SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 22 de abril de 2010 *

En el asunto C-122/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Symvoulio tis Epikrateias (Grecia), mediante resolución de 11 de noviembre de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de abril de 2009, en el procedimiento entre

Enosi Efopliston Aktoploïas y otras

e

Ypourgos Emporikis Naftilías

Ypourgos Aigaíou

* Lengua de procedimiento: griego.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y la Sra. C. Toader y los Sres. C.W.A. Timmermans (Ponente), K. Schiemann y P. Kūris, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;
Secretario: Sr. N. Nanchev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de febrero de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Enosi Efopliston Aktoploïas y otras, por el Sr. A. Kalogeropoulos, dikigoros;

— en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. S. Chala y S. Trekli, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Lozano Palacios y el Sr. D. Triantafyllou, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 10 CE, 49 CE y 249 CE, y de los artículos 1, 2, 4 y 6, apartado 3, del Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (DO L 364, p. 7, y corrección de errores en DO 1998, L 187, p. 56).

2 Dicha petición se presentó en el marco de dos litigios que oponen a la asociación Enosi Efopliston Aktoploïas y cuatro sociedades anónimas de cabotaje, ANEK, Minoïkes Grammes, N.E. Lésvou y Blue Star Ferries, contra el Ypourgos Emporikis Naftilías (Ministro de la Marina Mercante), en un litigio, y contra este mismo Ministro y el Ypourgos Aigaíou (Ministro del Mar Egeo), en otro litigio, sobre la validez de dos órdenes ministeriales adoptadas por éstos mediante las que se imponen determinados requisitos al cabotaje marítimo.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

3 A tenor del artículo 1, apartado 1, del Reglamento nº 3577/92:

«A partir del 1 de enero de 1993, la libre prestación de servicios de transporte marítimo dentro de un Estado miembro (cabotaje marítimo) se aplicará a los armadores comunitarios que utilicen buques matriculados en un Estado miembro y que naveguen bajo pabellón de dicho Estado miembro, siempre que cumplan todos los requisitos necesarios para poder efectuar servicios de cabotaje en dicho Estado miembro, incluidos los buques matriculados en el registro EUROS, cuando este registro haya sido aprobado por el Consejo.»

4 El artículo 6 del Reglamento nº 3577/92 establece:

«1. Con carácter excepcional, estarán excluidos temporalmente de la aplicación del presente Reglamento los siguientes servicios de transporte marítimo prestados en el Mediterráneo y en las costas de España, Portugal y Francia:

— los servicios de crucero, hasta el 1 de enero de 1995,

— el transporte de mercancías de interés estratégico (petróleo, productos derivados del petróleo y agua potable), hasta el 1 de enero de 1997,

— los servicios efectuados por buques de menos de 650 TB, hasta el 1 de enero de 1998,

— los servicios regulares de pasajeros y de transbordadores, hasta el 1de enero de 1999.

2. Con carácter excepcional, el cabotaje insular dentro del Mediterráneo y el cabotaje relativo a los archipiélagos de Canarias, Azores y Madeira y Ceuta y Melilla, las islas francesas situadas frente a la costa del Atlántico y los departamentos franceses de Ultramar quedarán temporalmente excluidos de la aplicación del presente Reglamento hasta el 1 de enero de 1999.

3 Por motivos de cohesión socioeconómica, la excepción contemplada en el apartado 2 se prorrogará para Grecia hasta el 1 de enero de 2004, para servicios regulares de pasajeros y de transbordadores, así como para servicios prestados por buques de menos de 650 TB.»

Normativa nacional

5 La Ley 2932/2001, titulada «Libre prestación de servicios de cabotaje marítimo y otros aspectos» (FEK A' 145/27.6.2001), dispone en el artículo 1, apartado 1:

«A partir del 1 de noviembre de 2002 será libre la prestación de servicios de transporte marítimo que: a) se efectúen a cambio de una remuneración por un armador de un Estado miembro de la Comunidad Europea (CE), del Espacio Económico Europeo

(EEE) o de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), con excepción de Suiza, y b) se lleven a cabo entre puertos situados en la parte continental y las islas o entre puertos insulares, por buques destinados al transporte de pasajeros y de vehículos, por buques destinados al transporte de pasajeros o por buques destinados al transporte de mercancías, que operen en líneas regulares de pasajeros y de transbordadores, y por buques de hasta 650 TB […] cuando dichos buques estén matriculados en Grecia o en otro Estado miembro de la CE, del EEE o de la AELC, con excepción de Suiza, y naveguen bajo pabellón de ese Estado.»

6 Según el artículo 3, apartado 1, de la Ley 2932/2001:

«El destino a un servicio determinado de un buque de transporte de pasajeros y de vehículos, de un buque de transporte de pasajeros o de un buque de transporte de mercancías será válido por un año a partir del 1 de noviembre (servicio regular).»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

7 Las recurrentes en los litigios principales han interpuesto dos recursos ante el órgano jurisdiccional remitente. El primero de ellos tiene por objeto la anulación de la Orden 3332.3/1 del Ministro de la Marina Mercante, de 19 de octubre de 2001, titulada «Garantía del cumplimiento de los requisitos de destino de un buque a un servicio regular» (FEK B 1448/22.10.2001); el segundo tiene por objeto la anulación de la Orden interministerial 3332.3/3 del Ministro de la Marina Mercante y del Ministro del Mar Egeo, de 19 de octubre de 2001, titulada «Determinación de la forma, del contenido

y de los demás datos y documentos exigidos, así como de los requisitos previos de la declaración de destino de un buque a un servicio regular» (FEK B' 1448/22.10.2001).

8 Dichas recurrentes sostienen, entre otros extremos, que las disposiciones pertinentes de la Ley 2932/2001, en las que se basan las citadas órdenes, son inválidas por ser contrarias, en particular, al artículo 49 CE y a determinadas disposiciones del Reglamento nº 3577/92.

9 Los litigios principales dieron lugar a una primera petición de decisión prejudicial, a la que se respondió mediante auto de 28 de septiembre de 2006, Enosi Efopliston Aktoploïas y otras (C-285/05). Mediante la primera cuestión planteada en dicho asunto, el órgano jurisdiccional remitente pretendía saber, fundamentalmente, si el Reglamento nº 3577/92 podía conferir derechos a los particulares antes del 1 de enero de 2004, siendo así que dicho Reglamento sólo era aplicable en Grecia, respecto al tipo de cabotaje en cuestión, a partir de esa fecha.

10 Al responder a dicha cuestión, el Tribunal de Justicia declaró en los apartados 17 a 19 del auto Enosi Efopliston Aktoploïas y otras, antes citado, lo siguiente:

«17 […] cuando el Reglamento de que se trate da a un Estado miembro un determinado plazo para cumplir las obligaciones que se derivan del mismo, no puede ser invocado por los particulares antes de la expiración del referido plazo (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de noviembre de 1992, Hansa Fleisch Ernst Mundt, C-156/91, Rec. p. I-5567, apartado 20).

18 Respecto al Reglamento nº 3577/92, de su artículo 6, apartados 2 y 3, se desprende que el cabotaje relativo a las islas griegas, para servicios regulares de pasajeros y de transbordadores, así como para servicios prestados por buques de menos de 650 TB, queda excluido de la aplicación de dicho Reglamento hasta el 1 de enero de 2004. El tenor literal de esta disposición es tal que no permite excepciones a la referida exclusión temporal. De ello se deduce que, en este sector concreto del cabotaje, el Reglamento sólo comenzó a surtir efecto a partir del 1 de enero de 2004, por lo que sólo puede conferir derechos a los particulares a partir de esa fecha (véase también, en este sentido, la sentencia [de 14 de diciembre de 1971,] Politi, [43/71, Rec. p. 1039], apartado 10).

