SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 12 de febrero de 2009 *

En el asunto C-45/07,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 2 de febrero de 2007,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. K. Simonsson, M. Konstantinidis, F. Hoffmeister e I. Zervas, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Helénica, representada por las Sras. A. Samoni-Rantou y S. Chala, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: griego.

apoyada por:

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. I. Rao, en calidad de agente, asistida por el Sr. D. Anderson, QC,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

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

Abogado General: Sr. Y. Bot;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de noviembre de 2008;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de noviembre de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 10 CE, 71 CE y 80 CE, apartado 2, al haber sometido a la Organización Marítima Internacional (en lo sucesivo, «OMI») una propuesta (MSC 80/5/11; en lo sucesivo, «propuesta controvertida») sobre el control de la conformidad de los buques y de las instalaciones portuarias con las exigencias del capítulo XI-2 del Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, firmado en Londres el 1 de noviembre de 1974 (en lo sucesivo, «Convenio SOLAS»), y del Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (en lo sucesivo, «Código PBIP»).

2 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de agosto de 2007, se admitió la intervención del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el litigio en apoyo de las pretensiones de la República Helénica.

Marco jurídico

3 El Reglamento (CE) nº 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias (DO L 129, p. 6; en lo sucesivo, «Reglamento») dispone en su artículo 1, titulado «Objetivos»:

«1. El presente Reglamento tiene por objetivo principal instaurar y aplicar medidas comunitarias que mejoren la protección de los buques utilizados tanto en el comercio

internacional como en el tráfico nacional, así como las instalaciones portuarias asociadas a los mismos, frente a la amenaza de actos ilícitos deliberados.

2. Además, el Reglamento pretende sentar las bases para la interpretación y aplicación armonizadas, así como para el control comunitario, de las medidas especiales para incrementar la protección marítima aprobadas por la Conferencia Diplomática de la OMI el 12 de diciembre de 2002, que enmiendan el [Convenio SOLAS] e instauran el [Código PBIP].»

4 El Reglamento dispone, en su artículo 3, titulado «Medidas comunes y ámbito de aplicación»:

«1. En lo que concierne al tráfico marítimo internacional, los Estados miembros aplicarán en su integridad, a más tardar el 1 de julio de 2004, las medidas especiales para incrementar la protección marítima del Convenio SOLAS y la Parte A del Código PBIP, de acuerdo con las condiciones y respecto a los buques, compañías e instalaciones portuarias regulados por dichos textos.

2. Por lo que respecta al tráfico marítimo nacional, los Estados miembros aplicarán, a más tardar el 1 de julio de 2005, las medidas especiales para incrementar la protección marítima del Convenio SOLAS y la Parte A del Código PBIP a los buques de pasaje destinados al tráfico nacional y pertenecientes a la clase A, según la definición del artículo 4 de la Directiva 98/18/CE del Consejo, de 17 de marzo de 1998, sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje [DO L 144, p. 1, en su versión modificada en último lugar por la Directiva 2003/75/CE de la Comisión, de 29 de julio de 2003 (DO L 190, p. 6)], así como a sus compañías, tal y como se definen en la Regla IX/1 del Convenio SOLAS, y a las instalaciones portuarias que les presten servicio.

3. Los Estados miembros decidirán, tras una evaluación obligatoria de los riesgos para la protección, en qué medida aplicarán, a más tardar el 1 de julio de 2007, las disposiciones del presente Reglamento a diversas categorías de buques destinados al tráfico nacional distintas de las mencionadas en el apartado 2, así como a sus compañías y a las instalaciones portuarias que les presten servicio. El nivel global de protección no deberá verse comprometido por dicha decisión.

[…]

4. Para la aplicación de lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3, los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las orientaciones de la Parte B del Código PBIP.

5. Los Estados miembros observarán las disposiciones de los párrafos siguientes de la parte B del Código PBIP, como si fueran obligatorias:

[…]»

5 El artículo 9 del Reglamento, que lleva por título «Aplicación y control de la conformidad», dispone, en su apartado 1:

«Los Estados miembros asumirán las tareas administrativas y de control derivadas de las disposiciones de las medidas especiales para incrementar la protección marítima del

Convenio SOLAS y del Código PBIP. Los Estados miembros se asegurarán de que se destinan y aplican efectivamente todos los medios necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Reglamento.»

