CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. HENRI MAYRAS presentadas el 15 de febrero de 1979 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Introducción

Con ocasión del asunto prejudicial 21/78, Delkvist, que fue planteado a este Tribunal por el Tribunal de Primera Instancia de Copenhague, el Tribunal de Justicia de la CEE se pronunció, mediante sentencia de 29 de noviembre de 1978 (Rec. P. 2327), sobre la interpretación de determinadas disposiciones 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 (DO L 308, p. 23; EE 07/02, p. 25). En dicho asunto, se trataba de las disposiciones relativas al requisito de honorabilidad exigida a los transportistas.

Las dos peticiones de decisión prejudicial que somete a este Tribunal de Justicia la Sección de lo contencioso del Raad van State de los Países Bajos versan sobre la interpretación de la Directiva 74/561/CEE del Consejo, de 12 de noviembre de 1974, relativa al acceso a la profesión de *transportista de mercancías* por carretera en el sector de los transportes nacionales e internacionales (DO L 308, p. 18; EE 07/02, p. 20).

Al igual que en la Directiva relativa al transporte de viajeros, se exigen tres requisitos para acceder a la profesión (artículo 3):

a) la honorabilidad,

b) la capacidad financiera apropiada,

c) la *capacidad profesional.*

Se pregunta al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de las disposiciones relativas a este último requisito.

Antes que nada, procede recordar que, con arreglo al apartado 4 del artículo 3 de la Directiva 74/561 el concepto de capacidad

* Lengua original: francés.

profesional consiste en poseer las competencias señaladas en la lista que figura en el Anexo de la Directiva, que deben ser comprobadas por la autoridad o la instancia designada a tal fin por cada Estado miembro. Los conocimientos necesarios se podrán adquirir mediante la asistencia a cursos o por experiencia en una empresa de transporte, o bien por combinación de estos dos sistemas.

Estos son los principios que corresponde aplicar a los Estados miembros.

Pero la Directiva contiene también disposiciones transitorias para permitir a las autoridades nacionales adaptar su normativa interna al régimen comunitario.

Estas disposiciones sobre las que tendré que volver, están contenidas en los artículos 4 y 5.

Examinaré sucesivamente ambos asuntos empezando por recordar brevemente las circunstancias de hecho en que se suscitaron los litigios ante el órgano jurisdiccional nacional.

I. En el primero, el demandante en el procedimiento principal es el Sr. Arianus Petrus Augustijn, nacido en 1927. No se discute que el interesado ejerce una actividad de transportista de mercancías por carretera desde hace más de treinta años, primero en la empresa familiar creada por su padre, después, a partir de 1948, en una sociedad colectiva con la razón social Firma Gebroeders Augustijn. Dicha empresa, que estaba compuesta inicialmente por cuatro socios, a saber el demandante y sus tres hermanos, obtuvo en 1956 una autorización para realizar los transportes no regulares de mercancías, con una carga útil ampliada posteriormente a 52 toneladas.

Al cabo de los años, fallecido uno de los socios en 1969 y jubilado otro en 1975, la explotación continuó únicamente con dos socios, el demandante y su hermano Martinus, quien gozaba, con carácter personal, de una exención de la condición de capacidad profesional en virtud del artículo 56 de la Ley neerlandesa relativa a los transportes de mercancías por carretera.

Según el demandante, cada socio disponía de sus propios vehículos y tenía sus propios clientes.

Debido a dificultades económicas, los dos hermanos decidieron separarse en 1976 y, por consiguiente, disolver la sociedad colectiva, teniendo los dos la intención de continuar su actividad de forma individual.

Unicamente en dicho momento solicitó el Sr. Arianus Petrus Augustijn beneficiarse de una exención mediante escrito dirigido al Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat y obras públicas.

Mediante resolución de 4 de julio de 1977, éste rechazó dicha solicitud fundándose

tanto en el artículo 56 de la Ley neerlandesa aplicable, como en el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 74/561 con arreglo al cual las autoridades competentes de los Estados miembros pueden, excepcionalmente, en determinados casos particulares, autorizar con carácter definitivo la continuación de la explotación de la empresa de transporte por una persona que no satisfaga el requisito de capacidad profesional a que se refiere la letra c) del apartado 1 del artículo 3, pero que posea una *experiencia práctica* de al menos tres años en la gestión diaria de esta empresa.

El demandante interpuso entonces un recurso judicial ante la Sección de lo contencioso del Raad van State con el fin de obtener la anulación de la resolución ministerial.

Mediante resolución interlocutoria de 7 de junio de 1978, dicho alto órgano jurisdiccional, planteó a este Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«La exención del requisito de capacidad profesional en un caso particular, en el sentido del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 74/561/CEE del Consejo de las CE, de 12 de noviembre de 1974, relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías por carretera en el sector de los transportes nacionales e internacionales ¿debe concederse únicamente en el caso de que el interesado haya adquirido su experiencia práctica en una empresa cuya explotación se continúe en su totalidad con la misma estructura jurídica, o bien cabe entender también el concepto de "continuación de la explotación de la empresa" a que se refiere la citada disposición, en el sentido de que contempla también la continuación de la explotación de una o varias ramas de la actividad de dicha empresa?»

Según el demandante, las disposiciones de la Directiva no son aplicables a su caso particular por el solo hecho de que su solicitud de exención se presentó el 22 de diciembre de 1976, es decir, antes de la entrada en vigor de la Directiva que, por consiguiente, no había podido ejercer influencia en la resolución que el Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat tuvo que adoptar basándose únicamente en las disposiciones internas a la sazón aplicables.

A mi juicio, este primer argumento carece de valor. Ninguna resolución de exención de la capacidad profesional, fundada en el concepto de continuación de la explotación de una empresa, en el sentido del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva, dictada después del 1 de enero de 1977, pudo ser válidamente adoptada sin tener en cuenta las disposiciones de dicha Directiva, aun cuando semejante resolución estuviera relacionada con una solicitud de exención presentada antes de la fecha de entrada en vigor de aquélla.

Esta es por otra parte la conclusión a que llega el Gobierno de los Países Bajos en sus observaciones escritas y, sobre el mismo fundamento jurídico, la Sección de lo contencioso del Raad van State estimó que debía plantear la cuestión prejudicial a este Tribunal de Justicia, cuya resolución le

parece necesaria para resolver el litigio planteado ante ella.

Según el Gobierno neerlandés, la disposición controvertida de la Directiva implica que la exención sólo puede referirse a la propia empresa en que deja de cumplirse el requisito de capacidad profesional y a la experiencia adquirida concretamente en dicha empresa.

En cuanto al concepto de continuación de la explotación de la empresa, procede hacer una distinción.

En el supuesto de que se prosigan de hecho las actividades, con una simple modificación de la estructura jurídica de la empresa, por ejemplo cuando una sociedad colectiva se transforma en una sociedad de responsabilidad limitada (besloten vennootschap), la continuación de las mismas actividades bajo una estructura nueva podría considerarse como una continuación de la explotación de la primera empresa.

Por el contrario, en el caso de que esta empresa deje de existir para ser sustituida por dos nuevas empresas individuales, no sería posible admitir el concepto de continuación de la explotación de la antigua empresa, pues la actividad de esta última se dividiría entonces en dos ramas distintas.

La Comisión expresó una opinión contraria. Al estimar que el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva introduce una excepción extraordinaria pero permanente a la exigencia del requisito de capacidad profesional, considera que es irrelevante que tras la disolución de la empresa inicial se continúen sus actividades por partes, mediante dos empresas distintas. El hecho determinante sería que los responsables de las nuevas empresas hayan adquirido efectivamente, en la sociedad preexistente, la experiencia práctica exigida por la disposición controvertida de la Directiva.

No puedo, por mi parte, adherirme a esta interpretación extensiva.

Procede recordar, en primer lugar, que con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 1 de la Directiva el concepto de empresa se define precisamente como «toda asociación o grupo de personas con o sin personalidad jurídica y con o sin fin lucrativo».

En segundo lugar, el artículo 4 supone en conjunto dos excepciones al principio de la obligación de que las personas físicas que dirijan una empresa de transporte de mercancías por carretera reúnan la condición de capacidad profesional impuesta por la propia Directiva.

La primera excepción (apartado 1) se refiere al supuesto de la continuación provisional de la explotación de una empresa durante un período máximo de un año, prorrogable por seis meses como máximo, en casos particu-

lares debidamente justificados, al producirse la muerte o la incapacidad física o legal de la persona física que principalmente satisfacía el requisito de capacidad profesional, exigido en principio por la letra c) del apartado 1 del artículo 3.

A esta primera excepción, el apartado 2 del artículo 4 añade otra más –de carácter extraordinario y que se refiere únicamente a determinados casos particulares– que permite a las autoridades competentes de los Estados miembros autorizar, con carácter definitivo, la continuación de la explotación *de la empresa de que se trate* por una persona que no satisfaga el requisito de capacidad profesional, pero que posea una experiencia práctica de al menos tres años en la gestión de *esta* empresa.

Esta segunda excepción sólo puede ser objeto de una interpretación rigurosamente restrictiva, teniendo en cuenta las condiciones a las que el Consejo ha subordinado su aplicación:

1) se refiere únicamente a un supuesto excepcional cuya apreciación, caso por caso, corresponde a las autoridades nacionales;

2) implica una continuación de la explotación de la misma empresa considerada, es decir, si nos referimos a la definición formulada en el apartado 2 del artículo 1, a una asociación o grupo de personas determinado.

Incluso admitiendo que se continúe la explotación bajo una forma jurídica nueva, la excepción no puede, a mi juicio, aplicarse en caso de disolución de la empresa de que se trate y de continuación parcial de sus actividades por dos transportistas individuales, aun cuando éstos hayan adquirido una experiencia práctica suficiente en la empresa que se disuelve como tal en este momento.

Me veo pues abocado a responder a la cuestión planteada que la facultad de eximir del requisito de capacidad profesional en un caso particular, en el sentido a que se refiere el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 74/561, no puede concederse en el supuesto de disolución de la empresa interesada y de continuación parcial de su explotación por empresas individuales.

II. En cuanto al asunto 146/78 (Wattenberg) conviene resaltar con carácter previo que, según la Ley neerlandesa relativa a los transportes de mercancías por carretera y el Decreto adoptado para su ejecución, los transportistas profesionales deben ser titulares de un diploma de aptitud, expedido por el Centro Nacional de examen de Rijswijk y haber además obtenido de la inspección de transportes un certificado en el que se declare que poseen una experiencia práctica de dos años en una empresa de transporte de mercancías por cuenta ajena.

El Sr. Wattenberg, que no reúne esas condiciones de capacidad profesional, ejerce sin embargo, a título personal, la actividad de transportista de mercancías por carretera.

En 1967 solicitó por primera vez el beneficio de una exención de la condición de capacidad profesional con arreglo al artículo 56 de la Ley nacional. Se dictó una resolución denegatoria y mediante Real-Decreto de 11 de junio de 1969 se desestimó por infundada la reclamación que presentó contra dicha resolución.

Teniendo en cuenta, sin duda, que el 1 de enero de 1977 entraba en vigor la Directiva 74/561, el Sr. Wattenberg presentó, el 1 de febrero de 1977, una nueva solicitud de exención de la condición de capacidad profesional ante el Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat..

Mediante resolución de 4 de mayo de 1977, se concedió la exención solicitada, pero únicamente hasta el 1 de enero de 1980.