19 Esta interpretación no queda desvirtuada por el razonamiento que hizo el Tribunal de Justicia en el apartado 45 de la sentencia de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411), en el que declaró que, si bien los Estados miembros no están obligados a adoptar medidas antes de expirar el plazo de adaptación del Derecho interno, de la aplicación del artículo 10 CE, párrafo segundo, en relación con el artículo 249 CE, párrafo tercero, así como de la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos (DO L 78, p. 32), se deduce que durante dicho plazo deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito por la Directiva. En efecto, aun suponiendo que la exclusión temporal que establece el Reglamento nº 3577/92 pudiera equipararse al plazo de adaptación del Derecho interno a una directiva, de la resolución de remisión no se desprende en modo alguno que en los litigios principales se haya reprochado a la República Helénica haber adoptado disposiciones que pudieran comprometer gravemente la aplicación de dicho Reglamento a partir del 1 de enero de 2004.»

11 Habida cuenta del apartado 19 del auto Enosi Efopliston Aktoploïas y otras, antes citado, el órgano jurisdiccional remitente estima que la respuesta a la primera cuestión planteada en el asunto C-285/05 podría ser diferente si concurrieran simultáneamente las dos circunstancias siguientes, a saber: a) el Tribunal de Justicia estima que durante el período de exclusión de la aplicación del Reglamento nº 3577/92, concedido a la República Helénica hasta el 1 de enero de 2004, el legislador griego

debía abstenerse de adoptar disposiciones que pudieran comprometer gravemente la aplicación plena y efectiva de dicho Reglamento en Grecia a partir del 1 de enero de 2004, y b) el Tribunal de Justicia considera que normas como las disposiciones griegas anteriores al 1 de enero de 2004, pertinentes para la solución de los litigios principales, comprometen gravemente la aplicación plena y efectiva de dicho Reglamento en Grecia a partir del 1 de enero de 2004.

12 Por considerar que la solución de los litigios de que conoce requiere una interpretación complementaria de los artículos 10 CE, 49 CE y 249 CE, y de determinadas disposiciones del Reglamento nº 3577/92, el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Habida cuenta del artículo 10 CE, párrafo segundo, y del artículo 249 CE, párrafo segundo:

a) ¿Estaba el legislador griego, durante el período de exclusión de la aplicación del Reglamento nº 3577/92 […], que el artículo 6, apartado 3, de éste estableció para la República Helénica hasta el 1 de enero de 2004, obligado a abstenerse de adoptar disposiciones que pudieran comprometer gravemente la aplicación plena y efectiva de dicho Reglamento en Grecia a partir del 1 de enero de 2004?

b) ¿Están facultados los particulares para invocar el citado Reglamento con objeto de impugnar la validez de disposiciones adoptadas por el legislador griego antes del 1 de enero de 2004, en caso de que estas disposiciones nacionales

comprometan gravemente la aplicación plena y efectiva de dicho Reglamento en Grecia a partir del 1 de enero de 2004?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿la adopción por el legislador griego, antes del 1 de enero de 2004, de disposiciones de carácter exhaustivo y permanente que no prevén el cese de su aplicación a partir del 1 de enero de 2004 y que son contrarias a lo dispuesto por el Reglamento nº 3577/92, compromete gravemente la plena aplicación de dicho Reglamento en Grecia a partir del 1 de enero de 2004?

3) En caso de respuesta afirmativa a las dos primeras cuestiones prejudiciales, ¿permiten los artículos 1, 2 y 4 del Reglamento nº 3577/92 la adopción de disposiciones nacionales con arreglo a las cuales los armadores únicamente pueden prestar servicios de cabotaje marítimo en determinadas líneas, establecidas cada año por la autoridad nacional competente, previa autorización administrativa concedida en el marco de un sistema de autorización que tiene las siguientes características:

a) se aplica, sin excepción, a todas las líneas entre las islas;

b) permite a las autoridades nacionales aceptar una solicitud de autorización de destino a un servicio regular modificando unilateralmente, de manera discrecional y sin determinar previamente los criterios aplicados, los datos de la solicitud relativos a la frecuencia del servicio y al período de interrupción de éste, así como al flete?

