SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 11 de enero de 2007 *

En el asunto C-251/04,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 14 de junio de 2004,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. G. Zavvos y K. Simonsson, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Helénica, representada por las Sras. A. Samoni y S. Chala, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: griego.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (Ponente) y L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de mayo de 2006;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de septiembre de 2006;

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 del artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (DO L 364, p. 7), al reservar a los buques que naveguen bajo pabellón griego la prestación de servicios de remolque en alta mar.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

Reglamento nº 3577/92

2 Los considerandos tercero y cuarto del Reglamento nº 3577/92 son del siguiente tenor:

«[...] la superación de las restricciones a la prestación de servicios de transporte marítimo dentro de los Estados miembros es necesaria para la realización del mercado interior; [...] el mercado interior implica un espacio en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales está garantizada;

[...] por ello, [...] la libre prestación de servicios debería aplicarse a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros».

3 Con arreglo al artículo 1 del Reglamento nº 3577/92, a partir del 1 de enero de 1993, la libre prestación de servicios de transporte marítimo dentro de un Estado miembro se aplicará «a los armadores comunitarios que utilicen buques matriculados en un Estado miembro y que naveguen bajo pabellón de dicho Estado miembro, siempre que cumplan todos los requisitos necesarios para poder efectuar servicios de cabotaje en dicho Estado miembro».

4 El artículo 2, número 1, del citado Reglamento define los «servicios de transporte marítimo dentro de un Estado miembro (cabotaje marítimo)», como los «servicios que se presten normalmente a cambio de una remuneración e incluyan en particular:

a) el cabotaje continental: el transporte por mar de pasajeros o de mercancías entre puertos situados en la parte continental o en el territorio principal de un solo y mismo Estado miembro sin escalas en islas;

b) los servicios de abastecimiento *off-shore;* el transporte por mar de pasajeros o de mercancías entre cualquier puerto de un Estado miembro y las instalaciones o estructuras situadas en la plataforma continental de dicho Estado miembro;

c) el cabotaje insular: el transporte por mar de pasajeros o de mercancías entre:

— puertos situados en la parte continental y en una o más islas de un solo y mismo Estado miembro,

— puertos situados en las islas de un solo y mismo Estado miembro».

Reglamento (CEE) nº 4055/86

5 A tenor del artículo 1, apartado 4, del Reglamento (CEE) nº 4055/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros (DO L 378, p. 1):

«[...] se considerarán "servicios de transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros", los siguientes servicios cuando se presten normalmente a cambio de una remuneración:

a) servicios de transporte marítimo intracomunitario:

el transporte de pasajeros o productos por mar entre cualquier puerto de un Estado miembro y cualquier puerto o instalación situada sobre la plataforma continental de otro Estado miembro;

b) tráfico con países terceros:

el transporte de pasajeros o productos por el mar entre los puertos de un país miembro y cualquier puerto o instalación situada sobre la plataforma continental de un país tercero.»

Normativa nacional

6 El artículo 11, apartado 1, letra b), incisos i) y ii), del Decreto-ley nº 187/73, por el que se aprueba el Código de Derecho Marítimo Público (en lo sucesivo, «CDPM»), reserva las operaciones de remolque de cualquier naturaleza, especificadas en el artículo 188 del CDPM, así como las de asistencia en la mar y las operaciones de salvamento marítimo, definidas en el artículo 189 del referido Código, a los buques que naveguen bajo pabellón griego cuando se efectúen en las aguas territoriales de dicho Estado miembro, o entre ellas.

7 Con arreglo al artículo 188, apartado 2, del CDPM, la autoridad portuaria aprueba un reglamento portuario por el que se fijan los requisitos para la concesión de una licencia de remolque portuario, la regulación del remolque, las circunstancias en que debe prestarse remolque obligatorio, los derechos de remolque en las aguas del puerto y en las aguas de la zona de atraque y cualquier otro aspecto que sea necesario. Según el apartado 3 de ese mismo artículo, el alcance de los derechos de remolque, la realización de operaciones de remolque ocasional o de urgencia por parte de otros buques, los derechos de los remolcadores y otros buques que naveguen bajo pabellón extranjero, así como otros aspectos relacionados, se determinarán mediante decreto presidencial.