6 El artículo 11 del Reglamento establece, en su apartado 1, bajo el título «Procedimiento del Comité», que «[la] Comisión estará asistida por un Comité».

7 En el anexo I del Reglamento figura el texto de las enmiendas por las que se introdujo el nuevo capítulo IX-2 en el anexo del Convenio SOLAS, en su versión modificada. En el anexo II del citado Reglamento figura el texto del Código PBIP, también en su versión modificada.

8 A tenor del artículo 7, apartado 1, párrafo primero, de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184, p. 23):

«Cada Comité aprobará su reglamento interno a propuesta de su presidente, basándose en el reglamento interno estándar que se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*».

9 El artículo 2, titulado «Orden del día», del Reglamento interno estándar — Decisión 1999/468/CE del Consejo (DO 2001, C 38, p. 3) (en lo sucesivo, «Reglamento interno estándar»), dispone en su apartado 2:

«En el orden del día se distinguirá entre:

[…]

b) las demás cuestiones que se sometan a la consideración del Comité para información o simple intercambio de opiniones, bien a iniciativa del Presidente, bien a petición escrita de un miembro del Comité […].»

Procedimiento administrativo previo

10 El 18 de marzo de 2005, la República Helénica presentó la propuesta controvertida al Comité de Seguridad Marítima de la OMI. En dicha propuesta, el citado Estado miembro instaba al referido Comité a examinar la redacción de las listas de verificación («check lists») o de otros instrumentos apropiados para asistir a los Estados contratantes del Convenio SOLAS en la comprobación de la conformidad de los buques y de las instalaciones portuarias con las exigencias del capítulo XI-2 del anexo del citado Convenio y del Código PBIP.

11 Por considerar que, de esta forma, la República Helénica había formulado en el seno de una organización internacional una propuesta nacional en un ámbito que es de la exclusiva competencia externa de la Comunidad Europea, la Comisión dirigió al citado Estado miembro, el 10 de mayo de 2005, un escrito de requerimiento al cual respondió éste el 7 de julio de 2005.

12 Al no satisfacerle dicha respuesta, la Comisión emitió, el 13 de diciembre de 2005, un dictamen motivado al cual respondió la República Helénica el 21 de febrero de 2006.

13 Al no convencerle la respuesta de la República Helénica al mencionado dictamen motivado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

14 La Comisión alega que, a partir de la aprobación del Reglamento, que integró en el Derecho comunitario tanto el capítulo XI-2 del anexo al Convenio SOLAS como el Código PBIP, la Comunidad posee competencia exclusiva para asumir obligaciones internacionales en el ámbito cubierto por el citado Reglamento. En opinión de la Comisión, de ello se desprende que la Comunidad es la única competente para garantizar la correcta aplicación a nivel comunitario de las normas en esta materia y para discutir con otros Estados contratantes de la OMI acerca de la aplicación correcta o el desarrollo posterior de éstas, conforme a los dos actos antes mencionados. Por lo tanto, los Estados miembros ya no tienen competencia alguna para presentar propuestas nacionales a la OMI en las materias que son de la competencia exclusiva de la Comunidad, a menos que hayan sido expresamente facultados para ello por esta última.

15 Sobre este particular, procede señalar, en primer lugar, que, a tenor del artículo 3 CE, apartado 1, letra f), el establecimiento de una política común en el ámbito de los transportes se menciona especialmente entre los objetivos de la Comunidad (véase también la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, denominada «AETR», 22/70, Rec. p. 263, apartado 20).

16 A continuación, a tenor del artículo 10 CE, los Estados miembros deben, por un lado, adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado CE o resultantes de los actos de las instituciones y, por otro lado, abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del citado Tratado (sentencia AETR, antes citada, apartado 21).

17 De ello se desprende que, conjugando estas disposiciones, la consecuencia es que, en la medida en que se adopten normas comunitarias para realizar los fines del Tratado, los Estados miembros no pueden, fuera del marco de las instituciones comunes, contraer compromisos que puedan afectar a dichas normas o alterar su alcance (sentencia AETR, antes citada, apartado 22).

18 Está acreditado que las disposiciones del Reglamento, cuya base jurídica es el artículo 80 CE, apartado 2, disposición que, en su párrafo segundo, se refiere al artículo 71 CE, constituyen normas comunitarias dictadas para alcanzar los fines del Tratado.

19 Procede, pues, examinar si, al someter al Comité de Seguridad Marítima de la OMI la propuesta controvertida, de la cual la República Helénica no niega que constituye una propuesta nacional, cabe considerar que este Estado miembro ha suscrito compromisos que pueden afectar a las disposiciones del Reglamento.

20 La Comisión sostiene que la jurisprudencia sentada en la sentencia AETR, antes citada, es de aplicación a actos no vinculantes, como es el caso de la propuesta controvertida, mientras que la República Helénica alega que, al formular una propuesta semejante en el marco de su participación activa en una organización internacional, no ha suscrito ningún compromiso en el sentido de dicha jurisprudencia. El referido Estado miembro añade que, en cualquier caso, el hecho de haber sometido la propuesta controvertida a la OMI no condujo a la adopción de nuevas normas en el seno de la citada organización internacional.

21 No obstante, según ha señalado el Abogado General en el punto 36 de sus conclusiones, al instar al Comité de Seguridad Marítima de la OMI a examinar el establecimiento de las listas de verificación («check lists») u otros instrumentos adecuados para asistir a los Estados contratantes del Convenio SOLAS en la verificación de la conformidad de los

buques y de las instalaciones portuarias con las exigencias establecidas en el capítulo XI-2 del anexo al citado Convenio y en el Código PBIP, la República Helénica presentó al referido Comité una propuesta que puede desencadenar un proceso susceptible de conducir a que la OMI adopte nuevas normas relativas al citado capítulo XI-2 y/o al referido Código.

22 Pues bien, la adopción de normas nuevas tiene como consecuencia determinado efecto sobre el Reglamento, al haber decidido el legislador comunitario, según se desprende tanto del artículo 3 de dicho Reglamento como de los anexos I y II de éste, incorporar estos dos instrumentos internacionales al Derecho comunitario.

23 En estas circunstancias, la República Helénica, al haber originado tal proceso como consecuencia de la propuesta controvertida, tomó una iniciativa que puede afectar a las disposiciones del Reglamento, lo cual constituye un incumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 10 CE, 71 CE y 80 CE, apartado 2.

24 La citada interpretación no puede verse cuestionada por la alegación de la República Helénica, según la cual la Comisión infringió el artículo 10 CE al negarse a incluir la propuesta controvertida en el orden del día de la reunión del 14 de marzo de 2005 del Comité de reglamentación de la seguridad marítima (Comité Marsec), que se halla previsto en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento y cuya presidencia ostenta el representante de la Comisión.

25 Ciertamente, la Comisión había podido intentar presentar la mencionada propuesta al Comité de reglamentación de la seguridad marítima y permitir que se debatiera esta cuestión, para cumplir su deber de cooperación leal establecido en el artículo 10 CE. Efectivamente, del artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento interno estándar — se desprende que el citado Comité constituye asimismo un entorno que permite el intercambio de opiniones entre la Comisión y los Estados miembros. Pues

bien, esta última, al ostentar la presidencia del referido Comité, no puede hacer imposible semejante intercambio de opiniones por el mero hecho de que dicha propuesta tiene un carácter nacional.

26 Sin embargo, una posible infracción, por la Comisión, del artículo 10 CE no tiene entidad suficiente como para permitir a un Estado miembro tomar iniciativas susceptibles de afectar a las normas comunitarias dictadas para alcanzar los fines del Tratado, y ello contraviniendo las obligaciones que, para dicho Estado, en un asunto como el que ahora nos ocupa, derivan de los artículos 10 CE, 71 CE y 80 CE, apartado 2. Efectivamente, un Estado miembro no puede sentirse autorizado para adoptar unilateralmente medidas correctoras o de defensa para prevenirse contra un posible incumplimiento, por parte de una institución, de las normas del Derecho comunitario (véase, por analogía, la sentencia de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, apartado 20 y la jurisprudencia citada).

27 En apoyo de su alegación, la República Helénica invoca asimismo un acuerdo entre caballeros que, según ella, había sido aprobado por el Consejo de la Unión Europea en 1993 y que permite a los Estados miembros formular propuestas a la OMI, no sólo colectiva, sino también individualmente, cuando no se haya definido previamente una posición común.

28 Con todo, los documentos que constituyen este pretendido acuerdo entre caballeros no corroboran el planteamiento del referido Estado miembro. En efecto, según ha señalado el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, de los citados documentos se desprende en esencia que la competencia exclusiva de la Comunidad no impide la participación activa de los Estados miembros en la OMI, dado que las posturas adoptadas por estos últimos en el marco de dicha organización internacional han sido previamente objeto de una coordinación a nivel comunitario. Ahora bien, está acreditado que, en el presente caso, no ha existido coordinación alguna.

29 Por lo demás, aun suponiendo que un acuerdo entre caballeros tenga el alcance que le atribuye la República Helénica, no podría en ningún caso afectar al reparto de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad, tal como se desprende de lo dispuesto en el Tratado, al permitir a un Estado miembro que actúe a título individual, en el marco de su participación en una organización internacional, suscribir compromisos que puedan afectar a las normas comunitarias dictadas para alcanzar los objetivos del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Grecia/Consejo, 204/86, Rec. p. 5323, apartado 17).

30 De la misma forma, no puede acogerse la alegación de la República Helénica según la cual, al no tener la Comunidad la calidad de miembro de la OMI, una obligación de abstenerse de participar activamente en dicha organización no garantiza la protección del interés comunitario. En efecto, la mera circunstancia de que la Comunidad no sea miembro de una organización internacional no faculta en modo alguno a un Estado miembro para que actúe a título individual en el marco de su participación en una organización internacional con el fin de suscribir compromisos capaces de afectar a las normas comunitarias dictadas para alcanzar los objetivos del Tratado.

31 Por lo demás, la circunstancia de que la Comunidad no tenga la calidad de miembro de una organización internacional no impide que se pueda ejercer efectivamente la competencia externa de la Comunidad, en particular a través de los Estados miembros que actúen solidariamente en interés de la propia Comunidad (véase, en este sentido, el dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, Rec. p. I-1061, apartado 5).

32 La República Helénica se refiere asimismo al artículo 9, apartado 1, del Reglamento, el cual, en su opinión, confiere a los Estados miembros competencia exclusiva para aplicar las prescripciones de seguridad dispuestas por el citado Reglamento y fundadas en las enmiendas introducidas en el Convenio SOLAS y el Código PBIP.

33 Sobre este particular, basta señalar que la competencia de los Estados miembros, fundada en la citada disposición, no implica la existencia, en estos últimos, de una competencia externa para tomar iniciativas que puedan afectar a las disposiciones del Reglamento.

34 En la vista, la República Helénica invocó además el artículo 307 CE, apartado 1. A juicio del referido Estado, cuando pasó a ser miembro de la OMI, antes de adherirse a la Comunidad, sus obligaciones frente a la OMI y, más en concreto, su obligación de participar activamente en dicha organización internacional en calidad de miembro de ésta, no se habían visto afectadas por lo dispuesto en el Tratado.

35 Sin embargo, procede destacar que el artículo 307 CE, apartado 1, sólo podría aplicarse si existiese incompatibilidad entre, por un lado, una obligación derivada del Convenio internacional firmado por la República Helénica antes de adherirse a la Comunidad y por la cual dicho Estado pasó a ser miembro de la OMI y, por otro lado, una obligación derivada del Derecho comunitario (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Portugal, C-62/98, Rec. p. I-5171, apartados 46 y 47).

36 En primer lugar, toda la argumentación de la República Helénica consiste en afirmar que el hecho de haber formulado al Comité de Seguridad Marítima de la OMI la propuesta correspondiente no supone un incumplimiento, por parte de este Estado miembro, de sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario, lo cual excluye precisamente la posibilidad de recurrir al artículo 307 CE, apartado 1.

37 En segundo lugar, la República Helénica no ha demostrado que, en virtud de los actos constitutivos de la OMI y/o de los instrumentos legales elaborados por esta

Organización internacional, hubiese estado obligada a someter la propuesta controvertida al referido Comité.

38 En consecuencia, procede declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 10 CE, 71 CE y 80 CE, apartado 2, al haber sometido a la OMI la propuesta controvertida.

Costas

39 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiese solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Helénica y por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) **Declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 10 CE, 71 CE y 80 CE, apartado 2, al haber sometido a la Organización Marítima Internacional (OMI) una propuesta (MSC 80/5/11) sobre el control de la conformidad de los buques y de las instalaciones portuarias con las exigencias del capítulo XI-2 del Convenio**

Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, firmado en Londres el 1 de noviembre de 1974, y del Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias.

2) Condenar en costas a la República Helénica.

Firmas