4) En caso de respuesta afirmativa a las dos primeras cuestiones prejudiciales, ¿debe considerarse que constituye una restricción ilícita a la libre prestación de servicios, en el sentido del artículo 49 CE, una normativa nacional que establece que el armador al que la Administración ha concedido una autorización para destinar un buque a una línea determinada (aceptando la solicitud al efecto tal y como fue presentada o tras haberla modificado en algunos extremos, de acuerdo con el armador) está obligado, en principio, a prestar un servicio ininterrumpido en dicha línea durante todo el período anual de servicio y a presentar antes de comenzar las operaciones de navegación una garantía para asegurar el cumplimiento de dicha obligación, garantía que se hará efectiva, total o parcialmente, en caso de incumplimiento o de cumplimiento parcial de la obligación en cuestión?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la segunda cuestión

13 Mediante su segunda cuestión, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si, suponiendo que durante el período de exclusión de la aplicación en Grecia del Reglamento nº 3577/92 el legislador griego hubiera estado obligado a abstenerse de adoptar disposiciones que pudieran comprometer gravemente la aplicación plena y efectiva de dicho Reglamento a partir del 1 de enero de 2004, fecha en que expiró el referido período de exclusión, tal aplicación plena y efectiva quedó comprometida gravemente por el hecho de que el legislador griego adoptara antes del 1 de enero de 2004 disposiciones de carácter exhaustivo y permanente contrarias al citado Reglamento, sin prever el cese de su aplicación a partir del 1 de enero de 2004.

14 Las recurrentes en los litigios principales estiman que esta cuestión debe responderse de manera afirmativa, mientras que el Gobierno helénico y la Comisión Europea propugnan en lo esencial una respuesta negativa.

15 A este respecto, procede señalar que no puede considerarse que el mero hecho de que un Estado miembro adoptara en 2001 una normativa como la Ley 2932/2001, suponiendo que ésta fuera contraria al Reglamento nº 3577/92, comprometiera, como tal, gravemente la aplicación de dicho Reglamento al expirar el período de exclusión temporal en la fecha prevista del 1 de enero de 2004, con independencia, además, del carácter exhaustivo de la citada normativa. En efecto, ese hecho no podía, como tal, impedir que dicho Reglamento se aplicara plenamente al expirar el período de exclusión temporal.

16 Lo mismo sucede con el hecho de que una norma como la Ley 2932/2001 revista carácter permanente. En efecto, como señalan acertadamente el Gobierno helénico y la Comisión, nada impedía que se derogara dicha norma antes de expirar el período de exclusión temporal.

17 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión que, suponiendo que durante el período de exclusión de la aplicación en Grecia del Reglamento nº 3577/92 el legislador griego hubiera estado obligado a abstenerse de adoptar disposiciones que pudieran comprometer gravemente la aplicación plena y efectiva de dicho Reglamento a partir del 1 de enero de 2004, fecha en que expiró el referido período de exclusión, tal aplicación plena y efectiva no quedó comprometida gravemente por el mero hecho de que el legislador griego adoptara en 2001 disposiciones de carácter exhaustivo y permanente contrarias a dicho Reglamento, sin prever el cese de su aplicación a partir del 1 de enero de 2004.

Sobre las cuestiones primera, tercera y cuarta

18 Habida cuenta de la respuesta dada a la segunda cuestión, no procede responder a la primera cuestión. Además, al haberse planteado las cuestiones tercera y cuarta para el caso de respuesta afirmativa a las dos primeras cuestiones, tampoco procede responder a éstas.

Costas

19 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

Suponiendo que durante el período de exclusión de la aplicación en Grecia del Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo), el legislador griego hubiera estado obligado a abstenerse de adoptar disposiciones que pudieran comprometer gravemente la aplicación plena y efectiva de dicho Reglamento a partir del 1 de enero de 2004, fecha en que expiró el referido período de exclusión, tal aplicación plena y efectiva no quedó comprometida gravemente por el mero

hecho de que el legislador griego adoptara en 2001 disposiciones de carácter exhaustivo y permanente contrarias a dicho Reglamento, sin prever el cese de su aplicación a partir del 1 de enero de 2004.

Firmas