SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 4 de abril de 1974 *

En el asunto 167/73,

Comisión de las Comunidades Europeas, representadas por su Consejero Jurídico, Sr. Marc Sohier, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Consejero Jurídico de la Comisión, Sr. Pierre Lamoureux, 4, boulevard Royal,

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por el Sr. Robert Luc, Embajador, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo, la sede de la Embajada de Francia,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que, al no modificar, en lo que respecta a los nacionales de otros Estados miembros, la disposición del párrafo segundo del artículo 3 de la Ley de 13 de diciembre de 1926 por la que se aprueba el Código de trabajo marítimo, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del Tratado CEE en materia de libre circulación de trabajadores y, en particular, de los artículos 1, 4 y 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77),

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt, Presidente; A.M. Donner, M. Sørensen, Presidentes de Sala; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (Ponente), P. Pescatore, H. Kutscher, C.Ó Dalaigh, A.J. Mackenzie Stuart, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Reischl;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Considerando que, mediante escrito presentado el 14 de septiembre de 1973, la Comisión interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 169 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, con el fin de que se declare que, al no suprimir, en lo que respecta a los nacionales de otros Estados miembros, la disposición del párrafo segundo del artículo 3, de la Ley francesa de 13 de diciembre de 1926, por la que se aprueba el Código de trabajo marítimo, modificado por el Decreto Legislativo nº 58-1358, de 27 de diciembre de 1958, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación de los trabajadores y de los artículos 1, 4 y 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO l 257, p. 2; EE 05/01, p. 77).

2 Considerando que, según el párrafo segundo del artículo 3 de la citada Ley, el personal de un buque debe ser de nacionalidad francesa, en una proporción definida por Orden del Ministro de la Marina Mercante;

3 que, mediante Orden Ministerial de 21 de noviembre de 1960 (DO de la República Francesa de 1 de diciembre de 1960, p. 10770), modificada por la de 12 de junio de 1969 (DO de la República Francesa de 13 de junio de 1969, p. 5923), se decidió que, salvo excepciones individuales acordadas por las autoridades administrativas territoriales competentes, los empleos de puente, de máquinas y del servicio radio-eléctrico a bordo de los buques mercantes, de pesca o de recreo, están reservados a las personas de nacionalidad francesa, así como los empleos del servicio general en la proporción de tres por cada cuatro.

4 Considerando que, según la Comisión, el párrafo segundo del artículo 3, en la medida en que afecta a los nacionales de otros Estados miembros, es incompatible con el artículo 48 del Tratado, a cuyo tenor la libre circulación de los trabajadores supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo;

5 que, según la Comisión, el mantenimiento de la disposición impugnada también es incompatible con el Reglamento nº 1612/68 y, más especialmente, con su artículo 4, según el cual las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limiten el empleo de los extranjeros, en número o en porcentaje, por empresa, por rama de actividad, por región o a escala nacional, no son aplicables a los nacionales de otros Estados miembros.

6 Considerando que el Gobierno de la República Francesa alega, en primer lugar, que la Comisión no justifica su interés en ejercitar la acción, puesto que, pese al mantenimiento de la disposición normativa controvertida, en su aplicación no se produce ninguna discriminación entre los nacionales franceses y los de otros Estados miembros, habida cuenta de que las instrucciones dadas verbalmente a los administradores de los servicios marítimos ordenan «tratar a los nacionales de la Comunidad como a los franceses», de manera que estos nacionales no están «obligados a iniciar un procedimiento ni a someterse a plazos para obtener, como excepción, el derecho de ocupar un empleo»;

7 que, ello no obstante, el Gobierno de la República Francesa considera que, sin estar obligado a ello por las disposiciones del Tratado, exime a los nacionales de los Estados miembros de la diferencia de trato prevista en el texto de la Ley citada;

8 que, en efecto, dicho Gobierno mantiene que las normas del Tratado en materia de libre circulación de los trabajadores no han de aplicarse al sector de los transportes y, en todo caso, al sector de los transportes marítimos, hasta tanto que el Consejo no lo haya decidido así, conforme al apartado 2 del artículo 84 del Tratado;

9 que, según resulta de la letra e) del artículo 3 y del artículo 74 del Tratado, las reglas de éste relativas al conjunto de las actividades económicas cubiertas por el mismo, y especialmente los artículos 48 al 51, sólo se aplican a los transportes en el marco de una política común;

10 que corresponde exclusivamente al Consejo decidir acerca de la aplicación de esta política, conforme al procedimiento previsto, a este fin, por el artículo 75;

11 que esto es así, con mayor motivo, respecto de los transportes marítimos, excluidos de la aplicación de los artículos 74 a 84 del Tratado, en virtud de lo establecido en el apartado 2 del artículo 84, en cuanto establece solamente que el Consejo, por unanimidad podrá decidir en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea;

12 que, por último, los aspectos especiales de los transportes que el artículo 75 obliga a tener en cuenta, hacen imposible la aplicación a los mismos de un gran número de disposiciones el Tratado relativas al conjunto de las actividades económicas y, con mayor motivo, a los transportes marítimos y aéreos.

A. Sobre la admisibilidad del recurso

13 Considerando que el Gobierno de la República Francesa ha negado la existencia de un interés en ejercitar la acción por parte de la Comisión;

14 que esta excepción puede ser examinada, bien en relación con la admisibilidad del recurso, bien como tendente a negar la existencia del incumplimiento alegado.

15 Considerando que, en el ejercicio de las competencias que le otorgan los artículos 155 y 169 del Tratado, la Comisión no necesita demostrar la

existencia de un interés en ejercitar la acción puesto que, en el interés general comunitario, la misma tiene por misión, de oficio, velar por la aplicación del Tratado por parte de los Estados miembros e instar la declaración de la existencia de incumplimientos eventuales a las obligaciones que derivan de aquél, con vistas a poner fin a los mismos;

16 que ha lugar a admitir el recurso.

B. Sobre la interpretación del apartado 2 del artículo 84 del Tratado

17 Considerando que, para determinar si en el ámbito de los transportes los Estados miembros están sujetos a las obligaciones previstas en los artículos 48 a 51 del Tratado, debe tenerse en cuenta el lugar que ocupa el Título IV de la Segunda Parte del Tratado, relativa a los transportes, en el sistema general de éste, y el del apartado 2 del artículo 84, en este Título;

18 que, según el artículo 2 del Tratado, situado a la cabeza de los principios generales que lo rigen, la Comunidad tiene por misión promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros;

19 que el establecimiento del mercado común se refiere, por tanto, a la totalidad de las actividades económicas en la Comunidad;

20 que la «Segunda Parte» del Tratado, consagrada a los fundamentos de la Comunidad, tiene por objeto esencial establecer las bases de ese mercado común, a saber, por una parte, la libre circulación de mercancías (Título I) y, por otra parte, la libre circulación de las personas, de los servicios y de los capitales (Título III);

21 que, concebidas para ser aplicables al conjunto de las actividades económicas, estas reglas fundamentales sólo pueden descartarse en virtud de disposiciones expresas del Tratado;

22 que tal excepción constituye, especialmente, el objeto del apartado 2 del artículo 38, según el cual las reglas previstas para el establecimiento del

mercado común son aplicables a los productos agrícolas, salvo disposición en contrario contenida en el Título II de esta misma parte;

23 que, en lo referente a los transportes, objeto del Título IV de esta misma parte, conviene por tanto averiguar, situando el apartado 2 del artículo 84 en el marco de ese Título, si las disposiciones de este último implican tal excepción.

24 Considerando que, al mencionar los objetivos del Tratado, el artículo 74 se remite a las disposiciones de los artículos 2 y 3, a cuya efectividad concurren en primer lugar las disposiciones fundamentales aplicables al conjunto de la actividad económica;

25 que las normas relativas a la política común de los transportes, lejos de descartar esas reglas fundamentales, tienen por objeto ponerlas en práctica y completarlas a través de acciones comunes;

26 que, por tanto, en la medida en que esos objetivos pueden ser alcanzados por dichas normas generales, éstas deben tener aplicación.

27 Considerando que, dado que los transportes se materializan principalmente en prestaciones de servicios, se ha estimado necesario someterlos en esta materia a un régimen especial, habida cuenta de los aspectos particulares de esta rama de actividad;

28 que, con tal fin, el apartado 1 del artículo 61 prevé una excepción expresa, según la cual la libre circulación de los servicios en materia de transportes «se regirá por las disposiciones del Título relativo a los transportes», confirmando así que, en la medida en que no están previstas excepciones, deben aplicarse las normas generales del Tratado.

29 Considerando que el artículo 84, en su apartado 1, establece que las disposiciones del Título relativo a los transportes se aplican a los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable;

30 que, en su apartado 2, prevé que, en lo que respecta a los transportes marítimos, el Consejo podrá decidir si podrán adoptarse disposiciones apropiadas, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento;

31 que, lejos de excluir la aplicación del Tratado en estas materias, dicho precepto prevé solamente que las disposiciones específicas del Título relativo a los transportes no se aplicarán a las mismas de pleno Derecho;

32 que, por tanto, si bien en virtud del apartado 2 del artículo 84 los transportes marítimos y aéreos están sustraídos a las normas del Título IV de la Segunda Parte del Tratado, relativas a la política común de los transportes, en tanto en cuanto el Consejo no decida otra cosa, aquéllos quedan sometidos a las reglas generales del Tratado, de igual modo que los demás medios de transporte;

33 que de ello se deduce que la aplicación de los artículos 48 a 51 al ámbito de los transportes marítimos, constituye para los Estados miembros una obligación y no una mera facultad.

C. Sobre la existencia de un incumplimiento

34 Considerando que, al oponer la falta de interés de la Comisión en ejercitar la acción, el Gobierno de la República Francesa niega la existencia, en el caso debatido, de un incumplimiento resultante del solo hecho de mantener la norma controvertida en el ordenamiento jurídico nacional, sin que se tome en consideración la aplicación que de la misma se haga en la práctica.

35 Considerando que una apreciación correcta de la situación jurídica habría debido llevar a las autoridades francesas a la conclusión de que, dado que son directamente aplicables en el ordenamiento jurídico de todo Estado miembro las disposiciones del artículo 48 del Tratado y del Reglamento nº 1612/68 y puesto que el Derecho comunitario tiene primacía sobre el Derecho nacional, dichas disposiciones generan en favor de los interesados, derechos que las autoridades nacionales deben respetar y salvaguardar, y que, por ello, toda disposición contraria del Derecho interno deviene inaplicable frente a aquéllos.

36 Considerando que en respuesta a un escrito de requerimiento conforme al párrafo primero del artículo 169 del Tratado, dirigido el 8 de octubre de 1971 por la Comisión al Gobierno francés, éste recordó, en otro escrito de 30 de noviembre de 1971, que ya había expuesto varias veces su intención de proceder a la revisión del párrafo segundo del artículo 3, del Código del trabajo marítimo;

37 que, en este mismo escrito, dicho Gobierno se declaró dispuesto a presentar el necesario proyecto de ley en el período parlamentario 1972/1973;

38 que, como consecuencia del dictamen motivado de la Comisión de 15 de diciembre de 1972, el Gobierno francés hizo saber que había presentado al Parlamento el proyecto de ley aludido y que haría todo lo posible para que fuera aprobado;

39 que se desprende de la exposición de motivos del proyecto de ley presentado a la Asamblea Nacional el 7 de diciembre de 1972, que el Gobierno «desea [...] modificar el Código de trabajo marítimo a fin de suprimir las discriminaciones que subsisten en detrimento de los nacionales de los Estados miembros de la Comunidad»;

40 que según resulta, tanto de los debates ante este Tribunal como de las posiciones manifestadas en el curso de los trabajos parlamentarios, en el actual estado de cosas la libre circulación de los trabajadores en el sector de que se trata continúa siendo considerada por las autoridades francesas dependiente de su voluntad unilateral y no jurídicamente obligatoria;

41 que de ello se desprende que, si bien la situación jurídica objetiva es clara, en el sentido de que el artículo 48 y el Reglamento nº 1612/68 son directamente aplicables en el territorio de la República Francesa, no es menos cierto que el mantenimiento, en estas condiciones, del texto del Código de trabajo marítimo da lugar a una situación de hecho ambigua al mantener, para los sujetos de derecho afectados, un estado de incertidumbre en cuanto a las posibilidades de que disponen de invocar el Derecho comunitario;

42 que esta inseguridad resulta reforzada por el carácter interno y verbal de las instrucciones, puramente administrativas, que excluyen la aplicación de la ley nacional.

43 Considerando que la libre circulación de las personas y, en particular, de los trabajadores, constituye uno de los fundamentos de la Comunidad, según se desprende tanto de la letra c) del artículo 3 del Tratado como del lugar que ocupan los artículos 48 a 51 en la Segunda Parte del mismo;

44 que ello implica, según el apartado 2 del artículo 48, la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad, cualquiera que sea su naturaleza o gravedad, entre los trabajadores de los Estados miembros, en lo relativo al empleo, la retribución y las otras condiciones de trabajo;

45 que el carácter absoluto de esta prohibición tiene por efecto, no solamente el de permitir en cada Estado a los nacionales de otros Estados miembros un acceso igualitario al empleo, sino también, conforme a la finalidad contemplada por el artículo 117 del Tratado, garantizar a los nacionales que no sufrirán las consecuencias desfavorables que podrían resultar de la oferta o de la aceptación, por nacionales de otros Estados miembros, de condiciones de empleo o de retribución menos ventajosas que las que están en vigor en el Derecho nacional, por estar prohibidas tal oferta o tal aceptación;

46 que resulta pues del carácter general de la prohibición de discriminaciones contemplada en el artículo 48 y del objetivo perseguido por su abolición, que las mismas están prohibidas aun cuando sólo constituyan un obstáculo de importancia secundaria, en lo que atañe a la igualdad en el acceso al empleo y a las otras condiciones de trabajo;

47 que la inseguridad creada por el mantenimiento sin modificación del texto del artículo 3 del Código de trabajo marítimo constituye un obstáculo de esa clase;

48 que de ello se desprende, que al mantener sin modificación, en estas circunstancias, en lo que respecta a los nacionales de otros Estados miembros, las prescripciones del párrafo segundo del artículo 3 del Código de trabajo marítimo, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 48 del Tratado y del artículo 4 del Reglamento nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968.

Costas

49 Considerando que, a tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado;

50 que, en el presente caso, han sido desestimados los motivos formulados por la República Francesa;

51 que, por tanto, debe ser condenada en costas;

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que, al mantener sin modificación, en lo que respecta a los nacionales de otros Estados miembros, las prescripciones del párrafo segundo del artículo 3 del Código de trabajo marítimo, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 48 del Tratado y del artículo 4 del Reglamento n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968.**

2) **Condenar en costas a la República Francesa**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher Ó Dalaigh Mackenzie Stuart

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de abril de 1974.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt