SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 11 de marzo de 2010 *

En el asunto C-384/08,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italia), mediante resolución de 3 de julio de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de agosto de 2008, en el procedimiento entre

Attanasio Group Srl

y

Comune di Carbognano,

en el que participa:

Felgas Petroli Srl,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Presidente de la Sala Segunda, en funciones de Presidente de la Sala Tercera, y la Sra. P. Lindh y los Sres. A. Rosas, A. Ó Caoimh (Ponente) y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. M. Russo, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno checo, por el Sr. M. Smolek, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. E. Traversa y la Sra. C. Cattabriga, 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 presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 43 CE, 48 CE, 49 CE y 56 CE y de los «principios de competencia económica y de no discriminación jurídica garantizados por el Tratado [CE]».

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Attanasio Group Srl (en lo sucesivo, «Attanasio») y el Comune di Carbognano (Ayuntamiento de Carbognano) en relación con la concesión a un tercero, Felgas Petroli Srl (en lo sucesivo, «Felgas Petroli»), de una licencia de obra para la construcción de una estación de servicio de distribución de carburantes.

Marco jurídico nacional

3 El Decreto Legislativo nº 32, de 11 de febrero de 1998, sobre racionalización del sistema de distribución de carburantes, modificó el sistema de distribución de carburantes en Italia, con arreglo al artículo 4, apartado 4, letra c), de la Ley nº 59, de 15 de marzo de 1997 (GURI nº 53, de 5 de marzo de 1998, p. 4), modificada y completada posteriormente en varias ocasiones (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo nº 32/1998»).

4 De conformidad con el artículo 2 del mencionado Decreto Legislativo, se requerirá autorización administrativa para la construcción y la explotación de estaciones de servicio de distribución de carburantes. El ayuntamiento en cuyo término se ejercen

tales actividades otorgará la autorización, tras comprobar que las estaciones de servicio se adecuan a lo establecido en las disposiciones del plan de ocupación del suelo, en la normativa fiscal y en la relativa a seguridad sanitaria, medioambiental y vial, en las disposiciones relativas a la protección de bienes históricos y artísticos, y en los programas de orientación de las regiones italianas.

5 El artículo 19 de la Ley nº 57, de 5 de marzo de 2001, por la que se establecen disposiciones relativas a la apertura y regulación de los mercados (GURI nº 66, de 20 de marzo de 2001, p. 4; en lo sucesivo, «Ley nº 57/2001»), prescribe la adopción de un plan nacional cuyo objetivo es garantizar la calidad y la eficacia del servicio, la congelación de los precios de venta y la racionalización del sistema de distribución de los carburantes, y que incluye las directrices para la modernización del sistema de distribución de los carburantes (en lo sucesivo, «plan nacional»). Con arreglo al mencionado plan, adoptado mediante Decreto Ministerial de 31 de octubre de 2001, por el que se aprueba el plan nacional que incluye las directrices para la modernización del sistema de distribución de los carburantes (GURI nº 279, de 30 de noviembre de 2001, p. 37; en lo sucesivo, «Decreto Ministerial de 31 de octubre de 2001»), las regiones, en el marco de las facultades de programación que se les han atribuido, elaboran planes regionales en los que establecen, en particular, criterios para la apertura de nuevos puntos de venta. Según las observaciones escritas de la Comisión Europea, en el momento de los hechos que dieron origen al litigio principal, entre los mencionados criterios figuraban las distancias mínimas obligatorias entre las estaciones de servicio.

6 En este marco, la Regione Lazio (Región del Lacio) adoptó la Ley regional nº 8/2001 *(Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* de 10 de abril de 2001). En virtud del artículo 13 de dicha Ley, los ayuntamientos, en el ejercicio de la competencia que se les ha otorgado para definir los criterios, exigencias y características relativos a las zonas donde pueden construirse las estaciones de servicio de distribución de carburantes y las disposiciones aplicables a las mismas, deben tener en cuenta distintos criterios entre los que figuraba, en el momento de los hechos del litigio principal, el respeto de las distancias mínimas entre las distintas estaciones de servicio. Por lo que atañe en concreto a las estaciones de servicio situadas en las carreteras provinciales, el mencionado artículo 13 establece una distancia mínima de tres kilómetros.

