

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 2 de julio de 1996 *

En el asunto C-473/93,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Dimitrios Gouloussis, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por M^e Alain Lorang, Abogado de Luxemburgo, 12-14, avenue Emile Reuter,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 48 del Tratado CEE y de los artículos 1 y 7 del 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 mantener la exigencia de un requisito de nacionalidad para el acceso a los puestos de funcionario o empleado público en los sectores públicos de investigación, enseñanza, salud, transportes terrestres y correos y telecomunicaciones, así como en los servicios de distribución de agua, gas y electricidad, en contra de los trabajadores nacionales de los demás Estados miembros,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet y G. Hirsch, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, (Ponente), H. Ragnemalm, L. Sevón y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 23 de enero de 1996;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de marzo de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de diciembre de 1993, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, que tiene por objeto que se declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 48 del Tratado CEE y de los artículos 1 y 7 del 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 mantener la exigencia de un requisito de nacionalidad para el acceso a los puestos de funcionario o empleado público en los sectores públicos de investigación, enseñanza, salud, transportes terrestres y correos y telecomunicaciones, así como en los servicios de distribución de agua, gas y electricidad, en contra de los trabajadores nacionales de los demás Estados miembros.

- 2 Los apartados 1 a 3 del artículo 48 del Tratado CEE, en la actualidad Tratado CE, consagran el principio de libre circulación de trabajadores y la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros. El apartado 4 del artículo 48 del Tratado establece que las disposiciones de dicho artículo no serán aplicables a los empleos en la Administración pública. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta última disposición se refiere a los empleos que implican una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las demás entidades públicas y que suponen pues, por parte de sus titulares, la existencia de una relación particular de solidaridad con el Estado, así como la reciprocidad de derechos y deberes que son el fundamento del vínculo de nacionalidad. En cambio, la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 48 no se aplica a los empleos que, a pesar de depender del Estado o de otros organismos públicos, no implican sin embargo ninguna participación en las actividades que competen a la Administración pública propiamente dicha (sentencia de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica, 149/79, Rec. p. 3881, apartados 10 y 11).
- 3 En cuanto a los artículos 1 y 7 del Reglamento nº 1612/68, dichos artículos establecen la regla de la igualdad de trato en el acceso al empleo, por una parte, y en su ejercicio, por otra.
- 4 Tras comprobar que, en varios Estados miembros, gran número de puestos de trabajo que se consideraban integrados en la función pública no tenían relación con el ejercicio del poder público y la salvaguardia de los intereses generales del Estado, la Comisión emprendió en 1988 una «acción sistemática» tomando como base la Comunicación 88/C 72/02, titulada «La libre circulación de los trabajadores y el acceso a los empleos en la Administración pública de los Estados miembros — La acción de la Comisión en materia de aplicación del apartado 4 del artículo 48 del Tratado CEE» (DO 1988, C 72, p. 2). En dicha Comunicación, la Comisión instó a los Estados miembros a permitir a los nacionales de otros Estados miembros acceder a puestos de trabajo en los organismos responsables de la gestión de servicios comerciales, como, por ejemplo, transportes públicos, distribución de electricidad o gas, navegación aérea o marítima o correos y telecomunicaciones, así como en los organismos de radiotelevisión, en los servicios operativos de salud pública, en la enseñanza pública y en la investigación civil en establecimientos públicos. La Comisión consideraba que la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 48 del Tratado no era aplicable, salvo en casos muy excepcionales, a las tareas y responsabilidades características de los puestos de trabajo de dichos sectores.

- 5 En el marco de esta acción, a través de un escrito de 5 de enero de 1988, la Comisión instó al Gran Ducado de Luxemburgo a adoptar las medidas necesarias para eliminar el requisito de nacionalidad que dicho Estado exige para el acceso al empleo en los sectores antes enumerados. En un escrito de 30 de octubre de 1990, el Gran Ducado de Luxemburgo respondió que no tenía la intención de adoptar medidas específicas en este sentido.