Para motivar esta limitación del período de validez de la exención, el Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat se fundó, en particular, en la disposición establecida en el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva comunitaria, según la cual las personas físicas que después del 31 de diciembre de 1974 y antes del 1 de enero de 1978 hubieren sido, en concreto, autorizadas para ejercer la profesión de transportista de mercancías por carretera sin haber presentado, en virtud de una regulación nacional, la prueba de su capacidad profesional... deberán cumplir antes del 1 de enero de 1980 la condición de capacidad profesional mencionada en el apartado 4 del artículo 3 de la Directiva.

No obstante, el Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat estimó que debía mencionar asimismo la disposición que figura en la misma Directiva, según la cual (se trata del apartado 2 del artículo 4), excepcionalmente, en determinados casos particulares, puede autorizarse que la explotación de una empresa de transporte se continúe *con carácter definitivo* por una persona que no reúna la condición de capacidad profesional, pero que posea una experiencia práctica de determinado número de años en la gestión de esta empresa.

El Sr. Wattenberg interpuso ante la Sección de lo contencioso del Raad van State un recurso contra la resolución del Secretario de Estado por cuanto esta resolución limitaba el período de validez de la exención hasta el 1 de enero de 1980 y solicitó expresamente beneficiarse de una exención ilimitada en el tiempo.

La Sección de lo contencioso estimó determinante para resolver el litigio saber si la autoridad nacional demandada había interpretado correctamente el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva al limitar el período de validez de la exención concedida sobre la base de las disposiciones del apartado 2 del artículo 5.

Declaró asimismo que el texto del artículo 4 no permite determinar claramente en qué medida cabe autorizar una exención en el sentido del apartado 2 de dicho artículo (por consiguiente una exención definitiva) fuera de los casos precisos del apartado 1 del mismo artículo.

La Sección de lo contencioso plantea en definitiva a este Tribunal de Justicia cuatro cuestiones prejudiciales.

1. No me detendré mucho tiempo en el examen de la primera de estas cuestiones cuyo tenor es el siguiente:

«Las disposiciones del apartado 4 del artículo 3 de la Directiva, ¿permiten a los Estados miembros establecer una normativa según la cual, fuera de los casos en que se reúne la condición de capacidad profesional mediante la obtención de un diploma de fin de estudios extendido al final del ciclo de formación profesional adecuado, la autoridad o instancia competente reconoce la existencia de la capacidad profesional con arreglo a una experiencia práctica apropiada de una duración de seis años por lo menos, adquirida en una función de dirección y de gestión de una empresa de transporte de mercancías por carretera?»

La simple lectura del apartado 4 del artículo 3 basta, a mi juicio, para resolver la cuestión.

En primer lugar, según esta disposición, la condición de capacidad profesional consiste en la posesión de determinadas competencias en las materias señaladas en el Anexo de la Directiva. Los conocimientos necesarios se podrán adquirir mediante la asistencia a cursos o por experiencia práctica en una empresa de transporte, o bien por último por combinación de estos dos sistemas. Corresponde a la autoridad o a la instancia designada a tal fin por cada Estado miembro comprobar la posesión de las competencias exigidas.

Para ser claros, esto significa que los Estados miembros son libres para establecer, en el marco de los conocimientos enumerados en el Anexo de la Directiva, cualquier sistema de control de dichos conocimientos, ya mediante un examen, ya a través de una experiencia práctica, o bien por combinación de ambos.

Un régimen de este tipo es el que existe en los Países Bajos, ya que con arreglo al artículo 128 del Decreto de ejecución de la Ley sobre transporte de mercancías por carretera los interesados deben obtener el certificado profesional, expedido por un centro de formación nacional y reconocido por el Ministerio competente y además presentar una declaración de la Inspección de transportes, que certifique que ya han adquirido una experiencia práctica en una empresa de transporte de mercancías por carretera durante un período de, al menos, dos años.

Propongo pues responder afirmativamente a la cuestión planteada, dejando a salvo que la duración de la experiencia práctica adecuada pertenece a la apreciación de cada Estado miembro. Ninguna disposición de la Directiva exige, en efecto, que tal experiencia sólo se obtenga transcurridos seis años como mínimo.

2. Las cuestiones segunda y tercera planteadas por el Raad van State cuestionan la interpretación del artículo 4 en relación con el artículo 5 de la Directiva 74/561.

Hemos visto ya que, en determinados casos particulares, las autoridades competentes de los Estados miembros podrán, excepcionalmente, autorizar con carácter definitivo la continuación de la explotación de la empresa de transporte por una persona que no reúna la condición de capacidad profesional, pero que posea una experiencia práctica de al menos tres años en la gestión diaria de esta empresa. Este es el objeto del apartado 2 del artículo 4.

Pero esta disposición no puede separarse de la que establece el apartado 1 del mismo artículo, a cuyo tenor:

«Los Estados miembros determinarán las condiciones en las que se podrá continuar la explotación de una empresa de transporte de mercancías por carretera, no obstante lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3, con carácter provisional durante un período máximo de un año, prorrogable por seis meses como máximo en los casos particulares debidamente justificados, en caso de muerte o incapacidad física o legal de la persona física que ejerza la actividad de transportista o de la persona física que cumpla las disposiciones de las letras a) y c) del apartado 1 del artículo 3.»

Es decir, las condiciones de honorabilidad y de capacidad profesional.

Mediante su tercera cuestión, a la que me referiré en primer lugar, el Raad van State pregunta a este Tribunal de Justicia si la disposición prevista en el apartado 2 del artículo 4, a saber, la que permite excepcionalmente autorizar con carácter definitivo la continuación de la explotación de una empresa determinada por una persona que posea únicamente una experiencia práctica de tres años en la gestión de la citada empresa, es exclusivamente aplicable en el supuesto previsto en el apartado 1, o si esta facultad excepcional puede también aplicarse fuera de dicho caso.

Considero, por mi parte, que el apartado 2 del artículo 4 sólo puede ser objeto de una interpretación restrictiva y puede aplicarse únicamente en el caso previsto por el apartado 1 del mismo artículo, en atención a casos particulares dejados a la libre apreciación de las autoridades competentes de los Estados miembros.

Con independencia de la interpretación literal del adverbio «no obstante» con el que comienza este apartado y del que se puede deducir que constituye una excepción a los requisitos principalmente de tiempo durante el cual puede continuarse la explotación de la empresa, creo que el Consejo ha pretendido regular, en el artículo 4 en su totalidad, una misma y única finalidad: evitar el cese de la actividad de una empresa que se ve privada, por muerte o incapacidad sobrevenida, física o legal, de la persona física que ejercía por sí la actividad de transportista o que, en el seno de la empresa, cumplía especialmente la condición de capacidad

profesional exigida por la letra c) del apartado 1 del artículo 3.

El apartado 1 reduce a un plazo relativamente breve –un año a dieciocho meses como máximo, en caso de una posible prórroga– la facultad de continuar la explotación. El apartado 2 admite –como excepción extraordinaria a lo que ya constituye una excepción a las disposiciones permanentes relativas a la capacidad profesional– la posibilidad de una continuación definitiva de la explotación, cuando dirija la empresa de que se trata una persona que si bien no reúne la condición de capacidad profesional definida en el apartado 4 del artículo 3, posee al menos una experiencia práctica suficientemente larga en la gestión diaria de esta empresa.

Estas explicaciones me permiten responder ahora a la segunda cuestión prejudicial mediante la cual se pregunta al Tribunal de Justicia si «¿pierde su validez la autorización concedida a una persona física por las autoridades competentes de un Estado miembro, después del 31 de diciembre de 1974 y antes del 1 de enero de 1978, para ejercer la profesión de transportista de mercancías por carretera, sin haber presentado, de acuerdo con una legislación nacional, la prueba de su capacidad profesional, en el caso de que esta persona no reúna, de conformidad con el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva, la condición de capacidad profesional (prevista en el apartado 4 del artículo 3) *antes del 1 de enero de 1980,* aun tratándose de una autorización concedida por las citadas autoridades por considerar que se trataba de un caso particular en el sentido del apartado 2 del artículo 4?».

A mi juicio, la respuesta a esta cuestión no ofrece dudas. Los artículos 4 y 5 contemplan supuestos totalmente diferentes. En el primero se prevé únicamente el caso de la continuación de la explotación de una empresa en la que llega a faltar especialmente, por muerte o por incapacidad física o legal, la persona física que cumplía la condición de capacidad profesional en el sentido de la Directiva.

En el contexto del artículo 5, la cuestión es totalmente distinta. Esta disposición se refiere efectivamente a las empresas y personas físicas que, antes del 1 de enero de 1978, fueron autorizadas en un Estado miembro a ejercer la profesión de transportista de mercancías por carretera. Según el apartado 1, estas empresas y estas personas quedan dispensadas de presentar la prueba de que cumplen, según los casos, las disposiciones previstas en el artículo 3 de la Directiva: honorabilidad, capacidad financiera y capacidad profesional. En el presente asunto, tan sólo nos interesa la tercera condición que únicamente puede referirse a personas físicas, tanto si ejercen de forma individual como si lo hacen dentro de una empresa.

Pero el apartado 2 del mismo artículo 5 impone una limitación a esta norma al imponer a las personas físicas que entre el 31 de diciembre de 1974 y el 1 de enero de 1978 hubieren sido:

– autorizadas para ejercer la profesión de transportista de mercancías por carretera sin haber presentado, en virtud de una regulación nacional, la prueba de su capacidad profesional,

– o designadas para dirigir efectiva y permanentemente la actividad de transporte de una empresa,

la obligación de cumplir antes del 1 de enero de 1980 la condición de capacidad profesional en el sentido de la Directiva (apartado 4 del artículo 3).

Esta limitación temporal no es oponible, a mi juicio, a las personas físicas que se han beneficiado, al amparo del apartado 2 del artículo 4 y, como consecuencia, en el supuesto de una continuación de la actividad de una empresa determinada, de la exención definitiva de la condición de capacidad profesional, por haber justificado una experiencia práctica de al menos tres años en la gestión diaria de esta empresa.

Admitir la solución contraria equivaldría a privar de su sentido a la facultad excepcional atribuida a las autoridades competentes de los Estados miembros por el apartado 2 del artículo 4.

3. Queda una cuarta y última cuestión mediante la cual el Raad van State pregunta si, por la expresión «incapacidad física» empleada en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva habría que entender también el hecho de haber alcanzado una edad en que se considera que no se puede ya participar en la vida profesional.

No dudaré en responder negativamente a esta cuestión y ello po r las razones siguientes:

Al preocuparse el legislador comunitario, mediante el artículo 4 de su Directiva, de la condiciones en que es posible continuar la explotación de una empresa de transporte de mercancías por carretera, ha favorecido únicamente los casos en que, de manera imprevisible, surge un acontecimiento que produce el efecto de privar a esta empresa de la persona física autorizada para ejercer la actividad de transportista o de aquella que reúne los requisitos exigidos por las letras a) y c) del apartado 1 del artículo 3 (honorabilidad y capacidad profesional).

El apartado 1 del artículo 4 se refiere a acontecimientos imprevisibles: la muerte, la incapacidad física y la incapacidad legal.

Por el contrario, no se menciona ningún límite de edad, precisamente porque llegar a una edad previamente determinada es un hecho previsible y porque la continuación de la explotación de la empresa, en un supuesto semejante, puede organizarse con antelación, sin que sea preciso recurrir a las disposiciones transitorias del artículo 4.

Por añadidura, el hecho de alcanzar una edad avanzada no tiene las mismas conse-

cuencias según las personas. El envejecimiento es un hecho altamente diferencial y la edad fisiológica varía según los individuos. No corresponde necesariamente a la edad efectiva.

Considero, por consiguiente, imposible considerar equivalente el hecho de alcanzar una edad determinada y el concepto de incapacidad física en el sentido del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva.

Propongo que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones planteadas en el sentido indicado por estas conclusiones.