SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 9 de junio de 1994 *

En el asunto C-153/93,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Landgericht Duisburg (República Federal de Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Bundesrepublik Deutschland

y

Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft mbH,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 5, párrafo segundo, y 85 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: G. F. Mancini, Presidente de Sala; M. Díez de Velasco, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler (Ponente) y P. J. G. Kapteyn, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. M. Darmon;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. E. Röder, Ministerialrat del Bundeswirtschaftsministerium, y C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor en el mismo Ministerio, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. S. L. Hudson, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por el Sr. N. Paines, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. B. Langeheine, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de abril de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 4 de marzo de 1993, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de abril siguiente, el Landgericht Duisburg planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 85 y 5, párrafo segundo, de ese mismo Tratado, a fin de poder pronun-

ciarse sobre la compatibilidad con estas disposiciones del procedimiento obligatorio de aprobación de las tarifas del tráfico fluvial comercial que prevé el Derecho alemán.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre la República Federal de Alemania, representada por la Wasser- und Schiffahrtsdirektion West (Dirección de vías fluviales y navegación del oeste), y Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft mbH (en lo sucesivo, «Delta»), relativo a una acción ejercitada contra Delta por el Estado alemán a fin de obtener el pago de la diferencia entre la tarifa de transporte aprobada por el Ministerio federal de Transportes y el precio facturado efectivamente a Delta por un transportista.

3 En la República Federal de Alemania, el tráfico fluvial comercial está regulado por la Binnenschiffsverkehrsgesetz (Ley relativa al tráfico fluvial comercial; en lo sucesivo, «BinnSchVG»), cuyo objetivo es, según el artículo 33, garantizar un reparto económicamente razonable de la actividad entre los distintos modos de transporte a través de precios ajustados al mercado y de una competencia leal entre los modos de transporte.

4 Las tarifas son fijadas por Comisiones de fletes en función de determinados factores previstos por la Ley. Las Comisiones de fletes están compuestas por dos grupos, integrados por el mismo número de representantes de la navegación y de los cargadores, que son designados por la autoridad de control a propuesta de las asociaciones profesionales afectadas (artículo 25 de la BinnSchVG).

5 En el supuesto de que, en el seno de las Comisiones de fletes, el grupo de la navegación y el grupo de los cargadores no consigan ponerse de acuerdo sobre un

precio determinado, la Ley prevé que unas Comisiones ampliadas deliberarán sobre dicho precio. Las Comisiones ampliadas estarán integradas por el grupo del tráfico fluvial, el grupo de los cargadores, un presidente independiente y dos asesores independientes, uno de ellos designado por el grupo del tráfico fluvial y el otro por el grupo de los cargadores. El presidente, los dos asesores, el grupo de la navegación y el grupo de los cargadores disponen cada uno de un voto (artículos 25 y 27b de la BinnSchVG).

6 La Ley precisa que los miembros de las Comisiones de fletes y de las Comisiones ampliadas actúan con carácter honorífico y no están vinculados por órdenes o instrucciones de ningún tipo (artículo 25 de la BinnSchVG).

7 Los acuerdos de las Comisiones deben ser aprobados por el Ministro federal de Transportes. Una vez aprobados, los acuerdos de las Comisiones son promulgados por el Ministro en forma de Orden Ministerial y vinculan a las empresas (artículos 28, 29, 30 y 31 de la BinnSchVG). Cuando razones de interés general así lo exijan, el Ministro federal de Transportes podrá fijar por sí mismo las tarifas, en sustitución de las Comisiones.

8 Cuando el precio del transporte que se haya facturado sea inferior al fijado en la tarifa, este último prevalecerá. Cuando las partes contratantes acuerden, con conocimiento de causa o por negligencia inexcusable, un precio diferente al fijado en la tarifa, se deberá abonar la diferencia al Bund. Este importe lo percibirá la Wasser- und Schiffahrtsdirektion (artículo 31 de la BinnSchVG).

9 Al haber efectuado Delta un transporte por un precio inferior a la tarifa, la Wasser- und Schiffahrtsdirektion le demandó ante los tribunales para obtener el pago de la diferencia entre el precio convenido con el transportista y la tarifa aplicable.