- 6 El 12 de marzo de 1991, la Comisión dirigió al Gobierno luxemburgués seis escritos de requerimiento que se referían, respectivamente, a los sectores de la investigación, la enseñanza, la salud, los transportes terrestres, correos y telecomunicaciones, así como la distribución de agua, gas y electricidad. En dichos escritos, la Comisión ofrecía al Gobierno luxemburgués un plazo de seis meses para presentar sus observaciones.

- 7 El 4 de mayo de 1992, el Gobierno luxemburgués respondió que mantenía su postura anterior, dado que el principio de la libre circulación de trabajadores se aplicaba ya en buena medida en los referidos sectores.

- 8 El 14 de julio de 1992, la Comisión emitió seis dictámenes motivados relativos a dichos sectores, en cada uno de los cuales se fijaba al Gobierno luxemburgués un plazo de cuatro meses para atenerse al mismo. Al no recibir respuesta a los dictámenes motivados, la Comisión interpuso el presente recurso.

- 9 Consta en autos que en el Gran Ducado de Luxemburgo los sectores a que se refiere el recurso se encuentran integrados en la función pública. En todos estos sectores se exige en principio la nacionalidad luxemburguesa para el acceso a todos los puestos de trabajo, tanto si se atribuyen a funcionarios estatutarios como a agentes asimilados o a personal contratado.

- 10 Dicho principio se formula en el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución luxemburguesa, que dispone que «sólo los luxemburgueses pueden acceder a los empleos civiles y militares»; en la letra a) del artículo 3 de la Ley de 27 de enero de 1972, por la que se establece el Régimen de los Empleados del Estado; en la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley de 16 de abril de 1979, por la que se establece el Estatuto General de los Funcionarios del Estado, en su versión modificada; en la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de la Ley de 24 de diciembre de 1985, por la que se establece el Estatuto General de los Funcionarios Municipales; en la letra a) del artículo 3 del Reglamento Gran Ducal de 26 de mayo de 1975, por el que se asimila el régimen de los empleados municipales al régimen de los empleados del Estado, y en el punto 1 del artículo 2 del Estatuto del Personal de los Ferrocarriles Luxemburgueses, que prevé no obstante excepciones para los casos previstos en los convenios internacionales y cuando no existan candidatos luxemburgueses, siendo necesaria entonces la autorización del Gobierno.
- 11 Establecen asimismo idéntico requisito el artículo 24 de la Ley de 10 de agosto de 1992 relativa a la transformación de la Administración de Correos y Telecomunicaciones en «Empresa de Correos y Telecomunicaciones», que prevé la aplicación a sus agentes de las disposiciones del Estatuto General de Funcionarios y Empleados del Estado, y la letra b) del artículo 2 del Reglamento Gran Ducal del 11 de agosto de 1974 por el que se determinan las condiciones de ingreso, nombramiento y promoción del personal paramédico del Estado.
- 12 Por último, al poner en relación los artículos 4 y 5 de la Ley de 9 de marzo de 1987 relativa a la organización de la investigación y del desarrollo tecnológico en el sector público, se deduce de ellos que los nacionales de otros Estados miembros sólo podrán acceder a tareas de investigación en la medida en que, excepcionalmente, el organismo, servicio o establecimiento de enseñanza superior o universitaria público para el que trabajen no exija la nacionalidad luxemburguesa.
- 13 Excepcionalmente, no se exige este requisito para el personal del Centro Hospitalario de Luxemburgo, establecimiento público gestionado en régimen de Derecho privado, ni para el personal de enseñanza del Centro Universitario de Luxemburgo.

- 14 En todos los casos en que se exige el requisito de la nacionalidad luxemburguesa, la exigencia se formula en términos generales y sin establecer diferencias en función de la naturaleza de las tareas o del nivel jerárquico de los puestos de que se trate.
- 15 La Comisión sostiene que, en todos los sectores a que se refiere el recurso, las tareas y responsabilidades características de los puestos de trabajo para los que se exige el requisito de nacionalidad se hallan en general demasiado alejadas de las actividades específicas de la Administración pública para que les sea aplicable en la práctica totalidad de los casos la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 48 del Tratado. El Gran Ducado de Luxemburgo no puede, por tanto, exigir la nacionalidad luxemburguesa para todos los puestos de trabajo de dichos sectores. En cuanto a los puestos especiales en los que sí exista tal relación con las actividades específicas de la Administración pública, la Comisión considera que corresponde al Gobierno demandado demostrar dicha relación.
- 16 El Gran Ducado de Luxemburgo no niega que, en su territorio, los empleos en los sectores de que se trata están reservados por regla general a sus propios nacionales. Se opone, sin embargo, por diversas razones, a que el Tribunal de Justicia declare que ha existido incumplimiento.

Sobre la admisibilidad

- 17 En primer lugar, el Gran Ducado de Luxemburgo considera que procede declarar la inadmisibilidad del recurso de la Comisión, porque dicha Institución sólo le concedió un plazo de cuatro meses para atenerse a los dictámenes motivados. Dicho plazo era, en su opinión, manifiestamente insuficiente para permitirle llevar a cabo la importante reforma que se le solicitaba y que le obligaba a revisar las bases más sólidamente asentadas de su estructura administrativa.

- 18 La Comisión replica a dicho motivo, en primer lugar, que el plazo de cuatro meses fijado en los dictámenes motivados era ya excepcionalmente largo, pues generalmente dicho plazo sólo es de uno o dos meses. La Comisión recalca a continuación que el procedimiento administrativo previo en su totalidad duró más de treinta y tres meses, y ello sin tener en cuenta que, cuando dicho procedimiento comenzó, hacía mucho tiempo que el Gran Ducado de Luxemburgo estaba informado de las intenciones de la Comisión en el contexto de la acción sistemática antes mencionada. Por último, según la Comisión, Luxemburgo no solicitó en ningún momento que se prorrogase el plazo, sino que afirmó en todo momento que no tenía la intención de modificar su legislación.
- 19 Procede recordar a este respecto que la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir las obligaciones que le impone el Derecho comunitario y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que estime pertinentes en su defensa frente a las imputaciones de la Comisión (sentencia de 2 de febrero de 1988, Comisión/Bélgica, 293/85, Rec. p. 305, apartado 13).
- 20 Ese doble objetivo obliga a la Comisión a fijar un plazo razonable a los Estados miembros para que contesten el escrito de requerimiento y se atengan al dictamen motivado o, en su caso, preparen su defensa. Para determinar si el plazo señalado es razonable, es preciso tener en cuenta todas las circunstancias que caracterizan la situación de que se trate (sentencia de 2 de febrero de 1988, Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 14).
- 21 En el presente asunto, procede señalar que el plazo de cuatro meses fijado en los dictámenes motivados equivale al doble del que habitualmente concede la Comisión.
- 22 Por otra parte, el Gran Ducado de Luxemburgo estaba informado de la postura de la Comisión desde el 18 de marzo de 1988, fecha en la que se publicó la Comunicación 88/C 72/02, antes citada, es decir, casi tres años antes de recibir los escritos de requerimiento, que estaban fechados el 12 de marzo de 1991 y le concedían a su vez un plazo de seis meses.

- 23 Por último, en sus respuestas a la Comisión, el Gran Ducado de Luxemburgo hizo saber que no pensaba emprender reformas legislativas.
- 24 Dadas estas circunstancias, no es posible calificar de irrazonable el plazo de cuatro meses fijado en los dictámenes motivados. Procede, por tanto, declarar la admisibilidad del recurso.

