CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CLAUS GULMANN

presentadas el 9 de diciembre de 1992 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La acción de la Comunidad comprende, entre otras cosas, la libre prestación de servicios y la instauración de una política común en el sector de los transportes (véase el artículo 3 del Tratado CEE).

Por consiguiente, cabe expresar cierto asombro en relación con los hechos que suscitaron la cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia por el Amtsgericht Emden (República Federal de Alemania).

Los elementos de hecho y el marco jurídico que suscitaron los dos asuntos pendientes ante el Amtsgericht Emden son simples. En 1990 la autoridad competente alemana impuso sendas multas por navegar por aguas interiores alemanas, a un nacional neerlandés y a un nacional belga, ambos en posesión de un título de navegación neerlandés llamado «Groot Vaarbewijs II», alegando que dicho título no era un título de navegación válido en la República Federal de Alemania.

El asombro provocado por dichos asuntos aún es mayor al ponerse de manifiesto que en realidad —como se desprende de las consideraciones siguientes— no es nada fácil determinar el contenido de las normas comunitarias relevantes a efectos de resolver asuntos como los que aquí se plantean.

En sus resoluciones de remisión, el Amtsgericht Emden afirma que no hay razones objetivas para no reconocer el derecho a navegar por las aguas interiores alemanas de que se trata en los presentes asuntos a quienes dispongan de un título de navegación neerlandés, y que el hecho de que las autoridades alemanas exijan un título de navegación alemán implica una discriminación indirecta de los transportistas fluviales afectados que poseen un título neerlandés.

La cuestión prejudicial está redactada en los términos siguientes:

«¿Debe interpretarse el artículo 76 del Tratado CEE en el sentido de que está prohibido que un Estado miembro supedite la navegación en las vías fluviales nacionales a la obtención de un título de navegación expedido con arreglo al Derecho nacional, sin distinguir, en principio, en función de la naturaleza de las zonas en las que se efectúa la navegación?»

* Lengua original: danés.

La interpretación del artículo 76 del Tratado CEE

2. El artículo 76 del Tratado dispone que ningún Estado miembro podrá

«hacer que las diferentes disposiciones que regulen esta materia a la entrada en vigor del presente Tratado produzcan efectos que, directa o indirectamente, desfavorezcan a los transportistas de los demás Estados miembros con respecto a los transportistas nacionales». [1]

A efectos de responder a la cuestión prejudicial, es importante declarar que el artículo 76 no establece ninguna prohibición de las normas nacionales con un determinado contenido, como por ejemplo, las normas nacionales que implican una discriminación indirecta. El artículo 76 prohíbe simplemente que los Estados miembros *modifiquen* las normas existentes de modo que «produzcan efectos que, directa o indirectamente, desfavorezcan a los transportistas de los demás Estados miembros con respecto a los transportistas nacionales». El artículo 76 contiene lo que corrientemente se llama una obligación de «standstill».

Así pues, no puede deducirse del artículo 76 una prohibición de las normas nacionales que subordinen la navegación por aguas interiores a la posesión de un título de patrón de embarcaciones expedido con arreglo al Derecho nacional, en la medida en que dichas normas ya existieran en el momento de la entrada en vigor del Tratado. Por el contrario, habría infracción del artículo 76 si las normas alemanas pertinentes hubieran sufrido modificaciones que dieran lugar a los efectos contemplados por dicha disposición con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado. El artículo 76 crea derechos subjetivos que los particulares de los Estados miembros pueden invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

3. Se desprende de los autos que la legislación alemana relativa a los títulos de patrón de embarcaciones ha sido modificada en distintas ocasiones después de la entrada en vigor del Tratado. Corresponde al órgano jurisdiccional de remisión apreciar si dichas modificaciones colocan a los transportistas fluviales extranjeros en una situación menos favorable respecto de los transportistas fluviales nacionales que el régimen inicial. La naturaleza de dichas modificaciones fue examinada durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia y las informaciones proporcionadas en este contexto indican que probablemente las normas alemanas modificadas en todo caso no colocan a los transportistas fluviales extranjeros en una situación menos favorable que las anteriores.

4. Se ha declarado durante el procedimiento que el modo de aplicación de las normas había cambiado y que dicha modifi-

1 — La prohibición contenida en el artículo 76 sólo se aplica hasta la adopción de las disposiciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 75, y en la medida en que el Consejo no decida otra cosa por unanimidad. Dichas reservas carecen de importancia en el marco de los presentes asuntos. En la época en que se produjeron los hechos relevantes el Consejo aún no había hecho uso de su competencia legislativa para resolver los problemas derivados de la falta de reconocimiento recíproco de los títulos de patrón de embarcaciones; véase, a continuación, lo referente a la Directiva adoptada en 1991.

cación de la práctica administrativa es contraria al artículo 76, dado que implica que los transportistas fluviales en posesión de un título de navegación neerlandés han sido tratados durante los últimos años de manera menos favorable que en el pasado. [2]

Ninguna de las partes —incluido el Gobierno alemán— ha puesto en duda, durante el procedimiento, que los cambios en el modo de aplicación de una ley pueden, en su caso, implicar una infracción del artículo 76. Yo tampoco creo que deba dudarse. Los cambios en las modalidades de aplicación prácticas de la ley pueden tener efectos tan sensibles sobre las empresas de transporte extranjeras como si se tratara de modificaciones de normas existentes y, por tanto, también pueden obstaculizar la consecución de los objetivos previstos por el artículo 76. [3]

2 — Se ha declarado que anteriormente las autoridades alemanas cerraban los ojos ante el hecho de que titulares del Groot Vaarbewijs II navegaran por aguas interiores alemanas sin estar en posesión de un título de navegación alemán. Consta, por ejemplo, en la resolución de remisión del asunto C-221/91, que el demandante en el litigio principal declaró que, aunque había sido controlado en diversas ocasiones, nunca tuvo en el pasado ningún problema por navegar al amparo de su título neerlandés. En el transcurso de la fase oral en ambos asuntos, el Gobierno neerlandés explicó que los problemas que tenían en la práctica los transportistas fluviales titulares del Groot Vaarbewijs II salieron a la luz desde el momento en que la legislación alemana abrió la posibilidad del reconocimiento de los títulos de patrón de embarcaciones extranjeros, es decir, en 1981, y que durante los tres últimos años ha habido de 30 a 40 casos en que embarcaciones neerlandesas han sido inspeccionadas y sólo han podido continuar su rumbo con un piloto en posesión de un título de patrón de embarcaciones alemán.