7 Poco tiempo después de la adopción de la resolución de remisión y antes de su presentación ante el Tribunal de Justicia, el legislador italiano adoptó la Ley nº 133, de 6 de agosto de 2008, por la que se convertía en Ley el Decreto Legislativo nº 112, de 25 de junio de 2008, por el que se establecen disposiciones urgentes para el desarrollo económico, la simplificación, la competitividad, la estabilización de las cuentas públicas, y la perecuación fiscal (suplemento ordinario a la GURI nº 195, de 21 de agosto de 2008; en lo sucesivo, «Ley nº 133/2008»). El artículo 83 *bis*, apartado 17, de esta Ley establece:

«Para garantizar el pleno cumplimiento de las disposiciones de la normativa comunitaria relativa a la protección de la competencia y asegurar un funcionamiento eficaz y uniforme del mercado, el establecimiento y la explotación de una estación de servicio de distribución de carburantes no pueden supeditarse al cierre de estaciones de servicio existentes ni al respeto de requisitos, con finalidad comercial, relativos a cuotas, distancias mínimas entre estaciones de servicio y entre estaciones de servicio y explotaciones o superficies comerciales muy pequeñas, o que impongan restricciones u obligaciones a la posibilidad de ofertar, en la misma estación de servicio o en la misma zona, actividades y servicios complementarios.»

8 El mencionado artículo 83 *bis*, apartado 18, establece que «las disposiciones del apartado 17 constituyen principios generales en materia de protección de la competencia y niveles esenciales de las prestaciones en el sentido del artículo 117 de la Constitución».

9 Con arreglo al artículo 1, apartado 2, último párrafo, de la Ley nº 131, de 5 de junio de 2003, por la que se establecen disposiciones de adaptación del Derecho de la República a la Ley constitucional nº 3, de 18 de octubre de 2001 (GURI nº 132, de 10 de junio de 2003, p. 5):

«Las disposiciones legales regionales relativas a las materias en las que el Estado tiene competencia legislativa exclusiva, aplicables en la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, continuarán aplicándose hasta la fecha de entrada en vigor de las disposiciones nacionales en esas materias [...]»

El litigio principal y la cuestión prejudicial

10 Attanasio, con domicilio social en Viterbo (Italia), presentó ante el Comune di Caprarola una solicitud de autorización para la construcción de una estación de servicio de distribución de carburantes, de lubrificantes y de gases licuados de petróleo (GLP) en la carretera provincial llamada «Massarella». Durante el procedimiento administrativo quedó acreditado que entre tanto el Comune di Carbognano había otorgado a Felgas Petroli la autorización para instalar una estación de servicio de distribución de carburantes a corta distancia del lugar objeto de la solicitud de Attanasio.

11 En virtud del artículo 13 de la Ley regional nº 8/2001, la concesión de la licencia de obra a Felgas Petroli por el Comune di Carbognano impedía por tanto al Comune di Caprarola estimar la solicitud de Attanasio.

12 De la resolución de remisión se desprende que Attanasio interpuso con posterioridad un recurso ante el órgano jurisdiccional remitente contra la concesión de la autorización a Felgas Petroli, presentando una demanda de medidas provisionales con el objeto de suspender los efectos de dicha autorización.

13 El órgano jurisdiccional remitente considera que la normativa pertinente, a saber, en concreto, el artículo 13 de la Ley regional nº 8/2001, e igualmente el Decreto Legislativo nº 32/1998, la Ley nº 57/2001 y el Decreto Ministerial de 31 de octubre de 2001, puede «infringir las disposiciones del Tratado que consagran el respeto de los principios de competencia, de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios».

14 En opinión de dicho órgano jurisdiccional, si se estableciera que las disposiciones nacionales y regionales que impiden la construcción de la estación de servicio de Attanasio son incompatibles con el Derecho comunitario, dichas disposiciones resultarían inaplicables. En consecuencia, el recurso en el asunto principal tendría que declararse inadmisible por no existir interés en ejercitar la acción por parte de Attanasio.

