1. Puesto que los informes periciales en materia de accidentes de circulación no vinculan a los Tribunales y no merman la libertad de apreciación del órgano jurisdiccional, la actividad del perito ante los Tribunales en esta materia no puede considerarse relacionada con el ejercicio del poder público a efectos del artículo 55 del Tratado y exceptuada, por ese motivo, de la aplicación de las normas del Tratado en materia de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios.

   A este respecto, poco importan las declaraciones que determinados Estados miembros hayan podido hacer constar en el acta de una reunión del Consejo, puesto que el alcance objetivo de las normas de Derecho comunitario sólo pueden resultar de las propias normas, habida cuenta de su contexto.

2. Cuando una Directiva está destinada a crear derechos en favor de los particulares, las medidas adoptadas para la adaptación del Derecho nacional a dicha Directiva no sólo deben vincular a las autoridades públicas sino también permitir a los interesados conocer la plenitud de sus derechos e invocarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Una simple circular administrativa no cumple estos requisitos.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-306/89 *

I. Hechos

1. *Marco jurídico*

1.1. La normativa comunitaria

La Directiva 82/470/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1982, tiene por objeto establecer las medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades por cuenta propia de determinados auxiliares del transporte y de los agentes de viaje así como de los almacenistas.

El artículo 8 de dicha Directiva establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para cumplir la Directiva en un plazo de dieciocho meses a partir de su notificación e informarán de ello inmediatamente a la Comisión. Puesto que la Directiva fue notificada el 2 de julio de 1982, el último plazo para adaptar el Derecho griego a las disposiciones de la misma expiró el 2 de enero de 1984.

1.2. Normativa nacional

La República Helénica invoca las siguientes medidas destinadas a regular las actividades establecidas en la Directiva 82/470:

* Lengua de procedimiento: griego.

«a) Decreto Presidencial nº 453/1984 (agentes de transporte);

b) Circular del Ministerio de Navegación Comercial nº 3111.9/2407, de 22 de abril de 1988, dirigida a las autoridades portuarias;

c) Ley nº 393/1976 "relativa a la creación y al funcionamiento de las agencias de viaje";

d) Decreto Legislativo nº 3077/1954 "sobre los almacenes generales".»

2. *Antecedentes del litigio*

Dado que la Comisión no recibió en el plazo establecido ninguna comunicación del Gobierno helénico relativa a las medidas de adaptación y puesto que no dispuso de datos que le permitiesen concluir que la República Helénica había cumplido su obligación de promulgar las disposiciones necesarias, hizo constar esta infracción mediante carta de 16 de abril de 1985 y requirió al Gobierno helénico para que, en el plazo de dos meses, presentara observaciones sobre la mencionada infracción.

Mediante carta de 19 de junio de 1985, la República Helénica informó a la Comisión que las materias reguladas por la Directiva se refieren a sectores importantes de la economía griega y que su aplicación da lugar a serias dificultades.

El 24 de junio de 1987, la Comisión emitió un dictamen motivado, al que se le respondió mediante cartas de 13 de noviembre de 1987 y 27 de abril de 1988, que no lograron que la Comisión modificase su punto de vista.

II. Fase escrita y pretensiones de las partes

El recurso de la Comisión fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de octubre de 1989.

La fase escrita siguió su curso reglamentario. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, formuló una pregunta a la Comisión, que ésta respondió dentro del plazo señalado.

La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que, al no haber adoptado en el plazo prescrito las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para atenerse a la Directiva 82/470 del Consejo, de 29 de junio de 1982, relativa a las medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades por cuenta propia de determinados auxiliares del transporte y de los agentes de viaje (grupo 718 CITI), así como de los almacenistas (grupo 720 CITI), la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

— Condene en costas a la República Helénica.

La *República Helénica* solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de la Comisión.

— Condene en costas a la Comisión.

III. Motivos y alegaciones de las partes

La *Comisión* alega que la República Helénica no adoptó medida alguna para adaptar su ordenamiento jurídico a la Directiva 82/470.

La Comisión no comparte el punto de vista de la República Helénica según el cual no es necesario adoptar medidas para atenerse a la Directiva puesto que la legislación griega no establece distinción alguna entre nacionales griegos y nacionales extranjeros y que determinadas actividades no están reguladas en Grecia.

Según la Comisión, dado que la supresión de las discriminaciones fundadas en la nacionalidad no es suficiente para garantizar la libertad de establecimiento y la libre prestación de los servicios, aunque la Directiva no obligue a los Estados miembros a proteger legalmente las actividades consideradas, los obliga a adoptar las medidas establecidas en los artículos 4, 5, 6 y 7, necesarias para crear una infraestructura administrativa con el objeto de garantizar a las personas interesadas:

— el acceso al ejercicio de las actividades mencionadas en la Directiva, cuando estas personas cumplan en forma equivalente los requisitos previstos por la legislación o por los usos del país de acogida;

— una información exacta y oficial respecto a las condiciones que les serán aplicadas en el país de acogida;

— la expedición de certificaciones y documentos requeridos establecidos en los artículos 4 y 7.

La Comisión sostiene que la ausencia de esta infraestructura administrativa ocasiona incertidumbre en las personas en cuanto a sus derechos y obligaciones en el país de acogida y no favorece la libre circulación de personas.

En cuanto a la actividad de los agentes marítimos, la cual, según la República Helénica, está permitida a los nacionales comunitarios mediante una circular, la Comisión observa que, según la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, las simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento de la obligación que incumbe a los Estados miembros.

Para las personas que ejerzan las actividades que figuran en las letras a) y b) del punto D del artículo 2 de la Directiva, que consisten en efectuar la inspección o la peritación técnica de vehículos automóviles y medir, pesar y calibrar las mercancías, denominadas «peritos en accidentes de tráfico» por la República Helénica, la Comisión discute el razonamiento de la misma, según el cual dichas actividades implican el ejercicio de la autoridad pública. Según la Comisión, el concepto de autoridad pública supone, para el que la ejerza, la facultad de hacer uso de prerrogativas exorbitantes del Derecho común, de privilegios del poder público, de facultades de coerción que se imponen a los ciudadanos, lo que, evidentemente, no sucede en este asunto. Además, la Comisión subraya que la excepción del artículo 55 del Tratado debe interpretarse en forma restrictiva.

La *República Helénica* alega, en primer lugar, que la Directiva 82/470 abarca un amplio ámbito de actividades que no dependen de la competencia de un único ministerio, sino de varios de ellos.

En Grecia, en su mayor parte, estas actividades son objeto de una normativa por vía legislativa. Esta normativa no es incompatible con el Derecho comunitario debido a que no supone discriminación alguna fundada en la nacionalidad.

Así, en lo que respecta a:

— Los agentes de transportes: no existe una legislación que regule el acceso a dicha profesión. El Decreto Presidencial nº 453/1984 define determinadas obligaciones y establece determinadas autorizaciones para el ejercicio de las actividades de los transportistas en tránsito y de los auxiliares de transporte.

— Los agentes marítimos: un proyecto de ley relativo al acceso a esta actividad fue elaborado sin que mediara distinción entre nacionales griegos y nacionales de los Estados miembros de la Comunidad. Para evitar el retraso en la presentación de este proyecto de ley, el Ministerio de Navegación Comercial, mediante la circular nº 3111.9/2407, de 22 de abril de 1988, suministró a las autoridades portuarias las directrices relativas a la concesión de la autorización relativa al ejercicio de la profesión de agente marítimo para los nacionales comunitarios.

— Los agentes de viaje: la Ley nº 393/1976, «relativa a la creación y al funcionamiento de las agencias de viaje», establece que la autorización requerida para ejercer la actividad de que se trata se concede a los nacionales y a los extranjeros según las modalidades de aplicación de la Ley.

— Los almacenes generales: el Decreto legislativo nº 3077/1954 «sobre los almacenes generales», no establece distinción entre nacionales y extranjeros para la concesión de la autorización de establecimiento de almacenes generales.

— Los peritos en automóviles: para la actividad establecida en la letra a) del punto D del artículo 2 de la Directiva, Grecia ha utilizado la denominación «peritos en

accidentes de tráfico», que resulta del artículo 51 del Código griego de la circulación, que dispone que deberán inscribirse en la lista de peritos en materia de accidentes de circulación, de conformidad con la disposición del artículo 185 del Código de Instrucción Criminal, las personas que posean una formación técnica-científica o una experiencia en el ámbito de la circulación, preferentemente designadas entre los funcionarios públicos activos o jubilados.

No se trata de una normativa sobre la actividad del perito, sino de la propia peritación. La correlación de la denominación de «peritos en accidentes de tráfico» con el ejercicio del poder público se debe exclusivamente al hecho de que para la elaboración de la lista de peritos, sin que se plantee una cuestión de nacionalidad, se otorga preferencia a los funcionarios públicos.

La República Helénica discute el punto de vista de la Comisión según el cual, para permitir la aplicación de la Directiva, debe crearse una infraestructura administrativa, dado que la misma no difiere, en el nivel de las disposiciones adoptadas, de las Directivas de carácter transitorio en materia de derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios.

En lo que respecta a dichas Directivas, excepto en lo que se refiere a la designación de las autoridades competentes para conceder los documentos y certificaciones correspondientes, la obligación que incumbe al Estado miembro consiste en suprimir todo trato discriminatorio fundado en la nacionalidad y no en la obligación de proteger legalmente una profesión o una actividad.

La República Helénica sostiene que de los textos enviados a la Comisión resulta que los nacionales griegos y comunitarios tienen acceso a cada una de estas profesiones en las mismas condiciones y que las autoridades competentes para la concesión y la recepción de las certificaciones son: el organismo griego de turismo, para los agentes de viaje; el Ministro de Comercio, para los almacenistas generales, y las autoridades portuarias locales, para los agentes marítimos.

Además, la República Helénica observa que las profesiones de auxiliares de transporte, armadores y peritos en accidentes de circulación no están legalmente protegidas en Grecia, por lo tanto no exigen cualificaciones ni condiciones particulares para su ejercicio, de manera que no es necesario designar las autoridades competentes para recibir las certificaciones o para expedir los documentos.

IV. Respuesta de la República Helénica a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia

Pregunta

Puesto que la República Helénica menciona, en su dúplica, la existencia de autoridades competentes (apartado 4 del artículo 7 de la Directiva 82/470) para expedir y recibir las certificaciones, se le requirió para que indicara al Tribunal de Justicia cuáles son las disposiciones legales que establecen tal competencia.

Respuesta

Las certificaciones con arreglo al apartado 4 del artículo 7 de la Directiva 82/470 son expedidas por el Servicio de relaciones de Grecia con las Comunidades Europeas, en la medida en que a las actividades de los interesados les sea aplicable la Directiva.

La recepción de las certificaciones a que se refieren las citadas disposiciones legislativas corre a cargo de las autoridades competentes designadas en cada caso para expedir las autorizaciones de ejercicio de la profesión.

J.C. Moitinho de Almeida
Juez Ponente