CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. HENRI MAYRAS presentadas el 25 de octubre de 1978 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

La Directiva 74/562/CEE del Consejo, de 12 de noviembre de 1974, relativa al acceso a la profesión de transportista de viajeros por carretera en el sector de los transportes nacionales e internacionales (DO L 308, p. 23; EE 07/02, p. 25), enumera en su artículo 2 los requisitos que deben cumplir las personas físicas o empresas que deseen ejercer esta profesión. En el asunto presente, el único requisito controvertido es el de la honorabilidad del candidato, exigida en la letra a) del apartado 1 de dicho artículo 2.

El Sr. Delkvist obtuvo de las autoridades danesas competentes su primera licencia de transporte de *viajeros* por carretera (categoría turismo) el 11 de noviembre de 1974. Esta autorización era válida hasta el 30 de septiembre de 1976.

No obstante, cuando el interesado solicitó su renovación, la Comisión nacional de control de transportes de viajeros por carretera se opuso a ella, alegando que el Sr. Delkvist había sido objeto de varias condenas penales y los hechos delictivos que había cometido podían hacer temer que abusaría de su posición de empresario de transportes de viajeros.

En efecto, según el artículo 78 del Código Penal danés, una condena penal no tiene como consecuencia automática ni la privación de los derechos civiles del condenado ni la prohibición de ejercer determinadas actividades profesionales para las que se requiera una autorización oficial.

Semejante privación debe ser pronunciada expresamente, bien en la propia sentencia condenatoria, bien en una resolución judicial posterior en el supuesto de que la autoridad administrativa competente haya denegado la autorización para ejercer la profesión que la requiera o la autoridad judicial estime que la infracción o las infracciones cometidas puedan hacer temer un peligro manifiesto de que el condenado abuse de la profesión que desea ejercer.

En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia de Copenhague, al que se había sometido la reclamación presentada por el

* Lengua original: francés.

interesado contra la decisión por la que se le denegaba la autorización para el transporte de viajeros por carretera, comprobó que éste había sido condenado, desde 1945, por numerosos delitos y, más concretamente, desde el 2 de noviembre de 1977, acusado de robos con fractura en varias residencias secundarias, hechos que reconoció y por los cuales fue encarcelado.

No obstante, antes de aplicar al Sr. Delkvist lo dispuesto en el artículo 78 del Código Penal, el órgano jurisdiccional danés consideró necesario someter al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una serie de cuestiones prejudiciales.

La primera de esas cuestiones me parece que se sale especialmente del marco del litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional. En efecto, éste pregunta al Tribunal de Justicia si la Directiva del Consejo de 12 de noviembre de 1974 es, en su conjunto, conforme a Derecho y válida. Ahora bien, como se verá, las únicas disposiciones aplicables de esta Directiva que requieren interpretación son, por una parte, la de la letra a) del apartado 1 del artículo 2, relativa al requisito de honorabilidad y, por otra parte, la del apartado 1 del artículo 4, en virtud de la cual «las personas físicas y las empresas que justifiquen haber sido autorizadas en un Estado miembro, antes del 1 de enero de 1978, en virtud de una regulación nacional, para ejercer la profesión de transportista de viajeros por carretera en el campo de los transportes nacionales y/o internacionales, quedarán dispensadas de *presentar la prueba* de que cumplen, según los casos, las disposiciones previstas en el artículo 2».

Una vez precisado este extremo, comparto la opinión de la Comisión de que, indudablemente, la Directiva de que se trata fue adoptada conforme a Derecho por el Consejo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75 del Tratado. Además, las partes no han puesto ninguna objeción respecto a su validez.

El órgano jurisdiccional *a quo* pregunta también al Tribunal de Justicia si la Directiva se impone directamente a los Tribunales daneses y si «ejerce determinada influencia» en las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades públicas de dicho Estado.

A este respecto, según el apartado 3 del artículo 189 del Tratado, las Directivas obligarán «al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, *dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios*».

