arreglo al artículo 17 de la Ley nº 400 de 23 de agosto de 1988.

3. En el caso de que aún no se haya adoptado ninguna norma comunitaria, se reconocerá la equivalencia de los títulos de estudio y de los títulos profesionales mediante Decreto del Presidente del Consejo de Ministros adoptado a propuesta de los ministros competentes. La equivalencia entre títulos universitarios y títulos de servicio pertinentes a efectos de la admisión a los procedimientos de selección y del nombramiento se establecerá según un procedimiento idéntico.»

Procedimiento administrativo previo y recurso

5 Advertida de las dificultades con que se habían enfrentado varios nacionales comunitarios en relación con su participación en los procedimientos de selección del personal docente para la escuela pública italiana, dificultades que resultaban, esencialmente, de que las autoridades italianas no tenían en cuenta la experiencia profesional adquirida con anterioridad por esos nacionales en otros Estados miembros, el 24 de noviembre de 1999 la Comisión remitió un escrito a la República Italiana en el que la requería para que presentara sus observaciones sobre esta situación y le informara tanto de las normas aplicables en la materia como sobre la manera como se proponía, concretamente, resolver dichas dificultades.

6 En un primer momento las autoridades italianas negaron toda obligación de tener en cuenta la experiencia profesional adquirida por los nacionales comunitarios fuera de Italia. Así, mediante escrito de 28 de marzo de 2000 del Ministerio de Educación Nacional, dichas autoridades sostuvieron que, visto que cada sistema educativo nacional tiene sus normas y características propias, era imperativo que tal experiencia se adquiriera en establecimientos pertenecientes al sistema educativo italiano. Señalaron que, por lo tanto, era indispensable una armonización previa de los criterios aplicables en cada Estado miembro para que las actividades docentes ejercidas por nacionales comunitarios en otros Estados miembros pudieran tenerse en cuenta a efectos de la participación de tales nacionales en procedimientos de selección para la función pública italiana.

7 Posteriormente al envío, el 6 de abril de 2001, de un escrito de requerimiento en el que se llamaba la atención de las autoridades italianas sobre las obligaciones que se derivan de los artículos 39 CE y 3 del Reglamento nº 1612/68, tal como han sido interpretados por el Tribunal de Justicia, en particular, en su sentencia de 23 de febrero de 1994, Scholz (C-419/92, Rec. p. I-505), el Gobierno italiano admitió que la posición adoptada, en el caso de autos, por el Ministerio de Educación Nacional resultaba contradictoria con las disposiciones de la normativa nacional, las cuales

establecen, según señaló, en el artículo 37 del Decreto Legislativo nº 29/1993, la obligación de tener en cuenta la capacitación y la experiencia adquiridas en la función pública de otros Estados miembros. El mismo Gobierno añadió, no obstante, que el reconocimiento de la experiencia y de la antigüedad adquiridas por los nacionales comunitarios fuera del territorio nacional seguía creando dificultades a causa de que dicho Ministerio no había aprobado el procedimiento previsto en el artículo 37, apartado 3, del mencionado Decreto Legislativo. Según el Gobierno italiano, el hecho de haber facilitado a la Presidencia del Consejo de Ministros los documentos necesarios para adoptar el Decreto por el que se establece la equivalencia de los títulos, diplomas y calificaciones obtenidos en los demás Estados miembros, supone, indiscutiblemente, un incumplimiento de las obligaciones que incumben al Ministerio de Educación Nacional, pero este incumplimiento sólo implica, no obstante, una violación del Derecho interno, dado que, en sí misma, la normativa nacional es conforme al Derecho comunitario.

8 Por considerar, en las referidas circunstancias, que el incumplimiento persistía ya que no se habían tomado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la obligación de las autoridades italianas de tener en cuenta la experiencia y la antigüedad adquiridas por los nacionales comunitarios en las actividades docentes ejercidas fuera de Italia, el 26 de junio de 2002 la Comisión emitió un dictamen motivado por el que se requería a la República Italiana para que adoptara las medidas necesarias para atenerse al mismo en un plazo de dos meses desde su notificación. Dado que no obtuvo respuesta a dicho dictamen, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

9 En su escrito de contestación el Gobierno italiano niega el incumplimiento imputado. Invocando, en particular, el artículo 38 del Decreto Legislativo nº 165, por el que se establecen las normas generales aplicables en materia de empleo de los

trabajadores en las administraciones públicas (decreto legislativo nº 165, recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), de 30 de marzo de 2001 (suplemento ordinario de la GURI nº 106, de 9 de mayo de 2001), –el cual concuerda, esencialmente, con el artículo 37 del Decreto Legislativo nº 29/1993–, así como el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros nº 174, relativo a las normas para el acceso de los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea a los empleos en las administraciones públicas (decreto del presidente del Consiglio dei ministri nº 174, recante le norme sull'accesso dei citadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche), de 7 de febrero de 1994 (GURI nº 61, de 15 de marzo de 1994), dicho Gobierno sostiene que tanto la normativa como la práctica de las autoridades italianas se atienen a las exigencias comunitarias.

