CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 5 de marzo de 1998 *

1. El tribunal administratif del Gran Ducado de Luxemburgo solicita a este Tribunal de Justicia que se pronuncie, a título prejudicial, sobre la interpretación de ciertas disposiciones de la Directiva 64/427/CEE [1] (en lo sucesivo, «Directiva 64/427») con el fin de resolver los litigios de los que está conociendo y que enfrentan al Sr. De Castro Freitas, de nacionalidad portuguesa, y al Sr. Escallier, de nacionalidad francesa, al ministre des Classes moyennes et du Tourisme, en los que los dos primeros recurren la decisión administrativa por la que se les deniega la autorización para establecerse por cuenta propia en Luxemburgo para ejercer los mismos oficios que habían desempeñado con anterioridad, en Portugal y en Francia, respectivamente.

I. Los hechos de ambos litigios

2. Según consta en los autos, el 21 de octubre de 1993, el Sr. De Castro Freitas presentó ante las autoridades luxemburguesas una solicitud de autorización de establecimiento para el ejercicio de la actividad descrita como «construcción civil: construcción y reparación de edificios, incluidos trabajos de fachada». El 10 de enero de 1994 fue informado de que su solicitud no podía ser acogida con los certificados aportados y se le pidió que incorporara un certificado CE, previsto en el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 64/427, que debía ser expedido por la Confederaçao de Industria Portuguesa (en lo sucesivo, «Confederación»), con respecto a las actividades por él ejercidas en Portugal. Presentó, a continuación, un certificado expedido por la Asociación Comercial e Industrial de Fafe, Cabeceiras de Basto y Celorico de Basto, y las autoridades luxemburguesas denegaron la autorización de establecimiento en una resolución de 3 de marzo de 1994, por falta de certificado CE.

3. Basándose en un certificado CE expedido por la Confederación, de fecha 24 de abril de 1994, por el que se acreditaba que el interesado había ejercido la actividad de construcción civil en Portugal entre el 6 de enero de 1981 y el 31 de diciembre de 1989, las autoridades luxemburguesas le expidieron, el 15 de junio de 1994, una autorización de establecimiento para el ejercicio de la actividad de empresa de construcción. Mediante escrito de 27 de junio de 1994, se informó al solicitante de que no podría obtener una autorización de establecimiento para el oficio de constructor y reparador de fachadas, dado que, una vez deducidos los años tenidos en cuenta para el oficio de empresario de la construcción, debería acreditar aún un período adicional para cumplir los requisitos previstos en el artículo 3 de la Directiva 64/427.

* Lengua original: español.

1 — Directiva 64/427/CEE del Consejo, de 7 de julio de 1964, relativa a las modalidades de medidas transitorias en el ámbito de las actividades por cuenta propia de transformación correspondientes a las Clases 23 a 40 de la CITI (Industria y artesanía) (DO L 117, p. 1863; EE 06/01, p. 43).

4. La Confederación le expidió un nuevo certificado, con fecha de 27 de septiembre de 1994, que recogía la mención adicional del ejercicio de la actividad de «acabados exteriores, fachadas y tejados», según la descripción detallada de la profesión, comunicada por Luxemburgo, correspondiente al mismo período de nueve años, y el Sr. De Castro Freitas presentó otra vez la solicitud de autorización relativa a la actividad de constructor y reparador de fachadas, que le fue denegada el 10 de noviembre de 1994 por el mismo motivo, basado en la falta de prueba de un período adicional de actividad para cumplir el requisito del ejercicio de dicho oficio durante seis años como mínimo.

5. El Sr. De Castro Freitas insistió en su petición de autorización de establecimiento adjuntando, esta vez, otro certificado de la Confederación, de fecha 25 de diciembre de 1994, en el que se calificaba de nuevo la actividad ejercida como «construcción civil» y «acabados exteriores de fachadas y tejados», durante el mismo período, petición que le fue denegada mediante escrito de 20 de enero de 1995, debido a la falta de elementos nuevos, dado que los extremos que figuraban en el certificado ya se habían tenido en cuenta a la hora de adoptar las decisiones anteriores. Su recurso de reposición, presentado el 20 de febrero de 1995, fue desestimado mediante resolución de 17 de marzo del mismo año, por falta de elementos nuevos. Contra esta resolución, el interesado presentó recurso contencioso-administrativo el 19 de abril de 1995.

6. El demandante en el otro litigio principal ante el tribunal administratif es el Sr. Raymond Escallier el cual, mediante escrito de 16 de julio de 1995, había solicitado a la administración luxemburguesa la autorización para ejercer en Luxemburgo los oficios de carpintero de obra, de techador y de hojalatero-cinquero.

Previo dictamen de la Comisión consultiva, prevista en el artículo 2 de la Ley de 28 de diciembre de 1988, por la que se regula en Luxemburgo el acceso a las profesiones de artesano, de comerciante y de industrial, así como a determinadas profesiones liberales, se le expidió, el 24 de enero de 1996, autorización para el ejercicio del oficio de techador, pero le fue, en cambio, denegada para ejercer los oficios de carpintero de obra y de hojalatero-cinquero. Esa negativa de las autoridades luxemburguesas se basó en que el interesado no había completado aún el número de años de actividad efectiva exigidos en las letras a) y c) del artículo 3 de la Directiva 64/427 con respecto a cada uno de los dos oficios de que se trata, ya que interpretan que los requisitos establecidos en su artículo 3 han de cumplirse por separado en relación con cada uno de los oficios.

7. El 14 de febrero de 1996, el Sr. Escallier interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 24 de enero de 1996. En apoyo de su recurso, señala que los certificados que había presentado acreditaban que estaba autorizado a ejercer los tres oficios en Francia, y que cumplía los requisitos establecidos en el artículo 3 de la citada Directiva. Se remite a este respecto al certificado relativo a las actividades ejercidas, previsto en el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 64/427, que le fue

expedido por la Chambre du Commerce et de l'Industrie de la Moselle, documento del que se deduce que ejerció los tres oficios citados como directivo encargado de la gestión de una empresa durante el período comprendido entre el 21 de enero de 1983 y el 5 de febrero de 1990.

II. Las cuestiones prejudiciales planteadas

8. Para resolver estos dos litigios, el tribunal administratif de Luxemburgo ha planteado las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El párrafo primero del artículo 3 de la Directiva 64/427 que se refiere por un lado al acceso a "*alguna* de las actividades mencionadas en el apartado 2 del artículo 1" o el ejercicio de «*éstas*» y, por otro lado, *in fine*, a "*el ejercicio efectivo* [...] *de la referida actividad*", ¿abarca también la situación de un nacional comunitario que ha ejercido simultáneamente en el Estado miembro de procedencia varias actividades que están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de dicha Directiva y solicita el establecimiento de su empresa en otro Estado miembro, prosiguiendo el ejercicio simultáneo de dichas actividades u oficios, [2] con arreglo, en particular, al principio de la libertad de establecimiento recogido en el artículo 52 del Tratado [...] constitutivo de la Comunidad Económica Europea?

2) En caso de respuesta afirmativa, el período de ejercicio requerido por la letra a) del artículo 3, ¿resulta modificado para todas o para algunas de las actividades consideradas debido al ejercicio *simultáneo* de éstas?

3) ¿Qué posible incidencia puede tener la relación o incluso la falta de relación entre las actividades consideradas?»

III. La legislación nacional

9. La Ley de 28 de diciembre de 1988, que regula el acceso a las profesiones de artesano, de industrial y a ciertas profesiones liberales, somete el ejercicio de actividades artesanales, industriales o comerciales, tanto si se trata de personas físicas como si son personas jurídicas, a la obtención previa de una autorización escrita. De acuerdo con lo previsto en su Título V, la infracción de las disposiciones de esta Ley se sanciona con penas de cárcel y multas.

2 — La redacción de las tres cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal administratif coincide para ambos asuntos con excepción de esta palabra, que, en el auto correspondiente al recurso del Sr. De Castro Freitas, figura como «actividades» mientras que en el auto correspondiente al recurso del Sr. Escallier figura como «oficios».

El Capítulo II de su Título II, que contiene las normas relativas al sector artesano y de empresas industriales de construcción, dispone en su artículo 13 que, mediante reglamentos de ejecución de la Ley, adoptados previo dictamen de las asociaciones profesionales afectadas, se establecerán tanto la lista de los oficios principales y secundarios como el ámbito de su actividad. Para ejercer un oficio principal, los artesanos deberán estar en posesión del diploma de maestría o de un título universitario de ingeniería en la rama correspondiente. Sin embargo, se añade que se podrá reconocer a un solicitante que no posea ninguno de esos títulos la cualificación profesional suficiente para el ejercicio de todo o de una parte de un oficio, sobre la base de documentos justificativos reconocidos como equivalentes. Los criterios de equivalencia que permiten reconocer esa cualificación profesional han sido establecidos en el Reglamento de 15 de septiembre de 1989.

10. La lista de los oficios figura en el Reglamento de 19 de febrero de 1990, que los clasifica de acuerdo con una numeración que consta de cinco dígitos: el primero determina el grupo profesional; el segundo y el tercero indican los distintos oficios dentro de un grupo y la relación técnica entre ellos, mientras que el cuarto y el quinto sirven para distinguir entre los oficios principales, mediante los dígitos 00 a 09, y los secundarios, que son aquellos designados a partir de 11. Los oficios principales designados mediante los dígitos 00 incluyen el derecho a ejercer los oficios comprendidos de 01 a 09 enumerados a continuación del oficio principal.

11. El ámbito de la actividad de los oficios principales y secundarios del sector artesano lo establece el Reglamento de 26 de marzo de 1994. Los oficios que hay que tomar en consideración para la resolución de este asunto son los que siguen:

Grupo 4: Oficios relacionados con la construcción y con la vivienda

401-00	Empresario de construcción
414-00	Techador
415-00	Hojalatero-cinquero
416-00	Carpintero de obra
419-00	Constructor de techos y constructor y reparador de fachadas

12. Los criterios de equivalencia que permiten reconocer la cualificación profesional suficiente para el ejercicio de uno de los oficios han sido establecidos por el Reglamento de 15 de septiembre de 1989, que dispone, en lo que aquí interesa:

Artículo 4. El titular de una autorización para el ejercicio de uno de los oficios de la lista prevista en el apartado 1 del artículo 13 de la Ley de 1988 será autorizado a ejercer otro oficio, o parte de otro oficio, con el que tenga relación técnica y económica, siempre que esté en condiciones de acreditar una

práctica profesional de seis años en el oficio o en la parte del oficio para el que se solicita la autorización.

Artículo 6. Los certificados expedidos por los organismos competentes de los Estados miembros de la Comunidad sobre la base de directivas comunitarias en el ámbito del artesanado deben considerarse como documentos equivalentes cuando el interesado cumple los requisitos de capacidad profesional exigidos.

Artículo 7. A los efectos de este Reglamento, se entenderá por práctica profesional toda ocupación que permita adquirir experiencia práctica complementaria en las materias del oficio artesano de que se trate.

IV. La legislación comunitaria

13. Las disposiciones comunitarias, cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional nacional para resolver esos litigios, figuran tanto en el Tratado CE como en la Directiva 64/427.

El artículo 52 del Tratado ordena la supresión, de forma progresiva, de las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro durante el período transitorio. El segundo párrafo establece:

«La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo el artículo 58, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales.»

14. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 54 del Tratado, el Consejo estableció un Programa general para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento [3] (en lo sucesivo, «Programa general») por el que se adopta un calendario para la eliminación efectiva de dichas restricciones, cuyos plazos oscilan en función de las actividades enumeradas en sus cinco Anexos. Así, la actividad de edificación figura en el Anexo I, lo que significa que, para esa actividad, debía haberse conseguido la eliminación efectiva de las restricciones al derecho de establecimiento antes de que finalizara el segundo año de la segunda etapa del período transitorio. [4]

3 — DO 1962, 2, p. 36; EE 06/01, p. 7.

4 — La parte B del Título IV de dicho Programa general concede un plazo de mayor duración para las actividades del grupo 400 «Edificios y obras públicas» del Anexo I ejecutadas en forma de participación en contratos públicos de obras.

15. El Consejo no adoptó, sin embargo, la Directiva 64/427 hasta julio de 1964. En su exposición de motivos, reconoce que, dada la disparidad entre Estados miembros a la hora de definir las actividades artesanas y de delimitar su ámbito en relación con el de la industria, y debido al hecho de que, respecto a las actividades artesanales, existía tanto la libertad de acceso y de ejercicio como la exigencia de estar en posesión de un título para ser admitido a la profesión, no resultaba posible proceder a la coordinación de las disposiciones nacionales en materia de acceso y ejercicio de las actividades artesanales, razón por la cual esa Directiva, dejando la coordinación para más adelante, se limitaba a establecer medidas transitorias para evitar, ante todo, perjuicios anormales a los nacionales de los Estados miembros en los que el acceso a tales actividades no dependiera de ninguna condición.

16. Esas medidas transitorias debían consistir principalmente en aceptar como condición suficiente, respecto al acceso a las actividades artesanales en los Estados de acogida en los que la actividad estuviera sujeta a reglamentación, el ejercicio efectivo de la profesión en el país de procedencia durante un período razonable y suficientemente próximo en el tiempo, cuando no fuera necesario poseer una formación previa que garantizara que el beneficiario poseía conocimientos profesionales equivalentes a los que se exigían a los propios nacionales. [5]

5 — Considerandos segundo, cuarto, quinto y sexto de la exposición de motivos.

17. Los artículos de la Directiva 64/427 que interesan para la resolución de estos asuntos son los siguientes:

Artículo 3:

«Cuando, en su Estado miembro, el acceso a alguna de las actividades mencionadas en el apartado 2 del artículo 1 [actividades por cuenta propia de transformación correspondientes a las Clases 23 a 40 de la CITI (Industria y artesanía)], o su ejercicio, esté subordinada a la posesión de conocimientos y aptitudes generales, comerciales y profesionales, el Estado miembro admitirá como prueba suficiente de dichos conocimientos y aptitudes el ejercicio efectivo en otro Estado miembro de la referida actividad:

a) sea durante seis años consecutivos, a título independiente o en calidad de directivo encargado de la gestión de la empresa;

b) sea durante tres años consecutivos, a título independiente o en calidad de directivo encargado de la gestión de la empresa, cuando el beneficiario pueda probar que ha recibido, respecto a la profesión de que se trate, una formación previa de, al menos tres años, sancionada por un certificado reconocido por el Estado o que se estime plenamente válido por un organismo profesional competente;

c) sea durante tres años consecutivos a título independiente cuando el beneficiario

pueda probar que ha ejercido a título dependiente la profesión de que se trate durante cinco años, como mínimo;

d) sea durante cinco años consecutivos, en funciones de dirección, de los que, al menos, tres años se hayan dedicado a funciones técnicas que entrañen la responsabilidad de, cuando menos, un sector de la empresa, cuando el beneficiario, pueda probar que ha recibido, respecto a la profesión de que se trate, una formación previa de, al menos, tres años, sancionada por un certificado reconocido por el Estado o que se estime plenamente válido por un organismo profesional competente.

En los casos previstos en las letras a) y c), no podrá hacer más de diez años que dicha actividad ha dejado de ejercerse en el momento de presentar la solicitud prevista en el apartado 3 del artículo 4.»

Artículo 4

«Respecto a la aplicación del artículo 3:

1. Los Estados miembros en los que el acceso a alguna de las profesiones que se enumeran en el apartado 2 del artículo 1, o su ejercicio, dependa de la posesión de conocimientos y de aptitudes generales, comerciales o profesionales, informarán con ayuda de la Comisión, a los demás Estados miembros acerca de las características esenciales de la profesión (descripción de la actividad de estas profesiones).

2. La autoridad competente designada, a tal fin, por el país de procedencia certificará acerca de las actividades profesionales que se hayan efectivamente ejercido por los beneficiarios así como de su duración. El certificado se elaborará en función de la descripción detallada de la profesión, comunicada por el Estado miembro en el que el beneficiario desee ejercer la profesión de manera permanente o temporal.

3. El Estado miembro de acogida concederá la autorización para ejercer la actividad de que se trate, previa solicitud de la persona interesada, cuando la actividad certificada concuerde con los elementos esenciales de la descripción detallada de la profesión comunicada en virtud del apartado 1 y se cumplan las demás condiciones previstas por su reglamentación.»

18. El Consejo adoptó, el 18 de junio de 1992, la Directiva 92/51/CEE, [6] que tiene como finalidad facilitar el ejercicio de todas

6 — Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE (DO L 209, p. 25).

las actividades profesionales supeditadas en un Estado miembro a la posesión de una formación de un nivel determinado, por medio de la creación de un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales. Esta Directiva completa el sistema establecido en 1988 para el reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años. [7] Sin embargo, el párrafo segundo de su artículo 2 excluye de su ámbito de aplicación tanto las profesiones que sean objeto de una directiva específica, que establezca entre los Estados miembros un reconocimiento mutuo de títulos, como las actividades que sean objeto de una directiva de las mencionadas en su Anexo A. Entre las directivas que figuran en ese Anexo se encuentra citada, en segundo lugar, la Directiva 64/427, cuya interpretación ha pedido en esta ocasión el tribunal administratif de Luxemburgo.

19. La Propuesta de Directiva por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos para las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias y se completa el sistema general de reconocimiento de títulos, [8] presentada por la Comisión el 9 de febrero de 1996 y todavía pendiente de adopción, no aporta prácticamente ningún cambio al texto de la Directiva 64/427, todavía vigente, que es la que interesa para resolver los dos litigios principales.

7 — Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años. (DO 1989, L 19, p. 16).

8 — Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos para las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias y se completa el sistema general de reconocimiento de títulos, COM(96) 22 final (DO 1996, C 115, p. 16).

V. Las observaciones presentadas en este procedimiento prejudicial

20. Han presentado observaciones escritas, dentro del plazo establecido al efecto por el artículo 20 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, los demandantes en los litigios principales, Sr. De Castro Freitas y Sr. Escallier, y la Comisión. En el acto de la vista compareció, además de los citados, el representante de la República portuguesa para presentar oralmente sus observaciones.

21. El Sr. De Castro Freitas afirma que, tal y como está formulado el párrafo primero del artículo 3 de la Directiva 64/427, la única condición que impone es la de que el solicitante de la autorización de establecimiento haya ejercido de forma efectiva la actividad de que se trata, sin que se exija que sea esa la única actividad desempeñada durante los períodos contemplados en sus letras a) a d), por lo que no queda excluida la situación de un nacional comunitario que ha ejercido en el Estado miembro de procedencia, de forma simultánea, varias actividades comprendidas en su ámbito de aplicación; que el artículo 52 del Tratado garantiza el derecho de establecimiento a todos los nacionales comunitarios sin discriminación por razón de la nacionalidad en cuanto al acceso y al ejercicio de una profesión, lo que significa que el nacional de un Estado miembro que acredita, mediante un certificado expedido por la autoridad competente, el ejercicio efectivo en ese

Estado de determinadas actividades profesionales debe ser autorizado de forma automática a establecerse en cualquier otro Estado miembro, ya que, de lo contrario, se impediría el funcionamiento del sistema puesto en pie por la Directiva 64/427 para el reconocimiento por parte del Estado miembro de acogida, sin mayores trámites, de la experiencia que certifica la autoridad competente del Estado de procedencia.

En su opinión hay que interpretar que el período de ejercicio exigido por la letra a) del artículo 3 de la Directiva 64/427 no puede ser aumentado por el hecho de que las distintas actividades se hayan desempeñado de forma simultánea, siempre que estén suficientemente relacionadas entre sí por su objeto, de forma que ese ejercicio simultáneo no implique una asimilación inferior de los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para el aprendizaje correcto del oficio de que se trate. Se pregunta, a continuación, si el legislador no habrá empleado intencionadamente la palabra «actividad» en el artículo 3, de forma que se puedan englobar en la misma actividad varias «profesiones» u «oficios» que se podrían ejercer simultáneamente en el marco de una misma «actividad» más genérica, como sería el caso, por ejemplo, de los oficios de reparador de fachadas y de empresario de construcción para acabados exteriores, que formarían parte de la actividad genérica de los oficios de la construcción y de la vivienda. Añade, por último, que la existencia de relación entre varias profesiones u oficios para los que se pide la autorización de establecimiento resultará determinante para averiguar si el período de ejercicio que se exige en la letra a) del artículo 3 de la Directiva 64/427 es seis años o un múltiplo de seis en el caso de que se hayan ejercido simultáneamente varias profesiones u oficios.

22. El demandante en el otro litigio principal, Sr. Escallier, alega que la Directiva 64/427 es una medida transitoria cuya terminología muestra bien a las claras que prevé que un ciudadano comunitario que haya ejercido simultáneamente varias actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de la citada Directiva en el Estado miembro de procedencia y que solicite autorización para establecerse en otro Estado miembro, pueda seguir ejerciendo a la vez esas mismas actividades en ese Estado. Afirma que el Estado luxemburgués no puede escudarse en la Directiva 64/427 para denegar el derecho de establecimiento en esas circunstancias, ya que, a partir del 1 de enero de 1970, el derecho de establecimiento se aplica a todas las ramas de actividad por cuenta propia. En su opinión, el período de ejercicio establecido en la letra a) del artículo 3 de la Directiva 64/427 no puede ser modificado por el hecho de que se hayan ejercido simultáneamente varias de las actividades que entran en el ámbito de aplicación de esa Directiva. Añade, por último, que la Directiva 64/427 no establece ninguna regla aplicable a las actividades que estén relacionadas entre sí. Por esa razón, el hecho de que esa relación exista o no entre las actividades para cuyo ejercicio se pida autorización carece de incidencia a la hora de interpretar sus disposiciones.

23. La Comisión opina que hay dos conceptos en el considerando sexto de la exposición de motivos de la Directiva 64/427 que resultan esenciales para interpretar su artículo 3, a saber, el de «período razonable de ejercicio efectivo de la profesión en el país de procedencia» y el de «período suficientemente próximo en el tiempo». El período de ejercicio previo que se considera razonable, a los efectos de estos dos asuntos, se estableció en seis años consecutivos, si se hizo por cuenta propia o en calidad de directivo encargado de

la gestión de la empresa. En cuanto a la proximidad de ese ejercicio en el tiempo, se establece que, al presentar la solicitud, no podrá haber transcurrido un período superior a diez años desde que esa actividad ha cesado. Afirma que la falta de concordancia en número entre el inicio [uso del plural] y el final [uso del singular] del primer apartado del artículo 3, por la que se interesa el órgano jurisdiccional nacional, no resulta concluyente a la hora de hacer una interpretación en uno u otro sentido, ya que ese apartado establece el vínculo con el apartado 2 del artículo primero, que contiene la definición del ámbito de aplicación material de la Directiva. Sería de todo punto erróneo considerar que el artículo 3 no es aplicable desde el momento en que el interesado solicita autorización para ejercer varias actividades de forma simultánea.

A este respecto, afirma la Comisión, para que la experiencia previa pueda considerarse válida, a la hora de autorizar el acceso a esas actividades en el Estado miembro de acogida, se requiere que el interesado acredite documentalmente que ha ejercido esas actividades durante el período exigido. A título de ejemplo, propone el de la persona que ha desempeñado tres profesiones completamente distintas durante un período total de seis años, supuesto en el que habría que computar una experiencia adquirida de dos años en cada una de ellas, lo cual no le daría el acceso a ninguna de las tres en el Estado miembro de acogida. En su opinión, hay que considerar que únicamente el ejercicio de la actividad a tiempo completo podrá computarse como «ejercicio efectivo» a los fines del artículo 3 de la Directiva 64/427. Por tanto, el ejercicio simultáneo de varias actividades durante seis años no puede considerarse que equivale a su ejercicio a tiempo completo. Sin embargo, cuando esas actividades están relacionadas o son supervisadas por un mismo responsable, se estará adquiriendo una experiencia válida. Propone que sea el juez nacional quien aplique este criterio apoyándose en los elementos de que disponga, como pueden ser las descripciones detalladas de las profesiones previstas en el artículo 4 de la Directiva 64/427. Concluye, respecto a la primera cuestión, que tanto las actividades previas ejercidas por el Sr. De Castro Freitas en Portugal como las que ejerció el Sr. Escallier en Francia, deben considerarse actividades relacionadas.

Examina, a continuación, los elementos que las autoridades nacionales deben tener en cuenta a la hora de reconocer la experiencia profesional previa cuando el interesado ha ejercido más de una actividad en el Estado miembro de procedencia y desea seguir ejerciéndolas en el Estado miembro de acogida. El primero de ellos se refiere a la calidad en la que el interesado se propone ejercer esas actividades, ya que si ha trabajado como directivo encargado de la gestión de la empresa, lo que implica, sobre todo, un trabajo de supervisión que incluye, con frecuencia, más de un oficio, le resultará más fácil cumplir los requisitos que a alguien que haya trabajado por cuenta propia. El segundo se refiere a la naturaleza de las actividades y, sobre todo, a la relación entre ellas. Si esa relación no existe, no se podrá considerar que la experiencia adquirida mediante el ejercicio simultáneo durante seis años resulta suficiente. Por último, habrá que decidir el período exacto que debe computarse para cada actividad. A este respecto, la Comisión distingue dos hipótesis: o bien el interesado demuestra, mediante el certificado previsto

en el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 64/427, que ha ejercido varias actividades relacionadas durante seis años consecutivos, suficientemente próximos en el tiempo, en cuyo caso cabrá tratar la experiencia adquirida como un todo indisociable que dará acceso a cada una de las actividades en el Estado miembro de acogida, o bien las actividades ejercidas simultáneamente no están relacionadas, en cuyo caso la solución podría ser que el tiempo de ejercicio se atribuyera a la actividad preponderante, si la hay, o, en caso contrario, repartir el período de tiempo de forma proporcional entre las distintas actividades.

24. La República portuguesa sostuvo, en el acto de la vista, que la Directiva 64/427, con el fin de facilitar el ejercicio del derecho de establecimiento, establece un sistema completo para que un Estado miembro en el que el acceso a determinadas actividades profesionales se halla subordinado a la posesión de ciertos conocimientos y aptitudes admita, como prueba suficiente de esos conocimientos, el ejercicio efectivo en otro Estado miembro de esas actividades. Por esta razón, el Estado miembro en el que el interesado quiere establecerse, no puede basarse en su legislación interna ni alegar las disposiciones de la Directiva para negarse a reconocer validez y eficacia al certificado que la autoridad competente del Estado miembro de procedencia ha expedido acerca de la actividad ejercida y sobre su duración, siguiendo para ello la descripción detallada de la profesión comunicada por el Estado miembro en el que el interesado piensa establecerse, si la actividad cuyo ejercicio se acredita concuerda con los elementos esenciales de la descripción de esa actividad.

VI. Análisis de las cuestiones prejudiciales

25. Mediante las tres cuestiones planteadas, que creo deben recibir una respuesta conjunta, el juez nacional quiere saber si un nacional comunitario, que acredita haber ejercido simultáneamente en otro Estado miembro dos o tres actividades profesionales comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 64/427, puede reivindicar en su favor y, en caso afirmativo, bajo qué condiciones, la aplicación del derecho de establecimiento para seguir ejerciendo esas mismas actividades por cuenta propia en otro Estado miembro, en el que el acceso a ellas está subordinado a la posesión de determinados conocimientos y aptitudes.

26. El Tribunal de Justicia viene interpretando que «[...] el artículo 52 del Tratado CEE constituye una de las disposiciones fundamentales de la Comunidad y que es directamente aplicable en los Estados miembros al término del período transitorio. En virtud de esta disposición, la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro lleva consigo el acceso a las actividades por cuenta propia y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales [...]». De ahí deduce el Tribunal que «[...] el artículo 52 está dirigido a garantizar el beneficio del trato nacional a todo nacional de un Estado miembro que se establezca, aunque sólo con carácter secundario, en otro Estado miembro para ejercer en él una actividad por cuenta propia, y prohíbe cualquier discriminación por razón de nacionalidad

resultante de las legislaciones en tanto que restricción a la libertad de establecimiento». [9]

27. Es cierto que la legislación luxemburguesa no establece ninguna diferencia de trato por razón de la nacionalidad a la hora de regular el acceso a los oficios del sector artesano de la construcción y su ejercicio. En efecto, las condiciones que deben cumplir unos y otros son las mismas y se prevé, expresamente, que los certificados expedidos por los organismos competentes de los Estados miembros sobre la base de directivas comunitarias en el ámbito del artesanado se considerarán como documentos equivalentes a una cualificación profesional suficiente.

Considero, a pesar de ello, que la práctica de las autoridades luxemburguesas puede resultar contraria al artículo 52 del Tratado y a las disposiciones de la Directiva 64/427, ya que puede producir el efecto de desalentar de establecerse en Luxemburgo a cualquier nacional comunitario que haya trabajado por cuenta propia en ese sector en otro Estado miembro.

28. A este respecto, el Tribunal interpreta que «las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de personas tienen por objeto facilitar [a los nacionales comunitarios] el ejercicio de actividades profesionales [de cualquier tipo] en todo el territorio de [la Comunidad] y se oponen a una normativa nacional que pudiera colocar a estos nacionales en una situación desfavorable en el supuesto de que pretendieran extender sus actividades fuera del territorio de un solo Estado miembro [...]». [10]

29. El Tribunal ha afirmado asimismo que, cuando fija la realización de la libertad de establecimiento al finalizar el período transitorio, el artículo 52 del Tratado impone una obligación de resultado precisa, cuya ejecución debe ser facilitada, pero no condicionada, por la ejecución de un programa de medidas progresivas. [11]

30. El Programa general adoptado en 1962 con el fin de dar cumplimiento al apartado 1 del artículo 54 del Tratado recoge, en su Anexo I, las actividades para cuyo ejercicio debían los Estados miembros eliminar de forma efectiva todas las restricciones a la libertad de establecimiento antes de finalizar el segundo año de la segunda etapa del período transitorio. En esta lista, las actividades se hallan clasificadas por clases y grupos.

9 — Sentencia de 28 de enero de 1986, Comisión/Francia (270/83, Rec. p. 273), apartados 13 y 14.

10 — Sentencias de 15 de febrero de 1996, Kemmler (C-53/95, Rec. p. I-703), apartado 11; y de 7 de julio de 1988, Stanton (143/87, Rec. p. 3877), apartado 13, y Wolf y otros (asuntos acumulados 154/87 y 155/87, Rec. p. 3908), apartado 13.

11 — Sentencia de 28 de junio de 1977, Patrick (11/77, Rec. p. 1199), apartado 10.

31. Para la elaboración de los Anexos del Programa general se recurrió a la «Clasificación internacional tipo, por industrias, de todas las ramas de la actividad económica» [12] (en lo sucesivo, «CITI») la cual, con sus notas explicativas, deberá tomarse como base para la clasificación de las diferentes actividades en grupos o subgrupos. Las actividades que no figuren en esta clasificación habrán de añadirse al grupo que comprenda las actividades más próximas, teniendo en cuenta los datos económicos en la CEE y, en particular, los progresos técnicos.

32. La Directiva 64/427, cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional nacional, como indica su propio título, establece las modalidades de medidas transitorias en el ámbito de las actividades por cuenta propia de transformación correspondientes a las Clases 23 a 40 de la CITI.

Estas Clases son las siguientes: Clase 23, Industria textil; Clase 24, Fabricación de calzado; Clase 25, Industria de la madera y del corcho; Clase 26, Industria del mueble; Clase 27, Industria del papel; Clase 28, Impresión, edición e industrias anexas; Clase 29, Industria del cuero; Clase 30, Industria del caucho; Clase 31, Industria química; Clase 32, Industria de los derivados del petróleo y del carbón ncop; Clase 33, Industria de los productos minerales no metálicos; Clase 34, Industrias metalúrgicas básicas; Clase 35, Fabricación de artículos de metal, con exclusión de las máquinas y del material de transporte; Clase 36, Construcción de máquinas, con exclusión de las eléctricas; Clase 37, Construcción de máquinas, aparatos y artefactos eléctricos; Clase 38, Construcción de material de transporte; Clase 39, Industrias manufactureras diversas, y Clase 40, que consta únicamente del Grupo 400, dedicado a Edificación y obras públicas.

A título de información, en la CITI de 1958 se enuncian, en el Grupo 400, no menos de ciento setenta y nueve actividades en el sector de la construcción tan distintas entre sí como pueden ser la carpintería, la construcción de puertos, la reparación de tejados, la construcción de hangares y el asfaltado de carreteras, sin descripción ni definición alguna de esas actividades.

33. Se desprende de los documentos que obran en los autos que el Sr. De Castro Freitas trabajó por cuenta propia, como empresario de la construcción y como constructor y reparador de fachadas en Portugal durante nueve años, lo que ha acreditado ante las autoridades luxemburguesas mediante el certificado previsto en el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 64/427, con el fin de que se le autorizara para ejercer en Luxemburgo como empresario de construcción, habilitado para realizar acabados exteriores de fachadas y tejados. En su caso, la autorización fue concedida sólo en parte y denegada por el resto ya que, en Luxemburgo, la lista que

12 — Establecida por la Oficina Estadística de las Naciones Unidas, Estudios Estadísticos, serie M, nº 4, rev. 1, Nueva York 1958.

establece los oficios principales y secundarios, contenida en el Reglamento de 19 de febrero de 1990, divide los oficios ejercidos simultáneamente por el Sr. De Castro Freitas en Portugal en dos, a saber, el de empresario de construcción y el de constructor y reparador de fachadas, y los califica como oficios principales, en ambos casos, con las referencias 401-00 y 419-00, respectivamente.

De acuerdo con la definición del ámbito de actividad de esos dos oficios, que figura en el Reglamento de 26 de marzo de 1994, la habilitación para ejercer el primero comprende, entre otros, la posibilidad de construir fachadas de piedra natural o artificial, pavimentos de cemento, solado de piedra, revestimientos de cal y de cemento y de montar andamios, mientras que la habilitación para ejercer el segundo incluye, entre otros, la realización de revestimiento de techos y paredes con yeso, de falsos techos, de pavimentos de yeso, enlucido de paredes interiores y exteriores, realización de fachadas aislantes, limpieza de fachadas y colocación de andamios.

34. El Sr. Escallier, por su parte, ha acreditado ante las autoridades luxemburguesas, mediante certificado expedido por la autoridad competente, que durante siete años había ejercido simultáneamente en Francia los oficios de carpintero de obra, de techador y de hojalatero-cinquero como directivo encargado de la gestión de una empresa, al solicitar la autorización para ejercer esos mismos oficios en Luxemburgo. En su caso, se le concedió la autorización para establecerse ejerciendo únicamente el oficio de techador, denegándosele para el resto. En efecto, los Reglamentos citados, al establecer la clasificación de oficios, los consideran como oficios principales, en los tres casos, con las referencias 416-00, 414-00 y 415-00, respectivamente, sometidos a autorización en cada caso. Los tres oficios consisten básicamente, en construir y colocar la estructura de madera de los tejados, el primero; en colocar las tejas, el segundo; y en colocar en los tejados todo tipo de complementos metálicos, el último.

35. La Directiva 64/427 tiene como finalidad la adopción de medidas para evitar, ante todo, perjuicios anormales a los nacionales de los Estados miembros en los que el acceso a las actividades por cuenta propia de transformación a las que se aplica dicha Directiva no depende de ninguna condición —es el caso del ejercicio de los oficios descritos en Portugal y en Francia—, cuando se proponen establecerse para ejercer esas actividades en un Estado miembro en el que el acceso a esas actividades está sometida a reglamentación, como sucede en Luxemburgo.

36. Para evitar esos perjuicios, la Directiva 64/427 obliga al Estado miembro de acogida que subordina el acceso a dichas actividades o su ejercicio a la posesión de conocimientos y aptitudes profesionales, a que acepte como prueba suficiente de esos conocimientos y aptitudes el ejercicio efectivo de la actividad durante un período razonable, que se fija en seis años consecutivos si se ha ejercido por cuenta propia o en calidad de directivo encargado de la gestión de la empresa, y suficientemente próximo en el tiempo, exigién-

dose, por esta razón, que no haga más de diez años que ha cesado el ejercicio de la actividad en el momento de solicitar la autorización de establecimiento.

37. No cabe ninguna duda de que el acceso a las profesiones de que se trata está sometido en Luxemburgo a regulación. Estoy de acuerdo con la definición de «profesión regulada» propuesta por el Abogado General Sr. Léger con el fin de interpretar las disposiciones de la Directiva 89/48/CEE relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, [13] y que fue adoptada por el Tribunal en su sentencia, en el sentido de que sólo existe profesión regulada si la autoridad pública ha dictado directa o indirectamente normas que regulan el acceso a la profesión o su ejercicio y si se sanciona el incumplimiento de tales normas. [14]

38. Por aplicación de la normativa que regula en Luxemburgo el acceso a las profesiones, las autoridades luxemburguesas no han aceptado como prueba suficiente el certificado expedido por la autoridad competente en Portugal al Sr. De Castro Freitas, en el que se acredita el ejercicio continuado de dos oficios por cuenta propia durante nueve años, ni el que la autoridad competente en Francia había expedido al Sr. Escallier, en el que se acredita el ejercicio continuado de tres oficios durante siete años como directivo encargado de la gestión de una empresa, a pesar de que, en ambos casos, se supera el período de seis años consecutivos de ejercicio efectivo que exige la letra a) del artículo 3 de la Directiva 64/427, y les han denegado, a ambos, la autorización para establecerse en Luxemburgo ejerciendo los mismos oficios. Sin embargo, esos certificados debieron ser elaborados, de acuerdo con lo establecido por el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 64/427, en función de la descripción detallada de las profesiones comunicada por Luxemburgo.

39. La legislación luxemburguesa considera cada uno de esos cinco oficios como oficio principal, sometido a autorización independiente, para cuya obtención hace falta demostrar que se posee o el diploma de maestría o un título universitario de ingeniería en esa rama. Si no se poseen esos títulos, se puede reconocer al solicitante la cualificación profesional suficiente para el ejercicio de todo o de una parte de un oficio sobre la base de documentos justificativos reconocidos como equivalentes. Los certificados expedidos en Portugal y en Francia, se consideran, desde luego, equivalentes, por aplicación de la Directiva 64/427 aunque, en la práctica se ha demostrado que sólo sirven para que el interesado acceda al ejercicio de una de las actividades que ha desempeñado, pero no a todas, ya que la autorización para ejercer cada uno de los oficios que la legislación luxemburguesa califica como oficio principal estará sometida, para aquellos nacionales comunitarios que se hallen en circunstancias iguales o parecidas a las del Sr. De Castro Freitas o a las del Sr. Escallier, a la condición de acreditar un ejercicio mínimo de cada oficio durante seis años consecutivos.

13 — Citada en la nota 7 *supra*.

14 — Conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 1 de febrero de 1996, Aranitis (C-164/94, Rec. pp. I-135 y ss., especialmente p. I-147).

40. El Tribunal de Justicia ha afirmado que el concepto de «ejercicio efectivo en otro Estado miembro de la [...] actividad [...] durante un determinado número de años consecutivos» contenido en el artículo 3 de la Directiva 64/427 constituye uno de los requisitos de reconocimiento, por parte de un Estado miembro que regule la actividad, de su ejercicio en otro Estado miembro y permite, en consecuencia, garantizar la libertad de establecimiento en las actividades a las que se aplica. Por lo tanto, añade el Tribunal, con objeto de aplicar la Directiva 64/427 de manera uniforme, debe darse a este concepto una interpretación comunitaria. De acuerdo con su jurisprudencia, estos términos se refieren únicamente al ejercicio efectivo de la actividad considerada durante un período que sólo puede interrumpirse por (breves) enfermedades y las vacaciones (usuales). [15]

41. Teniendo en cuenta que la Directiva exige que el ejercicio de la actividad objeto del certificado sea efectivo y dure seis años consecutivos, y a la luz de la interpretación dada por el Tribunal a estos términos, la única conclusión a que cabe llegar es que, si prevaleciera la interpretación de las disposiciones de la Directiva 64/427 llevada a cabo por las autoridades luxemburguesas, un nacional comunitario en la situación del Sr. De Castro Freitas o en la del Sr. Escallier, en el mejor de los casos, sólo conseguiría establecerse en Luxemburgo para ejercer, como máximo, dos de los oficios considerados en este país como principales. Efectivamente, no hay que olvidar que el último párrafo del artículo 3 de la Directiva 64/427 dispone que, cuando presente la solicitud en el Estado miembro de acogida, no puede hacer más de diez años desde que el interesado haya cesado de desempeñar la actividad para cuyo ejercicio pide autorización.

El caso del Sr. Escallier ilustra muy bien este supuesto. Después de haber pasado siete años como directivo encargado de la gestión de una empresa de tejados en Francia, pide establecerse en Luxemburgo para seguir construyendo tejados y, sobre la base de la experiencia que acredita, sólo le autorizan a poner tejas. Si quiere, además, ser autorizado a construir la estructura de madera del tejado o a colocar las partes metálicas que acostumbran a acompañar a los tejados, y se conforma con desempeñar sólo una de estas dos actividades, deberá esperar a completar doce años de experiencia. Pero, si insiste en lograr los años de experiencia necesarios para que se le autorice en Luxemburgo a ejercer los tres oficios, una vez transcurrido el decimosexto año de acumulación de experiencia, la que haya adquirido durante los seis primeros años ya no le será computable porque habrán transcurrido más de diez años desde que cesara en el desempeño del primer oficio. Me pregunto, además, dado que la actividad debe realizarse durante seis años consecutivos y que, de acuerdo con la legislación luxemburguesa, el ejercicio de un oficio principal parece excluir el de cualquier otro que tenga el mismo carácter, ¿a cuál de los oficios que en Francia se ejercen simultáneamente atribuirían la pérdida de experiencia?

15 — Sentencia de 27 de septiembre de 1989, Van de Bijl (130/88, Rec. p. 3039), apartados 17 y 19.

42. Entiendo que esta práctica es inaceptable no sólo porque conduce al absurdo que acabo de exponer, sino porque la Directiva 64/427 establece en su artículo 4, con claridad meridiana, que los Estados miembros en los que están regulados el acceso a alguna de las profesiones a las que se aplica o su ejercicio, informarán, con ayuda de la Comisión, a los demás Estados miembros acerca de las características esenciales de la profesión mediante una descripción de la actividad de esas profesiones; que habrá una autoridad competente en cada Estado miembro, designada a tal fin, que certificará las actividades profesionales que el interesado haya efectivamente ejercido y su duración, sobre la base de la descripción detallada de la profesión comunicada por el Estado miembro en el que pretenda establecerse, y, por último, que el Estado miembro de acogida concederá la autorización solicitada si la actividad certificada concuerda con los elementos esenciales de la descripción detallada de la profesión, comunicada a la autoridad competente del Estado miembro de procedencia para expedir ese certificado y si se cumplen las demás condiciones impuestas por su reglamentación, entre las que no puede figurar, en mi opinión, un número de años de ejercicio de una actividad superior al número de años que establece la Directiva.

43. La Directiva 64/427 establece, pues, un sistema completo destinado a que se reconozca en un Estado miembro, a efectos del derecho de establecimiento, el ejercicio de una actividad profesional en otro Estado miembro con una triple garantía: en primer lugar, los Estados miembros se informan unos a otros sobre las características esenciales de las profesiones reguladas mediante una descripción de la actividad; en segundo lugar, el Estado miembro en el que se ha solicitado la autorización de establecimiento comunica al Estado de procedencia la descripción detallada de la profesión, en la que éste deberá basarse para expedir el certificado —lo que conlleva, en mi opinión, una valoración crítica, por parte de esas autoridades, no sólo de la actividad efectivamente ejercida, sino de su duración—; por último, el Estado miembro de acogida debe conceder la autorización cuando la actividad certificada concuerde con los elementos esenciales de la descripción detallada de la profesión.

44. Respecto al certificado expedido por el Estado miembro de procedencia en función de la descripción detallada de la profesión comunicada por el Estado miembro de acogida, el Tribunal interpretó, ya en el año 1989, [16] que constituye el documento que permite garantizar la libertad efectiva de establecimiento en los Estados miembros que exigen determinados requisitos de cualificación. Por tanto, el Estado miembro de acogida que impone semejantes condiciones está vinculado por lo que se acredita en el certificado expedido por el Estado miembro de procedencia, si no se quiere privar de eficacia a dicho certificado. En particular, el Estado miembro de acogida no puede dudar de la exactitud de la descripción efectuada por la autoridad competente del Estado miembro de procedencia relativa a las actividades que el interesado ha ejercido en ese país o de su duración.

16 — *Ibidem*, apartados 21 a 23.

45. A pesar de ello, las autoridades luxemburguesas deniegan al nacional comunitario que presenta el certificado expedido por la autoridad competente de otro Estado miembro por el que acredita que ha ejercido de manera simultánea varios oficios durante el período razonable y suficientemente próximo en el tiempo exigido por la Directiva 64/427, la autorización para seguir ejerciendo esos mismos oficios en su territorio, escudándose en que su legislación nacional los considera oficios principales e independientes cuyo ejercicio sólo puede ser autorizado por separado.

46. En mi opinión, esta práctica resulta contraria a las disposiciones del Tratado que regulan la libre circulación de personas, que tienen como finalidad facilitar el ejercicio de actividades profesionales en todo el territorio de la Comunidad, y, en particular, al artículo 52 y a las disposiciones de la Directiva 64/427, destinada a facilitar la realización de la libertad de establecimiento respecto al sector de las actividades por cuenta propia de transformación a las que se aplica, ya que conduce irremediablemente a desalentar a los nacionales comunitarios que hayan ejercido simultáneamente en otro Estado miembro varias de las actividades que en Luxemburgo se consideren como oficios principales, de establecerse en ese país.

VII. Conclusión

A tenor de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que, reformulando las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal administratif de Luxemburgo, les dé la respuesta siguiente:

«El artículo 52 del Tratado y los artículos 3 y 4 de la Directiva 64/427/CEE del Consejo, de 7 de julio de 1964, relativa a las modalidades de medidas transitorias en el ámbito de las actividades por cuenta propia de transformación correspondientes a las Clases 23 a 40 de la CITI (Industria y artesanía) se oponen a que un nacional comunitario que acredita ante las autoridades del Estado miembro de acogida, mediante presentación del certificado expedido por la autoridad competente del Estado miembro de procedencia, que ha ejercido simultáneamente varios oficios durante el período razonable establecido para su caso, y que ese ejercicio no ha cesado desde hace más de diez años, se vea denegar la autorización para el ejercicio de una parte de esos oficios porque, en el Estado miembro de acogida, están considerados como oficios principales e independientes y las autoridades de este Estado miembro consideran que la condición de ejercicio durante un período razonable debe cumplirse por separado en relación con cada uno de los oficios.»