Sobre el fondo

- 25 En lo que respecta al fondo del recurso, el Gran Ducado de Luxemburgo alega, en primer lugar, que el apartado 4 del artículo 48 del Tratado debe interpretarse en un sentido «institucional», de modo que la excepción prevista en él se aplique a todos los puestos de trabajo que, según el Derecho nacional, formen parte de la Administración pública, incluidos los que impliquen tareas de mera ejecución o de carácter técnico o manual, desde el momento en que se ejerzan en beneficio del Estado o de las entidades públicas. En efecto, sólo los nacionales ofrecen, a su juicio, las especiales garantías de lealtad y fidelidad que deben poder exigirse a los funcionarios y empleados públicos.
- 26 A este respecto, basta con recordar que, según reiterada jurisprudencia, el concepto de Administración pública a efectos del apartado 4 del artículo 48 del Tratado debe interpretarse y aplicarse uniformemente en toda la Comunidad y no es posible por tanto dejarlo a la absoluta discreción de los Estados miembros (véanse en particular las sentencias de 12 de febrero de 1974, *Sotgiu*, 152/73, Rec. p. 153, y de 17 de diciembre de 1980, *Comisión/Bélgica*, antes citada, apartados 12 y 18).
- 27 Así pues, para determinar si determinados puestos de trabajo están incluidos en el ámbito de aplicación del apartado 4 del artículo 48 del Tratado, es preciso analizar si son o no característicos de las actividades específicas de la Administración

pública, en cuanto ente al que se ha confiado el ejercicio del poder público y la responsabilidad de salvaguardar los intereses generales de Estado o de otras entidades públicas. Por esta razón, el criterio de aplicabilidad del apartado 4 del artículo 48 del Tratado debe ser funcional y tener en cuenta la naturaleza de las tareas y de las responsabilidades propias del puesto de trabajo, a fin de evitar que el efecto útil y el alcance de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de los trabajadores y a la igualdad de trato de los nacionales de todos los Estados miembros se vean limitadas por interpretaciones del concepto de Administración pública derivadas exclusivamente del Derecho nacional, que obstaculizarían la aplicación de la normativa comunitaria (sentencia de 3 de junio de 1986, Comisión/Francia, 307/84, Rec. p. 1725, apartado 12).

- 28 En segundo lugar, el Gran Ducado de Luxemburgo se opone al enfoque «global» de la Comisión, que consiste en excluir sectores enteros de la excepción formulada en el apartado 4 del artículo 48 del Tratado, y ello sin que exista una normativa comunitaria y sin dar detalles sobre los puestos que se ven afectados. En su opinión, se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase en particular la sentencia de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica, antes citada) que la Comisión debe efectuar necesariamente un examen caso por caso de los puestos de trabajo, en vez de designar una multitud de sectores excluidos *a priori* del ámbito de aplicación de la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 48 del Tratado, haciendo recaer en los Estados miembros la carga de la prueba en contrario en casos individuales concretos.
- 29 La Comisión alega a este respecto que, en su Comunicación 88/C 72/02, examinó los puestos de trabajo de los diferentes sectores afectados aplicando los criterios de interpretación del apartado 4 del artículo 48 del Tratado definidos por el Tribunal de Justicia. Dicho examen la llevó a la conclusión de que dichos puestos se hallan demasiado lejos de las actividades específicas de la Administración pública para que se les aplique con carácter general la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 48. La Comisión considera que, dadas estas circunstancias, procede autorizarla a excluir *a priori* la aplicación de dicha disposición en todos los sectores a los que se refiere el presente recurso, sin necesidad de un examen previo puesto por puesto.

30 La Comisión afirma además haber comprobado que las actividades ejercidas en los sectores de que se trata o bien existen también en el sector privado o bien podrían ejercerse en el sector público sin estar sujetas al requisito de nacionalidad.

