de que disfrutan en un Estado miembro los transportistas de los demás Estados miembros respecto a los transportistas nacionales, no prohíbe que un Estado miembro supedite la navegación por las vías fluviales nacionales a la obtención de un título de navegación expedido con arreglo al Derecho nacional.

Por el contrario, se opone a que tanto las disposiciones legislativas como las prácticas administrativas relativas a los títulos de navegación fluvial existentes a partir de la entrada en vigor del Tratado se modifiquen en perjuicio de los transportistas de otros Estados miembros. Corresponde al Juez nacional decidir si dichas modificaciones han tenido lugar.

INFORME PARA LA VISTA

presentado en los asuntos acumulados C-184/91 y C-221/91 *

I. Hechos y procedimiento

1) *Marco jurídico*

1. El Binnenschifferpatentverordnung de 7 de diciembre de 1981 (*Bundesgesetzblatt* I, p. 1333; en lo sucesivo, «Verordnung») supedita la navegación por los cursos de agua interiores alemanes a la obtención de un título de navegación. El Verordnung prevé varios tipos de títulos que difieren en función de la naturaleza y del tamaño de los buques. Define los requisitos que deben reunir las personas que deseen obtener los títulos. En principio, deben superar un examen de aptitud y contar con una experiencia como marino de al menos cinco años.

2. Para garantizar que los transportistas fluviales extranjeros también observan las normas de seguridad, el Verordnung exige, en principio, que posean un título alemán. No obstante, el apartado 2 de su artículo 5 permite que el Ministro Federal de Transportes reconozca títulos extranjeros. El reconocimiento vale, por norma general, para un cierto tipo de títulos y se anuncia mediante publicación en el *Verkehrsblatt* (Boletín oficial del sector de transportes). De este modo, el Ministro Federal de Transportes ha reconocido, por ejemplo, títulos franceses.

3. El Gobierno alemán inició conversaciones con el Gobierno neerlandés acerca del reconocimiento recíproco de los títulos de patrón de embarcaciones en navegación interior. Dichas negociaciones no culminaron en un acuerdo completo.

4. En los Países Bajos, las normas relativas al título de navegación figuran en la Bin-

* Lengua de procedimiento: alemán.

nenschepenwet de 30 de septiembre de 1981 (*Staatsblad* 1981, 678). Con arreglo al artículo 18 de la ley, existen dos categorías de títulos, que varían en función del tamaño del buque. Los títulos para los buques de tamaño superior (Groot Vaarbewijs II) habilitan para navegar con todo tipo de buques. La obligación de estar en posesión de un título de navegación válido establecida en la ley no entró en vigor hasta el 1 de abril de 1991 [véase el Real Decreto de 20 de marzo de 1991, relativo a la entrada en vigor de las letras a), b), c) y d) del apartado 1, y del apartado 2 del artículo 16, y del artículo 46 de la Binnenschepenwet, *Staatsblad* 1991, 150].

5. Mediante decisión del Ministro de Transportes y de Obras Públicas de 9 de mayo de 1988, se reconocieron varios títulos de navegación alemanes para la navegación profesional por las vías fluviales neerlandesas (*Staatscourant* 1988, 99).

6. El 16 de diciembre de 1991, el Consejo adoptó la Directiva 91/672/CEE 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). Dicha Directiva, basada en el artículo 75 del Tratado CEE, menciona, entre otros títulos, el «Groot Vaarbewijs II».

2) *Litigio principal y cuestión prejudicial*

7. El Sr. Oorburg, de nacionalidad neerlandesa, y el Sr. Van Messen, de nacionalidad belga, son titulares del «Groot Vaarbewijs II» neerlandés. Han navegado con dicho título por el canal Dortmund-Ems. El Sr. Van Messem también ha navegado por el Küstenkanal. Por estimar que el título neerlandés no constituía un título de navegación válido en la República Federal de Alemania, la Wasser- und Schiffahrtsdirektion Nordwest, de Aurich, decidió imponer al Sr. Oorburg una multa de 250 DM y al Sr. Van Messen una multa de 500 DM.

8. Ambos transportistas fluviales interpusieron reclamaciones contra dichas decisiones. El asunto llegó ante el Amtsgericht Emden (República Federal de Alemania). Los transportistas fluviales alegan que el «Groot Vaarbewijs II» neerlandés también les autoriza a navegar por las vías fluviales alemanas. El Sr. Van Messem precisa, a este respecto, que fue controlado en diversas ocasiones y nunca tuvo problemas con su permiso de navegación.