15 En esas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale del Lazio decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Son compatibles con el Derecho comunitario, en particular con los artículos 43 CE, 48 CE, 49 CE y 56 CE y con los principios comunitarios de competencia económica y de no discriminación jurídica garantizados por el Tratado, las normas regionales y nacionales italianas que imponen distancias mínimas obligatorias entre las estaciones de servicio de distribución de carburantes, concretamente el artículo 13 de la Ley regional [nº 8/2001], aplicable al caso de autos y relevante a efectos de la resolución del litigio, así como las normas legales nacionales de referencia (el Decreto Legislativo nº 32/1998 [...], la Ley nº 57/2001 y el Decreto Ministerial de 31 de octubre de 2001), en la medida en que han consentido o en cualquier caso no han impedido que, en ejercicio de las competencias normativas del Estado italiano, el mencionado artículo 13 imponga distancias mínimas entre las estaciones de servicio de distribución de carburantes [...]?»

Sobre la cuestión prejudicial

Consideraciones preliminares

16 Habida cuenta del tenor de la cuestión planteada, procede recordar en primer lugar que el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse, en el marco del artículo 267 TFUE, sobre la interpretación de disposiciones legislativas o reglamentarias nacionales ni sobre la conformidad de tales disposiciones con el Derecho de la Unión (véanse, en concreto, las sentencias de 18 de noviembre de 1999, Teckal, C-107/98, Rec. p. I-8121, apartado 33; de 4 de marzo de 2004, Barsotti y otros, C-19/01, C-50/01 y C-84/01, Rec. p. I-2005, apartado 30, y de 23 de marzo de 2006, Enirisorse, C-237/04, Rec. p. I-2843, apartado 24 y jurisprudencia citada).

17 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que es competente para proporcionar al órgano jurisdiccional remitente todos los elementos de interpretación relacionados con el Derecho de la Unión que le permitan apreciar tal compatibilidad para resolver el asunto que le ha sido sometido (véanse, en concreto, las sentencias de 2 de julio de 1987, Lefèvre, 188/86, Rec. p. 2963, apartado 6; de 15 de diciembre de 1993, Hünermund y otros, C-292/92, Rec. p. I-6787, apartado 8, y Enirisorse, antes citada, apartado 24).

18 De este modo, frente a cuestiones formuladas de manera impropia o sobrepasando el marco de las funciones que le atribuye el artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia tiene la facultad de extraer, de todos los elementos facilitados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de los fundamentos de Derecho de la resolución de remisión, los elementos de Derecho de la Unión que requieren una interpretación habida cuenta del objeto del litigio (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 29 de noviembre de 1978, Redmond, 83/78, Rec. p. 2347, apartado 26; de 17 de junio de 1997, Codiesel, C-105/96, Rec. p. I-3465, apartado 13, y de 26 de mayo de 2005, António Jorge, C-536/03, Rec. p. I-4463, apartado 16).

19 En consecuencia, corresponde al Tribunal de Justicia, en el presente asunto, limitar su examen a las disposiciones del Derecho de la Unión, dando de ellas una interpretación que sea útil al órgano jurisdiccional remitente, al cual corresponde apreciar la conformidad de las disposiciones legales nacionales con el mencionado Derecho (véase por analogía, en especial, la sentencia de 31 de enero de 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Rec. p. I-349, apartado 51). Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular la cuestión que se le ha planteado (véase por analogía, en particular, la sentencia de 23 de marzo de 2006, FCE Bank, C-210/04, Rec. p. I-2803, apartado 21).

20 A este respecto, en la medida en que la cuestión planteada tiene como objeto una interpretación de lo que el órgano jurisdiccional remitente califica de «principios comunitarios de competencia económica y de no discriminación», procede entender que, en aplicación de la jurisprudencia mencionada en el apartado 18 de la presente sentencia, esta cuestión se refiere a la interpretación, por una parte, de las normas sobre la competencia que figuran en la tercera parte, título VI, capítulo 1, del Tratado,

que comprende los artículos 81 CE a 89 CE, y, por otra parte, del artículo 12 CE, que prohíbe en el ámbito de aplicación de dicho Tratado, sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, toda discriminación por razón de la nacionalidad.

21 En estas circunstancias, procede entender que a través de la cuestión planteada se pregunta si el Derecho de la Unión, en particular los artículos 12 CE, 43 CE, 48 CE, 49 CE y 56 CE así como 81 CE a 89 CE, debe interpretarse en el sentido de que se opone a disposiciones de Derecho interno, como las controvertidas en el litigio principal, que establecen distancias mínimas obligatorias entre las estaciones de servicio de distribución de carburantes.

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia y la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

22 En primer lugar hay que destacar que de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende, como por otra parte el propio órgano jurisdiccional remitente señala en esencia, que todos los elementos del litigio principal se circunscriben al interior de un solo Estado miembro. En consecuencia, debe comprobarse si el Tribunal de Justicia es competente en el presente asunto para pronunciarse sobre las disposiciones del Tratado enumeradas en la cuestión prejudicial, a saber, los artículos 43 CE, 48 CE, 49 CE y 56 CE (véase, por analogía, la sentencia Centro Europa 7, antes citada, apartado 64).

23 En efecto, una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que es, según su tenor, indistintamente aplicable a los nacionales italianos y a los nacionales de los demás Estados miembros, sólo puede, por lo general, estar comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a las libertades fundamentales establecidas en el Tratado en la medida en que se aplica a supuestos que guardan relación con los intercambios intracomunitarios (véanse las sentencias de 5 de diciembre

de 2000, Guimont, C-448/98, Rec. p. I-10663, apartado 21; de 11 de septiembre de 2003, Anomar y otros, C-6/01, Rec. p. I-8621, apartado 39 y jurisprudencia citada, y Centro Europa 7, antes citada, apartado 65).

24 Sin embargo, en el presente caso no se puede excluir de ningún modo que empresas establecidas en Estados miembros distintos de la República Italiana estén o hayan estado interesadas en comercializar carburantes en este Estado miembro.

25 Por otra parte, en principio corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar, a la luz de las peculiaridades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia (sentencia Guimont, antes citada, apartado 22). Una petición presentada por un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ser rechazada si resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal (sentencias de 6 de junio de 2000, Angonese, C-281/98, Rec. p. I-4139, apartado 18, y Anomar y otros, antes citada, apartado 40).

26 En sus observaciones escritas, el Gobierno italiano alegó que, tras la adopción del artículo 83 *bis,* apartado 17, de la Ley nº 133/2008, el artículo 13 de la Ley regional nº 8/2001 dejaba de ser aplicable, dada su incompatibilidad con el mencionado artículo 83 *bis,* apartado 17, que tiene un rango superior en el ordenamiento jurídico interno italiano. En opinión de dicho Gobierno, de ello resulta que el mencionado artículo 13 no debe aplicarse al procedimiento administrativo relativo a la solicitud de Attanasio.

27 En esas circunstancias, podía parecer que, de la misma forma que en el supuesto mencionado en la resolución de remisión y expuesto en el apartado 14 de la presente sentencia, según el cual el citado artículo 13 es incompatible con el Derecho de la Unión, Attanasio carecía de interés en ejercitar la acción en el litigio principal.

28 Por esta razón, el 17 de septiembre de 2009, el Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 104, apartado 5, de su Reglamento de Procedimiento, preguntó al órgano jurisdiccional remitente si, habida cuenta en particular de las consideraciones que figuran en la resolución de remisión relativas a la eventual inexistencia de interés por parte de Atanasio para ejercitar la acción en el litigio principal, las modificaciones en la normativa italiana pertinente introducidas por el artículo 83 *bis,* apartados 17 y 18, de la Ley nº 133/2008, en relación con el artículo 1, apartado 2, último párrafo, de la Ley nº 131, de 5 de junio de 2003, tenían una incidencia sobre el interés en obtener una decisión prejudicial en el presente asunto. En efecto, procede recordar a este respecto que la función confiada al Tribunal de Justicia en el marco de las remisiones prejudiciales es contribuir a la administración de justicia en los Estados miembros y no formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas (véanse en ese sentido, en particular, las sentencias de 3 de febrero de 1983, Robards, 149/82, Rec. p. 171, apartado 19; de 9 de febrero de 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Rec. p. I-179, apartado 12, y de 16 de julio de 2009, Zuid-Chemie, C-189/08, Rec. p.I-6917, apartado 36).

29 Mediante auto de 3 de diciembre de 2009, presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de enero de 2010, el órgano jurisdiccional remitente confirmó que, en principio, como consecuencia de las modificaciones mencionadas, ya no puede aplicarse el artículo 13 de la Ley regional nº 8/2001. No obstante, dicho órgano judicial mantuvo su petición de decisión prejudicial. Indicó que la Ley nº 133/2008 sólo produciría efectos jurídicos a partir de la fecha de su entrada en vigor. Además, expuso que la mera posibilidad de Attanasio de presentar una nueva solicitud de autorización con arreglo a la normativa italiana modificada puede encontrar obstáculos aún no identificables, que convierten en aleatoria la protección del derecho sustancial alegado en el litigio principal.

30 En esas circunstancias, no resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada por el órgano jurisdiccional remitente no sea necesaria para que este último resuelva el litigio que se le ha planteado.

31 De ello se deriva que la cuestión planteada es admisible por lo que atañe a los artículos 43 CE, 48 CE, 49 CE y 56 CE, que, al establecer normas específicas de no discriminación en los ámbitos relativos, respectivamente, a la libertad de establecimiento, a la libre prestación de servicios y a la libre circulación de capitales, constituyen la expresión específica, en esos ámbitos, del principio general de prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad recogido en el artículo 12 CE.

32 Por el contrario, en la parte en que la cuestión planteada, tal como se reformula en el apartado 21 de la presente sentencia, tiene como objeto la interpretación de los artículos 81 CE a 89 CE, procede recordar que la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión eficaz para el juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones (véase la sentencia Centro Europa 7, antes citada, apartado 57 y jurisprudencia citada). Estas exigencias son especialmente pertinentes en el ámbito de la competencia, que se caracteriza por unas situaciones de hecho y de Derecho complejas (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 26 de enero de 1993, Telemarsicabruzzo y otros, C-320/90 a C-322/90, Rec. p. I-393, apartado 7; de 23 de noviembre de 2006, Asnef-Equifax y Administración del Estado, C-238/05, Rec. p. I-11125, apartado 23, y de 13 de diciembre de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium y otros, C-250/06, Rec. p. I-11135, apartado 20).

33 Pues bien, en el caso de autos, la resolución de remisión no proporciona los elementos de hecho y de Derecho que permitan al Tribunal de Justicia determinar las condiciones en las que unas medidas estatales como las controvertidas en el litigio principal pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la competencia. En especial, la mencionada resolución no proporciona ninguna indicación relativa a las normas concretas de la competencia cuya interpretación solicita ni ninguna explicación referente a la relación que establece entre tales normas y el litigio principal o el objeto de éste.

34 En estas circunstancias, la cuestión planteada debe declararse inadmisible en la parte en que puede entenderse que tiene como objeto la interpretación de los artículos 81 CE a 89 CE.

35 Por consiguiente, procede examinar la cuestión planteada, tal como se reformula en el apartado 21 de la presente sentencia, en relación únicamente con los artículos 12 CE, 43 CE, 48 CE, 49 CE y 56 CE.

Sobre el fondo

36 La construcción de estaciones de servicio de distribución de carburantes está comprendida en el concepto de «establecimiento» en el sentido del Tratado. Este concepto es muy amplio e implica la posibilidad de que un nacional de la Unión participe, de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado de origen, y de que se beneficie de ello (véanse en este sentido, en especial, las sentencias de 21 de junio de 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, apartado 21; de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, apartado 25, y de 11 de octubre de 2007, ELISA, C-451/05, Rec. p. I-8251, apartado 63).