3 — En su sentencia de 19 de mayo de 1992, Comisión/Alemania (C-195/90, Rec. p. I-3141, apartados 20 y 21), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 76 [...] pretende evitar que el establecimiento por parte del Consejo de la política común de transportes resulte dificultado u obstaculizado por la adopción, sin la autorización del Consejo, de medidas nacionales que tengan el efecto, directo o indirecto, de modificar, en sentido desfavorable, la situación de que disfrutan en un Estado miembro los transportistas de los demás Estados miembros respecto a los transportistas nacionales.

5. Corresponde al Juez nacional resolver la cuestión de si la práctica administrativa ha sido modificada en sentido desfavorable para los transportistas extranjeros. El Juez nacional debe determinar si existía en el pasado una práctica administrativa según la cual los titulares del «Groot Vaarbewijs II» podían navegar por aguas interiores alemanas sin estar en posesión de un título de navegación alemán, y si existe en la actualidad una nueva práctica administrativa que exige que dichos transportistas posean, además, un título de navegación alemán.

Es evidente que tendría particular importancia que, en el marco de los presentes asuntos, pudiera en su caso probarse, como sostiene en particular el Gobierno neerlandés, la existencia de una práctica administrativa anterior que presentara un cierto grado de constancia y de generalidad [4] y según la cual los titulares de un permiso de navegación neerlandés podían navegar por aguas interiores alemanas sin exigírseles poseer al mismo tiempo un título de navegación alemán.

6. Por lo demás, no cabe duda, en mi opinión, de que debe interpretarse el artículo

4 — En cuanto a los requisitos de constancia y de generalidad de la práctica administrativa, procede remitirse a la sentencia de 9 de mayo de 1985, Comisión/Francia (21/84, Rec. p. 1355, apartado 12), en que el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente: No obstante, procede subrayar que para que una práctica administrativa constituya una medida prohibida por el artículo 30, debe presentar un cierto grado de constancia y de generalidad. Dicha generalidad debe apreciarse de modo diferenciado, según nos encontremos en un mercado con numerosos operados económicos o en un mercado, como el de las máquinas de franqueo postal, caracterizado por la presencia de algunas empresas solamente. En este último caso, la actitud adoptada por una Administración nacional respecto de una sola empresa ya puede constituir una medida incompatible con el artículo 30 (apartado 13).

76 en el sentido de que una modificación de una práctica administrativa como la que acaba de describirse constituye una infracción del artículo 76.[5]

¿Cabe deducir de las normas del Tratado la obligación para los Estados miembros de reconocer los títulos de navegación expedidos en el extranjero?

7. Como ya ha sido indicado, el órgano jurisdiccional de remisión opina que no reconocer el título de navegación neerlandés constituye una discriminación indirecta de los transportistas fluviales de otros Estados miembros. Por ello parece también necesario verificar si otras normas del Tratado pueden ser relevantes a efectos de saber si los títulos de navegación neerlandeses deben ser reconocidos por las autoridades alemanas. En efecto, dicha cuestión ha sido examinada en las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia.

8. Los demandantes en el litigio principal llevaban a cabo prestaciones de servicios en materia de transportes en la República Federal de Alemania y, por tanto, debe examinarse más particularmente si las normas del Tratado relativas a la libre prestación de servicios —véanse los artículos 59 y 60— pueden aplicarse. La primera cuestión sobre la que procede pronunciarse al respecto se refiere a la importancia que hay que atribuir a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 61 del Tratado, a tenor del cual «la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del Título relativo a los transportes».

9. A primera vista, estoy tentado de dar por demostrado que la normativa sobre los requisitos relativos a la cualificación de los transportistas fluviales depende de las normas particulares aplicables a los transportes del Título IV de la Segunda parte del Tratado. El artículo 74 dispone que en materia de transportes los Estados miembros se esforzarán por alcanzar los objetivos del Tratado en el marco de una política común de transportes, y el artículo 75 da amplias competencias al Consejo para adoptar «cualquier otra disposición oportuna» al efecto. De conformidad con lo anterior, las Directivas del Consejo relativas al reconocimiento mutuo de los permisos de conducir nacionales de medios de transporte[6] fueron

5 — En efecto, creo que el hecho de exigir a los transportistas fluviales extranjeros que estén en posesión de un título de navegación alemán coloca en la práctica a los transportistas fluviales extranjeros en una situación menos favorable que la de sus homólogos alemanes y, por tanto, no significa simplemente igualdad de trato entre transportistas fluviales extranjeros y transportistas fluviales alemanes. A mi parecer, los presentes asuntos no ofrecen, por tanto, la ocasión de decidir si el artículo 76 se limita a prohibir que los Estados miembros coloquen a las empresas extranjeras en una situación menos favorable que las empresas nacionales o si dicha disposición también prohíbe a los Estados miembros retirar a los operadores de otros Estados miembros una ventaja relativa de la que han disfrutado hasta el momento en relación con los operadores nacionales. Sobre esta problemática véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs, de 13 de marzo de 1992, Comisión/Alemania, apartados 14 a 17 (sentencia citada en la nota 3, Rec. pp. I-3141 y ss., especialmente p. I-3158).

6 — Véase 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) y la Directiva 91/672/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1991, sobre el reconocimiento recíproco de los títulos nacionales de patrón de embarcaciones de transporte de mercancías y pasajeros en navegación interior (DO L 373, p. 29).

adoptadas sobre la base del artículo 75.[7]

10. El Gobierno alemán declara, en efecto, que el artículo 61 del Tratado debe implicar que los obstáculos a la libre prestación de servicios derivados de exigencias nacionales relativas a los títulos de navegación deben eliminarse mediante normas establecidas sobre la base del artículo 75 del Tratado y que en la época en que se produjeron los hechos que han suscitado estos dos asuntos no existían normas comunitarias relativas al reconocimiento de los títulos de navegación expedidos en otros Estados miembros. La Directiva 91/672, antes citada, fue adoptada el 16 de diciembre de 1991 y los Estados miembros no debían aplicarla hasta el 1 de enero de 1993; el Gobierno alemán sostiene, por consiguiente, que la República Federal de Alemania no estará sujeta a la obligación comunitaria de reconocer el «Groot Vaarbewijs II» neerlandés hasta dicha fecha.[8]

11. Dicho argumento parece, a primera vista, sólido.

No obstante, el Gobierno neerlandés y la Comisión mantuvieron que el artículo 61 no surte necesariamente el efecto que le atribuye el Gobierno alemán y no cabe excluir que la Directiva 91/672 se limite, al menos en cierta medida, a declarar lo que ya se deriva de las normas del Tratado.