9. El Amtsgericht Emden estima que el hecho de no reconocer el permiso de navegación de otro Estado miembro equivale a dispensar a los transportistas de dicho Estado un trato menos favorable que a los transportistas nacionales. Según el Amtsgericht Emden, no hay ninguna razón objetiva para no autorizar la navegación al amparo de permisos neerlandeses en zonas tales como el Ems o los canales de Alemania del oeste, que son perfectamente comparables con las vías fluviales neerlandesas. Además, considera que el hecho de que el Ministro Federal de Transportes pueda admitir excepciones al Verordnung no altera dicha apreciación, ya que el requisito de solicitar una excepción también constituye una discriminación indirecta respecto de los transportistas extranjeros que navegan en zonas comparables a las zonas de navegación de sus países. En estas

circunstancias, el Amtsgericht Emden suspendió el procedimiento y planteó la cuestión prejudicial siguiente:

«¿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?»

3) *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

10. La resolución de remisión, dictada el 2 de julio de 1991 por el Amtsgericht Emden en el asunto Oorburg, se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de julio de 1991.

11. La resolución de remisión, dictada el 2 de julio de 1991 por el Amtsgericht Emden en el asunto Van Messem, se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de septiembre de 1991.

12. Mediante auto de 9 de septiembre de 1991, el Tribunal de Justicia decidió acumular los asuntos C-184/91 y C-221/91, de conformidad con el artículo 43 del Reglamento de Procedimiento.

13. Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE presentaron observaciones escritas el Gobierno alemán representado por los Sres. E. Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y C. D. Quassowski, Regierungsdirektor del mismo Ministerio, en calidad de Agentes; el Gobierno neerlandés, representado por el Sr. B. R. Bot, secretaris-generaal del Ministerie van Buitenlandse Zaken, en calidad de Agente; y la Comisión, representada por el Sr. R. Wägenbaur, Consejero Jurídico principal, en calidad de Agente, asistido por Me B. Rapp-Jung, Abogado de Bruselas.

14. Mediante decisión de 3 de junio de 1992, el Tribunal de Justicia acordó atribuir el asunto a la Sala Sexta.

15. Visto el informe del Juez ponente y oído el Abogado general, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Resumen de las observaciones

16. El *Gobierno alemán* observa que el artículo 76 se propone garantizar que las disposiciones nacionales existentes no sean modificadas antes de la instauración de una política común en materia de transportes en un sentido contrario a los objetivos del Tratado, por ser discriminatorio para los nacionales de otros países de la Comunidad. Dicho objetivo no se ha visto en peligro en este caso. El Verordnung de 1981 codificó y modificó el complejo régimen que se aplicaba anteriormente a los títulos de navegación. La nueva normativa es más simple y más favorable para los que están en posesión de títulos extranjeros que el antiguo régimen.

17. El Gobierno alemán precisa, a este respecto, que la nueva normativa permite al Ministro Federal de Transportes conceder excepciones en favor de poseedores de títulos extranjeros. Dichas excepciones no se han concedido para títulos neerlandeses debido a la insuficiencia de garantías ofrecidas por la normativa neerlandesa. La obligación de estar en posesión de un título válido sólo existe efectivamente a partir del 1 de abril de 1991. Antes de dicha fecha, los títulos se concedían cuando los transportistas fluviales declaraban bajo juramento que reunían los requisitos de aptitud y que habían trabajado durante un período bastante largo.

18. El Gobierno alemán señala, además, que aún no existen Directivas comunitarias que obliguen a observar el reconocimiento mutuo en esta materia. El 7 de octubre de 1991, el Consejo adoptó una Directiva en este sentido. No obstante, dicha Directiva se limita a los títulos para el transporte de mercancías y el Derecho nacional no debe adaptarse a la Directiva hasta el 1 de enero de 1993.

19. El Gobierno alemán estima que, en último término, el problema suscitado en el litigio principal no depende del ámbito de aplicación del artículo 76, sino del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 61, relativo a la libre prestación de servicios en el sector de los transportes, como fue interpretado por el Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 7 de noviembre de 1991, Pinaud Wieger, C-17/90, Rec. p. I-5253). La Directiva adoptada por el Consejo el 7 de octubre de 1991 debe considerarse bajo este punto de vista. El Gobierno concluye que el Derecho comunitario, en su grado actual de armonización y hasta que el Derecho nacional haya sido adaptado a la Directiva, no le prohíbe mantener el Verordnung en vigor en su versión actual y exigir su cumplimiento.

20. Según el *Gobierno neerlandés*, el artículo 76 no prohíbe en sí mismo la introducción de nuevas disposiciones nacionales obligatorias, pero subordina dicha introducción al requisito de que la aplicación se efectúe de igual modo respecto de las empresas nacionales y de las de los otros Estados miembros. No parece que este requisito se cumpla en el caso de autos. En efecto, se desprende de la resolución de remisión que la modificación de las modalidades de aplicación del Verordnung afecta a las condiciones de competencia de los transportistas fluviales de otros Estados miembros de manera incompatible con el artículo 76. A este respecto, el Gobierno neerlandés precisa que, según la información de que dispone, antes de los dos presentes asuntos ningún transportista fluvial neerlandés se había topado nunca con ninguna dificultad seria navegando por la República Federal de Alemania.