37 Es preciso recordar que el artículo 12 CE está destinado a aplicarse de manera independiente sólo en situaciones regidas por el Derecho de la Unión para las cuales el Tratado CE no prevea normas específicas que prohíban la discriminación. Pues bien, el principio de no discriminación fue desarrollado, en el ámbito del derecho de establecimiento, por el artículo 43 CE (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 29 de febrero de 1996, Skanavi y Chryssanthakopoulos, C-193/94, Rec. p. I-929, apartados 20 y 21; de 13 de abril de 2000, Baars, C-251/98, Rec. p. I-2787, apartados 23 y 24, y de 17 de enero de 2008, Lammers & Van Cleeff, C-105/07, Rec. p. I-173, apartado 14).

38 Por tanto, en el caso de autos no resulta necesaria la interpretación del artículo 12 CE.

39 Además, en virtud del artículo 50 CE, párrafo primero, las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios son de aplicación únicamente en caso de

que no lo sean las relativas al derecho de establecimiento. Por tanto, el artículo 49 CE tampoco es pertinente en el caso de autos. En efecto, la construcción de estaciones de servicio de distribución de carburantes por las personas jurídicas en el sentido del artículo 48 CE implica necesariamente el acceso de éstas al territorio del Estado miembro de acogida a efectos de participar, de forma estable y continua, en la vida económica de ese Estado, mediante la apertura de agencias, sucursales o filiales (véanse, por analogía, las sentencias Gebhard, antes citada, apartados 22 a 26, y de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal, C-171/02, Rec. p. I-5645, apartados 24 y 25).

40 Por otra parte, suponiendo que la normativa controvertida en el asunto principal tuviera efectos restrictivos sobre la libre circulación de capitales, de la jurisprudencia se deduce que tales efectos serían la consecuencia inevitable de un eventual obstáculo a la libertad de establecimiento y, por lo tanto, no justificarían un examen autónomo de dicha legislación a la luz del artículo 56 CE (véanse, por analogía, las sentencias de 12 de septiembre de 2006, Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Rec. p. I-7995, apartado 33; de 18 de julio de 2007, Oy AA, C-231/05, Rec. p. I-6373, apartado 24, y de 26 de junio de 2008, Burda, C-284/06, Rec. p. I-4571, apartado 74).

41 De lo que precede se desprende que se debe responder a la cuestión planteada, tal como ha sido reformulada en el apartado 21 de la presente sentencia, únicamente a la luz de las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de establecimiento.

42 La libertad de establecimiento, que el artículo 43 CE reconoce a los nacionales de la Unión y que implica para ellos el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas, en las mismas condiciones fijadas por la legislación del Estado miembro de establecimiento para sus propios nacionales, comprende, conforme al artículo 48 CE, para las sociedades constituidas con arreglo a la legislación de un Estado miembro y cuyo domicilio social, administración central o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Unión Europea, el derecho

a ejercer su actividad en el Estado miembro de que se trate por medio de una filial, sucursal o agencia (véanse, en particular, las sentencias de 21 de septiembre de 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Rec. p. I-6161, apartado 35; Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas, antes citada, apartado 41, y de 13 de marzo de 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Rec. p. I-2107, apartado 36).

43 Según reiterada jurisprudencia, el artículo 43 CE se opone a cualquier medida nacional que, aun cuando sea aplicable sin discriminación por razón de nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales de la Unión, de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado (véanse en ese sentido, en particular, las sentencias de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, apartado 32; Gebhard, antes citada, apartado 37; de 5 de octubre de 2004, CaixaBank France, C-442/02, Rec. p. I-8961, apartado 11, y de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartado 33 y jurisprudencia citada).

44 El Tribunal de Justicia ha declarado, concretamente, que tales efectos restrictivos pueden producirse cuando una normativa fiscal pueda disuadir a una empresa de crear entidades subordinadas a ella, como un establecimiento permanente, en otros Estados miembros y de ejercer su actividad por medio de esas entidades (véanse en ese sentido, en especial, las sentencias de 13 de diciembre de 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Rec. p. I-10837, apartados 32 y 33; de 23 de febrero de 2006, Keller Holding, C-471/04, Rec. p. I-2107, apartado 35, y de 23 de febrero de 2008, Deutsche Shell, C-293/06, Rec. p. I-1129, apartado 29).

