SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 30 de noviembre de 1995 *

En el asunto C-134/94,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (España), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Esso Española, S.A.,

y

Comunidad Autónoma de Canarias,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de la letra c) del artículo 3; de los artículos 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 y del apartado 1 del artículo 102 del Tratado CE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: G. Hirsch, en funciones de Presidente de Sala; G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, P.J.G. Kapteyn (Ponente) y H. Ragnemalm, Jueces;

* Lengua de procedimiento: español.

Abogado General: Sr. G. Cosmas;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el Sr. Manuel Aznar Vallejo, Letrado;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por los Sres. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, y P. Duffy, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. Blanca Rodríguez Galindo, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de septiembre de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante auto de 4 de enero de 1994, recibido en el Tribunal de Justicia el 9 de mayo siguiente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas del Tribunal Superior de Justicia de Canarias planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la letra c) del artículo 3, de los artículos 5, 6, 30, 36, 52, 53, 56, 85 y del apartado 1 del artículo 102 de dicho Tratado.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por Esso Española, S.A. (en lo sucesivo, «Esso»), con domicilio social en Madrid, contra la Comunidad Autónoma de Canarias con la súplica de que se declare nulo el Decreto 54/1992 de la Consejería de Industria, Comercio y Consumo del Gobierno de Canarias, de 23 de abril de 1992, por el que se modificó el Decreto 36/1991, de 14 de marzo de 1991, por el que se aprobó el Estatuto regulador de las actividades de operador mayorista de productos petrolíferos en las Islas Canarias.

3 El Decreto 54/1992, modificó el apartado 2 del artículo 14 de dicho Estatuto, que, en lo sucesivo, establece que todos los operadores deberán prestar suministro en un mínimo de cuatro islas del archipiélago canario.

4 El órgano jurisdiccional nacional se pregunta si tal exigencia no constituye una restricción a la libertad de establecimiento consagrada por los artículos 52 y 53 del Tratado. Por dudar, además, de la compatibilidad de dicha normativa con la letra c) del artículo 3 y con los artículos 5, 6, 30, 85 y con el apartado 1 del artículo 102 del Tratado, el órgano jurisdiccional nacional decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales en las que le solicita que:

«1) Se pronuncie sobre si la exigencia por un Estado miembro, de que para establecerse operadores mayoristas de productos petrolíficos, se tenga que suministrar a un número determinado de lugares, a fin de garantizar el abastecimiento o cobertura de todo el territorio nacional, atendidos los problemas de insularidad que existen en determinados Estados miembros,

1 a) supone, en interpretación de los artículos 3c), 52 y 53 del Tratado, una restricción incompatible con el Derecho comunitario, al privar de efecto útil a sus disposiciones relativas al derecho de establecimiento, y no ser "objetivamente necesarias" para garantizar el fin perseguido,

1 b) si supone, en interpretación de las disposiciones del Tratado relativas a la protección de la libre competencia, una restricción a esta libertad comunitaria, que puede afectar al comercio entre los Estados miembros y perjudicar la realización de los objetivos previstos en el Tratado relativos al comercio interior, y en consecuencia, se encuentra alcanzada por la prohibición del artículo 85, en relación con los artículos 5 y 6 del Tratado, infringiéndose las disposiciones del artículo 102.1 del mismo,

1 c) y si constituye una medida de efecto equivalente, en los términos del artículo 30 del Tratado, que afecta al comercio intracomunitario.

2) Se pronuncie, sobre si, en caso de que la exigencia expuesta al comienzo de la primera cuestión sea considerada como una restricción al derecho de libre establecimiento, resulta de aplicación, y en su caso en qué condiciones, el artículo 56 del Tratado o la noción de "interés general" para supuestos relativos al principio de la equivalencia de las condiciones de acceso y ejercicio de actividades económicas no asalariadas, y consecuentemente, si el control de estos márgenes de discrecionalidad concedidos a los Estados miembros resulta de competencia comunitaria, o por contra puede ser de aplicación por los órganos jurisdiccionales nacionales, interesando en este caso conocer los criterios interpretativos para ello.

3) Se pronuncie, sobre si, en caso de que la exigencia expuesta al comienzo de la primera cuestión sea considerada como una medida de efecto equivalente, la misma resulta incompatible con la libre circulación de mercancías, o por el contrario puede considerarse como una restricción lícita por aplicación del artículo 36 del Tratado, o por ser de aplicación la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la "rule of reason".»

Sobre la admisibilidad

5 En sus observaciones, la Comisión se preguntó cuál era la utilidad y pertinencia de las cuestiones prejudiciales en vista del hecho de que el Decreto 54/1992 había sido anulado por una resolución judicial.

6 A tal respecto, debe señalarse que, mediante escrito de 15 de junio de 1994, recibido en el Tribunal de Justicia el 29 de junio siguiente, el órgano jurisdiccional de remisión informó al Tribunal de Justicia de que Esso le había presentado un escrito con el que se aportaba sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz, mediante la cual se anulaban los Decretos 54/1992 y 36/1991. Esso solicitó por ello al órgano jurisdiccional de remisión que retirara las cuestiones prejudiciales planteadas, a lo cual no accedió éste aduciendo que la sentencia que dicte el Tribunal de Justicia reviste gran trascendencia no sólo para el ámbito de las Islas Canarias, sino también para todo el territorio nacional.

7 Preguntado al respecto por el Tribunal de Justicia que quiso saber si el procedimiento que ante él se sustancia había quedado desprovisto de objeto, el órgano jurisdiccional de remisión respondió negativamente, si bien expuso una motivación diferente. Mantuvo, en primer lugar, que la sentencia anulatoria estaba pendiente de recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Señaló, a continuación, que la sentencia anulatoria no se basaba en el Derecho comunitario controvertido en el presente procedimiento. Por último, señaló que, de producirse sentencias contradictorias, podría formularse recurso de unidad de doctrina ante el Tribunal Supremo.

8 Resulta de esta respuesta que el órgano jurisdiccional de remisión considera que la interpretación del Derecho comunitario sigue siendo necesaria para la resolución del litigio principal.

9 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen del litigio y que deben asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia (véase, en especial, sentencia de 6 de julio de 1995, BP Soupergaz, C-62/93, Rec. p. I-1883, apartado 10).

10 Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe examinar las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional de remisión.

Sobre la primera cuestión

11 A la vista de los hechos del asunto principal, el órgano jurisdiccional de remisión pide que se dilucide, fundamentalmente, si la letra c) del artículo 3, los artículos 52 y 53, el artículo 85 en relación con los artículos 5 y 6, el apartado 1 del artículo 102 y el artículo 30 del Tratado CE se oponen a una normativa mediante la cual las autoridades regionales de un Estado miembro, responsables del gobierno de un archipiélago que forme parte del territorio de dicho Estado, exigen, atendidos los problemas de insularidad, a todos los operadores mayoristas de productos petrolíferos que deseen extender sus actividades a dicha parte del territorio del Estado, prestar suministro en un número determinado de islas del archipiélago.

En cuanto a la letra c) del artículo 3 y a los artículos 52 y 53 del Tratado

12 Sobre este punto, ha de recordarse en primer lugar que los artículos 52 y 53 son aplicación del principio fundamental, consagrado por la letra c) del artículo 3 del Tratado, con arreglo al cual, para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas.

13 Procede señalar, a continuación, que, según reiterada jurisprudencia, las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación no pueden aplicarse a actividades cuyos elementos están circunscritos al interior de un sólo Estado miembro y la cuestión de si tal es el caso depende de comprobaciones de hecho que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional nacional (véase, en especial, la sentencia de 28 de enero de 1992, Steen, C-332/90, Rec. p. I-341, apartado 9).

14 En el presente caso, resulta del auto de remisión que la parte demandante en el asunto principal, que se constituyó en 1967 con arreglo al Derecho español, tiene su domicilio social en Madrid y ejerce su actividad en España, sostiene en su recurso ante el órgano jurisdiccional nacional que la normativa objeto del litigio le impide extender su actividad a las Islas Canarias, que forman parte del territorio de España.

15 Por otra parte, consta que todos los operadores mayoristas de productos petrolíferos que deseen ejercer actividades en el archipiélago canario están sujetos a la normativa objeto del litigio.

16 Una situación como ésta, que sólo afecta a la ampliación, en el interior de un Estado miembro, de la actividad de una empresa que tiene su domicilio social en dicho Estado y ejerce en él su actividad, no presenta punto de conexión alguno con ninguna de las situaciones contempladas por el Derecho comunitario.

17 Procede, pues, responder a la primera cuestión que la letra c) del artículo 3 y los artículos 52 y 53 del Tratado no son aplicables a una situación puramente interna de un Estado miembro como la de una sociedad que, teniendo su domicilio en un Estado miembro y ejerciendo en él su actividad, esté sujeta a una normativa mediante la cual las autoridades regionales de un Estado miembro, responsables del gobierno de un archipiélago, que forme parte del territorio de dicho Estado,

exigen, atendidos los problemas de insularidad, a todos los operadores mayoristas de productos petrolíferos que deseen extender sus actividades a dicha parte del territorio del Estado, prestar suministro en un número determinado de islas del archipiélago.

En cuanto al artículo 85 en relación con el párrafo segundo del artículo 5 y con el artículo 6 del Tratado

18 Procede recordar que, para la interpretación de la letra f) del artículo 3, del párrafo segundo del artículo 5 y del artículo 85 del Tratado, este último artículo, considerado en sí mismo, se refiere únicamente al comportamiento de las empresas y no a medidas legales o reglamentarias adoptadas por los Estados miembros. Sin embargo, de una jurisprudencia reiterada resulta que el artículo 85, leído en relación con el artículo 5 del Tratado, impone a los Estados miembros la obligación de no adoptar o mantener en vigor disposiciones, incluso legales o reglamentarias, que puedan eliminar el efecto útil de las normas sobre la competencia aplicables a las empresas. Esto es lo que ocurre, según dicha jurisprudencia, cuando un Estado miembro o bien impone o favorece prácticas colusorias contrarias al artículo 85 o refuerza los efectos de dichas prácticas, o bien priva a su propia normativa de su carácter estatal delegando en operadores privados la responsabilidad de adoptar decisiones de intervención en materia económica (véase, en especial, la sentencia de 14 de julio de 1994, Peralta, C-379/92, Rec. p. I-3453, apartado 21).

19 A este respecto, hay que observar que el auto de remisión no contiene ningún elemento que permita concluir que la normativa de que se trata imponga o favorezca comportamientos contrarios a la competencia o que refuerce los efectos de una práctica colusoria preexistente.

20 El párrafo segundo del artículo 5 y el artículo 85 del Tratado no pueden, por consiguiente, oponerse a dicha normativa.

21 Dado que el órgano jurisdiccional de remisión no ha ofrecido ninguna explicación en cuanto a la pertinencia de la cuestión relativa al artículo 6 del Tratado, no procede examinarla.

En cuanto al apartado 1 del artículo 102 del Tratado

22 Sobre este punto, basta recordar que el compromiso contraído por los Estados miembros en virtud del apartado 1 del artículo 102 no genera en favor de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deban salvaguardar (sentencia de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64, Rec. p. 1141).

En cuanto al artículo 30 del Tratado

23 Del auto de remisión se deduce que la normativa autonómica controvertida no hace distinción alguna según el origen de los productos y que no tiene por objeto regular los intercambios de dichos productos entre los Estados miembros.

24 Aun cuando tal normativa obliga a los operadores mayoristas de productos petrolíferos a prestar suministro en un determinado número de islas que forman parte del territorio de un Estado miembro, los efectos restrictivos que puede producir sobre la libre circulación de dichos productos entre los Estados miembros son demasiado aleatorios e indirectos para que la obligación que establece pueda ser considerada como capaz de obstaculizar el comercio entre los Estados miembros (véase la sentencia Peralta, antes citada, apartado 24).

25 El artículo 30 no se opone, por consiguiente, a dicha normativa.

26 Del conjunto de consideraciones que preceden, procede responder a la primera cuestión que

— la letra c) del artículo 3 y los artículos 52 y 53 del Tratado no son aplicables a una situación puramente interna de un Estado miembro como la de una empresa que, teniendo su sede en un Estado miembro y ejerciendo en él su actividad, esté sujeta a una normativa mediante la cual las autoridades regionales de un Estado miembro, responsables del gobierno de un archipiélago, que sea parte integrante del territorio de dicho Estado, exigen, atendidos los problemas de insularidad, a todos los operadores mayoristas de productos petrolíferos que deseen extender sus actividades a dicha parte del territorio del Estado, prestar suministro en un número determinado de islas del archipiélago;

— el artículo 85, en relación con el párrafo segundo del artículo 5, y el artículo 30 del Tratado no se oponen a dicha normativa;

— el apartado 1 del artículo 102 del Tratado no genera en favor de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deban salvaguardar.

En cuanto a las cuestiones segunda y tercera

27 Dado que las cuestiones segunda y tercera sólo exigen respuesta en el supuesto de que la normativa de que se trata debiera ser considerada como una restricción a la libertad de establecimiento o como una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación, no procede examinarlas.

Costas

28 Los gastos efectuados por el Gobierno 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 las cuestiones planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias mediante auto de 4 de enero de 1994, declara:

1) La letra c) del artículo 3 y los artículos 52 y 53 del Tratado CE no son aplicables a una situación puramente interna de un Estado miembro como la de una empresa que, teniendo su sede en un Estado miembro y ejerciendo en él su actividad, esté sujeta a una normativa mediante la cual las autoridades regionales de un Estado miembro, responsables del gobierno de un archipiélago, que sea parte integrante del territorio de dicho Estado, exigen, atendidos los problemas de insularidad, a todos los operadores mayoristas de productos petrolíferos que deseen extender sus actividades a dicha parte del territorio del Estado, prestar suministro en un número determinado de islas del archipiélago.

2) El artículo 85, en relación con el párrafo segundo del artículo 5, y el artículo 30 del Tratado CE no se oponen a dicha normativa.

3) **El apartado 1 del artículo 102 del Tratado CE no genera en favor de los justiciables derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deban salvaguardar.**

Hirsch Mancini Schockweiler

Kapteyn Ragnemalm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 30 de noviembre de 1995.

El Secretario

R. Grass

El Presidente en funciones de la Sala Sexta

G. Hirsch