Pero este principio no ha impedido al Tribunal de Justicia reconocer el efecto directo de ciertas directivas –o, al menos, de algunas de sus disposiciones– en la medida en que estas disposiciones crean, en beneficio de los particulares, derechos subjetivos que estos últimos pueden invocar ante sus órganos jurisdiccionales nacionales y éstos tienen el deber de proteger.

En este sentido decidió especialmente la sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74,↔ Rec. p. 1337).

No obstante, en el caso de autos, se ha de señalar en primer lugar que la disposición esencialmente controvertida de la Directiva 74/562 no crea un derecho en favor de los particulares, sino que, por el contrario, pretende imponerles una obligación.

En cualquier caso y sin prejuzgar la solución a que llegue el Tribunal de Justicia en el supuesto de que semejante obligación tuviera un contenido comunitario autónomo, puedo decir que el requisito de *honorabilidad* exigido por el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva a los candidatos al ejercicio de la profesión de transportista de viajeros por carretera no está definido en absoluto de manera precisa en el texto comunitario.

Por el contrario, con arreglo al apartado 2 del mismo artículo «hasta posterior coordinación, cada Estado miembro determinará las disposiciones que el solicitante y, en su caso, las personas físicas previstas en el apartado 1, deberán cumplir en materia de honorabilidad».

Semejante disposición señala claramente que el Consejo ha pretendido dejar únicamente en manos de los Estados miembros la tarea de definir el requisito de honorabilidad, cuyos criterios y procedimientos de comprobación, por lo tanto, pueden diferir de un Estado a otro, hasta que se dicten las normas posteriores de coordinación.

Por más que la Directiva se aplica, sin duda alguna, al caso de autos, como lo pregunta el órgano jurisdiccional nacional en su segunda cuestión, según lo que se acaba de decir, el apartado 1 del artículo 2 de este texto ni tuvo ni por otra parte podía tener el efecto de modificar el régimen legislativo danés sobre la privación de determinados derechos, establecido por los apartados 2 y 3 del artículo 78 del Código Penal.

En otras palabras, corresponde al órgano jurisdiccional danés competente apreciar, basándose en estas disposiciones, si los hechos delictivos cometidos por el interesado pueden hacer temer un peligro manifiesto de abuso en el ejercicio, por éste, de la profesión de transportista de viajeros por carretera.

Desde este punto de vista e independientemente de cuáles sean las particularidades de este sistema, comparto la opinión emitida en nombre del Gobierno neerlandés: el objetivo de los actos comunitarios en la materia –Reglamentos o Directivas– es armonizar los requisitos de acceso a determinadas actividades profesionales, así como sus condiciones de ejercicio, como es el caso especialmente en materia de transporte.

Por el contrario, estos actos no afectan a las legislaciones penales de los Estados miembros conforme a las cuales los Tribunales de lo penal pueden, en su caso, añadir a una condena una pena complementaria o accesoria, consistente en la prohibición de ejercer determinadas actividades profesionales.

Para responder a la cuarta cuestión planteada por el órgano jurisdiccional *a quo,* no pienso que el sistema establecido por el artículo 78 del Código Penal atribuya al órgano jurisdiccional nacional un margen de apreciación a este respecto que supere los límites del que la Directiva ha dejado –aunque sólo sea provisionalmente– a los Estados miembros.

El hecho de que el artículo 78 esté «formulado negativamente», es decir, que el sistema establecido por este artículo tenga como consecuencia que sólo se prevea la privación del derecho de ejercer una actividad profesional reglamentada en la medida en que la infracción o infracciones penales cometidas puedan hacer temer un peligro manifiesto de abuso, por parte del interesado, en el ejercicio de la profesión de que se trate, no me parece que sea contrario a la disposición de la Directiva comunitaria relativa a la honorabilidad.

Se trata ciertamente de un sistema liberal, cuyo fin es hacer prevalecer las oportunidades de reinserción social de los condenados que se piensa que tienen enmienda, pero la Directiva no se opone en absoluto a semejante régimen.

A continuación se pregunta al Tribunal de Justicia si, en el asunto presente, procede aplicar las disposiciones transitorias del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, a tenor del cual:

«Las personas físicas y las empresas que justifiquen haber sido autorizadas en un Estado miembro, antes del 1 de enero de 1978, en virtud de una regulación nacional, para ejercer la profesión de transportista de viajeros por carretera en el campo de los transportes nacionales y/o internacionales, quedarán dispensadas *de presentar la prueba* de que cumplen, según los casos, las disposiciones previstas en el artículo 2.»

Esta disposición, que tiene por objeto proteger los «derechos adquiridos» de los transportistas por carretera en el supuesto de que la aplicación de la Directiva en uno u otro Estado miembro produzca el efecto de someter el ejercicio de la profesión a requisitos más rigurosos, en mi opinión no debe interpretarse, sin embargo, en el sentido de que dispensa a los transportistas, que hubieran obtenido anteriormente una autorización, del requisito de honorabilidad exigido en el apartado 1 del artículo 2. Estas personas quedan solamente dispensadas de presentar la prueba de que cumplen este requisito. Pero corresponde a la autoridad administrativa competente, bajo control del Juez, apreciar de oficio si se ha cumplido o no el requisito. A este respecto, conviene poner en relación el apartado 1 del artículo 4 con la disposición que figura en el apartado 2 del artículo 5, conforme a la cual «los Estados miembros se ocuparán de que las autoridades competentes retiren la autorización para ejercer la profesión de transportista de viajeros si comprobaren que no se cumplen las disposiciones [...] del apartado 1 del artículo 2» [especialmente el requisito de honorabilidad establecido en la letra a) de dicho texto].

Por consiguiente, el órgano jurisdiccional competente, al que se ha sometido el litigio como consecuencia de la negativa de la Comisión nacional de control de renovar al Sr. Delkvist la autorización que se le había concedido anteriormente, puede hacer uso frente al interesado de lo dispuesto en el artículo 78 del Código Penal danés.

Propongo que el Tribunal declare:

1) Que ningún elemento de los autos permite considerar que ha quedado afectada la validez de la Directiva 74/562/CEE del Consejo, de 12 de noviembre de 1974, relativa al acceso a la profesión de transportista de viajeros por carretera en el sector de los transportes nacionales e internacionales.

2) Que lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de dicha Directiva carece de efecto directo en las relaciones jurídicas entre los Estados miembros y sus nacionales.

3) Que lo dispuesto en la letra a) del apartado 1 y en el apartado 2 del artículo 2 de la citada Directiva no pueden producir el efecto de modificar o establecer una excepción al apartado 2 del artículo 78 del Código Penal danés, en virtud del cual la privación de determinados derechos sólo puede ser pronunciada si los hechos delictivos cometidos pueden hacer temer un peligro manifiesto de abuso en el ejercicio, por el interesado, de su actividad profesional; que las disposiciones mencionadas del Código Penal danés deben considerarse conformes con el requisito de honorabilidad que pueden exigir los Estados miembros a sus nacionales que soliciten una autorización para ejercer la profesión de transportista de viajeros por carretera, en el sentido de la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 74/562/CEE del Consejo.

4) Que, en el sentido del apartado 1 del artículo 4 de la mencionada Directiva, las personas que hubieran obtenido, antes del 1 de enero de 1978, una autorización para ejercer la profesión de transportista de viajeros por carretera están dispensadas de presentar por sí mismas la prueba de que cumplen el requisito de honorabilidad exigido en la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva; que, no obstante, con arreglo al apartado 2 del artículo 5 del mismo texto, corresponde a las autoridades competentes de los Estados miembros comprobar de oficio si se ha cumplido efectivamente el mencionado requisito, de acuerdo con la legislación nacional aplicable.