45 De este modo, constituye una restricción en el sentido del artículo 43 CE una normativa, como la controvertida en el asunto principal, que supedita la apertura de nuevas estaciones de servicio de distribución de carburantes al respeto de distancias mínimas en relación con otras estaciones de servicio similares. En efecto, una normativa de ese tipo, que se aplica únicamente a estaciones de servicio nuevas y no a las existentes antes de su entrada en vigor, impone requisitos al acceso a la actividad de distribución de carburantes y, al favorecer de ese modo a los operadores que ya están

presentes en el territorio italiano, disuade, incluso impide, la entrada en el mercado italiano de operadores procedentes de otros Estados miembros (véanse igualmente, por analogía, las sentencias CaixaBank France, antes citada, apartados 11 a 14, y de 28 de abril de 2009, Comisión/Italia, C-518/06, Rec. p. I-3491, apartados 62 a 64 y 70 a 71).

46 En tales circunstancias, es preciso examinar en qué medida la restricción controvertida en el asunto principal puede admitirse por una de las razones mencionadas en el artículo 46 CE o justificarse, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por razones imperiosas de interés general.

47 El órgano jurisdiccional remitente señaló que los objetivos de seguridad vial, de protección de la salud y del medio ambiente así como de racionalización del servicio prestado a los usuarios eran pertinentes por lo que atañe a la normativa controvertida en el litigio principal.

48 En sus observaciones escritas el Gobierno italiano no aportó datos que justificaran la mencionada normativa, limitándose a alegar, como se desprende del apartado 26 de la presente sentencia, que ésta ya no es aplicable.

49 El artículo 46 CE, apartado 1, permite restricciones a la libertad de establecimiento por razones de salud pública (véase, en ese sentido, la sentencia Hartlauer, antes citada, apartado 46).

50 Además, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha identificado cierto número de razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a libertades

fundamentales garantizadas por el Tratado. Entre tales razones figuran los objetivos de seguridad vial (véanse, en particular, las sentencias de 5 de octubre de 1994, Van Schaik, C-55/93, Rec. p. I-4837, apartado 19, y de 15 de marzo de 2007, Comisión/Finlandia, C-54/05, Rec. p. I-2473, apartado 40 y jurisprudencia citada), la protección del medio ambiente (véanse, en especial, las sentencias de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607, apartado 9, y de 14 de diciembre de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft y S. Spitz, C-309/02, Rec. p. I-11763, apartado 75) y la protección de los consumidores (véanse, en particular, las sentencias de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Francia, 220/83, Rec. p. 3663, apartado 20; CaixaBank France, antes citada, apartado 21, y de 29 de noviembre de 2007, Comisión/Austria, C-393/05, Rec. p. I-10195, apartado 52 y jurisprudencia citada).

51 No obstante, procede recordar que, independientemente de que exista un objetivo legítimo con arreglo al Derecho de la Unión, la justificación de una restricción de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado presupone que la medida de que se trate pueda garantizar el alcance del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido (véanse, en ese sentido, las sentencias de 26 de noviembre de 2002, Oteiza Olazábal, C-100/01, Rec. p. I-10981, apartado 43; de 16 de octubre de 2008, Renneberg, C-527/06, p. I-7735, apartado 81; de 11 de junio de 2009, X y Passenheim-van Schoot, C-155/08 y C-157/08, Rec. p. I-5093, apartado 47, y de 17 de noviembre de 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri, C-169/08, Rec. p. I-10821, apartado 42). Además, una normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (véanse, en particular, las sentencias antes citadas Hartlauer, apartado 55, y Presidente del Consiglio dei Ministri, apartado 42).

