

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 25 de octubre de 2001 *

En el asunto C-398/98,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. D. Triantafyllou y O. Couvert-Castéra, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Helénica, representada por el Sr. P. Mylonopoulos y la Sra. N. Dafniou, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación), al haber establecido y

* Lengua de procedimiento: griego.

mantenido en vigor un régimen de almacenamiento de productos petrolíferos que supedita directamente la posibilidad de transferir esta obligación a las refinerías establecidas en Grecia a la exigencia de aprovisionarse de productos petrolíferos en éstas y al haber prohibido a las gasolineras que se abastezcan en las refinerías o en otro Estado miembro,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. P. Jann, Presidente de Sala, D.A.O. Edward (Ponente), A. La Pergola, L. Sevón y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 21 de septiembre de 2000, en la cual la Comisión estuvo representada por el Sr. D. Triantafyllou y la República Helénica por el Sr. P. Mylonopoulos, la Sra. N. Dafniou, el Sr. I. Prodomidis y la Sra. C. Kontogianni, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de febrero de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de noviembre de 1998, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), con objeto de que se declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación), al haber establecido y mantenido en vigor un régimen de almacenamiento de productos petrolíferos que supedita directamente la posibilidad de transferir esta obligación a las refinerías establecidas en Grecia a la exigencia de aprovisionarse de productos petrolíferos en éstas y al haber prohibido a las gasolineras que se abastezcan en las refinerías o en otro Estado miembro.

Marco del litigio

- 2 La Directiva 68/414/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1968, por la que se obliga a los Estados miembros de la CEE a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos (DO L 308, p. 14; EE 12/01, p. 125), en la versión modificada por la Directiva 72/425/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 291, p. 154; EE 12/01, p. 165; en lo sucesivo, «Directiva 68/414»), obliga a los Estados miembros a mantener determinadas reservas de seguridad de productos petrolíferos. El nivel de dichas reservas debe ser equivalente, al menos, a noventa días del consumo medio interno diario durante el año natural anterior.

- 3 Con arreglo al artículo 6 de la Directiva 68/414, sólo se tomarán en consideración como reservas en el sentido de dicha Directiva las cantidades que se encuentren a la entera disposición de un Estado miembro en caso de que surjan dificultades de abastecimiento de petróleo. Los Estados miembros pueden escoger mantener las reservas en su territorio. También podrán constituirse reservas en el territorio de un Estado miembro por cuenta de empresas establecidas en otro Estado miembro, en el marco de acuerdos intergubernamentales especiales, ya que la Directiva 68/414 deja en manos de los Estados miembros la tarea de determinar las empresas obligadas a efectuar dicho almacenamiento.

- 4 En Grecia, la constitución de reservas de seguridad está regulada por los artículos 8, apartado 2, y 10 de la Ley nº 1571/85, en la versión modificada por la Ley nº 2289/95, el Reglamento de policía de mercados y el artículo 10 del Decreto presidencial nº 1224/81.

- 5 De acuerdo con las mencionadas disposiciones, las reservas de seguridad de productos petrolíferos deben estar situadas en el territorio nacional y ser constituidas por las empresas de comercialización de productos petrolíferos (en lo sucesivo, «empresas de comercialización») en depósitos de su propiedad o alquilados, fuera de las refinerías.

- 6 Desde el 1 de enero de 1996, las empresas de comercialización pueden transferir su obligación de almacenamiento, de manera total o parcial, a las refinerías establecidas en Grecia a las que hayan adquirido productos a lo largo del año natural anterior. Dicha transferencia puede efectuarse por una cantidad total igual al volumen de los productos petrolíferos de cada categoría que haya suministrado a las empresas de comercialización cada una de las refinerías con las que mantienen relaciones en un período de noventa días a lo largo del año anterior.

- 7 El mercado helénico de productos petrolíferos está estructurado en tres niveles. El primero lo constituyen las refinerías, que venden productos refinados a las empresas de comercialización. En efecto, a tenor del artículo 8, apartado 2, de la Ley nº 1571/85, las refinerías establecidas en Grecia no pueden vender directamente productos petrolíferos, sin recurrir a dichas empresas de comercialización, sin perjuicio de lo previsto por el artículo 6, apartado 3, de dicha Ley, relativo al suministro a las fuerzas armadas. El segundo nivel lo integran las empresas de comercialización, que pueden adquirir los productos petrolíferos a las refinerías o importarlos y que se encargan de abastecer a las gasolineras. El tercer nivel lo forman las gasolineras, que no pueden ni comprar directamente a las refinerías ni importar los productos petrolíferos y que están obligadas por tanto a adquirir dichos productos a las empresas de comercialización.