21. El Gobierno neerlandés estima que, a excepción del artículo 76, las normas del Tratado relativas a la libre circulación son pertinentes para responder a la cuestión prejudicial. Es jurisprudencia reiterada que dichas normas implican que los Estados miembros que examinan la cuestión de si un transportista fluvial tiene derecho a navegar por las vías navegables interiores deben tener en cuenta la titulación que el transportista fluvial de que se trate ya posea. A este respecto, el Gobierno neerlandés se refiere, a título de ejemplo, a la sentencia de 25 de julio de 1991, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda y otros (C-288/89, Rec. p. I-4007), en cuanto al artículo 59, y

a la sentencia del 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec. p. I-2357), por lo que se refiere al artículo 52 y, por último, a la sentencia de 20 de febrero de 1979, denominada «Cassis de Dijon», Rewe-Zentral (120/78, Rec. p. 649), en relación con el artículo 30.

22. A efectos de aplicar dichos principios a los presentes asuntos, el Gobierno neerlandés atribuye una importancia particular a la declaración formulada por el Juez remitente, según la cual no existe ninguna razón objetiva para no autorizar la navegación al amparo de títulos neerlandeses en zonas como las del Ems o de los canales de Alemania del oeste que son perfectamente comparables a las vías fluviales neerlandesas.

23. La *Comisión* observa que aplicar el artículo 76 a ambos procedimientos principales supondría que, en su versión actual, el Verordnung sobre los títulos de navegación coloca a los transportistas fluviales extranjeros, en relación con los transportistas fluviales nacionales, en una situación menos favorable que la existente bajo el régimen anterior. Ahora bien, la comparación entre las disposiciones alemanas actuales y las anteriormente aplicables no revela ninguna evolución desfavorable para los transportistas fluviales extranjeros. Antes al contrario, la situación actual parece más favorable.

24. No obstante, el artículo 76 no se infringe únicamente modificando una normativa nacional en detrimento de los nacionales de otros Estados miembros, sino también alterando una práctica administrativa. Corresponde al Juez remitente examinar si se ha producido dicha alteración en el caso de autos, en particular, a la luz de las alegaciones del Sr. Van Messem, según las cuales nunca tuvo problemas con su «Groot Vaarbewijs II» con ocasión de controles anteriores.

25. La Comisión estima que la respuesta a la cuestión prejudicial no debe limitarse a la interpretación del artículo 76. La obligación de reconocer los títulos de navegación puede derivarse de otras disposiciones de Derecho comunitario relativas a la libre circulación que, en calidad de normas fundamentales, siguen siendo aplicables. En efecto, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que las normas fundamentales del Tratado sólo pueden excluirse con arreglo a disposiciones expresas del Tratado (sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia, 167/73, Rec. p. 359). Así, el apartado 1 del artículo 61 sólo excluye las disposiciones relativas a los servicios, de modo que las demás normas siguen siendo relevantes.

26. Con arreglo a dichas normas, a falta de normativa comunitaria sobre el reconocimiento recíproco de los diplomas, los Estados miembros deben tomar en consideración la existencia de un diploma obtenido de forma regular en otro Estado miembro (sentencias de 28 de noviembre de 1978, Choquet, 16/78, Rec. p. 2293; de 28 de abril de 1977, Thieffry, 71/76, Rec. p. 765; de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros, 222/86, Rec. p. 4097; sentencia Vlassopoulou, antes citada). La jurisprudencia del Tribunal de Justicia justifica dicha obligación remitiéndose principalmente al artículo 5 del Tratado considerado en relación con los fines y objetivos generales del Tratado. Sería contrario al carácter de dicha jurisprudencia que los diplomas extranjeros fueran o no to-

mados en consideración según dependieran de uno u otro ámbito del Tratado. El principio de reconocimiento mutuo debe aplicarse, por tanto, de igual modo en el ámbito de los transportes. Si no fuera así, se obtendría el extraño resultado de que el régimen aplicable al establecimiento, que se propone una integración duradera en la vida económica de un Estado miembro, sería más liberal que el aplicable a las personas que solo ejercen en él una actividad temporal como transportistas fluviales.

27. De ello se desprende que la República Federal de Alemania debe comparar las aptitudes acreditadas por el «Groot Vaarbewijs II» neerlandés tomando en consideración las circunstancias de hecho en las que los transportistas fluviales de que se trata operan. Si dicho examen comparativo revela que las aptitudes sólo corresponden parcialmente, la República Federal de Alemania puede exigir a los interesados la prueba de que han adquirido los conocimientos y las aptitudes que faltaban. Si bien es cierto que corresponde al Juez remitente efectuar dicho examen comparativo en función de su Derecho nacional, la Comisión subraya, no obstante, que el «Groot Vaarbewijs II» constituye la categoría más elevada de los permisos de navegación expedidos en los Países Bajos y que las vías fluviales alemanas de que se trata presentan características similares a las de las vías fluviales neerlandesas.

P. J. G. Kapteyn
Juez Ponente