Las normas del Tratado relativas a la libre circulación, el artículo 5 del Tratado y los objetivos generales del Tratado, ¿permiten deducir un principio general de reconocimiento mutuo de los títulos profesionales?

12. La Comisión opina esencialmente que existe la obligación de reconocer los títulos de navegación expedidos por otros Estados miembros incluso en materia de prestación de servicios, a pesar de que las normas del

7 — La sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de noviembre de 1978, Choquet (16/78, Rec. p. 2293), que se refería a la conformidad con el Derecho comunitario de normas alemanas que obligaban a los titulares de permisos de conducir extranjeros a adquirir un permiso de conducir alemán cuando residían más de un año en la República Federal de Alemania, no se opone a dicha concepción. El Tribunal de Justicia declaró ciertamente que las disposiciones legislativas de dicho tipo podían atentar indirectamente no sólo contra los derechos garantizados por los artículos 48 y 52 del Tratado, sino también contra los derechos garantizados por el artículo 59 en materia de libre prestación de servicios. Aparentemente, dicha sentencia podría, pues, invocarse en apoyo de la idea de que, a pesar de la norma del artículo 61, el artículo 59 es generalmente aplicable a las normas nacionales relativas a los permisos de conducir. No obstante no es éste el sentido que debe darse a dicha sentencia. Esta no afecta a quienes prestan servicios en el ámbito de los transportes, sino a todos aquellos que, en calidad de trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia —con independencia de que estos últimos deseen establecerse o efectuar prestaciones de servicios— utilizan, en el marco del ejercicio de su actividad principal, vehículos de transporte, y para los cuales, por consiguiente, los permisos de conducir son importantes a efectos de su actividad. En el apartado 4, el Tribunal de Justicia declaró que [...] las normativas nacionales relativas a la expedición y al reconocimiento mutuo de los permisos de conducir por parte de los Estados miembros influyen tanto directa como indirectamente en el ejercicio de los derechos garantizados por las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de los trabajadores, al establecimiento y, sin perjuicio de la remisión al apartado 1 del artículo 61 del Tratado, a la generalidad de las prestaciones de servicios (el subrayado es mío).

8 — La Directiva establece una lista de títulos de navegación, entre los cuales se encuentra el Groot Vaarbewijs II, los cuales, con arreglo al artículo 3 de la Directiva, deben considerarse válidos para la navegación por determinadas vías navegables, entre las que se encuentran ciertos cursos de agua alemanes. El reconocimiento mutuo de los títulos de navegación se decidió sin que fuera previamente necesario armonizar las disposiciones de los Estados miembros relativas a la expedición de los títulos de navegación. Así, el artículo 5 de la Directiva dispone que dicha armonización no deberá efectuarse hasta el 31 de diciembre de 1994, a más tardar. La Directiva traduce, pues, la opinión de los Estados miembros, según la cual la expedición de dichos títulos está supeditada a requisitos de cualificación que implican que sea razonable autorizar la navegación en los cursos de agua de que se trata.

Tratado relativas a las prestaciones de servicios no se apliquen al sector de los transportes, en razón de la norma del artículo 61.

La Comisión toma como punto de partida la declaración efectuada por el Tribunal de Justicia, según la cual las normas fundamentales relativas a la libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales son aplicables al sector de los transportes, salvo disposición expresa en sentido contrario. En su sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia, el Tribunal de Justicia declaró que «[...] concebidas para ser aplicables al conjunto de las actividades económicas, estas reglas fundamentales sólo pueden ser excluidas en virtud de disposiciones expresas del Tratado».[9] Al mismo tiempo, el Tribunal de Justicia ha subrayado que el artículo 61 constituye dicha disposición expresa que establece una excepción al principio antes citado, habida cuenta de los problemas particulares suscitados en el sector del transporte.

La Comisión se remite, además, a las declaraciones efectuadas por el Tribunal de Justicia sobre la libre circulación de trabajadores y el derecho de establecimiento, según las cuales existe la obligación, a cargo de los Estados miembros, de tomar en consideración los títulos profesionales obtenidos en los otros Estados miembros y que dicha obligación, a la luz de la sentencia antes citada, también se aplica al sector de los transportes.

La Comisión mantiene que la obligación de tomar en consideración los títulos profesionales expedidos en otros Estados miembros deriva, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esencialmente del artículo 5 del Tratado, considerado en relación con las misiones y los objetivos generales del Tratado. Ello implica, en opinión de la Comisión, que se trata de un principio general que, por consiguiente, se aplica a las prestaciones de servicios en el sector de los transportes.

En apoyo de dicha conclusión, la Comisión afirma que no sería razonable que quienes prestan servicios ejerciendo únicamente con carácter temporal una actividad profesional en un Estado miembro reciban un trato distinto y más restrictivo que los operadores económicos que, al establecerse, deseen integrarse de manera duradera en la vida económica de un Estado miembro.

13. En mi opinión, el razonamiento de la Comisión no resiste el análisis.

Es cierto que, en los asuntos referidos a las normas del Tratado relativas a los trabajadores y al establecimiento, el Tribunal de Justicia se refirió al artículo 5 del Tratado en apoyo de una declaración según la cual los Estados miembros están obligados a tomar en consideración los títulos profesionales expedidos en otros Estados miembros y a proceder a una apreciación comparativa de su equivalencia. [10]

Pero el Tribunal de Justicia precisamente señala que las obligaciones que se imponen a los Estados miembros con arreglo al artículo 5 son obligaciones de alcanzar los objetivos

9 — Asunto 167/73, Rec. p. 359, apartado 21.

10 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1977, Thieffry (71/76, Rec. p. 765), apartados 15 a 19; de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros (222/86, Rec. p. 4097), apartado 12; de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec. p. I-2357), apartado 14, y de 7 de mayo de 1992, Borrell y otros (C-104/91, Rec. p. I-3003), apartado 9.

del Tratado a cargo de los Estados miembros. Recientemente el Tribunal de Justicia ha declarado en su sentencia Borrell, antes citada, que

«[...] en la medida en que el propio Derecho comunitario no haya regulado la materia, los objetivos del Tratado, y en particular la libertad de establecimiento, pueden ser realizados a través de medidas tomadas por los Estados miembros, los cuales, según el artículo 5 del Tratado, deben adoptar "todas las medidas [...] apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado [...]" y abstenerse de "todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado" [...]» (apartado 9).

En otros términos, no cabe deducir, sobre la única base del artículo 5, la obligación de admitir los títulos profesionales expedidos en otros Estados miembros. Las obligaciones que incumben a los Estados miembros con arreglo al artículo 5 se deducen a este respecto de las obligaciones fundamentales contenidas en las normas del Tratado relativas a la libre circulación. Las obligaciones de los Estados miembros de reconocer los títulos profesionales expedidos en otros Estados miembros encuentran su fundamento en último término en las normas específicas del Tratado relativas a la libre circulación de personas y de servicios. Dicho resultado también adquiere importancia, dado que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que las normas del Tratado relativas a la libre circulación pueden traducirse, en función de la distinta naturaleza de cada actividad, según las circunstancias, en obligaciones diferentes para los Estados miembros. [11]

11 — Como se desprende del análisis subsiguiente, no creo que el artículo 5 del Tratado constituya la base jurídica necesaria para declarar la obligación de reconocer los títulos profesionales en materia de prestaciones de servicios.

En estas circunstancias, no creo que al resolver los presentes asuntos pueda prescindirse del hecho de que la cuestión de los títulos de navegación neerlandeses se suscitó en asuntos en que las personas que reivindican el reconocimiento de dichos títulos efectúan prestaciones de servicios en el ámbito de los transportes.

14. La cuestión decisiva en relación a las conclusiones que deben extraerse en dichos asuntos es, por tanto, si las normas del Tratado relativas a las prestaciones de servicios son directa o indirectamente aplicables en dicho ámbito.

El artículo 61 del Tratado, ¿puede interpretarse de manera restrictiva, de modo que no excluya la aplicación de los artículos 59 y 60 en el ámbito particular de que se trata en los presentes asuntos?

15. Como se ha indicado anteriormente, en un primer momento podemos estar tentados de considerar que el artículo 61 engloba también la cuestión del reconocimiento de los títulos profesionales en el sector de los transportes y dicha orientación parece encontrar apoyo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Así, en su sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo, [12] que trataba de un supuesto incumplimiento por parte del Consejo en el sector de los transportes, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«Procede recordar, en primer lugar, que el apartado 1 del artículo 61 prevé que la libre

12 — Asunto 13/83, Rec. p. 1513.

prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del Título relativo a los transportes. La aplicación de los principios de libertad de las prestaciones de servicios, tal como han sido establecidos, en particular, por los artículos 59 y 60 del Tratado, deben por consiguiente realizarse, según el Tratado, mediante la aplicación de la política común de transportes [...]» (apartado 62). [13]

16. No obstante, en mi opinión, hay buenas razones para examinar si podría interpretarse el artículo 61 de modo limitativo, de manera que dicha disposición no excluya la aplicación de los artículos 59 y 60 del Tratado a cuestiones relativas al reconocimiento de los títulos profesionales en caso de prestación de servicios en el sector de los transportes. [14]

17. Es cierto que el Tratado prevé la aplicación de la libre prestación de servicios también en el sector de los transportes. [15] También debe poder darse por probado que la norma según la cual dicho objetivo debe alcanzarse mediante la aplicación de una política común de transportes quedó justificada por al existencia de circunstancias particulares en el sector de los transportes [16] — los «aspectos especiales de los transportes». Las circunstancias particulares del sector de los transportes han desempeñado un papel esencial en la decisión del Tribunal de Justicia recaída en el asunto Pinaud Wieger, que trataba sobre el cabotaje. El Tribunal de Justicia justificó la conclusión a que llegó refiriéndose a la «complejidad del sector del cabotaje por carretera» y subrayó que la libre prestación de servicios «no puede hacerse de manera ordenada más que en el marco de una política común de transportes que tenga en cuenta los problemas de naturaleza económica, social y ecológica y que garantice unas condiciones de competencia iguales». [17] En estas circunstancias, puede mantenerse que el artículo 61 se propone únicamente excluir la aplicación de los artículos 59 y 60 al sector de los transportes, cuando los problemas que acaban de tratarse impliquen que los Estados miembros tengan que enfrentarse a dificultades específicas en el supuesto de que autoricen a los prestadores de servicios a efectuar en su territorio prestaciones de servicios en materia de transportes.

18. Estoy convencido de que las circunstancias particulares en el ámbito de los transportes que justificaron la adopción de la norma establecida en el artículo 61 del Tratado no se dan en el sector de que se trata. En mi opinión, es esencial que las normas nacionales pertinentes no tengan por objetivo restringir el acceso de los transportistas fluviales extranjeros a las prestaciones de servicios efectuadas en territorio del Estado miembro, en razón de consideraciones de naturaleza económica, social, ecológica, o vinculadas a la competencia, sino únicamente garantizar que la seguridad de la navegación en las vías de agua interiores quede preservada. Las normas alemanas precisamente confieren a las autoridades la posibilidad de homologar títulos de navegación extranjeros, y debe poderse dar por probado que en el marco de dicha decisión únicamente intervienen consideraciones relativas a la seguridad de la navegación.

13 — Véase el fundamento de Derecho análogo del apartado 7 de la sentencia de 7 de noviembre de 1991, Pinaud Wieger (C-17/90, Rec. p. I-5253).

14 — Como se ha indicado anteriormente, se desprende de la sentencia Comisión/Francia, citada en la nota 9, que las normas fundamentales del Tratado relativas a la libre circulación se aplican directamente al ámbito de los transportes cuando el Tratado no excluya expresamente dicha aplicación.

15 — Véanse los apartados 62 y 64 de la sentencia Parlamento/Consejo, citada en la nota 12.

16 — Véase el apartado 65 de la sentencia Parlamento/Consejo, antes citada. Véase, además, la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia, citada en la nota 9, en la que el Tribunal de Justicia declaró 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; [...] con tal fin, por el apartado 1 del artículo 61 está prevista una excepción expresa [...] (apartados 27 y 28).

17 — Véase el apartado 11 de la sentencia Pinaud Wieger, citada en la nota 13.

En resumen, la interpretación restrictiva del artículo 61 tiene la ventaja de que la libre circulación de prestaciones de servicios en el sector de los transportes no se ve obstaculizada, gracias a dicha disposición, por normas nacionales que puedan ser manifiestamente contrarias a las normas del Tratado en materia de libre circulación de prestaciones de servicios y que no se justifiquen por las circunstancias particulares del sector de los transportes.

19. También en apoyo de tal interpretación restrictiva, puede citarse el hecho de que, como se ha indicado, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que las normas del Tratado relativas a la libre circulación de trabajadores y al derecho de establecimiento se aplican al sector de los transportes y que cabe deducir de dichas normas que los Estados miembros están obligados a reconocer, bajo ciertos requisitos, los títulos profesionales expedidos en otros Estados miembros. Creo que sería difícil explicar por qué las normas aplicables a los prestadores de servicios que sólo ejerzan su actividad profesional en otro Estado miembro con carácter temporal deberían ser más restrictivas que las normas relativas a la libre circulación de trabajadores y al derecho de establecimiento, destinadas a permitir una integración duradera en la vida económica de un Estado miembro. [18]

18 — En el propio ámbito de las prestaciones de servicios se encuentra un ejemplo análogo de una diferencia de trato difícilmente explicable que deriva de la no aplicabilidad de los artículos 59 y 60 en materia de transportes, en cuanto a las cuestiones vinculadas al reconocimiento de los permisos de conducir de medios de transporte. Como sabemos, el Tribunal de Justicia estimó en su sentencia Choquet (véase la anterior nota 7) que las personas que presten servicios fuera del ámbito de los transportes, como por ejemplo, los artesanos y los comerciantes, y que utilicen en dicho contexto un medio de transporte, pueden hacer valer los artículos 59 y 60 si en el Estado del lugar de la prestación hubiera obstáculos que perjudicaran indirectamente a la prestación, debido a los requisitos exigidos en relación con la prueba de su aptitud para conducir los medios de transporte que utilizan, no justificados objetivamente. No se entiende muy bien por qué motivos dicho grupo de personas se considera protegido por los artículos 59 y 60, mientras que las personas para quienes los títulos de que se trata constituyen una condición directa para el ejercicio de su actividad no lo estarían.

20. Por las razones expuestas, en principio no parece justificada la interpretación restrictiva del artículo 61. Mis reticencias para proponer al Tribunal de Justicia que siga dicha interpretación obedecen, no obstante, a dos consideraciones. La primera es que puede mantenerse que la interpretación restrictiva es difícilmente conciliable con el tenor del artículo 61, por un lado, que declara de manera muy general que la «libre prestación de servicios en materia de transportes» se regirá por las disposiciones especiales relativas a los transportes, y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por otro, que debe entenderse en su acepción más natural, en el sentido de que el establecimiento de la libre prestación de servicios en materia de transportes debe llevarse a cabo, en todos sus aspectos, en el marco de las normas del Tratado relativas a los transportes. [19]

La segunda consideración es que, en mi opinión, es posible, sobre la base de las normas particulares del Tratado en materia de transportes, llegar a un resultado que garantice que el objetivo fundamental del Tratado en relación con la libre prestación de servicios también pueda asegurarse en el ámbito que ahora nos ocupa.

Las disposiciones particulares del Tratado en materia de transportes, ¿implican la obligación directamente aplicable de garantizar la libre prestación de servicios?

21. La respuesta a dicha cuestión se encuentra en la sentencia Parlamento/Consejo. [20]

19 — Además, en la sentencia Choquet, el Tribunal de Justicia formuló expresamente una reserva en relación con el artículo 61, que difícilmente puede comprenderse sino en el sentido de que el artículo 61 también se aplica en el ámbito de que se trata en los presentes asuntos.

20 — Citada en la nota 12. A este respecto me remito a las conclusiones presentadas el 2 de julio de 1991 por el Abogado General Sr. Darmon en el asunto Pinaud Wieger (sentencia citada en la nota 13, Rec. pp. I-5253 y ss., especialmente p. I-5262).

En su sentencia, el Tribunal de Justicia declaró

«[...] que las obligaciones que las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 75 imponen al Consejo comprenden la de proceder a la instauración de la libre prestación de servicios en materia de transportes y que el alcance de dicha obligación esta claramente definido por el Tratado. Con arreglo a los artículos 59 y 60, los imperativos de la libertad de prestación de servicios implican, en efecto, como el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia del 17 de diciembre de 1981, Webb (279/80, Rec. p. 3305), la eliminación de toda discriminación de los prestadores de servicios por razón de su nacionalidad o del hecho de que esté establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se lleva a cabo la prestación» (apartado 64).

El Tribunal de Justicia declaró a continuación que

— «el Consejo estaba obligado a extender la libertad de prestación de servicios al sector de los transportes antes de la expiración del período transitorio, de conformidad con la letra a) del apartado 1 y con el apartado 2 del artículo 75, en la medida en que dicha extensión afecte a los transportes internacionales que tengan su punto de salida o de destino en un territorio de un Estado miembro o que atraviesen el territorio de uno o de varios Estados miembros»;

— «consta que las medidas necesarias al efecto aún no han sido adoptadas»;

— a este respecto, procede declarar «el incumplimiento del Consejo, al haberse abstenido de adoptar medidas que hubieran debido serlo antes de la expiración del período de transición y cuyo objeto y naturaleza pueden determinarse con un suficiente grado de precisión».

En último lugar, el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 69, que corresponde al Consejo, de conformidad con el artículo 176 del Tratado, adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, y que el Consejo «dispone al efecto de un plazo razonable».

22. Mi parecer en cuanto a la importancia de dicha sentencia a efectos de los presentes asuntos puede expresarse, del modo más sencillo posible, de la manera siguiente.

