CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GERHARD REISCHL presentadas el 12 de diciembre de 1978 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El apartado 1 del artículo 4 de la Ley neerlandesa por la que se regula el establecimiento de industrias (Vestigingswet bedrijven) de 1954 prevé que el ejercicio de determinadas actividades sin autorización de la Cámara de Comercio e Industria competente (Kamer van Koophandel en Fabrieken) podrá prohibirse por Decreto. Así se hizo, por medio de los artículos 19 y 27 del Decreto sobre establecimiento de empresas del ramo de la construcción (Vestigingsbesluit bouwnijverheidsbedrijven) de 1958, para las actividades de fontanero e instalador de conducciones de agua, así como mediante el artículo 7 del Decreto sobre establecimiento de empresas de calefacción y actividades conexas (Vestigingsbesluit verwarmings- en aanverwante bedrijven) de 1960 para la profesión de instalador de calefacción central. La letra c) del apartado 1 del artículo 15 de la citada disposición establece:

«El Ministerio de Economía, previa petición, eximirá de la prohibición contenida en un Decreto de establecimiento, para ejercer un oficio citado en dicho Decreto:

a) [...]

b) [...]

c) Cuando las disposiciones de una Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas en materia de establecimiento de personas físicas y sociedades en el territorio de un Estado miembro de la Comunidad Económica Europea o en materia de prestación de servicios por personas físicas y sociedades en dicho territorio impliquen la concesión de la exención.»

El demandante en el asunto principal, nacido en Urmond (Países Bajos) en 1939 y de nacionalidad neerlandesa, contrajo matrimonio el 30 de abril de 1962 en Dilsen (Stokkem, Bélgica) con una ciudadana belga y reside desde entonces en dicha localidad. Hasta el 13 de marzo de 1970, estuvo empleado como trabajador por cuenta ajena en la empresa propiedad de su suegro, dedicada a la instalación de calefacción central, fontanería e instalación y reparación de conducciones de agua y gas. Según dos certificados expedidos en 21 de

* Lengua original: alemán.

junio de 1976 por el Ministro belga de Clases Medias, con arreglo al apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 64/427/CEE del Consejo, de 7 de julio de 1964, relativa a las modalidades de medidas transitorias en el ámbito de actividades por cuenta propia de transformación correspondientes a las clases 23 a 40 de la CITI (Industria y artesanía) (DO 1964, 117, p. 1863; EE 06/01, p. 43), el demandante ejerció ininterrumpidamente desde el 13 de marzo de 1970, en Dilsen (Stokkem), como director de empresa independiente, las actividades de instalación de calefacción central y de instalaciones sanitarias.

Dado que el demandante pretendía ejercer en su lugar de nacimiento, Urmond, como empresario independiente, las actividades de instalación de calefacción central, fontanería y conducciones de agua, el 24 de junio de 1976 presentó ante la Kamer van Koophandel en Fabrieken voor de Mijnstreek te Heerlen (Cámara de Comercio e Industria de la región minera de Heerlen) una solicitud de exención con arreglo al apartado 1 del artículo 15 de la Vestigingswet bedrijven de 1954. El Secretario de Estado para Asuntos Económicos, mediante resolución de 31 de enero de 1977, denegó la solicitud del demandante en el procedimiento principal basándose en que, por ser nacional neerlandés, no podía ser considerado en los Países Bajos como beneficiario en el sentido de la letra a) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 64/429/CEE del Consejo. Después de haber sido denegada la reclamación administrativa presentada contra esta resolución por el demandante, mediante resolución del demandado de 15 de marzo de 1977 –resolución que no es objeto del procedimiento principal en la medida en que daba curso a la solicitud para examen por parte del Sociaal-Economische Raad (Consejo Económico y Social), con arreglo a la letra b) del apartado 1 del artículo 15 del Vestigingswet Bedrijven– el demandante, el 14 de abril de 1977, interpuso un recurso ante el College van Beroep voor het Bedrijfsleven, solicitando la anulación de la resolución impugnada y la concesión de la exención solicitada.

Mediante resolución de 9 de mayo de 1978, el College van beroep voor het Bedrijfsleven suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse la Directiva 64/427/CEE del Consejo, de 7 de julio de 1964, relativa a las modalidades de medidas transitorias en el ámbito de las actividades por cuenta propia de transformación correspondientes a las clases 23 a 40 de la CITI (Industria y artesanía) en el sentido de que también son "beneficiarios", a efectos del apartado 1 del artículo 1 de la Directiva, las personas que poseen exclusivamente la nacionalidad del Estado miembro de acogida y que siempre la han poseído?»