10 En lo que atañe, más concretamente, al sector de la enseñanza, el mismo Gobierno expone que en Italia se efectúa la selección de los profesores siguiendo tres procedimientos distintos, a saber, respecto al 50 % de los puestos disponibles por año académico, a través de oposiciones, conforme al artículo 400 del Decreto Legislativo nº 297, sobre aprobación del texto único de las disposiciones legales aplicables en materia de enseñanza, relativas a las escuelas de todo tipo y de todo grado (decreto legislativo nº 297, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), de 16 de abril de 1994 (suplemento ordinario de la GURI nº 115, de 19 de mayo de 1994; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo nº 297/1994»), y, respecto al 50 % restante, a través de listas de aptitud permanentes previstas en el artículo 401 del mismo Decreto Legislativo; por último, se utilizan listas especiales de suplencia, que contienen los nombres de los profesores facultados para efectuar sustituciones, con el fin de cubrir los puestos temporalmente vacantes.

11 Según el Gobierno italiano, no se produce discriminación alguna entre los nacionales italianos y los de los demás Estados miembros en lo tocante al primero y al tercer método de selección de personal docente por cuanto, en el primer caso, a saber, en las oposiciones, la experiencia profesional no tiene ninguna influencia en lo que al procedimiento de selección se refiere, mientras que, en el tercer caso, el de sustitución o de suplencia, el Decreto ministerial nº 201, relativo a las normas sobre

los procedimientos de atribución de sustituciones a los profesores y al personal educativo, con arreglo al artículo 4 de la Ley nº 124 de 3 de mayo de 1999 (decreto ministeriale nº 201, relativo al «Regolamento recante le norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, nº 124»), de 25 de mayo de 2000 (GURI nº 168, de 20 de julio de 2000; en lo sucesivo, «Decreto ministerial nº 201/2000»), prevé expresamente la atribución de un cierto número de puntos por las actividades docentes ejercidas en las escuelas o institutos universitarios de los demás Estados miembros. Al respecto, el Gobierno italiano se remite, más concretamente, al anexo A de dicho Decreto que, según señala, en el punto E, nota 9, asimila tales actividades a servicios de la tercera categoría, que dan derecho, en Italia, a la atribución de medio punto por mes de enseñanza impartida en otro Estado miembro con un máximo de tres puntos por año.

12 En cambio, en relación con el segundo método de selección de profesores en Italia, a saber, la selección basada en listas de aptitud permanentes, el Gobierno italiano no niega que existe una diferencia de trato según que las actividades docentes se hayan desarrollado en Italia o en otros Estados miembros. Según dicho Gobierno, tal diferencia está justificada, no obstante, en la medida en que la enseñanza impartida en el extranjero se basa en textos, programas y contenidos distintos de los previstos en Italia y, por lo tanto, no reúne el requisito de «especificidad» exigido por la legislación italiana y que da derecho a la adjudicación de puntos adicionales a efectos del procedimiento de selección con arreglo al Decreto Ministerial nº 123, que contiene las normas de aplicación de los procedimientos aprobados para completar y actualizar las listas permanentes previstas en los artículos 1, 2, 6 y 11, apartado 9, de la Ley nº 124 de 3 de mayo de 1999 (decreto ministeriale nº 123, relativo al «Regolamento recante le norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti previste dagli articoli 1, 2, 6 e 11, comma 9, della legge 3 maggio 1999, nº 124»), de 27 de marzo de 2000 (GURI nº 113, de 17 de mayo de 2000; en lo sucesivo, «Decreto Ministerial nº 123/2000»).

Apreciación del Tribunal de Justicia

13 Con carácter preliminar, debe refutarse, ante todo, la alegación del Gobierno italiano de que no se puede imputar a la República Italiana ninguna violación del Derecho comunitario por cuanto su legislación es acorde con este Derecho y que el incumplimiento, en el caso de autos, se deriva de una mera práctica adoptada por las autoridades competentes o del retraso con el que éstas han aprobado las medidas necesarias para el reconocimiento de la experiencia adquirida por los nacionales comunitarios en actividades docentes ejercidas fuera del territorio nacional. En efecto, un incumplimiento puede derivar de la existencia de una práctica administrativa que viola el Derecho comunitario, aunque, en sí misma, la normativa nacional aplicable sea compatible con ese Derecho (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 26 de junio de 2001, Comisión/Italia, C-212/99, Rec. p. I-4923, apartado 31).

14 En lo que atañe, por lo demás, a la materialidad de la infracción imputada, basada en la violación de los artículos 39 CE y 3 del Reglamento nº 1612/68, debe recordarse que, según el primero de dichos artículos, tal como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia, cuando un organismo público de un Estado miembro, con ocasión de la contratación de personal para cubrir puestos que no están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del artículo 39 CE, apartado 4, se propone tomar en consideración las actividades profesionales anteriores ejercidas por los candidatos en una administración pública, dicho organismo no puede efectuar distinciones, respecto a los nacionales comunitarios, en función de que tales actividades hayan sido ejercidas en la administración pública de ese mismo Estado miembro o en la de otro Estado miembro (véase, en particular, la sentencia Scholz, antes citada, apartado 12).

