CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 4 de julio de 2002 [1]

1. La Cour d'Appel de Pau, Francia (en lo sucesivo, «Tribunal de apelación»), y el Tribunal de grande instance de Dax, Francia (en lo sucesivo, «Tribunal»), han planteado al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales de tenor similar, que tienen por objeto la interpretación de la Directiva 84/647/CEE del Consejo, relativa a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera [2] (en lo sucesivo, «Directiva») y, en particular, de su artículo 2.

La normativa comunitaria

2. El artículo 2 de la Directiva dispone lo siguiente:

«Cada Estado miembro permitirá la utilización en su territorio, a los fines del tráfico entre Estados miembros, de los vehículos alquilados por las empresas establecidas en el territorio de otro Estado miembro siempre que:

1) el vehículo esté matriculado o sea puesto en circulación de conformidad con la legislación del Estado miembro;

2) el contrato sólo se refiera a la puesta a disposición de un vehículo sin conductor y no vaya acompañado de un contrato de trabajo concertado con la misma empresa y relativo al personal conductor o acompañante;

3) el vehículo alquilado esté a disposición exclusiva de la empresa que lo utilice durante la duración del contrato de alquiler;

4) el vehículo alquilado sea conducido por el personal de la empresa que lo utilice;

[...]»

3. Con arreglo a su artículo 4, apartado 1:

«[...] no afectará a la regulación de un Estado miembro que prevea, para la utili-

1 — Lengua original: italiano.

2 — DO L 335, p. 72; EE 07/03, p. 225.

zación de vehículos de alquiler, condiciones menos restrictivas que las previstas en los artículos 2 y 3.»

4. A tenor del artículo 5:

«Sin perjuicio de los artículos 2 y 3, la presente Directiva no afectará a la aplicación de las normas relativas a:

— la organización del mercado de transportes de mercancías por carretera por cuenta ajena y por cuenta propia y, en particular, al acceso al mercado y a la contingentación de capacidad de transporte por carretera,

[...]»

5. El transporte internacional de mercancías por carretera aparece regulado fundamentalmente, por lo que respecta al acceso al mercado, en el Reglamento (CEE) nº 881/92 del Consejo, de 26 de marzo de 1992, relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros [3] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 881/92»).

6. Con arreglo a su artículo 3, apartado 1,

«los transportes internacionales se realizarán bajo licencia comunitaria».

7. El artículo 5, por su parte, establece:

«1. Las autoridades competentes del Estado miembro de establecimiento expedirán la licencia comunitaria contemplada en el artículo 3.

2. Los Estados miembros entregarán al titular el original de la licencia comunitaria, que quedará en poder de la empresa de transportes, y un número de copias certificadas conformes igual al número de vehículos de que disponga el titular de la licencia comunitaria ya sea en plena propiedad, ya sea en virtud de otro título, en particular, un contrato de compra a plazos, contrato de alquiler o contrato de arrendamiento financiero.

[...]

3 — DO L 95, p. 1.

4. La licencia comunitaria se expedirá a nombre del transportista. No podrá ser transferida a terceros. A bordo del vehículo deberá hallarse una copia certificada conforme de la licencia comunitaria, que deberá presentarse siempre que lo requieran los agentes encargados del control.»

8. Por último, hay que recordar que el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº 3821/85, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera [4] (en lo sucesivo, «Reglamento nº 3821/85»), cuyo artículo 14 dispone lo siguiente:

«1. El empresario entregará a los conductores un número suficiente de hojas de registro, habida cuenta del carácter individual de dichas hojas, de la duración del servicio y de la obligación de sustituir, en su caso, las hojas estropeadas o que hubiere retirado un agente encargado del control. El empresario únicamente facilitará a los conductores hojas de un modelo homologado que puedan utilizarse en el aparato instalado en el vehículo.

2. La empresa conservará debidamente las hojas de registro durante un año por lo menos después de su utilización y facilitará una copia de las mismas a los conductores interesados que así lo soliciten. Las hojas deberán presentarse o entregarse cuando los agentes encargados del control lo soliciten.»

4 — DO L 370, p. 8; EE 07/04, p. 28.

Hechos y procedimiento

El caso Bourrasse

9. En el asunto C-228/01, la cuestión se plantea en el ámbito de un proceso, pendiente ante el Tribunal de apelación, incoado por el Ministerio Fiscal contra el titular de una empresa francesa de transporte de mercancías por carretera, al que se imputan una serie de infracciones de la normativa penal francesa. Los hechos controvertidos, relativos a un período comprendido entre finales de 1994 y junio de 1996, guardan todos ellos relación con una operación de deslocalización de la actividad productiva, consistente en la puesta a disposición de vehículos sin conductor, por parte de una empresa francesa perteneciente al imputado («empresa arrendadora», o «arrendador»), a favor de una empresa portuguesa de transportes de la que él mismo es titular («empresa arrendataria», o «arrendatario»). Los vehículos de que se trata están matriculados en Francia. Para ejercer su actividad de transporte internacional el arrendatario se sirve de los mismos trabajadores que, antes del alquiler de los vehículos, eran asalariados de la empresa arrendadora; el arrendatario, además, utiliza autorizaciones de transporte obtenidas por el arrendador. A ello se añade que resulta que están en posesión del arrendador, y no del arrendatario, los discos de tacógrafo de los conductores utilizados en los aparatos de control de los vehículos puestos a disposición del arrendatario.

10. Se imputa al Sr. Bourrasse la contratación clandestina de dichos trabajadores, que conducían camiones con signos distin-

tivos de la empresa arrendadora, de la que recibían en efecto las instrucciones, pese a que resultasen oficialmente contratados por la empresa arrendataria. El proceso penal versa, en particular, sobre la infracción de las normas del Código de trabajo francés relativas a la entrega a los trabajadores de una hoja de haberes, así como a la teneduría de un libro de salarios y de un libro de matrícula de personal.

11. Mediante sentencia de 6 de diciembre de 1999, el Tribunal correctionnel de Dax declaró al Sr. Bourrasse culpable del ejercicio de una actividad laboral clandestina, señalando, en particular, que «los trabajadores [de la empresa portuguesa arrendataria] son en realidad personal de los transportes Bourrasse, que utilizan una entidad domiciliada en otro lugar y realizan, a través de sus directivos, un trabajo clandestino».

12. Impugnada dicha sentencia ante el Tribunal de apelación, éste consideró que la decisión del asunto dependía de la interpretación de una disposición de Derecho comunitario, por lo que, mediante resolución de 6 de diciembre de 1999, suspendió el procedimiento y solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara sobre las siguientes cuestiones:

«1) ¿Puede interpretarse la puesta a disposición de un vehículo sin conductor, tal como se contempla en el artículo 2 de la Directiva 84/647/CEE, en el sentido de que permite al arrendador, una empresa francesa de transportes por carretera:

— conseguir las autorizaciones de transporte necesarias en el territorio nacional por cuenta del arrendatario, una empresa portuguesa de transportes por carretera;

— gestionar por cuenta del arrendatario, una empresa portuguesa de transportes por carretera, los discos de tacógrafo de los conductores que trabajan en la citada empresa?

2) ¿Deben estar matriculados en Portugal los vehículos alquilados?»

El asunto Perchicot

13. El asunto C-289/01 tiene su origen en un proceso penal, pendiente ante el Tribunal, relativo a una situación de hecho y de Derecho básicamente análoga a la del asunto C-228/01, con la salvedad de que en este caso la deslocalización se produce entre una empresa de transportes francesa, Perchicot France, y una empresa española

específicamente constituida y controlada por la primera, Perchicot Espagne. Los hechos controvertidos corresponden al período comprendido entre finales de 1999 y principios de 2000.

14. Por considerar igualmente que la solución del asunto dependía de la interpretación de una disposición de Derecho comunitario, mediante resolución de 2 de julio de 2001, el Tribunal planteó al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Puede interpretarse la puesta a disposición de un vehículo sin conductor, tal como se contempla en el artículo 2 de la Directiva 84/647/CEE, en el sentido de que permite al arrendador, una empresa francesa de transportes por carretera:

— obtener las autorizaciones de transporte necesarias en territorio nacional por cuenta del arrendatario, una empresa [española] de transportes por carretera;

— gestionar por cuenta del arrendatario, una empresa española de transportes por carretera, los discos de tacógrafo de los conductores que trabajan en la citada empresa?»

15. Por haber conexión entre los dos asuntos, el Presidente del Tribunal de Justicia, mediante auto de 23 de enero de 2002, acordó su acumulación.

16. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia han presentado observaciones escritas la Comisión y el Gobierno francés, así como la Union régionale syndicale des petits et moyens transporteurs du sud ouest (en lo sucesivo, «UNOSTRA Aquitaine»), parte coadyuvante en el proceso penal contra el Sr. Bourrasse, y la Inspección de trabajo para el sector del transporte, subdivisión de Bayona (en lo sucesivo, «Inspección de trabajo»), parte en aquel mismo procedimiento y coadyuvante en el proceso contra el Sr. Perchicot. En la vista intervino asimismo el Sr. Bourrasse.

Sobre la cuestión común a los dos asuntos

17. Aparte del Sr. Bourrase, que solicita al Tribunal de Justicia que responda afirmativamente a dicha cuestión, todas las partes coadyuvantes en el presente asunto se decantan en sentido opuesto.

18. En cambio, el Gobierno francés observa, con carácter principal, que la cuestión que se analiza debería además recibir una nueva formulación, dado que en realidad los procedimientos *a quibus* no se refieren

al artículo 2 de la Directiva, sino más bien a los artículos 3 y 5 del Reglamento nº 881/92, en materia de acceso al mercado de los transportes internacionales de mercancías por carretera, y al artículo 14 del Reglamento nº 3821/85, relativo al aparato de control. En tal contexto normativo, el Tribunal de Justicia debería responder que las citadas disposiciones no permiten a una empresa francesa de transportes, que alquila vehículos a una empresa de otro Estado miembro, conceder su propia licencia comunitaria de transporte al arrendatario, ni gestionar los discos de tacógrafo de los vehículos alquilados.

19. Por el contrario, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia no desee referirse expresamente a los susodichos Reglamentos en materia de acceso al mercado y de aparatos tacográficos de control, dado que el órgano jurisdiccional remitente no se ha referido a ellos, el Gobierno francés considera, con carácter subsidiario, al igual que UNOSTRA Aquitaine, que la respuesta a la cuestión común debería buscarse en el artículo 2, número 4, de la Directiva. Dicha disposición, como se ha visto, supedita la admisibilidad del alquiler al requisito de que «el vehículo alquilado sea conducido por el personal de la empresa que lo utilice». Ahora bien, adhiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[5] aun cuando el concepto de «personal de la empresa» sea un concepto comunitario, no es menos cierto que debe ser definido a la luz de la legislación de cada Estado miembro. De ello se desprende que incumbe al Estado interesado valorar si la circunstancia de que el arrendador permita al arrendatario utilizar su propia licencia comunitaria de transporte y gestionar por su cuenta los discos de tacógrafo implica que el transporte no ha sido realizado «por el personal de la empresa que lo utilice», como exige el artículo 2, número 4, de la Directiva.

20. Por su parte, la Comisión coincide en gran medida con el análisis jurídico efectuado por el Gobierno francés con carácter principal y propone al Tribunal de Justicia que declare que la Directiva no regula expresamente la utilización de las licencias de transporte y de los discos de tacógrafo, sino que se remite al Reglamento nº 881/92, con arreglo al cual la licencia comunitaria se expedirá al sujeto que opere efectivamente como transportista que no podrá ser transferida a terceros.

21. En apoyo de sus propias conclusiones, la Comisión se apresura a subrayar, citando la conocida sentencia Centros, que si bien la libertad de establecimiento reconocida por el Tratado implica que los ciudadanos comunitarios tienen derecho «a ejercer su actividad en otro Estado miembro por medio de una agencia, sucursal o filial», ello no obsta para que «un Estado miembro está facultado para adoptar medidas destinadas a impedir que, aprovechando las posibilidades creadas por el Tratado, algunos de sus nacionales intenten evitar abusivamente la aplicación de su legislación nacional y que los justiciables puedan

5 — Sentencias de 18 de enero de 1984, Ekro (327/82, Rec. p. 107), y de 11 de julio de 1985, Danmols Inventar (105/84, Rec. p. 2639).

invocar el Derecho comunitario de forma abusiva o fraudulenta».[6] De ello se desprende que, en el caso de autos, ni el Sr. Bourrasse ni el Sr. Perchicot pueden invocar la liberalización de los alquileres transfronterizos prevista por la Directiva.

22. En el mismo sentido se decanta también la Inspección de trabajo, que subraya, en particular, que, además de privar a los trabajadores del salario al que tendrían derecho con arreglo al contrato de trabajo y de la protección de la reglamentación colectiva aplicable si fuesen contratados formalmente por las empresas francesas de transportes, la deslocalización ficticia realizada por los imputados en el procedimiento principal elude las normas francesas sobre prestaciones sociales y sobre representación del personal.

Apreciación

23. Como hemos visto, el verdadero problema planteado por la cuestión que se examina es el de la determinación de la normativa aplicable, dado que, como se deduce de las posiciones de las partes, parece que son de aplicación en el presente caso, más que la normativa mencionada por el órgano jurisdiccional remitente, otras disposiciones del Derecho comunitario.

6 — Sentencia de 9 de marzo de 1999, Centros (C-212/97, Rec. p. I-1459), apartados 20 y ss.

24. He de decir ante todo que, aunque así fuese, ello no privaría al Tribunal de Justicia de la posibilidad de responder a la cuestión planteada, dado que, como ha precisado la jurisprudencia comunitaria, «para dar una respuesta adecuada al órgano jurisdiccional que le plantea una cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas de Derecho comunitario a las que el juez nacional no se haya referido en su cuestión».[7]

25. Dicho lo cual, señalaré que me parecen fundadas las tesis del Gobierno francés y de la Comisión, dado que, en efecto, la Directiva no contiene disposiciones en materia de aparato de control y de los correspondientes discos de tacógrafo. Dicha materia aparece regulada, en cambio, en el Reglamento nº 3821/85, que agrupa en un solo texto las diversas disposiciones anteriores sobre la materia, estableciendo, en particular, en el capítulo IV, disposiciones relativas a la utilización y la gestión de los aparatos y de las hojas de control correspondientes. Por otra parte, la Directiva no sólo no trata del acceso al mercado en el sector de los transportes por carretera, sino que exceptúa expresamente las disposiciones comunitarias vigentes por otra razón sobre la materia, a saber, el Reglamento nº 881/92, por lo que respecta al transporte internacional y el Reglamento (CEE) nº 3118/93,[8] por lo que se refiere al transporte de cabotaje. En el caso de autos, al encontrarnos aquí sin discusión en el

7 — Sentencias de 20 de marzo de 1986, Tissier (35/85, Rec. p. 1207), apartado 9; de 27 de marzo de 1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, Rec. p. I-1323), apartado 10, y de 18 de noviembre de 1999, Teckal (C-107/98, Rec. p. I-8121), apartado 39.

8 — Reglamento del Consejo, de 25 de octubre de 1993, por el que se aprueban las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 279, p. 1).

ámbito del transporte entre dos Estados miembros diferentes, el Reglamento aplicable es el primero y no el segundo.

26. Determinada de este modo la normativa aplicable, recuerdo que, por lo que respecta al acceso al mercado, el Reglamento nº 881/92 dispone que, para realizar los transportes internacionales, es necesaria una licencia comunitaria (artículo 3, apartado 1) y que dicha licencia la expide el Estado miembro de establecimiento de la empresa de transportes en original y un número de copias certificadas conformes igual al número de vehículos de que disponga el titular de la licencia comunitaria en virtud de un contrato de alquiler (artículo 5, apartados 1 y 2). Está claro, por tanto, que corresponde al arrendatario, y no al arrendador, conseguir la licencia comunitaria para los vehículos tomados en alquiler.

27. En todo caso, para eliminar cualquier duda que pueda quedar al respecto, cabe subrayar asimismo que, con arreglo al artículo 5, apartado 4, la citada licencia «se expedirá a nombre del transportista. No podrá ser transferida a terceros»; lo cual es válido precisamente en el caso de que los vehículos, utilizados originariamente por un determinado sujeto titular de una licencia comunitaria de transporte, sean posteriormente alquilados o transferidos a un sujeto diferente.

28. Por tanto, puede deducirse de ello que los artículos 3 y 5 del Reglamento nº 881/92 no permiten a una empresa francesa de transportes, que alquila vehículos sin conductor para el transporte de mercancías por carretera a una empresa de otro Estado miembro, conceder su propia licencia comunitaria de transporte al arrendatario.

29. Por otra parte, en cuanto a la gestión de los discos de tacógrafo, recuerdo que el artículo 14 del Reglamento nº 3821/85 establece que es el empresario (en consecuencia, el transportista) quien entregará los discos a los conductores, encargándose de la utilización de los mismos y de su sustitución según las necesidades (artículo 14, apartado 1), y conservándolos a continuación durante un cierto período de tiempo (artículo 14, apartado 2). De ello se desprende que una empresa francesa de transportes, que alquila vehículos sin conductor para el transporte de mercancías por carretera a una empresa de otro Estado miembro, no puede gestionar los discos de tacógrafo de los vehículos alquilados.

30. Delimitados de esta forma los elementos con vistas a una respuesta a la cuestión examinada, no creo que tenga que dilucidarse la cuestión, planteada por el Gobierno francés con carácter subsidiario, relativa a la interpretación del concepto de «personal de la empresa», a que se refiere el artículo 2, apartado 4, de la Directiva. Únicamente señalaré de paso, como precisó la Comisión en la vista, que no es aplicable la jurisprudencia Ekro y Danmols[9] invocada por el Gobierno francés en apoyo de la solución que propone al respecto. En efecto, en aquellos asuntos, se trataba de interpretar conceptos contenidos en un

9 — Sentencias de 18 de enero de 1984 y de 11 de julio de 1985, antes citadas.

Reglamento relativo a las restituciones a la exportación de carne de vacuno y en una Directiva de armonización de las disposiciones nacionales sobre mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de transmisiones de empresas, respectivamente. En el presente caso se trata, en cambio, de interpretar un concepto que determina el ámbito de aplicación de una directiva de liberalización, cuyo alcance no puede ser decidido íntegramente de forma unilateral, en consecuencia, por cada Estado miembro.

31. Para concluir, considero que debe responderse a la primera cuestión en el sentido de que los artículos 3 y 5 del Reglamento nº 881/92 y el artículo 14 del Reglamento nº 3821/85 no permiten a una empresa francesa que alquila vehículos sin conductor para el transporte de mercancías por carretera a una empresa de transportes de otro Estado miembro, conceder su propia licencia comunitaria de transporte al arrendatario, ni gestionar los discos de tacógrafo de los vehículos alquilados.

Sobre la segunda cuestión en el asunto C-228/01

32. Por lo que atañe a la segunda cuestión planteada en el asunto C-228/01, todas las partes coinciden en que, de acuerdo con el tenor literal del artículo 2, número 1, de la Directiva, los vehículos alquilados deberán estar matriculados en el Estado miembro de establecimiento del arrendatario. Aquéllas proponen, en consecuencia, al Tribunal de Justicia, que responda en tal sentido al órgano jurisdiccional remitente.

33. Por mi parte, no puedo sino coincidir, por principio, con los coadyuvantes, en el sentido de que también a mí me parece fuera de duda que el artículo 2 se aplica únicamente si los vehículos dados en alquiler están matriculados en el Estado miembro en que esté establecida la empresa de transportes arrendataria.

34. Señalaré, por otra parte, que con arreglo al artículo 4 de la Directiva, las disposiciones del artículo 2 no impiden que un Estado miembro establezca requisitos menos restrictivos para la utilización de los vehículos tomados en alquiler. Dicho de otro modo y por lo que aquí interesa, las disposiciones de la Directiva no permiten excluir que el alquiler transfronterizo de vehículos para el transporte de mercancías sea eventualmente lícito, con arreglo al Derecho nacional aplicable, incluso en el caso de que los vehículos dados en alquiler no estén matriculados en el Estado miembro en que esté establecida la empresa de transportes arrendataria.

35. Por todo ello, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión que el artículo 2, número 1, de la Directiva 84/647 debe interpretarse en el sentido de que, sin perjuicio de la posible aplicación del artículo 4 de la propia Directiva, los vehículos dados en alquiler deben estar matriculados en el Estado miembro en que esté establecida la empresa de transportes arrendataria, en el caso de autos, Portugal.

Conclusión

36. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales en los siguientes términos:

«1) Los artículos 3 y 5 del Reglamento (CEE) nº 881/92 del Consejo, de 26 de marzo de 1992, relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros, y el artículo 14 del Reglamento (CEE) nº 3821/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, no permiten a una empresa francesa, que alquila vehículos sin conductor para el transporte de mercancías por carretera a una empresa de transportes de otro Estado miembro, conceder su propia licencia comunitaria de transportes al arrendatario, ni gestionar los discos de tacógrafo de los vehículos alquilados.

2) El artículo 2, número 1, de la Directiva 84/647/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1984, relativa a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera, debe interpretarse en el sentido de que, sin perjuicio de la posible aplicación del artículo 4 de la propia Directiva, los vehículos dados en alquiler deben estar matriculados en el Estado miembro en que esté establecida la empresa de transportes arrendataria, en el caso de autos, Portugal.»