Sobre esta cuestión expondré el siguiente análisis:

1. Si partimos de los términos de la Directiva 64/427, vemos que el apartado 1 del artículo 1 delimita el círculo de beneficiarios por referencia al Título I de los Progra-

mas generales del Consejo, de 18 de diciembre de 1961, para la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios (DO 1962, 2, p. 32; EE 06/01, p. 3) y para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento (DO 1962, 2, p. 36; EE 06/01, p. 7). En ambos Programas se señala que los beneficiarios –por lo que respecta a las personas físicas, únicas que interesan en el presente procedimiento– son los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad, estableciéndose como único requisito que éstos residan dentro de la Comunidad o que deseen establecerse en el territorio de un Estado miembro para ejercer una actividad por cuenta propia. Como la Comisión ha señalado acertadamente, esta amplia delimitación del grupo de personas beneficiarias excluye una interpretación del Título I de ambos Programas en el sentido de que los nacionales de los Estados miembros que deseen establecerse o prestar servicios en el Estado cuya nacionalidad poseen, no forman parte de los beneficiarios. El hecho de que ambos Programas, como resulta del Título III de cada uno de ellos, se ocupen en primer lugar de la supresión progresiva de las restricciones a la libre prestación de servicios y al libre establecimiento de los extranjeros, y, por tanto, pretenden asegurar a los nacionales de los Estados miembros el mismo trato que a los propios nacionales, no cambia nada al respecto. En efecto, la definición del concepto de beneficiarios incluida en el Título I no contiene ninguna limitación en este sentido y, en el supuesto de que se hubiera deseado establecerla, tampoco podría recurrirse a ella para la delimitación del grupo de personas beneficiarias de la Directiva 64/427, pues ésta, como demuestran sus artículos 3 y 4, no se refiere precisamente al «trato nacional» de los nacionales de otros Estados miembros, sino a la consideración, no obstante lo dispuesto en el Derecho nacional, de determinados conocimientos y destrezas adquiridos mediante el ejercicio práctico y durante determinado período de tiempo de una profesión en otro Estado miembro, como requisito suficiente para incorporarse al ejercicio de la correspondiente actividad profesional en el Estado de acogida.

2. La interpretación extensiva del concepto de «beneficiarios», que resulta de los términos del apartado 1 del artículo 1 de la Directiva 64/427, en relación con el Título I del Programa general para la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios, tampoco está en contradicción con las disposiciones en la materia y los objetivos generales del Tratado CEE. El principio de la libre circulación, que el Tratado pretende realizar del modo más completo posible, tiene por objeto que todos los nacionales de cualquier Estado miembro puedan ejercer su actividad económica en cualquier lugar de la Comunidad que deseen, en el que se establezcan u ofrezcan la prestación de sus servicios. De este modo, el principio de la libre circulación es uno de los fundamentos del mercado común, como resulta de la letra c) del artículo 3 del Tratado. Cualquier discriminación de los nacionales de los Estados miembros por razón de su nacionalidad es absolutamente incompatible con este principio.

Entre las disposiciones del Tratado determinantes para la realización de la libre circu-

lación, también los términos de los artículos 48 (libre circulación de trabajadores) y 59 (libre prestación de servicios) son acordes con el referido objetivo del Tratado. Ambas disposiciones conceden a los nacionales de los Estados miembros completa libertad de circulación por lo que se refiere a la ocupación de un empleo o a la prestación de servicios en todo el mercado común, sin distinción de nacionalidad o lugar en que se ejerce la actividad. Por el contrario, los términos del apartado 1 del artículo 52 dan lugar a ciertas dudas, ya que prevé la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento sólo para el de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Sin embargo, igual que la Comisión, opino que no hay que ver en esta redacción que se aparta de los artículos 48 y 59, una excepción a los principios fundamentales del Tratado. En todo caso, no se puede interpretar el apartado 1 del artículo 52, que, por lo demás, no impide en absoluto, más allá de sus términos, la garantía de la libertad de establecimiento, en el sentido de que autoriza las discriminaciones de los nacionales de los Estados miembros con total independencia de las circunstancias; esta interpretación violaría uno de los principios fundamentales del Tratado. Ello fue expresado con toda claridad por el Abogado General Sr. Mayras en sus conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 28 de abril de 1977, Thieffry (71/76, Rec. pp. 780 y ss., especialmente p. 792), en las que criticaba en los siguientes términos una sentencia de la Cour d'appel de París, que había defendido la opinión de que las disposiciones del Tratado sobre la libertad de establecimiento no eran aplicables a un nacional francés que deseaba establecerse en Francia:

«Esta sentencia me parece aberrante. Ignora por completo los objetivos del Tratado y, en particular, de su artículo 52, que hace del libre establecimiento uno de los principios fundamentales del mercado común. A mi entender, denegar a un nacional francés –aunque sea naturalizado– el derecho a establecerse en el país del que se ha hecho ciudadano constituye una infracción manifiesta del artículo 52, cuya finalidad consiste en permitir a cualquier nacional de un Estado miembro ejercer su actividad profesional en cualquier Estado de la Comunidad y, en primer lugar, en el Estado cuya nacionalidad ha adquirido.»

No puedo sino adherirme a esta opinión y llegar con ello a la conclusión de que el artículo 52 del Tratado no se opone a una interpretación de la Directiva 64/427 en el sentido de que las personas que poseen la nacionalidad del Estado de acogida también pertenecen a la categoría de beneficiarios.

3. La siguiente consideración demuestra que otra interpretación no puede ser correcta, sino que llevaría a una grave discriminación del demandante, violando uno de los principios fundamentales del Tratado. El demandante, después de haber aprendido en los Países Bajos el oficio de ajustador, contrajo matrimonio, a la edad de 23 años, con una ciudadana belga y desde entonces reside en Dilsen (Stokkem). Después de haber estado empleado, en primer lugar, como trabajador asalariado en la empresa de su suegro, que era una empresa de instalación de calefacción central, fontanería e instalación y reparación de conducciones de agua y gas, desde marzo de 1970 ejerció

ininterrumpidamente en Dilsen, como director de una empresa independiente, las actividades de instalación de calefacción central y de instalaciones sanitarias. Cuando, en junio de 1976, solicitó en los Países Bajos la exención para poder ejercer, como empresario independiente, la profesión de instalación de calefacción central, fontanería e instalación de conducciones de agua, su centro de actividad se encontraba desde hacía quince años en Bélgica, donde había aprendido su oficio y donde había ejercido durante más de seis años como empresario independiente, actividad que desea en la actualidad ejercer en los Países Bajos. Así pues, se encontraba y se encuentra en la misma situación que un nacional belga con el mismo pasado. Sería realmente absurdo que se tuviera que tratar al demandante, sólo por su nacionalidad neerlandesa, de un modo distinto que a un nacional belga o de otro Estado miembro que se encontrara en la misma situación. Semejante proceder constituiría una evidente discriminación del demandante exclusivamente por razón de su nacionalidad, discriminación que sería absolutamente incompatible con los principios del Tratado. Con razón señala la Comisión que, si se siguiera la interpretación que defiende el Gobierno neerlandés, la libre circulación de todos los que hayan hecho uso de su derecho a ésta y que hayan aprendido o ejercido otra profesión en el Estado miembro en el que se establecieron, quedaría prácticamente limitada en la medida en que ya no podrían volver a su Estado de origen sin tropezar con dificultades para el ejercicio de su nueva profesión. Lo mismo sucedería con los hijos que se hubieran trasladado con sus padres a otro Estado miembro y que hubieran aprendido *en éste* su profesión.

4. No puedo compartir el temor del Gobierno neerlandés de que, el aplicar también a los nacionales del Estado de acogida la normativa de los artículos 3 y 4 de la Directiva 64/427, podría llevar a eludir las disposiciones especiales del Estado de acogida para el ejercicio de determinadas profesiones. Los requisitos para el reconocimiento de un ejercicio profesional equivalente en otro Estado miembro, por lo que respecta a su duración y a la posición exigida, no se cumplen fácilmente y, desde luego, no los reúne cualquiera, de manera que no es previsible que un número significativo de nacionales del Estado de acogida puedan utilizar esta vía para eludir las normas nacionales sobre formación y exámenes.

5. Por consiguiente, propongo que se conteste a la cuestión planteada del modo siguiente:

La Directiva 64/427/CEE del Consejo, de 7 de julio de 1964, debe interpretarse en el sentido de que también son «beneficiarios», a efectos del apartado 1 del artículo 1 de esta Directiva, las personas que poseen exclusivamente la nacionalidad del país de acogida y siempre la han poseído.