31 A este respecto, procede observar que, como reconoce el propio Gobierno luxemburgués, la mayoría de los puestos de trabajo en los sectores de la investigación, la salud, los transportes terrestres y correos y telecomunicaciones, así como en los servicios de distribución de agua, gas y electricidad, están alejados de las actividades específicas de la Administración pública, porque no implican una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público ni en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de otras entidades públicas (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Francia, antes citada, relativa al sector de la salud, y de 16 de junio de 1987, Comisión/Italia, 225/85, Rec. p. 2625, relativa al sector de la investigación civil).

32 En cuanto al sector de la enseñanza, el Gobierno luxemburgués alega en particular que la nacionalidad luxemburguesa de los profesores es necesaria para asegurar la transmisión de los valores tradicionales y constituye por tanto, habida cuenta de la superficie de dicho Estado y de su situación demográfica específica, un requisito esencial para la salvaguardia de la identidad nacional. Esta última no podría en efecto preservarse si la mayoría de los profesores fueran nacionales comunitarios no luxemburgueses. Por lo que respecta a los profesores de enseñanza primaria y secundaria, el Gobierno luxemburgués subraya que dichos profesores desempeñan funciones no mercantiles que participan efectivamente en la salvaguardia de los intereses generales del Estado.

33 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha indicado ya que los requisitos muy estrictos que deben satisfacer los empleos para que les sea aplicable la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 48 del Tratado no se cumplen en el caso de los profesores en período de prácticas (sentencia de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, apartado 28) ni en el de los lectores de lenguas extranjeras (sentencia de 30 de mayo de 1989, Allué y otros, C-33/88, Rec. p. 1591, apartado 9), así como tampoco en el de los profesores de enseñanza secundaria (sentencia de 27 de noviembre de 1991, Bleis, C-4/91, Rec. p. I-5627, apartado 7).

- 34 Idéntica afirmación se impone, por las mismas razones, en lo que respecta a los profesores de enseñanza primaria.
- 35 No pueden invalidar dicha afirmación consideraciones relativas a la necesidad de salvaguardar la identidad nacional en una situación demográfica tan específica como la del Gran Ducado de Luxemburgo. Aunque la salvaguardia de la identidad nacional de los Estados miembros constituye un objetivo legítimo y respetado por el ordenamiento jurídico comunitario (tal como reconoce, por otra parte, el apartado 1 del artículo F del Tratado de la Unión Europea), el interés invocado por Luxemburgo puede sin embargo defenderse eficazmente a través de medios distintos de la exclusión con carácter general de los nacionales de otros Estados miembros, y ello incluso en sectores especialmente sensibles, como lo es el de la enseñanza. Procede señalar a este respecto, tal como subraya el Abogado General en los puntos 132 a 141 de sus conclusiones, que los nacionales de los demás Estados miembros deben cumplir, exactamente igual que los nacionales del país, todos los requisitos exigidos en el procedimiento de selección, y en particular los relativos a la formación, la experiencia y los conocimientos lingüísticos.
- 36 Por lo tanto, la salvaguardia de la identidad nacional no puede justificar la exclusión de los nacionales de los demás Estados miembros de la totalidad de los puestos de un sector como el de la enseñanza, con excepción de aquellos que impliquen efectivamente una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de otras entidades públicas.
- 37 En tercer lugar, el Gran Ducado de Luxemburgo invoca el párrafo segundo del artículo 11 de su Constitución, según el cual sólo los luxemburgueses podrán acceder a los empleos civiles y militares, salvo las excepciones que se establezcan mediante una ley para casos particulares. Según Luxemburgo, dicha disposición, en cuanto norma suprema del Derecho interno, impide que se declare la existencia del incumplimiento alegado por la Comisión.