8 Esta habilitación ha sido puesta en práctica, en particular, mediante el artículo 1, apartado 1, del Decreto presidencial nº 45/83 sobre el remolque de buques, que precisa que «la realización del remolque profesional entre dos puntos situados dentro de los límites de las aguas nacionales y la prestación de servicios

directamente relacionados con dicha operación se reservan a buques que naveguen bajo pabellón griego[, que] deben figurar registrados como remolcadores con arreglo a la normativa vigente y obtener la correspondiente autorización de la autoridad portuaria [...]», y el artículo 4, apartado 2, letra b), del Reglamento General de Puertos, aprobado por el jefe de la policía portuaria griega, que prevé que el armador que solicite tal licencia deberá comunicar a la autoridad portuaria un certificado de nacionalidad.

9 En virtud del artículo 3 del Decreto presidencial nº 45/83, se autoriza a los remolcadores u otros buques que naveguen bajo pabellón extranjero:

«a) a atracar en cualquier puerto griego o en cualquier punto de las costas griegas cuando remolquen un buque, una embarcación auxiliar o cualquier otro objeto flotante cuyo remolque haya comenzado en un puerto extranjero o en cualquier lugar de las costas de un Estado extranjero o en alta mar;

b) a aceptar el remolque, a partir de cualquier puerto griego o de un lugar cualquiera de las costas griegas, de un buque u otro objeto flotante que se dirija a un puerto extranjero o a un punto cualquiera de las costas de un Estado extranjero o a alta mar;

c) a atravesar [...] las aguas territoriales griegas cuando, procedente de un puerto extranjero o de un punto cualquiera de las costas de un Estado extranjero o de alta mar, remolquen un buque, una embarcación auxiliar o cualquier otro objeto flotante y se dirijan a un puerto extranjero o a un punto cualquiera de las costas de un Estado extranjero o a alta mar [...]».

Procedimiento administrativo previo

10 La Comisión inició el procedimiento por incumplimiento previsto en el artículo 226 CE, al considerar que la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 1 del Reglamento nº 3577/92.

11 Tras requerir a la República Helénica para que formulara sus observaciones, la Comisión emitió el 27 de julio de 2002 un dictamen motivado en el que instaba al citado Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo en un plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

12 El Gobierno griego respondió a dicho dictamen motivado mediante escrito de 13 de noviembre de 2002. La Comisión consideró que esta respuesta no era satisfactoria, por lo que decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

13 En las observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia, las partes se centran principalmente en los tres puntos siguientes: el carácter exhaustivo o no de la enumeración que figura en el artículo 2, número 1, del Reglamento nº 3577/92, la

naturaleza jurídica del remolque en Derecho griego y la oportunidad de distinguir entre el remolque en la zona portuaria y el remolque fuera de dicha zona a efectos de la determinación del ámbito de aplicación de este Reglamento.

14 En primer lugar, aunque la Comisión admita que el servicio de remolque no figura explícitamente en el artículo 2, número 1, del Reglamento nº 3577 como «servicio de transporte marítimo», considera que la enumeración realizada en dicha disposición tiene un carácter meramente indicativo, puesto que va precedida del término «en particular». Por consiguiente, deben considerarse «cabotaje marítimo» todos los servicios de transporte marítimo normalmente prestados a cambio de una remuneración. Pues bien, en su opinión, el remolque se ajusta a todos los elementos de esta definición.

15 Por el contrario, el Gobierno griego sostiene que el término «en particular» [ειδικότερα en la versión griega], empleado en el artículo 2, número 1, del Reglamento nº 3577/92, debe entenderse como «más específicamente», en el sentido de que introduce una enumeración exhaustiva.

16 Además, según el Gobierno griego, el concepto de «servicio de transporte marítimo» está definido expresamente en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento nº 4055/86.

17 Según el Gobierno griego, la definición de este concepto es idéntica en los Reglamentos nºs 3577/92 y 4052/86 de que se trata. Dicha definición comprende, además de los elementos mencionados ya por la Comisión, el objeto del transporte, es decir, el desplazamiento de pasajeros o de mercancías y, a su juicio, es en ambos casos exhaustiva. Este mismo Gobierno añade que los servicios de asistencia marítima no pueden constituir un transporte clásico y que los buques que hayan sufrido una avería ya no pueden considerarse mercancías que deben ser transportadas.

18 La Comisión responde que, aunque en la definición de los «servicios de transporte marítimo» que figura en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento nº 4055/86 se incluye también, a su juicio, el remolque, dicha definición no debe, en cualquier caso, aplicarse en el presente asunto, porque este Reglamento regula únicamente los servicios de transporte marítimo internacional.

19 En segundo lugar, la Comisión alega que del artículo 3 del Decreto presidencial nº 45/83 se desprende que el remolque no se considera siempre en Derecho griego un servicio auxiliar del cabotaje marítimo, puesto que la similitud entre los servicios de transporte marítimo y los supuestos de remolque que contempla habría llevado a las autoridades griegas a autorizar la realización de estas operaciones por remolcadores que naveguen bajo pabellón extranjero, como excepción a lo dispuesto en el artículo 1 de dicho Decreto, siempre que se cumplan una serie de requisitos estrictos.

20 En su respuesta, el Gobierno griego alega que el remolque y la asistencia en el mar constituyen, en Derecho griego, servicios auxiliares que contribuyen únicamente a la buena marcha de los servicios de transporte marítimo. El mero hecho de desplazar un buque remolcado o una construcción flotante que carezca de medios de propulsión propios no basta para privar a ese servicio de su carácter auxiliar o para

conferirle la condición de transporte marítimo. Por consiguiente, añade, cuando no exista un vínculo directo entre lo que se transporta y el remolcador, el remolque queda excluido del ámbito de aplicación del Reglamento nº 3577/92. Por otra parte, el Gobierno griego estima que, al haber considerado que el artículo 3 del Decreto presidencial nº 45/83 constituye una excepción al artículo 1 de éste, la Comisión interpretó erróneamente los ámbitos de aplicación respectivos de los dos artículos mencionados. El Gobierno griego precisa a este respecto que el artículo 1 del citado Decreto regula el remolque con carácter profesional entre dos puntos situados en aguas territoriales griegas, mientras que el ámbito de aplicación del artículo 3 de ese mismo Decreto se limita a las situaciones que tengan un elemento de extranjería.

21 En tercer lugar, la Comisión considera que las autoridades griegas no distinguen entre los servicios de remolque prestados dentro de la zona portuaria y los prestados fuera del puerto, contrariamente al criterio seguido en las recientes propuestas de Directiva de la Comisión relativas al acceso al mercado de servicios portuarios. Dado que estas últimas no guardan relación con el cabotaje fuera de la zona portuaria, resulta aplicable en el presente asunto, por lo tanto, el Reglamento nº 3577/9.

22 El Gobierno griego considera que no procede someter los servicios de remolque a regímenes jurídicos diferentes, en función de que sean prestados en la zona portuaria o fuera de ella. En efecto, considera que la distinción realizada atendiendo al lugar de prestación de dicho servicio es arbitraria, carece de todo fundamento jurídico y puede crear inseguridad jurídica en la aplicación del Reglamento nº 3577/92.

Apreciación del Tribunal de Justicia

23 Con carácter preliminar, procede recordar que, en virtud del artículo 51 CE, apartado 1, la libre prestación de servicios en materia de transportes se regirá por las disposiciones del título del Tratado CE relativo a los transportes, entre las que figura el artículo 80 CE, apartado 2, que permite al Consejo de la Unión Europea adoptar disposiciones apropiadas para la navegación marítima.

24 De conformidad con esta última disposición, el Consejo adoptó el Reglamento nº 3577/92, por el que se aplica la libre prestación de servicios al cabotaje marítimo, con las condiciones y excepciones que en él se establecen.

25 A tal efecto, el artículo 1 de dicho Reglamento establece el principio de la libre prestación de servicios de cabotaje marítimo dentro de la Comunidad Europea. Se extienden, de este modo, a los servicios de cabotaje marítimo los requisitos para la aplicación del principio de la libre prestación de servicios consagrado, en particular, en el artículo 49 CE (véase la sentencia de 20 de febrero de 2001, Analir y otros, C-205/99, Rec. p. I-1271, apartado 20).

26 En cambio, del artículo 51 CE, apartado 1, en relación con el artículo 80 CE, apartado 2, se desprende que los servicios correspondientes al sector de la navegación marítima, pero que no están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 3577/92 o de otras normas adoptadas en virtud del artículo 80 CE, apartado 2, siguen estando regulados por la legislación de los Estados miembros, dentro del respeto a lo dispuesto en el artículo 54 CE y en otras disposiciones generales del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia, 167/73, Rec. p. 359, apartado 32).

27 En el presente asunto, en la medida en que la Comisión fundamentó su recurso únicamente en la imputación basada en la infracción del artículo 1 del Reglamento nº 3577/92, debe examinarse únicamente si los servicios de remolque en alta mar, que se enmarcan dentro de la navegación marítima en el sentido del artículo 80 CE, apartado 2, están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento y constituyen «servicios de transporte marítimo dentro de un Estado miembro (cabotaje marítimo)», tal como se definen en el artículo 2, número 1, de dicho

Reglamento. En efecto, no incumbe al Tribunal de Justicia pronunciarse más allá de las imputaciones indicadas en las pretensiones del recurso de la Comisión en virtud del artículo 226 CE (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de junio de 2006, Comisión/Francia, C-255/04, Rec. p. I-5251, apartado 24 y la jurisprudencia citada).

28 A este respecto, es necesario señalar que el artículo 2, número 1, del Reglamento nº 3577/92 no contempla expresamente el remolque. Sin embargo, habida cuenta de que la enumeración de los «servicios de cabotaje marítimo» que realiza dicho artículo va precedida del término «en particular», no puede considerarse *a priori* que tiene carácter exhaustivo.

29 Aunque la enumeración contenida en el artículo 2, número 1, del Reglamento nº 3577/92 no tenga carácter exhaustivo, de esta disposición, interpretada en su conjunto, resulta que en su ámbito de aplicación están comprendidos, por una parte, servicios que normalmente se prestan a cambio de una remuneración y, por otra, servicios que tienen por objeto, como ilustran las características esenciales de los ejemplos de cabotaje marítimo que figuran en dicho artículo, el transporte por mar de viajeros o de mercancías entre dos lugares situados en el territorio de un único Estado miembro.

30 Esta interpretación viene confirmada, como sostiene acertadamente el Gobierno griego, por la redacción del artículo 1, apartado 4, del Reglamento nº 4055/86, según el cual se considerarán servicios de transporte marítimo las prestaciones realizadas a título oneroso que tengan por objetivo el transporte de pasajeros o productos por mar entre cualquier puerto de un Estado miembro y cualquier puerto o instalación situada sobre la plataforma continental de otro Estado miembro o de un país tercero.

31 Pues bien, como señaló la Abogado General en los puntos 45 a 47 de sus conclusiones, la naturaleza y las características del remolque son diferentes de las del cabotaje, tal como se definen en el artículo 2, número 1, del Reglamento

nº 3577/92. En efecto, aunque el remolque sea un servicio que se presta normalmente a cambio de una remuneración, no consiste, en principio, en un transporte directo por mar de viajeros o de mercancías, sino más bien en la asistencia en el desplazamiento de un buque, instalación, plataforma o boya. Un remolcador que presta asistencia a un buque para maniobrar, aportar una propulsión adicional o sustituir a sus máquinas en caso de avería, asiste a ese buque que transporta viajeros o mercancías, pero no es el buque transportador.

32 En tales circunstancias, deducir del término «en particular» que figura en el artículo 2, número 1, del Reglamento nº 3577/92 que puede extenderse el ámbito de aplicación de esta disposición a cualquier servicio conexo, accesorio o auxiliar de la prestación de los servicios de transporte marítimo dentro de los Estados miembros, con independencia de que reúna o no las características esenciales del cabotaje marítimo que se definen expresamente en aquél, sería contrario no sólo a la finalidad del citado Reglamento sino también a la seguridad jurídica en cuanto al alcance del mismo Reglamento.

33 De las consideraciones anteriores resulta que no puede considerarse que el remolque está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2, número 1, del Reglamento nº 3577/92.

34 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el recurso.

Costas

35 En virtud del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la República Helénica que se condene en costas a la Comisión y 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) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

Firmas