Procedimiento administrativo previo

- 8 En septiembre de 1992, la Comisión advirtió a las autoridades helénicas de que determinados aspectos del régimen griego relativo al mantenimiento obligatorio de reservas de seguridad de productos petrolíferos podían ser contrarios al artículo 30 del Tratado.
- 9 En mayo de 1994, tras un largo intercambio de correspondencia y una serie de reuniones bilaterales, las autoridades helénicas informaron a la Comisión de los trabajos iniciados con el fin de modificar la legislación griega reguladora del almacenamiento y de la distribución de productos petrolíferos. En diciembre de 1994, transmitieron a la Comisión un proyecto de Ley destinado a modificar el artículo 10 de la Ley nº 1571/85, en su versión resultante de las Leyes nºs 1769/88 y 2008/92. El texto de dicho proyecto se convirtió en la Ley nº 2289/95 a principios de 1995.

- 10 El 19 de septiembre de 1995, la Comisión remitió a las autoridades helénicas un escrito de requerimiento en el que les indicó que la legislación griega reguladora del almacenamiento y de la distribución de productos petrolíferos, pese a haber sido modificada, le seguía pareciendo contraria al artículo 30 del Tratado. La Comisión solicitó a las autoridades helénicas que le transmitieran sus observaciones al respecto.

- 11 Mediante escrito de 1 de diciembre de 1995, el Gobierno helénico respondió que el régimen griego relativo al mantenimiento obligatorio de reservas de seguridad de productos petrolíferos era conforme al artículo 30 del Tratado, que no introducía discriminación alguna entre productos nacionales e importados y que no influía en los precios.

- 12 A raíz de una reunión bilateral, las autoridades helénicas transmitieron a la Comisión, mediante escrito de 11 de julio de 1996, un proyecto de modificación del artículo 10, apartado 3, de la Ley nº 1571/85, en su versión modificada por la Ley nº 2289/95.

- 13 Por considerar que los motivos invocados por las autoridades helénicas no eran convincentes, la Comisión emitió, el 17 de junio de 1997, un dictamen motivado en el que instó a la República Helénica a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo en un plazo de dos meses. El Gobierno helénico respondió a dicho dictamen manteniendo su argumentación anterior.

- 14 En estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Alegaciones de las partes

- 15 La Comisión alega que el sistema ideado por la República Helénica para dar cumplimiento a la obligación de almacenamiento impuesta por la Directiva 68/414 resulta contrario al artículo 30 del Tratado, ya que la posibilidad que ofrece la legislación griega a las empresas de comercialización de transferir su obligación de almacenamiento a las refinerías establecidas en Grecia está vinculada a determinadas adquisiciones efectuadas a esas refinerías a lo largo del año natural anterior.
- 16 La Comisión no critica el hecho de que las reservas de seguridad puedan constituirse en las refinerías, pero considera que la obligación de adquirir productos petrolíferos a las refinerías establecidas en Grecia que se impone a las empresas de comercialización para que puedan transferir su obligación de almacenamiento constituye un obstáculo a la libre circulación de mercancías. La Comisión mantiene al respecto que, en realidad, dicha obligación crea una discriminación manifiesta al favorecer a los productos nacionales en detrimento de los productos extranjeros. En efecto, la importación de productos petrolíferos, aun sin estar prohibida, se ve muy desincentivada, ya que si las empresas de comercialización se abastecen en otros Estados miembros, pierden la posibilidad de transferir su obligación de almacenamiento a las refinerías.
- 17 La Comisión añade que el hecho de que las gasolineras están obligadas a abastecerse a través de las empresas de comercialización refuerza la discriminación de las importaciones de productos petrolíferos.

- 18 Según la Comisión, la legislación controvertida no encuentra justificación en el artículo 36 del Tratado CE (actualmente artículo 30 CE, tras su modificación), ya que el objetivo perseguido por las autoridades helénicas, consistente en asegurar la continuidad en el suministro de productos petrolíferos, puede conseguirse con medidas menos restrictivas.
- 19 El Gobierno helénico afirma por su parte que el régimen de que se trata no crea discriminación alguna en contra de las importaciones de productos petrolíferos y que afecta de igual manera a la comercialización de los productos nacionales y a la de los importados.
- 20 Alega que el hecho de que las empresas de comercialización se abastezcan a través de las refinerías establecidas en Grecia no se debe a la legislación criticada por la Comisión, sino a las condiciones de mercado. En primer lugar, las refinerías están conectadas mediante oleoductos con la mayoría de las grandes instalaciones de las empresas de comercialización, lo que permite un suministro directo y a bajo coste. Además, las refinerías están situadas cerca de los grandes centros de consumo, en los que actúan las empresas de comercialización. Por último, las refinerías pueden suministrar, dentro de plazo y en pequeñas entregas, las cantidades de productos que necesitan las instalaciones regionales de pequeña capacidad de las empresas de comercialización, dispersas por el territorio griego.
- 21 El Gobierno helénico añade que, aun suponiendo que el régimen controvertido constituya un obstáculo a la libre circulación de mercancías, dicho obstáculo está justificado por un objetivo de interés general, a saber, la garantía de abastecimiento de productos petrolíferos, que puede acogerse a la excepción prevista en el artículo 36 del Tratado. Dicho objetivo no se puede alcanzar con medidas menos restrictivas. En efecto, el derecho fundamental de las refinerías a la libertad económica quedaría excesivamente restringido si tuvieran que almacenar las reservas de seguridad de productos petrolíferos, asumiendo así una obligación de las sociedades de comercialización, sin obtener la contrapartida de que estas últimas se abastezcan a través de ellas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 22 El artículo 30 del Tratado tiene por objeto prohibir toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario (véase la sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, apartado 5).
- 23 Consta que la posibilidad que ofrece la legislación controvertida a las empresas de comercialización de transferir su obligación de almacenamiento de productos petrolíferos a las refinerías implica determinadas ventajas para las mencionadas empresas.
- 24 Sin embargo, el régimen griego relativo al mantenimiento obligatorio de reservas de seguridad de productos petrolíferos tiene la consecuencia de que las empresas de comercialización que desean transferir su obligación de almacenamiento están obligadas a abastecerse en gran parte a través de las refinerías establecidas en el territorio griego.
- 25 Más concretamente, una empresa de comercialización sólo puede transferir la obligación de almacenar productos petrolíferos a una refinería establecida en Grecia en cantidad igual al volumen de productos que dicha refinería le haya suministrado en un período de noventa días a lo largo del año natural anterior. Por tanto, dicha empresa de comercialización debe adquirir cada año a una refinería establecida en Grecia una cantidad importante de productos petrolíferos para tener derecho a transferirle, el año siguiente, su obligación de almacenamiento.

- 26 De ello se deduce que el hecho de supeditar la transferencia de la obligación de almacenamiento a la adquisición de productos petrolíferos en refinerías establecidas en la República Helénica constituye un trato discriminatorio para los productos petrolíferos de las refinerías situadas en otros Estados miembros, ya que dificulta su comercialización. En efecto, aunque las empresas de comercialización pueden liberarse de la obligación de almacenar productos petrolíferos en sus instalaciones cuando se abastecen en las refinerías establecidas en la República Helénica, no pueden hacerlo cuando adquieren los productos petrolíferos en las refinerías situadas en otros Estados miembros.
- 27 Es preciso declarar por tanto que el régimen griego relativo al mantenimiento obligatorio de reservas de seguridad de productos petrolíferos constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación en el sentido del artículo 30 del Tratado.
- 28 En lo que se refiere a la cuestión de si el régimen controvertido puede, sin embargo, estar justificado, como alega el Gobierno helénico, al amparo del artículo 36 del Tratado, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una normativa nacional adoptada con el fin de salvaguardar uno de los objetivos a que alude dicha disposición sólo es compatible con el Tratado si no sobrepasa los límites de lo que resulte apropiado y necesario para conseguir el objetivo perseguido (véase la sentencia de 12 de julio de 1990, Comisión/Italia, C-128/89, Rec. p. I-3239, apartado 18).
- 29 El Gobierno helénico invoca el objetivo de mantener reservas de productos petrolíferos en el territorio griego por razones de seguridad pública. Es cierto que el mantenimiento en el territorio nacional de reservas de productos petrolíferos que permitan garantizar la continuidad en el suministro de productos petrolíferos constituye un objetivo de seguridad pública en el sentido del artículo 36 del Tratado (véase la sentencia de 10 de julio de 1984, Campus Oil y otros, 72/83, Rec. p. 2727, apartado 35).

- 30 Sin embargo, las alegaciones que formula el Gobierno helénico (véase el apartado 21 de la presente sentencia) son meros argumentos de índole económica que en ningún supuesto pueden servir de justificación para una restricción cuantitativa a la importación en el sentido del artículo 30 del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia *Campus Oil* y otros, antes citada, apartado 35).
- 31 En cualquier caso, procede declarar, habida cuenta en particular de las indicaciones que proporciona el Abogado General en los puntos 43, 44 y 46 a 48 de sus conclusiones, que el objetivo de seguridad pública podría haberse alcanzado con medidas menos restrictivas, sin que sea necesario supeditar la transferencia de la obligación de almacenamiento a las refinerías establecidas en Grecia a la exigencia de abastecerse de productos petrolíferos a través de dichas refinerías.
- 32 En tales circunstancias, procede declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado, al haber establecido y mantenido en vigor un régimen relativo al mantenimiento obligatorio de reservas de seguridad de productos petrolíferos que vincula directamente la posibilidad que se ofrece a las empresas de comercialización de transferir su obligación de almacenamiento a las refinerías establecidas en Grecia a la obligación de abastecerse de dichos productos en las referidas refinerías.

Costas

- 33 A tenor 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 Comisión la condena en costas de 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 Quinta)

decide:

- 1) Declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación), al haber establecido y mantenido en vigor un régimen relativo al mantenimiento obligatorio de reservas de seguridad de productos petrolíferos que vincula directamente la posibilidad que se ofrece a las empresas de comercialización de transferir su obligación de almacenamiento a las refinerías establecidas en Grecia a la obligación de abastecerse de dichos productos en las referidas refinerías.

- 2) Condenar en costas a la República Helénica.

Jann

Edward

La Pergola

Sevón

Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de octubre de 2001.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

P. Jann