15 En cuanto al artículo 3 del Reglamento nº 1612/68, debe recordarse que explicita los derechos enunciados en el artículo 39 CE por lo que respecta, en particular, al acceso al empleo y que, por lo tanto, debe interpretarse de la misma forma que el artículo 39 CE.

16 En el caso de autos no puede negarse que la República Italiana conculca tales derechos en relación con la participación de los nacionales comunitarios en los concursos para la selección del personal docente en la escuela pública de dicho Estado miembro.

17 Por lo que respecta a la selección de personal docente sobre la base de listas de aptitud permanentes, que, como se ha señalado en el apartado 10 de la presente sentencia, afectan a la mitad de los puestos disponibles por año académico, el Gobierno italiano reconoció, en su escrito de contestación, que dispensaba un trato distinto a los nacionales comunitarios según que la experiencia profesional tomada en consideración para la inclusión en dichas listas se hubiera adquirido en el territorio nacional o en otros Estados miembros, diferencia que se justifica, a su juicio, por la inexistencia de equivalencia entre los contenidos y programas de la enseñanza italiana y los de la enseñanza impartida fuera de Italia.

18 Ahora bien, de la jurisprudencia citada en el apartado 14 de la presente sentencia resulta que no puede justificarse una postura totalmente opuesta a la consideración de la experiencia adquirida merced a actividades docentes ejercidas en otros Estados miembros con el argumento de que existen diferencias entre los programas de enseñanza de dichos Estados. En efecto, es innegable que la experiencia relativa a una enseñanza específica, como la exigida por la normativa italiana, en particular, en el sector de la enseñanza artística o en la enseñanza impartida a las personas discapacitadas, puede también adquirirse en otros Estados miembros.

19 En cuanto al tercer método de selección, al que se alude en el apartado 10 de la presente sentencia, relativo a la selección basada en listas especiales de suplencia, tampoco parece que pueda garantizar plenamente la igualdad de trato exigida por los artículos 39 CE y 3 del Reglamento nº 1612/68. En efecto, el análisis de los textos aportados por el Gobierno italiano durante el presente procedimiento patentiza un grado distinto de valoración de la experiencia profesional según que ésta se haya adquirido en el territorio nacional o en otros Estados miembros.

20 Como señaló la Comisión en su réplica, del Decreto Ministerial nº 201/2000 y, más concretamente, de su anexo A, punto E, nota 9, se desprende que siempre se considera que los servicios prestados en las escuelas o en los institutos universitarios de los demás Estados miembros corresponden a la tercera categoría de dicho punto E, relativa a «otras actividades docentes», las cuales dan derecho a la asignación de medio punto por mes de enseñanza impartida, con un máximo de tres puntos por año académico. No obstante, la lectura del mismo Decreto pone de relieve asimismo que las actividades docentes ejercidas en internados o en parvularios, escuelas de enseñanza primaria, secundaria o artística de la República Italiana –tanto si dichas escuelas son públicas como privadas, pero reconocidas o subvencionadas por el Estado italiano– son las únicas que se incluyen en las dos primeras categorías del mismo punto E, relativas a las actividades docentes «específicas» o «no específicas», respectivamente, las cuales dan derecho, la primera, a la asignación de dos puntos por mes de enseñanza, con un máximo de doce puntos por año académico, y la segunda, a un punto por mes de enseñanza, con un máximo de seis puntos por año académico.

21 En estas circunstancias debe señalarse que, si bien la experiencia profesional adquirida por nacionales comunitarios fuera del territorio nacional se tiene en cuenta a efectos de la selección sobre la base de listas de suplencia, no siempre lo es de la misma forma que una experiencia similar adquirida en territorio nacional, sin que el Gobierno italiano haya facilitado la menor justificación al respecto.

22 Por consiguiente, teniendo en cuenta todas las consideraciones que preceden debe declararse que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 39 CE y 3, apartado 1, del Reglamento nº 1612/68, al no tener en cuenta o, al menos, al no tener en cuenta de manera idéntica, a efectos de la participación de los nacionales comunitarios en los procedimientos de selección de

personal docente para la escuela pública italiana, la experiencia profesional adquirida por estos nacionales en actividades docentes según que tales actividades se hayan ejercido en el territorio nacional o en otros Estados miembros.

Costas

23 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana, procede condenarla en costas, según lo solicitado por la Comisión.

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

1) **Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 39 CE y 3, apartado 1, 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 no tener en cuenta o, al menos, al no tener en cuenta de manera idéntica, a efectos de la participación de los nacionales comunitarios en los procedimientos de selección de personal docente para la escuela pública italiana, la experiencia profesional adquirida por estos nacionales en actividades docentes según que tales actividades se hayan ejercido en el territorio nacional o en otros Estados miembros.**

2) **Condenar en costas a la República Italiana.**

Firmas