- 38 A este respecto, basta con recordar que, según reiterada jurisprudencia, invocar las disposiciones del ordenamiento jurídico interno a fin de limitar el alcance de las disposiciones del Derecho comunitario implicaría lesionar la unidad y la eficacia de dicho Derecho, por lo que no es posible admitirlo (véase, en particular, la sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, Rec. p. 1125, apartado 3, y, por lo que respecta en particular al apartado 4 del artículo 48 del Tratado, la sentencia de 17 de diciembre de 1980, *Comisión/Bélgica*, antes citada, apartado 19).
- 39 En cuarto lugar, el Gran Ducado de Luxemburgo invoca el artículo 13 del Convenio Europeo de Establecimiento de 13 de diciembre de 1955, según el cual «todas las Partes Contratantes podrán reservar a sus nacionales las funciones públicas y las actividades relacionadas con la seguridad o la defensa nacionales, o someter a requisitos especiales el ejercicio de las mismas por ciudadanos extranjeros». Dicho Convenio fue firmado por la mayoría de los Estados miembros, entre ellos Luxemburgo.
- 40 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, el párrafo primero del artículo 234 del Tratado permite a los Estados miembros respetar las obligaciones que resulten de convenios internacionales con terceros Estados anteriores al Tratado; no les autoriza, sin embargo, a invocar los derechos derivados de tales convenios en las relaciones intracomunitarias (véanse, en particular, las sentencias de 27 de febrero de 1962, *Comisión/Italia*, 10/61, Rec. p. 3, y de 2 de agosto de 1993, *Levy*, C-158/91, Rec. p. I-4287, apartado 12). Por tanto, el Gran Ducado de Luxemburgo no puede invocar para eludir sus obligaciones comunitarias el artículo 13 del Convenio Europeo de Establecimiento, en el supuesto de que dicho artículo deba interpretarse de un modo más amplio que el apartado 4 del artículo 48 del Tratado.
- 41 En quinto lugar, el Gobierno luxemburgués se remite al artículo 61 del Tratado de 3 de febrero de 1958 por el que se establece la Unión Económica del Benelux (en lo sucesivo, «Tratado Benelux»), a tenor del cual las Partes Contratantes conservarán el derecho de reservar a sus nacionales el ejercicio de funciones, cargos o empleos públicos (entre otras actividades). En su opinión, habida cuenta de que, como se deduce del artículo 233 del Tratado CEE, este último deja paso al Tratado Benelux, dicho artículo 61 impide interpretar el apartado 4 del artículo 48 del Tratado CEE en el sentido que preconiza la Comisión.

- 42 Tal como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia de 16 de mayo de 1984, Pakvries (105/83, Rec. p. 2101), apartado 11, el artículo 233 del Tratado tiene por objeto evitar que la aplicación del Derecho comunitario produzca el efecto de desintegrar la unión del Benelux u obstaculizar su desarrollo. Dicha disposición permite pues a los tres Estados miembros de que se trata aplicar las normas vigentes en el marco de su Unión con preferencia sobre las normas de la Comunidad, en la medida en que dicha Unión esté más adelantada en la implantación del mercado común.
- 43 A este respecto, procede afirmar que, en la medida en que da a los nacionales de los demás Estados miembros acceso a todos los empleos en las Administraciones, exceptuando los que participan en el ejercicio del poder público, el Derecho comunitario está más adelantado que el artículo 61 del Tratado Benelux, aun suponiendo que esta última disposición debe efectivamente interpretarse como sugiere el Gran Ducado de Luxemburgo. Dicho artículo no puede por consiguiente impedir que se declare el incumplimiento alegado.
- 44 Por último, el Gran Ducado de Luxemburgo hace hincapié en su especial situación demográfica. El escaso tamaño de su población, el atractivo que continúan ejerciendo los puestos de funcionarios y agentes públicos en dicho país y la crisis económica son factores que, unidos, podrían dar lugar a una llegada masiva de trabajadores de los demás Estados miembros, que monopolizarían los puestos vacantes, de modo que el propio porvenir del país podría verse en peligro. Esta es la razón por la que los Estados signatarios del Tratado CEE adoptaron, el 25 de marzo de 1957, el Protocolo relativo al Gran Ducado de Luxemburgo, que en su artículo 2 dispone: «Al establecer los Reglamentos previstos en el apartado 3 del artículo 48 del Tratado, relativo a la libre circulación de los trabajadores, la Comisión tendrá en cuenta, por lo que respecta al Gran Ducado de Luxemburgo, la situación demográfica especial de este país». En su opinión, dicha cláusula debe también aplicarse en el presente asunto.
- 45 A este respecto, basta con señalar que el artículo 2 de dicho Protocolo permitía al Gran Ducado de Luxemburgo solicitar las adaptaciones específicas que exigiera su especial situación demográfica, en el momento de adoptarse los Reglamentos

