CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. FEDERICO MANCINI

presentadas el 18 de junio de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el marco de un procedimiento penal en materia de ejercicio ilegal de la actividad de entrenador de fútbol, el Tribunal de grande instance de Lille solicita a este Tribunal que decida si los artículos 48 a 51 del Tratado exigen que los actos administrativos de los Estados miembros, que inciden en las libertades y en los derechos que garantizan, reúnan determinadas condiciones mínimas y, en particular, estén provistos de una motivación expresa.

El Sr. Georges Heylens, nacional belga, es titular en su país de un diploma de entrenador de fútbol que le fue expedido el 18 de junio de 1977 por la Escuela de Entrenadores de la Union royale belge des sociétés de football association. Durante la temporada deportiva 1984-1985, fue contratado por el «Lille Olympic Sporting Club» («LOSC»), cuyo equipo juega en la primera división francesa. La sociedad intentó enseguida regularizar la situación del nuevo entrenador, pero, mediante carta de 8 de enero de 1985, el Ministerio para la Juventud y los Deportes informó al interesado de que la comisión nacional de convalidaciones había emitido un dictamen negativo sobre la convalidación de su diploma por estar desprovisto de un valor igual al del título francés correspondiente y le instó a abstenerse de cualquier enseñanza remunerada en Francia.

Sin embargo, el Sr. Heylens no dejó de entrenar al equipo de Lille y desobedeció al requerimiento que le fue notificado posteriormente por la Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (en lo sucesivo, «Unectef»). Esta última se querelló entonces contra él, así como contra los responsables del LOSC, ante el Tribunal de grande instance de Lille acusándole de los delitos tipificados en el artículo 43 de la Ley nº 84-610 de 16 de julio de 1984 (JORF de 17.7.1984, p. 2288), y en el artículo 259 del Código Penal, relativo a la usurpación de títulos.

Mediante resolución de 4 de julio de 1986, el Tribunal suspendió el pronunciamiento y, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, dirigió a este Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«El hecho de que para ejercer las funciones remuneradas de entrenador de un equipo deportivo (artículo 43 de la Ley de 16 de julio de 1984) se exija la posesión de un diploma francés o de un diploma extranjero convalidado por una comisión que resuelve mediante dictamen no motivado y contra el cual no se prevé ningún recurso específico, ¿constituye una limitación a la libre circulación de trabajadores definida en los artículos 48 a 51 del Tratado CEE, a falta de directiva aplicable a esta profesión?»

Durante el presente procedimiento, han presentado observaciones escritas la asociación demandante, los inculpados, la República

* Traducido del italiano.

Francesa, el Reino de Dinamarca y la Comisión de las Comunidades Europeas. Con excepción del Gobierno de París, han intervenido, asimismo, todos en la vista.

2. A fin de comprender mejor el problema que se somete a este Tribunal, es útil recordar la normativa francesa relativa al reconocimiento del diploma extranjero de entrenador de fútbol. Está contenida en primer lugar en el decreto de 30 de julio de 1965, relativo a la lista de diplomas que dan derecho al ejercicio de la profesión de educador físico o deportivo, del Secretario de Estado para la Juventud y los Deportes (JORF de 26.10.1965, p. 9457). En efecto, su artículo 6 prevé que una comisión nacional examine las solicitudes de los titulares de diplomas expedidos en el extranjero; la autoridad competente para resolver es, sin embargo, el mismo Secretario de Estado que adopta medidas individuales «hasta que no se celebren acuerdos en la materia con los países interesados».

El ejercicio ilegal de la actividad de entrenador está además sancionado con multa (6 000 a 50 000 FF) y/o con prisión (seis meses a un año) por el artículo 43 de la Ley nº 84/610 de 16 de julio de 1984. El párrafo 1 establece que «con excepción de los agentes del Estado para el ejercicio de sus funciones, nadie puede enseñar de manera remunerada actividades físicas y deportivas a título de ocupación principal o secundaria, de manera regular o temporal, ni usar el título de profesor, de entrenador, de monitor, de educador o cualquier otro título similar, si no es titular de un diploma que certifique su cualificación y su aptitud para estas funciones. Este diploma es un diploma francés definido y expedido o expedido mediante convalidación por el Estado, tras dictamen de tribunales cualificados, o bien un diploma extranjero convalidado».

3. Conviene señalar en primer lugar que, mediante cartas de 13 de junio y de 19 de agosto de 1985, el Secretario de Estado para la Juventud y los Deportes informó al Sr. Heylens de que había reconocido la equivalencia su diploma tras un nuevo examen efectuado por la comisión especial. El Gobierno francés, al que debemos la información, admitió sin embargo que, operando *ex nunc*, este reconocimiento no incide sobre la existencia eventual del ilícito penal. El problema suscitado por los jueces de Lille (a los que corresponde en cualquier caso apreciar si la interpretación solicitada al Tribunal de Justicia conserva un interés para su decisión) sigue siendo, pues, plenamente actual.

Para suministrar a estos Jueces una respuesta verdaderamente útil es indispensable, sin embargo, modificar en alguna medida la cuestión que se formula. En efecto, con arreglo a la vigente legislación francesa, no es exacto afirmar que es la «comisión de convalidaciones» la que decide sobre las solicitudes de reconocimiento de diplomas extranjeros. El citado artículo 6 del susodicho decreto establece, por el contrario, que las decisiones relativas a estas solicitudes se adoptarán, tras examen efectuado por la Comisión, «par le secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports». El dictamen de la comisión, que aparece como un simple acto preparatorio de la medida definitiva, está desprovisto pues de efectos externos y como tal no puede incidir en la situación de los interesados.

Si así es y si es cierto que el demandante tiene derecho a utilizar contra el acto del Ministro las vías de recurso normales previstas en el ordenamiento jurídico francés, el hecho de que el dictamen no obligatorio de la Comisión no sea susceptible de recurso

no es contrario de ninguna manera al Derecho comunitario. Al destacar este detalle, el tribunal de Lille nos plantea pues un problema inexistente, y esto obliga a ampliar el alcance de su solicitud formulándola en los términos que hemos empleado al principio. Debe entenderse que está destinada a dejar establecido si la normativa comunitaria en materia de circulación de personas exige el respeto de determinadas condiciones mínimas, entre ellas una motivación explícita, en las decisiones nacionales que afectan a los derechos atribuidos a los emigrantes.

4. Tal como se sabe, las normas comunitarias de las que se trata se contienen en los artículos 48 a 58 del Tratado y, en lo que se refiere especialmente a los trabajadores asalariados, en el Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968 (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77). El artículo 45 de este Reglamento dispone que la Comisión presentará al Consejo «propuestas tendentes, en las condiciones previstas en el Tratado, a la supresión de las restricciones para el acceso al empleo de los trabajadores nacionales de los Estados miembros, en la medida en que la ausencia de mutuo reconocimiento de diplomas, certificados u otros títulos nacionales pueda obstaculizar la libre circulación de los trabajadores». En el sector que consideramos como en otros, no se ha adoptado todavía ninguna directiva, instrumento mediante el cual el Consejo debe proceder a la supresión así deseada. ¿Se puede deducir de ello que las restricciones existentes en los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales son legales? ¿Se puede afirmar, más precisamente, que los Estados miembros tienen derecho a exigir un diploma expedido por sus administraciones, excluyendo la validez de los títulos obtenidos en el país de procedencia o en un tercer Estado, pero perteneciente a la Comunidad?

Me parece que la respuesta sólo puede ser negativa y se impone en virtud de tres principios explícitamente enunciados por el Tratado o deducidos por la jurisprudencia que lo ha interpretado:

a) la obligación que impone a los Estados miembros de abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de sus fines (párrafo 2 del artículo 5);

b) la prohibición general de discriminación establecida en el artículo 7;

c) el efecto directo de los preceptos que, en aplicación de esta norma, establecen la abolición de los límites puestos a la circulación de personas y servicios.

En estas dos últimas cuestiones, las sentencias de este Tribunal son bastante numerosas en lo sucesivo: véanse, en particular, las de 21 de junio de 1974 (Reyners, 2/74, Rec. 1974, p. 631, apartado 32), de 3 de diciembre de 1974 (Van Binsbergen, asunto 33/74, Rec. 1974, p. 1299, apartados 24 a 27), de 12 de diciembre de 1974 (Walrave, 36/74, Rec. 1974, p. 1405, apartados 4 a 6), de 28 de junio de 1977 (Patrick, 11/77, Rec. 1977, p. 1199, apartados 9 a 13), de 7 de febrero de 1979 (Auer, 136/78, Rec. 1979, p. 437, apartado 24) y de 12 de julio de 1984 (Klopp, 107/83, Rec. 1984, p. 2971, apartado 11).

Por consiguiente, debe excluirse la facultad de negar *sic et simpliciter* la validez de los títulos obtenidos fuera de las fronteras nacionales, pero dentro de la Comunidad. Por el contrario, los Estados deben reconocer desde ahora que estos títulos son válidos, al menos cuando garantizan la posesión de cualificaciones equivalentes a las competencias certificadas por los documentos nacionales correspondientes (así, además, sentencia de 28 de abril de 1977, Thieffry, 71/76,

Rec. 1977, p. 765, apartado 19). Tal como observan los Gobiernos francés y danés, la ausencia de directivas que regulen la convalidación de diplomas tendrá entonces un único efecto: dejará a los Estados el poder de regular de manera autónoma los procedimientos de la convalidación. Sin embargo, es indiscutible que este poder crea objetivamente una discriminación respecto a los titulares de diplomas extranjeros. De ahí se deduce que, para no incrementar la desventaja de éstos y, por consiguiente, para no entrar en conflicto con el Derecho comunitario, las normas establecidas por los Estados deberán reunir dos condiciones: exigir el mínimo indispensable, es decir, establecer mecanismos que se limiten a comprobar si los conocimientos del demandante son comparables a los que demuestra el título nacional, y acompañarlos de todas las garantías que permitan al demandante hacer uso de su libertad de circulación.

5. Sentadas estas premisas, vamos a la cuestión del Juez *a quo* tal como nos ha parecido necesario volverla a formular: ¿se puede decir que una normativa que permita la adopción de medidas semejantes a la decisión controvertida permanece en los límites del poder reservado hasta ahora a los Estados? El problema se plantea especialmente a propósito de una característica evidente del acto en cuestión: la falta absoluta de motivación. La carta de 8 de enero de 1985 se refiere, en efecto, a un «dictamen desfavorable» emitido por la comisión nacional de convalidaciones, pero no enuncia, ni siquiera en forma de remisión, las razones que la han conducido a expresarse en sentido negativo. Tampoco ha sido posible saber si, durante el procedimiento, se han expresado estas razones en un texto sometido al Secretario de Estado y utilizado por éste para redactar la diligencia final.

Evidentemente, las opiniones de las partes son contrapuestas. El Sr. Heylens se pronuncia por la incompatibilidad con el Derecho comunitario del procedimiento previsto por el Decreto de 30 de julio de 1965, criticando la facultad que da este último a la Administración de no convalidar un diploma deportivo concedido por otros Estados miembros. Para demostrar que el carácter de la decisión es arbitrario incluso desde el punto de vista técnico, el acusado observa después, con términos de los que lo responsabilizamos plenamente, que «el fútbol belga de alto nivel es por lo menos equivalente al fútbol francés del más alto nivel». Por último, sospecha que el hecho de no establecer la obligación de motivos es una triquiñuela «corporativa» concebida para proteger a los entrenadores franceses contra la «competencia extranjera».

Por su parte, el Gobierno de París insiste en el hecho de que el Sr. Heylens goza de una garantía precisa: impugnar el acto ante el organismo competente o alegar la invalidez ante el Juez penal para que se pronuncie sobre la cuestión o someterla a título prejudicial al Juez administrativo. El Gobierno danés es más prudente. La ausencia de motivación, afirma, no está hecha ciertamente para facilitar el control jurisdiccional de la legalidad de la medida; pero aunque es criticable, este defecto no llega a infringir las normas comunitarias en materia de libre circulación de personas.

Para terminar, la Comisión señala que cuando, como en el caso de autos, se pone en entredicho una libertad fundamental garantizada por el Tratado, la normativa interna debe cumplir por lo menos dos condi-

ciones: poner al interesado en condiciones de conocer las razones del rechazo opuesto a su solicitud y facultarlo para intentar un «recurso contencioso» contra la Administración.

6. Personalmente, ponemos en duda que, a la luz del ordenamiento jurídico francés, el acto por el cual se rechaza la convalidación de un diploma deportivo extranjero escape a la obligación de motivación (véase la Ley nº 79-587 de 21 de julio de 1979 y las Circulares del Primer Ministro de 31 de agosto de 1979 y de 10 de enero de 1980, respectivamente en JORF 1979, p. 1711 y 2146; 1980, p. 465). Sin embargo, corresponde al tribunal de Lille verificar si nuestra impresión es correcta y, en caso afirmativo, si la materia está regulada por una práctica *contra legem*. Tal como se ha precisado hasta aquí, nuestra tarea es diferente: consiste en establecer si una normativa nacional que no obligue a la Administración a motivar su rechazo, pero le faculte para ello, es contraria o no al Derecho comunitario.

En mi opinión, existe un conflicto, y para convencerse de ello basta considerar la realidad que es requisito de la «garantía precisa» en la que se basa el Gobierno de París. El hecho de que la decisión relativa a la equivalencia del diploma pueda adoptarse sin motivación sitúa en efecto al interesado ante una difícil elección: recurrir al Juez competente del país al que se ha trasladado, ya sea para conocer las razones (hipotéticamente las más banales y evidentes) que han incitado a denegarle la convalidación o, en la imposibilidad de apreciar la conformidad a derecho del acto, renunciar a hacer uso de los recursos que se le reconocen, evitando así el riesgo de un proceso costoso y de una salida absolutamente imprevisible para él.

Ahora bien, este dilema supone sin duda una agravación injustificada de la situación ya de por sí discriminatoria, y en este caso de forma inevitable, que la falta de directiva crea entre entrenadores nacionales y extranjeros. Sin embargo, su más seria consecuencia es alterar, frente al extranjero, las apreciaciones normales, digamos que incluso el cálculo normal de costes y beneficios, de las que los titulares de garantías jurisdiccionales hacen depender en la práctica el ejercicio de las mismas. Afirmar, como hace Francia, que en caso de recurso la Administración debe expresar los motivos de su rechazo es justo pero asimismo insuficiente porque, sin tener conocimiento de estos motivos, el nacional de otro Estado miembro no tiene libertad para decidir si hará uso de su derecho a recurrir.

Por otra parte, la alteración y el aumento de discriminación así caracterizados no pueden no incidir en la libertad de circulación del entrenador inmigrado (basta considerar que su renuncia eventual a actuar en los tribunales implica en sustancia la decisión de alejarse del país de acogida), y si esto es exacto, nos parece evidente que los artículos 48 a 51 del Tratado implican para los Estados miembros la obligación de impedir estas consecuencias imponiendo a sus autoridades que motiven los actos por los que niegan la validez del título extranjero.

La Directiva del Consejo, de 25 de febrero de 1964, relativa al desplazamiento y a la residencia de extranjeros (DO 56, p. 850; EE 05/01, p. 36), confirma el razonamiento seguido hasta ahora, en particular, en lo que se refiere a la insuficiencia de la única protección jurisdiccional. En efecto, su artículo

8 exige que los Estados miembros garanticen a todos los ciudadanos comunitarios el acceso a los mismos recursos de que disponen sus nacionales; sin embargo, el artículo 6 añade que «las razones de orden público, seguridad o salud públicas, en que se base la decisión [desfavorable que les concierne directamente a los primeros] serán puestas en su conocimiento [...] a menos que ello sea contrario a la seguridad del Estado». Es asimismo significativo que las sentencias de 28 de octubre de 1975 (Rutili, 36/75, Rec. 1975, p. 1219, apartados 36 a 39), de 22 de mayo de 1980, (Santillo, 131/79, Rec. 1980, p. 1585, apartados 14 y 19) y de 18 de mayo de 1982 (Adoui y Cornuaille, asuntos acumulados 115 y 116/81, Rec. 1982, p. 1665, apartado 13) destaquen la «doble garantía» exigida por estas normas.

En la vista, el agente del Gobierno danés utilizó como argumento el citado artículo 6 para afirmar que el legislador comunitario *dixit ubi voluit* y, por consiguiente, que no existe obligación de motivar cuando, como en el caso de autos, no se prevé expresamente. Sin embargo, el argumento carece de valor y esto no sólo porque niega radicalmente la misma posibilidad de interpretar las normas de manera sistemática. En efecto, para sostenerse, este argumento debería verse apoyado por una segunda prueba; pues desde el momento en que no existe directiva que se refiera a los entrenadores de fútbol, falta la base de la que se podría deducir eventualmente que *ubi tacuit* el legislador *noluit*.

7. Por todas las consideraciones que preceden, proponemos a este Tribunal que responda de la manera siguiente a la cuestión que le ha sido remitida por el Tribunal de grande instance de Lille mediante resolución de 4 de julio de 1986, en el marco del procedimiento penal emprendido contra el Sr. Georges Heylens y otros:

«Los artículos 7 y 48 a 51 del Tratado CEE deberán interpretarse en el sentido de que es incompatible con ellos cualquier ley o práctica administrativa nacional que permita rechazar sin obligación de motivación la convalidación de un diploma de entrenador de fútbol expedido por otro Estado miembro excluyendo así a su titular del ejercicio de la actividad en cuestión.»