CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 13 de febrero de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el caso de autos, el Tribunal de Relação de Lisboa (tribunal de apelación) solicita decisiones prejudiciales sobre cuatro cuestiones relativas a la compatibilidad con el Derecho comunitario de determinadas restricciones nacionales a la enseñanza de la conducción de automóviles. El Tribunal de Relação pretende que se determine si tales restricciones son compatibles con las normas del Tratado sobre libre circulación de personas y libre prestación de servicios, así como con las normas sobre competencia del Tratado; desea también obtener precisiones sobre la interpretación y efectos de la Primera Directiva 80/1263/CEE del Consejo, de 4 de diciembre de 1980, relativa al establecimiento de un permiso de conducir comunitario (DO L 375, p. 1; EE 07/02, p. 259; en lo sucesivo, «Directiva sobre el permiso de conducir»).

2. La remisión se hace en el contexto del recurso de apelación interpuesto ante el Tribunal de Relação contra una sentencia del Tribunal de Comarca de Loures que condenó al Sr. Morais a una multa de 20.000 ESC por haber infringido el apartado 1 del artículo 7 del Decreto-Ley nº 6/82, de 12 de enero de 1982 (en lo sucesivo, «Decreto-Ley»). El artículo 7 de este Decreto-Ley dispone que las autoescuelas únicamente podrán impartir clases en el municipio en el que radiquen, salvo cuando obtengan autorización especial de la Dirección de Tráfico o cuando en los municipios limítrofes no existan autoescuelas. Parece ser que el 27 de mayo de 1989 se descubrió al Sr. Morais dando una clase de conducir en una autopista del municipio de Loures, cuando él trabajaba para una autoescuela radicada en el municipio limítrofe de Lisboa. El municipio de Loures tiene sus propias autoescuelas y el empresario del Sr. Morais no había obtenido ninguna autorización especial para impartir clases de conducir en ese término municipal.

Compatibilidad con el Tratado

3. Las dos primeras cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia por el Tribunal de Relação son las siguientes:

«1) Si puede o debe considerarse que lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 7 del Decreto-Ley nº 6/82 infringe las normas sobre libre circulación de personas y servicios y, en particular, las disposiciones de los artículos 52, 53, 54, apartados 2 y 3, letra c), 56 y 57 del Tratado (sobre derecho de establecimiento), 60, letra a), 63, apartado 2, y 65 del mismo Tratado (sobre libre prestación de servicios), y letra c) del apartado 1 del artículo 85 (en materia de normas sobre la competencia), y, como tal, no es aplicable en el Derecho interno.

* Lengua original: inglés.

2) Si las normas sobre la libre circulación de personas, servicios y mercancías contenidas en el Tratado y que se refieren a los ciudadanos o mercancías de un país en relación con las situaciones que ocurren en otro país miembro de la Comunidad, deben o no deben ser aplicadas también a aquellos supuestos en los que los posibles obstáculos a la libre circulación ocurran en relación con los ciudadanos de un solo país y dentro de su ámbito geográfico respectivo.»

En mi opinión, procede examinar primero la segunda de las dos cuestiones expuestas.

Cuestión 2

4. Mediante la segunda cuestión planteada al Tribunal de Justicia se pretende, fundamentalmente, que se determine si las normas del Tratado sobre libre circulación de personas, servicios y mercancías se aplican a situaciones puramente internas a un Estado miembro, es decir, en las que no exista ningún elemento de hecho que relacione el asunto con algún otro Estado miembro. Ha de observarse, sin embargo, que el caso de autos no plantea al parecer ninguna cuestión que se refiera a la libre circulación de mercancías de un modo diferenciado de la libre circulación de personas o servicios.

5. Este Tribunal de Justicia ha declarado en numerosas ocasiones que las normas del Tratado en materia de libre circulación de personas y de servicios no son aplicables a situaciones que sean desde todo punto de vista internas a un solo Estado miembro. Por lo que respecta a la libertad de establecimiento, véanse las sentencias de 8 de diciembre de 1987, Gauchard (20/87, Rec. p. 4879), apartados 10 a 12; de 3 de octubre de 1990, Nino (asuntos acumulados C-54/88, C-91/88 y C-14/89, Rec. p. I-3537), apartados 10 y 11, y de 28 de enero de 1992, López Brea e Hidalgo Palacios (asuntos acumulados C-330/90 y C-331/90, Rec. p. I-323) apartado 7; y, por lo que respecta a la libre prestación de servicios, las sentencias de 18 de marzo de 1980, Debauve (52/79, Rec. p. 833), apartado 9, y de 23 de abril de 1991, Höfner (C-41/90, Rec. p. I-1979), apartados 37 a 39. Así pues, por lo que se refiere a la libre circulación de personas y de servicios, es obvio que se ha de dar una respuesta negativa a la segunda cuestión planteada al Tribunal de Justicia.

6. Por lo demás, las circunstancias del caso de autos parecen configurarlo como un ejemplo de una situación puramente interna a Portugal. En efecto, resulta que el Sr. Morais es un nacional portugués que presta servicios en una autoescuela establecida en Portugal. Nada incita a pensar que en este caso exista alguna restricción a la prestación de servicios por parte de personas procedentes de otros Estados miembros o a que se presten servicios a tales personas. Además, la posibilidad teórica de que el Sr. Morais pueda en el futuro tener alumnos procedentes de otros Estados miembros no es suficiente para fundamentar tal conexión: véase el citado asunto Höfner, apartado 39. Así pues, de la respuesta que he propuesto dar a la segunda cuestión se desprende que, para responder a la primera, basta con examinar si las disposiciones nacionales impugnadas resultan compatibles con las normas sobre competencia del Tratado.

Cuestión 1

7. Según reiterada jurisprudencia de este Tribunal de Justicia, los Estados miembros deben abstenerse de mantener en vigor cualquier medida que prive de eficacia a los artículos 85 y 86 del Tratado. Tales medidas están prohibidas por el párrafo segundo del

artículo 5 o, cuando resulta aplicable, por el apartado 1 del artículo 90. En particular, un Estado miembro no puede crear una situación en la que las empresas se vean compelidas a actuar de un modo que, de ser la consecuencia de un acuerdo o práctica concertada, resultaría contrario al artículo 85, con independencia de que las empresas de que se trate sean o no empresas a las que el Estado miembro haya concedido derechos especiales o exclusivos: véanse las sentencias de 16 de noviembre de 1977, GB-Inno (13/77, Rec. p. 2115), apartados 32, 33 y 42, y de 23 de abril de 1991, Höfner, antes citada, apartado 27.

8. Por lo tanto, estarán en principio prohibidas las disposiciones nacionales que obliguen a las empresas a infringir la letra c) del apartado 1 del artículo 85, porque tengan como consecuencia, por ejemplo, la repartición del mercado según áreas geográficas. La medida impugnada en el caso de autos parece ciertamente contraria a la competencia, no habiéndose alegado ninguna razón convincente que la justifique. No obstante, tan sólo se infringe el apartado 1 del artículo 85 cuando la práctica resultante pueda afectar al comercio entre los Estados miembros. En sus observaciones escritas, la Comisión sugiere que no parece posible que dicho comercio resulte afectado en las presentes circunstancias, cosa que sí ocurriría, por ejemplo, en el caso de que las controvertidas disposiciones nacionales fuesen un obstáculo para que las autoescuelas establecidas en otros Estados miembros intentasen impartir enseñanza en Portugal.