destinados a aplicar la libre circulación de los trabajadores. Dicha facultad no puede, sin embargo, autorizarle a excluir unilateralmente a los trabajadores de los demás Estados miembros de sectores enteros de la actividad profesional.

- 46 Se deduce de las consideraciones precedentes que el Gran Ducado de Luxemburgo no puede exigir, con carácter general, un requisito de nacionalidad para la totalidad de los puestos de trabajo en los sectores de que se trata sin sobrepasar los límites de la excepción prevista en el apartado 4 del artículo 48 del Tratado.
- 47 El hecho de que el apartado 4 del artículo 48 del Tratado pueda ser aplicable, en su caso, a determinados empleos de dichos sectores no permite justificar una prohibición general de tales características (véanse, asimismo, las dos sentencias pronunciadas este mismo día, Comisión/Bélgica, C-173/94, y Comisión/Grecia, C-290/94).
- 48 Por consiguiente, para aplicar plenamente los principios de libre circulación de trabajadores y de igualdad de trato en el acceso al empleo, el Gran Ducado de Luxemburgo estaba obligado a abrir a los nacionales de otros Estados miembros los sectores de que se trata, limitando la aplicación del requisito de nacionalidad exclusivamente al acceso a empleos que implican realmente una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de otras entidades públicas.
- 49 Por lo que respecta al fundamento jurídico del recurso, procede señalar que el artículo 7 del Reglamento n° 1612/68 se refiere a las condiciones de ejercicio del empleo y no al acceso al empleo. Ahora bien, lo único que se discute en el presente asunto es el acceso al empleo de los nacionales de los demás Estados miembros. No es posible, por tanto, declarar que ha existido incumplimiento basándose en el artículo 7 del Reglamento n° 1612/68.

- 50 Procede por consiguiente declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 48 del Tratado y del artículo 1 del Reglamento n° 1612/68 al no limitarse a exigir el requisito de nacionalidad luxemburguesa para el acceso a puestos de funcionario y de empleado público que implican una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de otras entidades públicas, en los sectores públicos de investigación, enseñanza, salud, transportes terrestres y correos y telecomunicaciones, y en los servicios de distribución de agua, gas y electricidad.

Sobre la solicitud de concesión de un plazo

- 51 Para el caso de que el Tribunal de Justicia declarara que ha existido incumplimiento, el Gran Ducado de Luxemburgo solicita que se le conceda un plazo largo para cumplir sus obligaciones comunitarias. Alega a este respecto que la eventual modificación de las normativas controvertidas sólo podrá efectuarse mediante vastas reformas, tanto a nivel constitucional como a nivel legislativo, que requerirán un tiempo considerable.
- 52 No cabe acoger esta solicitud. En efecto, el artículo 171 del Tratado CE no confiere al Tribunal de Justicia la facultad de conceder plazos para la ejecución de sus sentencias.

Costas

- 53 A tenor de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Gran Ducado de Luxemburgo, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 48 del Tratado CEE y del artículo 1 del 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, al no limitarse a exigir el requisito de nacionalidad luxemburguesa para el acceso a puestos de funcionario y de empleado público que implican una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de otras entidades públicas, en los sectores públicos de investigación, enseñanza, salud, transportes terrestres y correos y telecomunicaciones, y en los servicios de distribución de agua, gas y electricidad.
- 2) Condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Sevón

Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 2 de julio de 1996.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias