CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS

presentadas el 7 de marzo de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto, una sociedad francesa de transporte por autobús (SARL Schiocchet; en lo sucesivo, «Schiocchet») solicita la anulación de una Decisión de la Comisión dirigida a Francia y a Luxemburgo, por la que se soluciona una controversia entre estos países en torno a la creación de un servicio internacional de transporte por autobús. En esta Decisión se ordena a las autoridades luxemburguesas competentes que autoricen a una sociedad luxemburguesa de transporte por autobús (SARL Autocars Emile Frisch; en lo sucesivo, «Frisch») a crear «un servicio regular especializado» para el transporte de trabajadores residentes en Thil y en algunas otras localidades de Lorena a una fábrica de porcelana situada en Luxemburgo capital y explotada por una sociedad que opera bajo la denominación social de «Villeroy et Boch».

2. La Decisión recurrida fue adoptada conforme al artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 517/72 del Consejo, de 28 de febrero de 1972, relativo al establecimiento de normas comunes para los servicios regulares y los servicios regulares especializados efectuados con autocares y autobuses entre los Estados miembros (DO L 67, p. 19; EE 07/01, p. 187). En virtud de este Reglamento, la explotación del tipo de servicio de que se trata en el presente caso está sometida a una autorización. La decisión de conceder o denegar la autorización es adoptada de común acuerdo por los Estados miembros en cuyos territorios los viajeros sean recogidos o dejados (artículo 13). Si dichos Estados miembros no llegan a un acuerdo, puede someterse el desacuerdo a la Comisión (artículo 14).

3. El artículo 8 del Reglamento nº 517/72 establece los criterios que rigen la decisión de otorgar o denegar la autorización:

«1. El examen de una solicitud de creación de un servicio regular o de un servicio regular especializado tendrá por objeto determinar si la prestación del tráfico objeto de la solicitud está ya asegurada de forma satisfactoria, tanto desde el punto de vista cualitativo como desde el punto de vista cuantitativo, por los servicios de transporte de viajeros existentes.

2. En el examen previsto en el apartado 1, se tomarán especialmente en consideración:

a) las necesidades de transporte actuales y previsibles que el solicitante tenga previsto satisfacer,

b) para los servicios regulares, la situación del mercado de transporte de viajeros en las zonas de que se trate.

* Lengua original: inglés.

3. En el examen a que se refiere el apartado 1, podrán igualmente ser tenidas en cuenta las posibilidades de organización de un servicio correspondiente por los empresarios que estén ejerciendo sus actividades en las zonas de que se trate.»

4. En el presente caso, Frisch solicitó autorización a las autoridades luxemburguesas el 9 de enero de 1986. Estas eran favorables a la concesión de la autorización, pero las autoridades francesas se oponían al servicio de que se trata, alegando que perjudicaría los intereses de Schiocchet y alteraría el equilibrio hasta entonces existente entre Schiocchet y Frisch (véase Anexo III del recurso). Luxemburgo sometió la controversia a la Comisión, la cual adoptó, el 7 de septiembre de 1989, la Decisión objeto de litigio (Decisión 89/524/CEE, DO L 272, p. 18).

5. La Comisión motivó su Decisión argumentando, entre otras cosas, que:

— El servicio propuesto cumplía los criterios establecidos en el artículo 8 del Reglamento nº 517/72.

— Satisfacía una necesidad demostrada, puesto que transportaría con un horario adecuado a cerca de cincuenta trabajadores que, en aquel momento, carecían de medio de transporte público a la fábrica de Villeroy et Boch para llegar y regresar de los turnos de las 6.00 y las 14.00 horas.

— Incluía determinados lugares que carecían de transporte público con ese horario.

— El horario previsto por Frisch era más adecuado que el del servicio propuesto por Schiocchet para el turno de las 6.00 horas.

— Sciocchet no tenía previsto crear servicio alguno que transportara trabajadores al turno de las 14.00 horas.

6. El 20 de noviembre de 1989, Schiocchet interpuso recurso contra esta Decisión. La Comisión no cuestiona su admisibilidad con arreglo al artículo 173 del Tratado, y a mi juicio la Decisión controvertida afecta directa e individualmente a Schiocchet. Por otra parte, ha de señalarse que, puesto que la Decisión recurrida se publicó el 21 de septiembre de 1989, el recurso fue interpuesto dentro del plazo de dos meses establecido por el artículo 173.

7. Schiocchet expone tres motivos:

En primer lugar, la Comisión habría tenido que denegar la solicitud de Frisch, habida cuenta de su «larga tradición de ilegalidad», mientras que Schiocchet ha cumplido siempre escrupulosamente la normativa aplicable. Entre 1970 y 1976, Frisch prestó servicio para los trabajadores de Villeroy et Boch sin la autorización exigida por el Reglamento nº 517/72. Frisch continuó con su «tradición de ilegalidad» modificando el horario y el itinerario del servicio objeto de la Decisión controvertida sin autorización previa, en contra de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 517/72. En concreto, el autocar que sale de madrugada, ahora lo hace a las 4.30 horas y no a

las 4.20 horas y, de hecho, no presta servicio en tres de las localidades citadas en la autorización.

En segundo lugar, la Comisión debería haber adoptado una Decisión negativa porque no se cumplían los requisitos establecidos por el artículo 8 del Reglamento nº 517/72. La letra a) del apartado 2 del artículo 8 exige que se tomen en consideración «las necesidades de transporte actuales y previsibles que el solicitante tenga previsto satisfacer». La Comisión debería haberse dado cuenta de que las necesidades de transporte que Frisch se proponía satisfacer ya estaban cubiertas, al menos en parte, por Schiocchet. Parte del itinerario que Frisch proponía explotar ya estaba cubierto por Schiocchet, que también transporta a los trabajadores de Villeroy et Boch hasta su lugar de trabajo. Schiocchet solicitó autorización para ampliar sus servicios al resto del itinerario. Dichas solicitudes son anteriores a la solicitud de autorización presentada por Frisch para crear el servicio objeto de litigio.

En tercer lugar, la Decisión controvertida provoca la exclusión de Schiocchet de la línea de que se trata y coloca a Frisch en una situación de monopolio.

8. Las partes no analizan la cuestión de qué margen de apreciación posee la Comisión al adoptar una Decisión conforme al artículo 14 del Reglamento nº 517/72 o en qué medida el Tribunal de Justicia debería controlar el fundamento de tal Decisión. Suponiendo que la Decisión incluyera la evaluación de una situación económica compleja, el control judicial quedaría limitado a la cuestión de si la Comisión incurrió en un error manifiesto o en desviación de poder, o si rebasó claramente los límites de su facultad de apreciación (véase, por ejemplo, la sentencia Roquette/Francia, 29/77, Rec. 1977, p. 1835). En cualquier caso, a pesar de que en la Decisión controvertida no se haya evaluado una situación económica compleja, han de establecerse límites al control judicial ejercido por el Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia no puede sustituir la apreciación de la Comisión por la suya propia.

9. No entiendo cómo puede afirmarse que Schiocchet ha acreditado que la Comisión rebasó los límites de su facultad de apreciación al decidir que debía autorizarse el servicio propuesto por Frisch.

10. En lo que respecta al primer motivo, basado en la «larga tradición de ilegalidad» de Frisch, la Comisión señala correctamente que dicha ilegalidad cesó el 10 de agosto de 1982, cuando la Comisión adoptó la Decisión 82/595/CEE (DO L 244, p. 32). A partir de esa fecha, los servicios explotados por Frisch están debidamente autorizados. Las supuestas irregularidades cometidas después de esa fecha, no podían tenerse en cuenta en el contexto de una Decisión adoptada en 1989. En cuanto a las modificaciones no autorizadas del servicio, posteriores a la Decisión recurrida, la Comisión afirma que no podía tener en cuenta una presunta irregularidad que aún no había sido cometida.

11. En cualquier caso, las modificaciones fueron relativamente poco importantes y es dudoso que necesitaran autorización. Puesto que el servicio de que se trata está expresa-

mente destinado a los trabajadores de Villeroy et Boch y no al público en general, es evidente que no tiene sentido que pare a recoger pasajeros en localidades en las que actualmente no residen dichos trabajadores. Este hecho puede perfectamente explicar por qué Frisch decidió excluir del servicio tres localidades. La supresión de tres paradas quizá explique el hecho de que el autobús pueda salir diez minutos más tarde de lo previsto en principio. No obstante, el servicio prestado por Frisch en este momento es fundamentalmente el mismo que el que fue autorizado por la Decisión 89/524; su objetivo consiste en garantizar que los trabajadores de Villeroy et Boch que viven en varias localidades concretas de Lorena lleguen a tiempo a trabajar a Luxemburgo. En estas circunstancias, dudo que modificaciones mínimas introducidas en el horario y en el itinerario, tales como las que parecen haber sido realizadas, requieran autorización previa con arreglo al apartado 2 del artículo 4 del Reglamento nº 517/72, que, en cualquier caso, ha de interpretarse de manera flexible y con sentido común.

12. El motivo basado en los requisitos del artículo 8 del Reglamento nº 517/72 tampoco es convincente. Conforme al apartado 1 del artículo 8 del Reglamento, la Comisión había de examinar si la prestación del tráfico objeto de la solicitud de Frisch estaba ya asegurada de forma satisfactoria por los servicios existentes. El apartado 2 del artículo 8 requiere que se tomen especialmente en consideración «las necesidades de transporte actuales y previsibles que el solicitante tenga previsto satisfacer». Tal y como la Comisión ha señalado, los servicios propuestos por Schiocchet no cubren las necesidades de los trabajadores de Villeroy et Boch tan satisfactoriamente como los propuestos por Frisch porque: a) Schiocchet no prestaba servicio en algunas localidades y b) el horario de Schiocchet no se ajustaba a los horarios laborales de Villeroy et Boch (en concreto, Schiocchet no prestaba servicio para el turno de tarde).

13. El último motivo alegado por Schiocchet consiste en que la Decisión la excluye de la línea de que se trata y crea una situación de monopolio en favor de Frisch. La clave de su argumentación parece ser que el servicio autorizado por la Decisión recurrida duplica, en parte, el servicio prestado por Schiocchet y que la competencia de Frisch perjudicará de tal manera a Schiocchet que se verá obligada a suprimir este servicio, dejando así a Frisch en una situación de monopolio. No encuentro convincente este argumento por una serie de razones.

14. En primer lugar, la Comisión señala que no estaba obligada, al examinar la solicitud de creación de un servicio regular especializado, a tomar en consideración «la situación del mercado de transporte de viajeros» conforme a la letra b) del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento nº 517/72; únicamente había de tener en cuenta si la prestación del tráfico objeto de la solicitud estaba ya asegurada de forma satisfactoria por los servicios de transporte de viajeros existentes. Tal y como ya he señalado en relación con el segundo motivo, la Comisión dio argumentos válidos para deducir que esta cuestión requería una respuesta negativa.

15. En segundo lugar, el servicio explotado por Schiocchet es distinto del servicio propuesto por Frisch en la medida en que: a) no se limita a los trabajadores de la fábrica de Villeroy et Boch sino que está destinado al público en general y b) recoge pasajeros algo más tarde y, por tanto, es más probable que interese en mayor medida a las

personas que trabajan en horarios normales, que a los trabajadores por turnos que empiezan su trabajo a las 6.00 horas. En su escrito de contestación, la Comisión señala que el servicio explotado por Schiocchet llega a Luxemburgo a las 6.45 horas y, por tanto, no resulta adecuado para los trabajadores cuyo turno comienza a las 6.00 horas. En su réplica, Schiocchet no intenta responder directamente a esta cuestión, sino que simplemente alude a los testimonios de trabajadores de Villeroy et Boch, adjuntos al recurso, en los que afirman estar satisfechos con los servicios prestados por Schiocchet. No está claro si dichas personas trabajan en el turno de las 6.00 horas o no. De trabajar en dicho turno, es difícil entender cómo pueden estar satisfechos con un servicio que llega a su lugar de trabajo a las 6.45 horas. En estas circunstancias, no puede criticarse a la Comisión por haber deducido de ello que las necesidades de los trabajadores de Villeroy et Boch adscritos a los turnos de las 6.00 y las 14.00 horas estarían mejor atendidas por un servicio especial que les transportara directamente a su lugar de trabajo a la hora adecuada.

16. Incluso si la incidencia de la Decisión de la Comisión sobre la competencia hubiera sido un factor que debiera haberse tenido en cuenta y si la Decisión hubiera podido privar a Schiocchet de parte del mercado, no entiendo cómo un efecto potencial tan limitado bastaría para convertir en ilegal la Decisión.

17. Por ello, considero que el Tribunal de Justicia debe desestimar el recurso y condenar a la demandante en costas.