52 En el presente asunto, por lo que atañe, en primer lugar, a los objetivos de seguridad vial, así como de protección de la salud y del medio ambiente, no parece que la normativa controvertida en el litigio principal satisfaga los requisitos contemplados en el apartado anterior, sin perjuicio de las comprobaciones que deba efectuar en su caso el tribunal remitente.

53 En efecto, como señala el propio órgano jurisdiccional remitente, la normativa mencionada únicamente se aplica en el caso de nuevas estaciones de servicio. Por tanto, no se aplica a las estaciones de servicio preexistentes, lo que implicaría, por ejemplo, que estas últimas se desplacen progresivamente para cumplir con las prescripciones relativas a las distancias mínimas. Tal como señaló el órgano jurisdiccional remitente, esa circunstancia cuestiona la coherencia de la normativa controvertida en el litigio principal en relación con los objetivos arriba señalados.

54 Además, aun admitiendo que mediante normas que establezcan distancias mínimas obligatorias entre las estaciones de servicio de distribución de carburantes se puedan alcanzar los objetivos de seguridad vial y de protección de la salud y del medio ambiente, de lo expuesto por el propio órgano jurisdiccional remitente se desprende que esos objetivos se pueden alcanzar de un modo más idóneo, teniendo en cuenta la situación precisa de cada estación de servicio contemplada, en el marco de los controles que los ayuntamientos deben llevar a cabo, en todo caso, cuando se solicita una autorización para la apertura de una nueva estación de servicio de distribución de carburantes. Tal como se desprende del apartado 4 de la presente sentencia, dichos controles tendrán como objetos, entre otros, la conformidad de la estación de servicio con las disposiciones del plan de ocupación del suelo así como con las disposiciones relativas a la seguridad sanitaria, medioambiental y vial. En esas circunstancias, tal como señala el propio órgano jurisdiccional remitente, la introducción de distancias mínimas parece ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos.

55 Por lo que atañe, en segundo lugar, al objetivo enunciado en la resolución de remisión consistente en la «racionalización del servicio prestado a los usuarios», procede recordar, por una parte, que los motivos de carácter meramente económico no pueden constituir razones imperiosas de interés general capaces de justificar una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado (véase la sentencia de 17 de marzo de 2005, Kranemann, C-109/04, Rec. p. I-2421, apartado 34 y jurisprudencia citada).

56 Por otra parte, aun cuando pudiera considerarse que dicho objetivo, en cuanto comprendido en la protección de los consumidores, constituye una razón imperiosa de interés general y no un motivo de naturaleza meramente económica, resulta difícil discernir la manera en que una normativa como la controvertida en el litigio principal puede ser idónea para proteger a los consumidores o para procurarles beneficios. Por el contrario, tal como señala en esencia el órgano jurisdiccional remitente, al obstaculizar la entrada de nuevos operadores en el mercado, una normativa de ese tipo parece más bien favorecer la posición de los operadores ya presentes en el territorio italiano, sin que ello beneficie realmente a los consumidores. En todo caso, resulta que dicha normativa va más allá de lo necesario para alcanzar un eventual objetivo de protección de los consumidores, extremo que corresponde verificar, si fuere necesario, al órgano jurisdiccional remitente.

57 A la vista de lo señalado anteriormente, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 43 CE, en relación con el artículo 48 CE, debe interpretarse en el sentido de que una normativa de Derecho nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece distancias mínimas obligatorias entre las estaciones de servicio de distribución de carburantes constituye una restricción a la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado. En circunstancias como las del litigio principal, no parece que tal restricción pueda justificarse por los objetivos de seguridad vial, de protección de la salud y del medio ambiente así como de racionalización del servicio prestado a los usuarios, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

Costas

58 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 Tercera) declara:

El artículo 43 CE, en relación con el artículo 48 CE, debe interpretarse en el sentido de que una normativa de Derecho nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece distancias mínimas obligatorias entre las estaciones de servicio de distribución de carburantes constituye una restricción a la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado CE. En circunstancias como las del litigio principal, no parece que tal restricción pueda justificarse por los objetivos de seguridad vial, de protección de la salud y del medio ambiente así como de racionalización del servicio prestado a los usuarios, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

Firmas