El «plazo razonable» de que dispone el Consejo para establecer la libre prestación de servicios en materia de transportes había expirado, en el momento de los hechos pertinentes en los presentes asuntos, es decir, en 1990, respecto de la obligación que incumbe a los Estados miembros de reconocer los títulos profesionales expedidos en otros Estados miembros. La cuestión de la duración del plazo debe apreciarse concretamente en relación con las medidas de que se trata. La sentencia Pinaud Wieger demuestra, en mi opinión, que el Tribunal de Justicia procede al respecto a dicha apreciación concreta. El Tribunal de Justicia quiso dar al Consejo un plazo razonable para establecer la libre prestación de servicios a la luz de los «aspectos especiales de los transportes».[21] Como he indicado anteriormente, no creo que en el ámbito de que se trata en los presentes asuntos existan dificultades particulares — de la naturaleza que sean — que

21 — Véase el apartado 65 de la sentencia Parlamento/Consejo, citada en la nota 12.

puedan justificar que no se aplique la libre prestación de servicios.

23. La obligación de realizar la libre prestación de servicios en el ámbito así delimitado deriva, tras la expiración del plazo, directamente de las normas del Tratado en materia de transportes.

El contenido de la obligación se desprende de los artículos 59 y 60, tal y como dichas disposiciones han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia —véase la remisión efectuada al respecto, en el apartado 64 de la citada sentencia Parlamento/Consejo, a la sentencia Webb.

24. La obligación es directamente aplicable, del mismo modo que lo son los artículos 59 y 60.

25. En mi opinión, esta interpretación es correcta y además necesaria, ya que cualquier otro resultado, como manifestaba el Abogado General Sr. Darmon,[22] implicaría «una posible amenaza para la autoridad de las sentencias del Tribunal de Justicia, para el rigor con que éstas deben ejecutarse y, en definitiva, para la observancia por parte de las Instituciones de sus obligaciones».

Las razones expuestas en la sección anterior en favor de una interpretación restrictiva del artículo 61 abogan decididamente en favor del resultado ahora indicado.

22 — Véase el punto 48 de sus conclusiones en el asunto Pinaud Wieger, citadas en la nota 20.

26. La circunstancia de que, en el apartado 65 de la sentencia Parlamento/Consejo, el Tribunal de Justicia haya declarado que el Consejo disponía de una «cierta facultad de apreciación» en relación con las modalidades necesarias para aplicar la libre prestación de servicios en materia de transportes carece de relevancia a efectos del ámbito de que ahora se trata.

Puede que en otros ámbitos aún haya buenas razones para admitir que el Consejo dispone de una facultad de apreciación y para considerar que el plazo razonable aún no ha expirado. Como ya he indicado, éste era el sentido de la sentencia Pinaud Wieger, en la que el Tribunal de Justicia estimó que los intereses en juego en el sector del cabotaje eran tan específicos que en dicho ámbito persistían dificultades considerables en relación con la realización de la libre prestación de servicios.

Dichas dificultades no existen en el marco del reconocimiento por parte de los Estados miembros de los títulos profesionales expedidos en otros Estados miembros. En este ámbito, las obligaciones derivadas del Tratado a efectos de realizar la libre prestación de servicios no ofrecen la menor duda, y no cabe invocar razones que puedan llevar a que las disposiciones generales del Tratado en dicho ámbito no deban aplicarse en materia de transportes.

27. La obligación, prevista en las normas del Tratado aplicables a los transportes, de garantizar la libre prestación de servicios (véanse los artículos 59 y 60) en cuanto se refiere al reconocimiento de los títulos profesionales expedidos en otros Estados miembros es, por tanto, directamente aplicable en cualquier caso a la época de los hechos pertinentes.

Las consecuencias derivadas de la obligación de garantizar la libre prestación de servicios en el ámbito de que ahora se trata.

28. Se desprende de las anteriores consideraciones que las exigencias nacionales relativas a los títulos de navegación deben apreciarse sobre la base de la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia a través de su interpretación de los artículos 59 y 60 del Tratado.

Según dicha jurisprudencia, los artículos 59 y 60 del Tratado no sólo exigen la eliminación de toda discriminación del prestador por razón de su nacionalidad, sino también la supresión de toda restricción a la libre prestación de servicios.[23] El Tribunal de Justicia declaró que el párrafo tercero del artículo 60 del Tratado, según el cual el prestador podrá ejercer su actividad en el Estado donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales, no implica

«[...] que toda normativa nacional aplicable a los nacionales de ese Estado, y que contempla normalmente una actividad permanente de las empresas establecidas en el mismo, pueda aplicarse íntegramente y de la misma manera a las actividades de carácter temporal ejercidas por empresas establecidas en otros Estados miembros». [24]

Por supuesto, no todo obstáculo a la libre prestación de servicios es incompatible con los artículos 59 y 60. En una serie de sentencias, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«Teniendo en cuenta, sin embargo, las exigencias características de determinadas prestaciones, el hecho de que un Estado miembro subordine éstas a requisitos de cualificación del prestador, aplicando normas que regulan estos tipos de actividad en su territorio, no puede considerarse incompatible con los artículos 59 y 60 del Tratado. Sin embargo, la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por el interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el Estado de destino, en la medida en que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido. Dichas exigencias deben ser además objetivamente necesarias para garantizar el cumplimiento de las normas profesionales y para asegurar la protección de los intereses que constituye el objetivo de aquellas». [25]

29. El hecho de exigir la posesión de un título de navegación nacional constituye sin duda alguna un obstáculo a la libre prestación de servicios. No obstante, el interés de la seguridad de la navegación en las aguas interiores constituye indudablemente una consideración de interés general que puede justificar que se exija al prestador que cumpla ciertos requisitos de cualificación. La posible compatibilidad de la exigencia de que se trata con el Derecho comunitario dependerá, por consiguiente, de si el interés de la seguridad ya está protegido por normas a las que el prestador del servicio está sujeto en el Estado de establecimiento y de si tal

23 — Véanse las sentencias de 3 de diciembre de 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299, apartado 10), y de 26 de febrero de 1991, Comisión/Francia (C-154/89, Rec. p. I-659, apartado 12).

24 — Véase la sentencia Webb, citada en el punto 21, apartado 16. Véanse las sentencias análogas de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania (205/84, Rec. p. 3755), apartado 26, y de 26 de febrero de 1991, Comisión/Francia, citada en la nota 23, apartado 12.

25 — Véase, entre otras, la sentencia de 26 de febrero de 1991, Comisión/Francia (asunto de los guías turísticos), antes citada, apartado 14.

exigencia es objetivamente necesaria a efectos de proteger dicho interés.

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las autoridades están obligadas a tomar en consideración las cualificaciones y los títulos profesionales adquiridos en otros Estados miembros a efectos de apreciar si el operador puede prestar lícitamente servicios en el territorio del Estado miembro.

También con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro puede exigir que un transportista fluvial extranjero cumpla los requisitos de cualificación equivalentes a los requisitos previos establecidos para la expedición del título de navegación nacional. Por una parte, los cursos de agua interiores de un Estado miembro presentan características diferentes, de modo que la navegación en dichos cursos de agua podría requerir cualificaciones diferentes. Por otra parte, los Estados miembros deben, en principio, estar habilitados, a falta de armonización de los requisitos de expedición de los títulos de navegación, para fijar por sí mismos el nivel de seguridad que desean que se respete.

30. Se desprende de las normas alemanas relevantes que las autoridades alemanas solo obligan a los transportistas fluviales a estar en posesión de un título de navegación alemán si el título de navegación extranjero de que se trata no se considera equivalente.

En estas circunstancias, debería examinarse si las autoridades alemanas pueden exigir que el prestador *solicite* el reconocimiento de la equivalencia de su título de navegación extranjero *antes* de empezar a prestar servicios en la República Federal de Alemania.

31. Si se da a dicha cuestión una respuesta afirmativa, el hecho de no solicitar el reconocimiento del título de navegación extranjero implica que es ilegal navegar por aguas interiores alemanas, aunque el prestador del servicio esté en posesión de un título de navegación extranjero al que pudiera darse, en concreto, el mismo valor que al título alemán. El control de los órganos jurisdiccionales alemanes destinado a verificar si las autoridades proceden a una evaluación correcta de la equivalencia de los títulos sólo puede ejercerse, en tal situación, si el interesado somete a los órganos jurisdiccionales un eventual rechazo de una solicitud de reconocimiento.

Si, por el contrario, no puede exigirse que el prestador haya solicitado previamente el reconocimiento de su título, el órgano jurisdiccional alemán debería resolver concretamente, en el marco de un procedimiento penal iniciado contra un prestador que únicamente disponga de un título de navegación extranjero, si dicho título extranjero equivale al título alemán. En el supuesto de que equivalga, el prestador debería ser absuelto. En los casos de autos, ello implica que el órgano jurisdiccional alemán estima las alegaciones formuladas por las autoridades alemanas en apoyo de su negativa a reconocer la equivalencia del título de navegación neerlandés.

32. La primera situación corresponde al estado del Derecho vigente en el ámbito del derecho de establecimiento, según el cual el Estado miembro puede exigir a quien se establezca que obtenga el título nacional o el reconocimiento de la equivalencia de su título extranjero. [26]

33. En mi opinión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de libre prestación de servicios debe entenderse, por el contrario, en el sentido de que la cuestión de si procede exigir al prestador que antes de ejercer su actividad en el territorio del Estado miembro de que se trata obtenga de las autoridades el reconocimiento efectivo de la equivalencia de su título profesional dependerá de la apreciación concreta de la naturaleza de la actividad profesional, incluido el interés general que los requisitos fijados en materia de cualificación se propongan proteger.

34. El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse sobre situaciones en que un Estado miembro supedita el ejercicio de prestaciones determinadas a que el interesado posea ciertas cualificaciones y dispone que la actividad de que se trata no puede ejercerse antes de que el interesado haya obtenido la autorización mediante la expedición de una aprobación u otro título del mismo género, en cuyo marco las autoridades deciden si los requisitos de cualificación establecidos se cumplen.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia indica que el propio hecho de exigir que un prestador deba conformarse a los requisitos de cualificación vigentes en el Estado miembro de que se trata puede ser contrario al Derecho comunitario. [27]

No obstante, siempre según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las razones de interés general que justifican los requisitos de cualificación son por lo general suficientemente poderosas como para que pueda exigirse que también los prestadores a quienes se refieren las normas del Tratado relativas a los servicios se atengan a dichos requisitos. En estos casos, los Estados miembros tienen la obligación, antes mencionada, de tomar en consideración las cualificaciones que el interesado ya haya adquirido en su país de origen.

35. En tales situaciones, la cuestión es si, además, puede exigirse al prestador de que se trata que presente una solicitud previa de autorización en el país de la ejecución de la prestación para dar a las autoridades de dicho país la posibilidad de pronunciarse previamente sobre si el interesado cumple los requisitos exigidos en materia de cualificación, por poseer cualificaciones equivalentes obtenidas en el Estado de establecimiento.

Está claro que el hecho de exigir una solicitud previa para que se reconozca la equivalencia de las cualificaciones adquiridas en el Estado de establecimiento constituye en sí un obstáculo a la libre prestación de servicios.

26 — Véase, por ejemplo, la sentencia Borrell y otros, citada en la nota 10, en la que el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 19 que [...] las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento no afectan a la competencia de los Estados miembros para reprimir el ejercicio ilegal, por parte de un nacional de otro Estado miembro, de una profesión regulada, en particular, en el caso de que el nacional comunitario no haya solicitado el examen de la equivalencia entre el diploma o título profesional expedido en su Estado de origen y el exigido en el Estado de acogida, o cuando dicha equivalencia no se haya demostrado.

27 — Véase la sentencia Comisión/Francia (asunto de los guías turísticos), citada en la nota 23.

Por consiguiente, también está claro que sólo puede exigirse la solicitud previa de reconocimiento si ésta reúne los requisitos derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para que los obstáculos a la libre prestación de servicios sean conformes a Derecho. [28]

36. En este contexto, procede destacar que la exigencia del reconocimiento previo restringe de manera considerable el derecho a la libre prestación de servicios garantizado por el Tratado. Dado que, en principio, se dedican a actividades de carácter temporal en el Estado miembro de acogida, para los prestadores de servicios sería una molestia considerable y, al parecer, capaz de obstaculizar el ejercicio efectivo del derecho a ejercer las actividades de que se trata, la obligación que se les impondría de solicitar previamente al ejercicio de sus actividades el reconocimiento de sus cualificaciones, con los consiguientes retrasos y gastos.

37. Por consiguiente, opino que sólo podrá exigirse a los prestadores de servicios, a que se refieren las normas del Tratado, que soliciten y obtengan el reconocimiento de sus cualificaciones, incluso antes de que efectúen prestaciones de servicios en territorio de un Estado miembro, si existe un interés general que lo justifique de una manera específica. [29] Las consideraciones de interés general que justifican los requisitos de cualificación quedarán por lo general suficientemente protegidas mediante la posibilidad de que disponen los Estados miembros de intervenir sancionando a los prestadores de servicios que no cumplan los requisitos de cualificación impuestos.

Creo que, en el caso de autos, no hay ningún interés general específico que justifique que se exija a los transportistas fluviales neerlandeses haber solicitado previamente el reconocimiento de su «Groot Vaarbewijs II» antes de efectuar prestaciones de servicios en la República Federal de Alemania.

38. Por consiguiente, corresponde al órgano jurisdiccional de remisión apreciar si los titulares del «Groot Vaarbewijs II» poseen una cualificación que debe considerarse

28 — Este punto de vista se confirma en la sentencia de 18 de enero de 1979, Van Wesemael (asuntos acumulados 110/78 y 111/78, Rec. p. 35). En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia interpretó los artículos 59 y 60 con el objeto de apreciar la conformidad a Derecho de una licencia exigida por el Reino de Bélgica para dirigir agencias de colocación para artistas del espectáculo. La cuestión planteada al Tribunal de Justicia provenía de los procedimientos penales iniciados contra personas acusadas de haber infringido la legislación belga. El Tribunal de Justicia estimó que exigir una licencia no era algo objetivamente necesario, ya que el prestador, establecido en otro Estado miembro, posee en él una licencia expedida bajo requisitos comparables a los exigidos por el Estado en que se efectúa la prestación [...] (apartado 30). Por tanto, correspondía al Juez nacional que conocía del asunto penal examinar concretamente si se trataba de licencias equivalentes y, por tanto, absolver, en su caso, a los prestadores de servicios de que se trataba.

29 — A mi parecer, la sentencia Webb, citada en el punto 21, confirma esta opinión. El asunto trataba de un régimen de autorización neerlandés en materia de puesta a disposición de trabajadores. El Tribunal de Justicia señaló que se trataba de un ámbito particularmente sensible y se remitió a las diferencias que puedan existir entre las circunstancias de los mercados de trabajo de un Estado miembro a otro y [...] a la diversidad de criterios de apreciación aplicables al ejercicio de este tipo de actividades. Por estas razones, el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 21 que el artículo 59 no impide que un Estado miembro que supedite a autorización a las empresas de puesta a disposición de trabajadores, obligue a un prestador de servicios, establecido en otro Estado miembro y que ejerza dicha actividad en su territorio, a atenerse a dicho requisito, aunque sea titular de una autorización expedida por el Estado de establecimiento, salvo, por una parte, que el Estado miembro [...] y, por otra parte, que tome en consideración las justificaciones y garantías ya presentadas por el prestador para ejercer su actividad en el Estado miembro de establecimiento.

equivalente a la que los candidatos deben tener para la expedición de un título de navegación alemán. [30]

39. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que declare que la obligación de garantizar la libre prestación de servicios, como ésta se aplica en el sector de los transportes, implica que un Estado miembro no puede exigir la obtención de un título de navegación nacional a un prestador de servicios que posee un título de navegación expedido por otro Estado miembro bajo condiciones análogas a las exigidas en el Estado miembro en cuyo territorio se efectúa la prestación, y que, por consiguiente, su cualificación debe considerarse equivalente a la exigida en relación con la expedición de los títulos de navegación nacionales. A este respecto, no puede exigirse que el prestador de servicios haya obtenido previamente del Estado miembro el reconocimiento de la equivalencia de su título de navegación.

Conclusión

40. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada del modo siguiente:

30 — En este contexto, procede mencionar las declaraciones del Gobierno neerlandés, según las cuales el Groot Vaarbewijs II es el título neerlandés que acredita las cualificaciones más elevadas, ya que habilita a su titular para pilotar todo tipo de buques. Además, como ya se ha dicho, el Gobierno neerlandés indicó que no había razón objetiva para no autorizar la navegación por los canales alemanes de que se trata en el presente asunto, ya que son en gran medida comparables con los cursos de agua interiores neerlandeses.
Por el contrario, el Gobierno alemán indicó que la legislación alemana ofrecía la posibilidad de reconocer títulos extranjeros y que, de hecho, había habido negociaciones con el Gobierno neerlandés sobre el reconocimiento de títulos de patrón de embarcaciones neerlandeses, pero que dicho reconocimiento no pareció posible en aquel momento, ya que el Gobierno estimó que el régimen neerlandés que regula la expedición de los títulos de patrón de embarcaciones no ofrecía suficientes garantías, porque hasta el 1 de abril de 1991 no era obligatorio en los Países Bajos estar en posesión de un título de patrón de embarcaciones, y porque ciertos regímenes transitorios aplicables hasta 1984 permitían que los transportistas fluviales obtuvieran el título de patrón de embarcaciones simplemente presentando una declaración según la cual reunían los requisitos de aptitud y la experiencia requeridos.
En mi opinión, en este asunto debe poder atribuirse una importancia decisiva al hecho de que la Directiva 91/672 considera válido el Groot Vaarbewijs II neerlandés para la navegación en una serie de cursos de aguas alemanes. A la luz de este hecho, la argumentación del Gobierno alemán resulta poco convincente.

«El artículo 76 del Tratado prohíbe que un Estado miembro modifique su legislación de modo que coloque a los transportistas fluviales de otros Estados miembros en una situación menos favorable, respecto de los transportistas fluviales nacionales, que la existente bajo las normas aplicables en el momento de la entrada en vigor del Tratado.

El artículo 76 también prohíbe que un Estado miembro modifique el modo de aplicación de las normas de que se trata de manera que los transportistas fluviales en posesión de títulos de navegación expedidos en otros Estados miembros, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, ya no puedan navegar por los cursos de agua interiores del Estado miembro de que se trata si no disponen, además, de un título de navegación expedido por dicho Estado miembro.

La obligación de garantizar la libre prestación de servicios, como ésta se aplica en el sector de los transportes, implica que un Estado miembro no puede exigir la obtención de un título de navegación nacional a un prestador de servicios que posee un título de navegación expedido por otro Estado miembro bajo condiciones análogas a las exigidas en el Estado miembro en cuyo territorio se efectúa la prestación, y que, por consiguiente, su cualificación debe considerarse equivalente a la exigida en relación con la expedición de los títulos de navegación nacionales. A este respecto, no puede exigirse que el prestador de servicios haya obtenido previamente del Estado miembro el reconocimiento de la equivalencia de su título de navegación.»