9. No obstante, ha de ponerse de relieve que, contrariamente al punto de vista que parece haber adoptado la Comisión en el caso de autos, el criterio para determinar si un acuerdo o práctica puede afectar al comercio entre los Estados miembros, a efectos de la aplicación del apartado 1 del artículo 85 del Tratado, no coincide con el criterio para determinar si una situación puede ser descrita como más que puramente interna, a efectos de aplicar las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de personas y de servicios. De este modo, por ejemplo, será posible considerar que un acuerdo de distribución exclusiva afecta, actual o potencialmente, al comercio entre los Estados miembros incluso cuando todas los participantes en el acuerdo estén situados en el mismo Estado miembro y el acuerdo verse exclusivamente sobre la distribución de productos nacionales; en efecto, tal acuerdo podría no obstante tener repercusiones en la distribución de otros productos: véase la sentencia de 16 de junio de 1981, Salonia (126/80, Rec. p. 1563), apartados 14 a 16. En mi opinión, el mismo principio se aplica en el caso de un acuerdo sobre servicios. No obstante, me parece que en el caso de autos no sería posible demostrar que las disposiciones discutidas hayan tenido el efecto requerido. En efecto, para que las disposiciones impugnadas queden prohibidas por la letra c) del apartado 1 del artículo 85, en relación con el artículo 5, deberá considerarse que sus efectos son equivalentes a los de una red de acuerdos o prácticas concertadas entre autoescuelas portuguesas. Es obvio, sin embargo, que semejante red no podría afectar a la libertad de los profesores de autoescuela extranjeros para prestar servicios en Portugal. Las propias disposiciones nacionales podrían, desde luego, imponer tal restricción, pero al hacer esto les resultaría, en todo caso, aplicable el artículo 59 y no el artículo 85.

10. Por todo ello, mi conclusión es que, en circunstancias como las del caso de autos, unas disposiciones nacionales como las del apartado 1 del artículo 7 del Decreto-Ley no deben considerarse contrarias a las normas sobre competencia del Tratado.

Compatibilidad con la Directiva sobre el permiso de conducir

11. Las cuestiones tercera y cuarta planteadas al Tribunal de Justicia por el Tribunal de Relação son las siguientes:

«3) Si puede o debe entenderse que la citada Directiva 80/1263/CEE, aunque se refiera a los permisos de conducir, implica que las clases de conducir se atengan a requisitos semejantes, tales como el de ser impartidas, en la medida de lo posible, en autopistas y en las variadas condiciones del tráfico que se aconsejan para el examen.

4) Y, por último, si puede o debe entenderse que la Directiva de que se trata tiene el carácter de una mera Directiva, con arreglo al artículo 189 del Tratado, en el que se deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para darle cumplimiento (es decir, si tiene carácter meramente recepticio), o si, por el contrario, a pesar de su designación como Directiva, ha de ser considerada como una Directiva de carácter genérico y obligatorio, como aquellas que se dictan con arreglo a los artículos 56, 63 y 87 del Tratado.»

Está claro el alcance de la tercera cuestión. El Tribunal de Relação pretende que se determine si la Directiva sobre el permiso de conducir, que supedita a diversas exigencias la expedición de dicho permiso y el examen de conducir que ha de aprobarse con anterioridad, debe interpretarse en el sentido de que supedita a exigencias similares la enseñanza que se imparte a los aspirantes. El Tribunal de Relação quiere saber, en particular, si debe deducirse de lo anterior la obligación de que dicha enseñanza se lleve a cabo en parte en las autopistas.

12. En cambio, tal como está redactada, la cuarta cuestión del Tribunal de Relação no tiene plenamente sentido. En Derecho comunitario no existe ninguna distinción entre las Directivas a que se refiere el artículo 189 del Tratado y las Directivas adoptadas con arreglo a los artículos 56, 63 y 87: las últimas no son sino ejemplos de las primeras. En mi opinión, sin embargo, lo que el Tribunal de Relação ha querido preguntar es si las disposiciones relevantes de la Directiva sobre el permiso de conducir tienen efecto directo, es decir, si pueden ser invocadas por los particulares contra un Estado miembro que no haya adaptado a las mismas su Derecho nacional.

Cuestión 3

13. Me propongo examinar en primer lugar si la Directiva sobre el permiso de conducir tiene consecuencias para las exigencias que imponen los Estados en materia de la enseñanza a conducir automóviles. En sus observaciones escritas, el Sr. Morais sugiere que de la Directiva se deduce que los Estados miembros están obligados, en particular, a garantizar que las clases de conducir se desarrollen, al menos en parte, en autopistas y carreteras situadas fuera de las aglomeraciones.

14. El apartado 1 del artículo 6 de la Directiva dispone lo siguiente:

«La expedición del permiso de conducción estará [...] subordinada a:

a) haber aprobado un examen práctico y teórico, así como a cumplir determinadas normas médicas cuyas condiciones mínimas no podrán ser sustancialmente menos severas que las previstas en los Anexos II y III;

[...]»

El Anexo II se titula «Exigencias mínimas para los exámenes de conducción», y se divide en dos series de requisitos que se aplican, respectivamente, a los exámenes teóricos y a los prácticos. Entre los requisitos para el examen práctico se encuentran los que se especifican en el punto 9, que se titula «Lugar del examen»:

«La parte del examen descrita en el punto 5 podrá desarrollarse en un terreno de pruebas especial; en este caso, deberán establecerse criterios precisos para medir objetivamente la aptitud del candidato para maniobrar el vehículo. La parte del examen prevista en el punto 6 tendrá lugar, si es posible, en carreteras situadas fuera de las aglomeraciones y en autopistas así como en la circulación urbana.»

15. La argumentación del Sr. Morais es la siguiente. De la segunda frase del punto 9 se deduce claramente que, si es posible, una parte del examen de conducir deberá tener lugar en autopistas y en carreteras situadas fuera de las aglomeraciones. En el caso de los exámenes que tienen lugar en Lisboa, lo anterior es posible, puesto que, si bien en el municipio de Lisboa no existen tales vías de comunicación, sí que existen en los municipios limítrofes. De ello se deduce que el examen de conducir en Lisboa debe realizarse en parte en tales vías de comunicación y que, por lo tanto, debe permitirse que las personas que preparan el examen de conducir reciban clases en ellas, incluso cuando la autoescuela que hayan elegido esté situada en el municipio de Lisboa. En consecuencia, los profesores de autoescuela de Lisboa tienen derecho a dar clases de conducir en las autopistas, y ese derecho puede ser invocado ante un Tribunal nacional a fin de evitar la aplicación del apartado 1 del artículo 7 del Decreto-Ley.

16. La Comisión, en cambio, argumenta en sus observaciones escritas que la Directiva atribuye a los Estados miembros facultades discrecionales más amplias de lo que el Sr. Morais sugiere. La Comisión pone de relieve que en algunas regiones de Portugal la autopista más cercana puede estar situada a 200 km del lugar del examen de conducir. La Comisión opina que, en tales circunstancias, la exigencia de que una parte del examen tenga lugar, «si es posible», en autopistas no impide que un Estado miembro decida que el examen nunca se lleve a cabo en autopistas. De este modo, según la Comisión, un Estado miembro está facultado para establecer un examen de conducir uniforme en todo su territorio que tenga en cuenta el hecho de que en algunas de sus regiones no existan autopistas fácilmente accesibles. En sus observaciones escritas, además, el Reino Unido señala que en algunos Estados miembros no se permite a los conductores principiantes conducir en autopistas, sugiriendo que también ésas son circunstancias en las que no es «posible», en el sentido del punto 9 del Anexo II, que una parte del examen se realice en autopistas.

17. De las observaciones escritas del Gobierno portugués se deduce que, a diferencia del Sr. Morais, dicho Gobierno no considera que sea posible llevar a cabo una parte del examen de conducir en autopistas ni siquiera en el área de Lisboa. Así pues, existe discrepancia sobre la interpretación del concepto de «posibilidad», tal como figura en el Anexo II de la Directiva. Creo, sin embargo, que en el contexto del Anexo II no debe interpretarse dicho concepto de una manera muy estricta. Debe observarse, en primer lugar, que la versión francesa de la Directiva utiliza la expresión «si possible» (si es posible), que sería preferible traducir al inglés como «*if* possible» en lugar de como «*wherever* possible»; y, de manera similar, la versión portuguesa utiliza la expresión «se possível». Por consiguiente, no debe darse demasiada importancia a la algo más enfática redacción de la versión inglesa. Debe señalarse asimismo que, tal como pusieron de relieve en la vista la Comisión y el Reino Unido, la Directiva no constituye sino un primer paso en un proceso de armonización que continúa con la recientemente adoptada Directiva 91/439/CEE del Consejo, relativa al permiso de conducir (DO L 237, p. 1), que sustituirá a la vigente Directiva a partir del 1 de julio de 1996; por más que deba decirse que existen muy pocas diferencias entre ambas Directivas en lo que atañe a los términos que se discuten.

18. Por otra parte, la interpretación del concepto de posibilidad utilizado en el punto 9 del Anexo II de la vigente Directiva se esclarece con el examen del punto 7 de ese mismo Anexo, el cual dispone lo siguiente:

«Siempre que sea posible, la parte del examen descrita en el punto 5 deberá tener lugar antes que la descrita en el punto 6.»

En puridad de términos, siempre sería posible llevar a cabo el examen relativo a la realización de las maniobras especificadas en el punto 5 antes que el del comportamiento en circulación descrito en el punto 6. Es obvio, pues, que la expresión «siempre que sea posible» del punto 7 no debe interpretarse en sentido estricto, pues tiene un significado más próximo al de «razonablemente practicable» que al de «compatible con las leyes de la física». En mi opinión, cabe afirmar lo mismo con respecto a la interpretación de los términos «si es posible» del punto 9.

19. En mi opinión, por consiguiente, los Estados miembros no están obligados a disponer que el examen de conducir tenga lugar en las autopistas cuando pueda accederse a alguna de ellas desde el lugar de examen; antes al contrario, están facultados para adoptar en la materia la regulación que sea más adecuada en todas las circunstancias, así como para tener en cuenta cuestiones tales como la uniformidad del examen. En particular, los Estados miembros están facultados para tener en cuenta la necesidad de establecer un examen que sea uniforme en todo su territorio, ya que puede ocurrir que algunas de las zonas del mismo carezcan de fácil acceso a las autopistas. Creo que los Estados miembros también están facultados para tener en cuenta consideraciones legítimas de interés público, pudiendo decidir, por ejemplo, qué consideraciones relativas a la seguridad del tráfico justifican restricciones a la utilización de las autopistas por los conductores principiantes. Y cuando un Estado miembro haya hecho lo que a la vista de las circunstancias constituya un ejercicio razonable de sus facultades discrecionales, no se le podrá reprochar, a mi juicio, el haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del punto 9 del Anexo II y del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva sobre el permiso de conducir.

20. Conviene observar, por otra parte, que el apartado 1 del artículo 6 de la Directiva requiere únicamente que las condiciones mí-

nimas del examen de conducir no sean «sustancialmente menos severas» que las previstas en el Anexo II. Lo anterior constituye una indicación adicional de que el concepto de posibilidad utilizado en el Anexo II no debe interpretarse de una manera demasiado estricta, ya que del apartado 1 del artículo 6 se desprende claramente que los Estados miembros disponen de amplia discrecionalidad a la hora de determinar las modalidades del examen.

21. En cualquier caso, sin embargo, no existe controversia con respecto al hecho de que en Lisboa el examen de conducir no se lleva a cabo en autopistas. De hecho, el Gobierno portugués declaró en la vista que está prohibido, en toda circunstancia, dar clases de conducir en las autopistas a los conductores principiantes. Por lo tanto, en Portugal ninguna autoescuela puede legalmente impartir enseñanza en las autopistas, y resulta innecesario impartir tal enseñanza con vistas a preparar a los aspirantes para el examen de conducir. Por consiguiente, en el supuesto de que, contrariamente a la conclusión a la que antes llegué, los Estados miembros estuviesen obligados a disponer que una parte del examen de conducir tenga lugar en autopistas, creo que el hecho de que un Estado miembro no se atuviese a esta exigencia no tendría ninguna incidencia en la enseñanza de la conducción de automóviles. En tal supuesto, aunque el Estado miembro incumpliría una obligación de la Directiva sobre el lugar del examen, no infringiría a mi juicio ninguna otra exigencia relacionada con las clases de conducir.

Cuestión 4

22. Como ya vimos, la cuarta cuestión planteada al Tribunal de Justicia puede entenderse en el sentido de que pregunta si el punto 9 del Anexo II de la Directiva sobre el permiso de conducir, en relación con el apartado 1 de su artículo 6, atribuye derechos que los particulares puedan invocar ante los Tribunales nacionales.

El derecho que el Sr. Morais tendría que invocar en el caso de autos para eludir la aplicación del apartado 1 del artículo 7 del Decreto-Ley sería el derecho de sus alumnos a realizar en autopistas una parte del examen de conducir y, lógicamente por tanto, a recibir clases en este tipo de vías de comunicación, incluso, si ello resulta necesario, en una autopista situada fuera del municipio en el que se encuentre la autoescuela.

23. Con arreglo a jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia, las disposiciones de una Directiva sólo tienen efecto directo en Derecho nacional cuando su contenido sea incondicional y suficientemente preciso: véase la reciente sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y Bonifaci (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartado 11. Sin embargo, ya llegué a la conclusión, en los anteriores apartados 19 y 20, de que la Directiva no impone a los Estados miembros ninguna obligación precisa e incondicional de disponer que los exámenes de conducir tengan lugar en parte en las autopistas; al contrario, cada Estado miembro tiene facultades discrecionales para decidir, a la vista de las circunstancias nacionales, si resulta o no posible establecer tal requisito.

24. Es verdad que el hecho de que una disposición, que imponga una obligación a los Estados miembros, atribuya al Estado cierta facultad de apreciación no impide en sí mismo que tal disposición tenga efecto di-

recto, pues es posible que el ejercicio de la referida facultad esté también sujeto a control judicial. De este modo, por ejemplo, el artículo 48 del Tratado tiene efecto directo, sin perjuicio de que el apartado 3 del artículo 48 someta los derechos derivados de la libre circulación de los trabajadores a las limitaciones que los Estados miembros puedan imponer y que estén justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas. En consecuencia, los particulares podrán invocar ante los Tribunales nacionales los derechos que garantiza el artículo 48 cuando en el caso concreto el Estado miembro no puede basarse en tales limitaciones: véase la sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337), apartado 7.

25. En el caso de autos, sin embargo, y por las razones ya expuestas, no es posible afirmar que Portugal haya rebasado los límites de sus facultades discrecionales al negarse a disponer que una parte del examen de conducir tenga lugar en las autopistas, y, por lo tanto, la cuestión del efecto directo del punto 9 del Anexo II no se plantea. De este modo, a la vista de las conclusiones a las que he llegado, no resulta necesario responder a la cuarta cuestión planteada al Tribunal de Justicia.

Conclusión

26. En virtud de todo lo expuesto, mi opinión es que las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia por el Tribunal de Relação de Lisboa deberían recibir la siguiente respuesta:

«1) La normativa de un Estado miembro que atribuye el derecho exclusivo a dar clases de conducir en las vías de comunicación de cada municipio a las autoescuelas autorizadas al efecto y situadas en el correspondiente término municipal no es en sí misma incompatible con el apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE, en relación el párrafo segundo del artículo 5.

2) Las normas del Tratado relativas a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios no se aplican a una situación puramente interna a un Estado miembro, como es el caso del nacional de un Estado miembro que trabaja en una autoescuela radicada en el mismo y da clases de conducir a personas originarias de dicho Estado.

3) Todo Estado miembro debe velar por que las personas que preparan el examen de conducir por él regulado tengan la posibilidad de recibir clases de conducir en carreteras similares a aquéllas en las que el examen tenga lugar realmente, con independencia de que el examen se atenga o no plenamente a las exigencias previstas en el apartado 1 del artículo 6 y en el Anexo II de la Primera Directiva 80/1263/CEE del Consejo, de 4 de diciembre de 1980. Esta Directiva no impone ninguna otra obligación relacionada con el lugar donde se imparten las clases de conducir.»