10 En el marco de ese litigio, el Landgericht Duisburg suspendió el procedimiento para plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es compatible con el apartado 1 del artículo 85 y con el párrafo segundo del artículo 5 del Tratado CEE el procedimiento de fijación de tarifas previsto en la República Federal de Alemania por los artículos 21 y siguientes de la Binnenschiffsverkehrsgesetz, o, por el contrario, las tarifas fijadas conforme a estas disposiciones son nulas, conforme al apartado 2 del artículo 85 del Tratado CEE, por infringir lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 85 y en el párrafo segundo del artículo 5 de este Tratado?»

11 Con carácter preliminar, procede recordar que, si bien el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse, en el marco de un procedimiento iniciado con arreglo al artículo 177 del Tratado, sobre la compatibilidad de las normas de Derecho interno con las disposiciones del Derecho comunitario, sí tiene competencia para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación relacionados con el Derecho comunitario que puedan permitir a éste apreciar la compatibilidad de tales normas con la normativa comunitaria.

12 En segundo lugar, procede hacer constar que las normas sobre competencia del Tratado, y, en particular, las contenidas en los artículos 85 y 90, se aplican al sector de los transportes (véase la reciente sentencia de 17 de noviembre de 1993, Reiff, C-185/91, Rec. p. I-5801, apartado 12; en lo sucesivo, «sentencia Reiff»).

13 En estas circunstancias, la cuestión planteada por el Landgericht Duisburg debe entenderse, sustancialmente, en el sentido de que tiene por objeto que se dilucide si los artículos 3, letra f), 5, párrafo segundo, y 85 del Tratado se oponen a que la normativa de un Estado miembro prevea que las tarifas del tráfico fluvial comercial sean fijadas por Comisiones de fletes y resulten, previa aprobación por la autoridad pública, obligatorias para todos los operadores económicos, en las condiciones que establece la BinnSchVG.

14 Procede recordar que, considerado en sí mismo, el artículo 85 del Tratado se refiere únicamente a la conducta de las empresas y no a medidas legales o reglamentarias adoptadas por los Estados miembros. No obstante, es jurisprudencia reiterada que el artículo 85 del Tratado, considerado en relación con el artículo 5, obliga a los Estados miembros a no adoptar o mantener en vigor medidas, ni siquiera legislativas o reglamentarias, que puedan anular la eficacia de las normas sobre la competencia aplicables a las empresas. Tal es el caso, en virtud de esa jurisprudencia, cuando un Estado miembro o bien impone o favorece prácticas colusorias contrarias al artículo 85 o refuerza los efectos de tales prácticas colusorias, o bien retira el carácter estatal a su propia normativa, delegando en operadores privados la responsabilidad de tomar decisiones de intervención en materia económica (véase la sentencia de 21 de septiembre de 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. p. 4769, apartado 16, y la sentencia Reiff, apartado 14).

15 A este respecto, debe recordarse que, en la sentencia Reiff (apartado 15), al pronunciarse sobre una cuestión similar relacionada con la fijación de las tarifas de los transportes de mercancías por carretera a larga distancia, el Tribunal de Justicia ha declarado que, a fin de proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil, procede examinar, en primer lugar, si una normativa del tipo de la que se discute en el litigio principal permite llegar a la conclusión de que existe una práctica colusoria en el sentido del artículo 85 del Tratado.

16 En cuanto a una normativa como la BinnSchVG, es importante destacar, en primer lugar, que los miembros de las Comisiones de fletes, que no son expertos en tarifas, a diferencia de los miembros de las Comisiones de tarifas creadas por la Ley sobre el transporte de mercancías por carretera, sobre las que versaba la sentencia Reiff, actúan con carácter honorífico y no están vinculados por órdenes o instrucciones de ningún tipo. En lo que atañe a las Comisiones de fletes ampliadas, la BinnSchVG subraya expresamente el carácter independiente del presidente y de los dos asesores, que disponen de tres de los cinco votos.

17 Ha de señalarse, en segundo lugar, que la BinnSchVG no autoriza a las Comisiones de fletes a fijar las tarifas exclusivamente en función de los intereses de los transportistas y de los cargadores, sino que, en su artículo 21, les impone la obligación

de tener en cuenta los intereses del sector agrícola y de las medianas empresas, así como de las zonas económicamente deprimidas y mal comunicadas por el sistema de transportes.

18 De las consideraciones precedentes resulta que, en un régimen de fijación de tarifas como el establecido por la BinnSchVG, los miembros de las Comisiones de fletes, aunque designados por la autoridad pública a propuesta de las asociaciones profesionales interesadas, no pueden ser considerados como representantes de éstas, con el cometido de negociar y concluir acuerdos sobre precios.

19 En segundo lugar, procede dilucidar, según lo afirmado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Reiff (apartado 20), si los poderes públicos han delegado en operadores económicos privados sus facultades en materia de fijación de tarifas.

20 A este respecto, procede hacer constar que la BinnSchVG, lo mismo que la Ley sobre transporte de mercancías por carretera, tiene por objeto, según su artículo 33, conseguir un óptimo servicio de transportes y asigna al Gobierno federal la misión de aproximar las condiciones de competencia de los diversos modos de transporte y garantizar un reparto económicamente razonable de las actividades de cada uno de ellos. Con este fin, la Ley encomienda expresamente al Ministro federal de Transportes la tarea de armonizar las prestaciones y los precios para evitar toda competencia desleal.

21 Para cumplir esta misión, el Ministro federal de Transportes tiene la facultad de instituir Comisiones de fletes y Comisiones ampliadas, sujetas a su control. Aunque, a diferencia de lo previsto en la Ley de transporte de mercancías por carretera, el Ministro de Transportes no tiene derecho a participar en las Comisiones de fletes, puede fijar las tarifas por sí mismo, sustituyendo por la suya la decisión de las

Comisiones, cuando las tarifas aprobadas por éstas no resulten conformes con el interés general, sobre el que debe velar en atención a sus funciones.

22 De las consideraciones precedentes resulta que, en un régimen de fijación de las tarifas del tráfico comercial fluvial como el establecido por la BinnSchVG, los poderes públicos no han delegado en operadores económicos privados sus facultades en materia de fijación de tarifas.

23 Procede, pues, responder a la cuestión planteada que la letra f) del artículo 3, el párrafo segundo del artículo 5 y el artículo 85 del Tratado no se oponen a que la normativa de un Estado miembro prevea que las tarifas del tráfico fluvial comercial sean fijadas por Comisiones de fletes y resulten, previa aprobación por la autoridad pública, obligatorias para todos los operadores económicos, siempre que los miembros de estas Comisiones, aunque designados por la autoridad pública a propuesta de los sectores profesionales interesados, no actúen como representantes de éstos con el cometido de negociar y concluir acuerdos sobre precios, sino que estén encargados de fijar las tarifas de manera independiente y en función de consideraciones de interés general, y siempre que los poderes públicos no hagan dejación de sus prerrogativas y velen por que las Comisiones fijen las tarifas en función de consideraciones de interés general, sustituyendo la decisión de dichas Comisiones por la suya propia cuando resulte necesario.

Costas

24 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán y del Reino Unido y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Landgericht Duisburg mediante resolución de 4 de marzo de 1993, declara:

La letra f) del artículo 3, el párrafo segundo del artículo 5 y el artículo 85 del Tratado CEE no se oponen a que la normativa de un Estado miembro prevea que las tarifas del tráfico fluvial comercial sean fijadas por Comisiones de fletes y resulten, previa aprobación por la autoridad pública, obligatorias para todos los operadores económicos, siempre que los miembros de estas Comisiones, aunque designados por la autoridad pública a propuesta de los sectores profesionales interesados, no actúen como representantes de éstos con el cometido de negociar y concluir acuerdos sobre precios, sino que estén encargados de fijar las tarifas de manera independiente y en función de consideraciones de interés general, y siempre que los poderes públicos no hagan dejación de sus prerrogativas y velen por que las Comisiones fijen las tarifas en función de consideraciones de interés general, sustituyendo la decisión de dichas Comisiones por la suya propia cuando resulte necesario.

Mancini Díez de Velasco Kakouris

Schockweiler Kapteyn

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de junio de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

G. F. Mancini