CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 28 de enero de 1993 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. En el presente asunto, el Netherlands College van Beroep voor het Bedrijfsleven (en lo sucesivo, «College van Beroep») solicita una decisión prejudicial sobre la interpretación y el alcance 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; en lo sucesivo, «Directiva»). La Directiva fue modificada por la Directiva 80/1178/CEE del Consejo, de 4 de diciembre de 1980 (DO L 350, p. 41; EE 07/02, p. 255) y por la Directiva 85/578/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985 (DO L 372, p. 34; EE 07/04, p. 42), habida cuenta de la adhesión de Grecia, España y Portugal; fue modificada asimismo por la Directiva 89/438/CEE del Consejo, de 21 de junio de 1989 (DO L 212, p. 101). Más recientemente, la Directiva fue modificada por el Reglamento (CEE) nº 3572/90 del Consejo, de 4 de diciembre de 1990, por el que se modifican, en razón de la unificación alemana, determinados Reglamentos, Directivas y Decisiones en el sector de los transportes por carretera, por ferrocarril y por vía navegable. Dichas modificaciones no inciden directamente, sin embargo, en el presente caso.

2. El College van Beroep planteó la siguiente cuestión:

«¿Debe interpretarse el apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 74/561/CEE, en relación con su apartado 2, en el sentido de que, una vez disuelta una sociedad colectiva que explotaba una empresa que, si la Directiva hubiera sido correctamente cumplida, habría podido acogerse al régimen transitorio, la persona física que ha dirigido efectiva y permanentemente la empresa, en caso de que prosiga individualmente la actividad empresarial, puede invocar que le sean aplicadas las disposiciones del referido artículo, aunque el legislador nacional no haya adaptado el Derecho interno a la Directiva?»

Disposiciones comunitarias

3. La Directiva prevé la introducción de normas comunes para el acceso a la profesión de transportista de mercancías por carretera «con miras a garantizar una mejor cualificación del transportista» (véase tercer considerando de la Directiva). Dispone asimismo que deben introducirse disposiciones transitorias «para permitir a los Estados miembros adaptar su régimen nacional al régimen comunitario» (véase sexto considerando).

4. A tenor del párrafo primero del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva, las personas físicas o empresas que deseen ejercer la profesión de transportista de mercancías por carretera deberán: a) ser honorables, b) poseer la capacidad financiera apropiada y c)

* Lengua original: inglés.

reunir el requisito de capacidad profesional a que se refiere el apartado 4 del artículo 3. Los párrafos segundo y tercero del apartado 1 del artículo 3, están redactados en los siguientes términos:

«Si el solicitante fuera una persona física que no cumpliere la disposición prevista en la letra c), las autoridades competentes podrán sin embargo autorizarle a ejercer la profesión de transportista, siempre que dicha persona designe ante estas autoridades a otra persona que reúna las condiciones previstas en las letras a) y c) que dirija efectiva y permanentemente la actividad de transporte de la empresa.

Si el solicitante fuera una empresa, una de las personas físicas que dirija efectiva y permanentemente la actividad de transporte de la empresa deberá cumplir las disposiciones previstas en las letras a) y c) [...]».

5. Con arreglo al artículo 7, los Estados miembros estaban obligados a ejecutar la Directiva antes del 1 de enero de 1977 y a adoptar las medidas necesarias para que entre en vigor antes del 1 de enero de 1978 un procedimiento de verificación de las competencias a que se refiere el apartado 4 del artículo 3; denominaré en lo sucesivo a este procedimiento «procedimiento de evaluación». Un Estado miembro está obligado, pues, a garantizar que una persona física o empresa que no haya sido aún autorizada para ejercer la profesión de transportista de mercancías por carretera pueda solicitar un certificado que acredite que posee la cualificación necesaria y el procedimiento de evaluación de dicha competencia debía estar en vigor el 1 de enero de 1978.

6. El artículo 5 de la Directiva prevé un régimen transitorio para las personas físicas y las empresas que estaban ya autorizadas antes del 1 de enero de 1978, con arreglo a la legislación nacional, a ejercer la profesión de transportista de mercancías por carretera. A tenor del apartado 1 del artículo 5:

«Las personas físicas y las empresas que justifiquen haber sido autorizadas en un Estado miembro antes del 1 de enero de 1978, en virtud de una regulación nacional, para ejercer la profesión de transportista de mercancías por carretera en el campo de los transportes nacionales y/o internacionales, quedarán dispensadas de presentar la prueba de que cumplen, según los casos, las disposiciones previstas en el artículo 3.»

Por consiguiente, dichos transportistas están dispensados, en particular, de cumplir el requisito de capacidad profesional a que se refiere el apartado 4 del artículo 3. No obstante, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 5:

«[...] Las personas físicas que después del 31 de diciembre de 1974 y antes del 1 de enero de 1978 hubieren sido:

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

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

deberán cumplir antes del 1 de enero de 1980 la condición de capacidad profesional mencionada en el apartado 4 del artículo 3.

Se requerirá la misma condición en el caso contemplado en el párrafo tercero del apartado 1 del artículo 3 [es decir, en el caso de que el solicitante sea una empresa].»

7. La finalidad de dichas disposiciones transitorias me parece clara. Si una persona física o una empresa hubiere sido ya autorizada, con arreglo a la legislación nacional y antes de que se introduzca el procedimiento de evaluación establecido por la Directiva, a ejercer la profesión de que se trata, las nuevas exigencias impuestas por la Directiva no le hacen perder el beneficio de dicha autorización: véase el apartado 1 del artículo 5. Los derechos adquiridos anteriormente a tenor de la legislación nacional los mantiene, pues, la Directiva. Puede verse que en el caso de las Directivas citadas más arriba en el punto 1, que modifican el artículo 5 para tener en cuenta la adhesión de Grecia, España y Portugal, los considerandos de las Directivas mencionan expresamente la necesidad de garantizar el respeto de los derechos «adquiridos». De igual modo, el Reglamento citado también en el punto 1 precedente, por el que se modifica el artículo 5 en razón de la unificación alemana, menciona en su considerando séptimo los «derechos adquiridos».

8. No obstante, si la autorización con arreglo a la legislación nacional se obtiene con posterioridad a la adopción de la Directiva, pero antes de la fecha de entrada en vigor del procedimiento de evaluación, es posible que no quede garantizado indefinidamente el respeto de los derechos adquiridos. En tal caso, las personas de que se trate tienen un plazo suplementario de dos años para cumplir el requisito de capacidad profesional: véase el apartado 2 del artículo 5. La referida exigencia no es de aplicación, sin embargo, si dicha persona hubiera ya probado su capacidad profesional y no hubiere sido designada para dirigir la empresa.

9. Parece que en el presente caso las disposiciones transitorias aplicables son las del apartado 1 del artículo 5 y no las del apartado 2 del artículo 5, porque no se ha invocado ninguna autorización concedida, con arreglo a la legislación nacional, antes del 1 de enero de 1978 pero después del 31 de diciembre de 1974.

Examen de la cuestión prejudicial

10. Resulta de la resolución de remisión que en el momento en que presentó su demanda, el Sr. van Doesselaar, demandante en el litigio principal (en lo sucesivo, «demandante») ejercía la profesión de transportista de mercancías por carretera desde hacía unos veintisiete años. En 1960, el demandante había constituido una sociedad al efecto con el Sr. van Esbroek. Este disponía de la certificación de capacidad profesional requerida por la legislación neerlandesa, mientras que el demandante no disponía de la misma. No obstante, resulta que desde 1962 el demandante se encargaba de la dirección efectiva de la sociedad y a partir de 1977 asumió la plena responsabilidad de la actividad de ésta. Tras el fallecimiento del Sr. van Esbroek el 23 de abril de 1987, la sociedad quedó disuelta. El demandante deseó, sin embargo, proseguir la explotación de la empresa en forma de sociedad unipersonal y pidió al Ministro, parte demandada, que le eximiera de la obligación de poseer una certificación de capacidad profesional. Su solicitud fue denegada mediante decisión de 24 de diciembre de 1987, contra la cual el demandante interpuso recurso ante el College van Beroep.

11. No es totalmente seguro que el demandante haya sido autorizado alguna vez, con arreglo a la legislación nacional, a asumir solo la dirección de una empresa de trans-

porte de mercancías por carretera. En sus observaciones escritas, el Gobierno neerlandés afirma que el demandante no estaba autorizado para ello. Resulta que en la época que interesa la legislación neerlandesa autorizaba a una persona que no poseyera una certificación de capacidad profesional a participar en la dirección de una empresa de transporte de mercancías por carretera, pero solamente si estaba asociada al titular de dicho certificado. El Gobierno neerlandés afirma que el demandante no cumplía dicho requisito, puesto que, a pesar de que el Sr. van Esbroek era socio de la empresa y poseía el oportuno certificado, era el demandante el que ejercía desde hacía algún tiempo totalmente solo la dirección efectiva de la sociedad.

12. Corresponde, claro está, al órgano jurisdiccional nacional pronunciarse sobre si, antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva, la legislación neerlandesa permitía que la empresa del demandante estuviere dirigida únicamente por el demandante. En el caso de que las disposiciones nacionales se hubieran opuesto a ello, de forma que ni la empresa ni el propio demandante ejercían legalmente la profesión de transportista de mercancías por carretera, está claro que en el momento de la adopción de la Directiva no existía ningún derecho que pudiera estar protegido por el apartado 1 del artículo 5 y ser invocado por el demandante. Este no hubiera podido invocar tal derecho, porque era totalmente responsable de la dirección de la empresa sin poseer el certificado de capacidad profesional requerido; la empresa no podía invocar tampoco dicho derecho, dado que estaba dirigida únicamente por el demandante. A efectos de lo que sigue a continuación, partiré pues del supuesto de que, antes del 1 de enero de 1978 y antes del 1 de enero de 1975, el demandante o la empresa estaba facultado, con arreglo a la legislación nacional, a proseguir la explotación de la empresa existente y que existían por tanto derechos, a tenor de la legislación nacional, cuya salvaguardia podía estar garantizada por el apartado 1 del artículo 5. Suponiendo que tales derechos hayan existido, habrían resultado del hecho de que el Sr. van Esbroek estaba en posesión del oportuno certificado de capacidad profesional y era socio de la empresa dirigida por el demandante.

13. Como ha señalado la Comisión, aunque no se haya adaptado correctamente el Derecho nacional a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 5, una persona o empresa que cumpla los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 5 podrá invocar el efecto directo de dicha disposición para impedir la pérdida de los derechos protegidos por la misma. La Comisión estima que una persona física que haya dirigido efectiva y permanentemente una empresa de transporte de mercancías por carretera y que cumpla los requisitos recogidos en el apartado 1 del artículo 5, puede también invocar dicha disposición incluso en caso de modificación posterior de la forma jurídica de la empresa. Según la Comisión, no procede, habida cuenta de la finalidad del apartado 1 del artículo 5, denegar la aplicación de dicha disposición simplemente porque se haya introducido una modificación en la forma jurídica de la empresa de que se trate. La Comisión parece considerar, pues, que si una sociedad ha podido invocar el apartado 1 del artículo 5, para garantizar el respeto de los derechos previamente adquiridos con arreglo a la legislación nacional, la situación no debería resultar afectada por la disolución posterior de la sociedad, mientras la misma actividad empresarial sea proseguida por la persona que dirigía anteriormente la actividad de la sociedad.

14. Es cierto que una mera modificación de la forma jurídica de una empresa no debería afectar por sí sola a la aplicación del apartado 1 del artículo 5 de la Directiva. Por consiguiente, si una empresa poseía antes, con arreglo a la legislación nacional, derechos que no estaban subordinados al requisito de que conserve una forma jurídica específica (o, si la empresa es una sociedad, al requisito de que se conserve una composición de socios específica), la protección de dichos derechos con arreglo al apartado 1 del artículo 5 no debería estar subordinada a dicho requisito. De igual modo, si el derecho a dirigir una empresa de transporte de mercancías por carretera de que disfrutaba anteriormente una persona física no estaba sujeto al requisito de que la empresa conserve una forma jurídica específica, o que el director siga asociado con el titular de una cualificación específica, la protección de dicho derecho conforme al apartado 1 del artículo 5 será independiente de tal requisito.

15. El alcance de los derechos cuyo respeto garantiza el apartado 1 del artículo 5 sólo puede determinarse, sin embargo, a la luz de la legislación nacional aplicable antes del 1 de enero de 1978. Considero, pues, que la Comisión va demasiado lejos si pretende afirmar que una modificación de la forma jurídica de una empresa, o de la composición de una sociedad, no puede afectar nunca a una autorización que ha sido obtenida anteriormente con arreglo a la legislación nacional. En efecto, está claro que dicha disposición tiene por objeto proteger los derechos adquiridos anteriormente, y no ampliarlos. Como hemos dicho, la Directiva tiene por objeto garantizar una «mejora de la cualificación» de las personas autorizadas para ejercer la profesión de transportista de mercancías por carretera. Aunque la Directiva prevea también medidas transitorias que permitan a los Estados miembros adaptar sus normas vigentes al régimen establecido por la Directiva, dichas medidas no pueden surtir el efecto de permitir que una persona o una empresa obtengan una autorización en circunstancias en las que, con arreglo a la legislación nacional, no se habría concedido la autorización.

16. Hay que recordar que el demandante nunca fue autorizado a ejercer por derecho propio la profesión de transportista de mercancías por carretera. Los derechos de que disfrutaba estaban subordinados, al parecer, al requisito de que siguiera asociado a una persona que fuera titular del correspondiente certificado de capacidad profesional. El demandante necesita una exención del certificado de capacidad profesional, porque ya no se cumplía dicho requisito. En dichas circunstancias, no veo cómo puede invocar el apartado 1 del artículo 5 de la Directiva para conseguir tal exención: si pudiera hacerlo, el apartado 1 del artículo 5 le hubiera permitido adquirir derechos que no podría haber disfrutado nunca con arreglo a la legislación nacional.

17. Ello no significa, sin embargo, que el demandante no tenga ninguna posibilidad de conseguir una autorización de acuerdo con el régimen establecido por la Directiva. El apartado 4 del artículo 3 de la Directiva autoriza a los Estados miembros a expedir un certificado de capacidad profesional en función, en particular, de conocimientos adquiridos «por experiencia en una empresa de transporte». De igual modo, aunque la nueva versión del apartado 4 del artículo 3, introducida por el punto 6 del artículo 1 de la Directiva 89/438/CEE (mencionada en el punto

1 *supra)* dispone que el requisito de capacidad profesional «consistirá en poseer las competencias comprobadas, mediante un examen escrito», dicha disposición establece asimismo que:

«Los Estados miembros podrán dispensar del examen a los candidatos a transportista que justifiquen una experiencia práctica de 5 años como mínimo a nivel de dirección de una empresa de transporte.»

Efectivamente, la expedición de un certificado de capacidad profesional corresponde a las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate; pero resulta difícil entender que unos veintisiete años de experiencia en la dirección de una empresa de transporte no permitan adquirir la competencia necesaria. La expedición de un certificado de capacidad profesional a efectos del apartado 4 del artículo 3 es, no obstante, una cuestión totalmente distinta del respeto de los derechos adquiridos a efectos del apartado 1 del artículo 5.

18. Por último, hay que señalar que el artículo 4 de la Directiva permite a los Estados miembros conceder a las empresas de transporte una excepción provisional a las exigencias del apartado 1 del artículo 3 (y una excepción con carácter definitivo, en determinadas circunstancias excepcionales) «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». Resulta de las observaciones escritas presentadas por el Gobierno neerlandés que la solicitud de exención inicial del Sr. van Doesselaar fue presentada con arreglo a dicha disposición y no al artículo 5. No obstante, está claro que el artículo 4 no está destinado a cubrir el caso de muerte o incapacidad de un socio de una empresa que no haya asumido recientemente funciones de dirección en la explotación de dicha empresa.

Conclusión

19. Por consiguiente, considero que procede responder de la siguiente forma a la cuestión planteada por el College van Beroep:

El apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 74/561/CEE del Consejo debe interpretarse en el sentido de que una persona física o una empresa que haya sido autorizada antes del 1 de enero de 1978, con arreglo a la legislación nacional, a ejercer la profesión de transportista de mercancías por carretera, sólo está dispensada de las exigencias del artículo 3 de la Directiva si se siguen cumpliendo todos los requisitos a los que estaba supeditada dicha autorización.