

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 4 de junio de 2002 *

En el asunto C-503/99,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. M. Patakia, en
calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por la Sra. A. Snoecx, en calidad de agente,
asistida por M^{es} F. de Montpellier, M. Picat y A. Theissen, avocats,

parte demandada,

apoyado por

* Lengua de procedimiento: francés.

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. R. Magrill, en calidad de agente, asistida por los Sres. J. Crow, Barrister, y D. Wyatt, QC, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación) y 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE), al mantener en vigor

— las disposiciones del Real Decreto, de 10 de junio de 1994, por el que se crea para el Estado una acción específica en la *Société nationale de transport par canalisations* (*Moniteur belge* de 28 de junio de 1994, p. 17333), que confieren a dicha acción los siguientes derechos especiales:

a) cualquier cesión, pignoración o cambio de destino de las canalizaciones de la sociedad que constituyan grandes infraestructuras de transporte interior de productos energéticos o puedan servir como tales debe ser notificado con carácter previo al ministro de tutela. Éste está facultado para oponerse a las citadas operaciones si considera que atentan contra los intereses nacionales en el ámbito de la energía;

b) el ministro puede designar dos representantes del Gobierno federal en el seno del consejo de administración de la sociedad. Éstos pueden proponer al ministro la anulación de toda decisión del consejo de administración que consideren contraria a las líneas directrices de la política energética del país, incluidos los objetivos del Gobierno en lo que atañe al abastecimiento energético del país;

— las disposiciones del Real Decreto, de 16 de junio de 1994, por el que se crea para el Estado una acción específica en Distrigaz (*Moniteur belge* de 28 de junio de 1994, p. 17347), que confieren a dicha acción los siguientes derechos especiales:

a) cualquier cesión, pignoración o cambio de destino de los activos estratégicos de la sociedad debe ser notificado previamente al ministro de tutela. Éste está facultado para oponerse a las citadas operaciones si considera que atentan contra los intereses nacionales en el ámbito de la energía;

b) el ministro puede designar dos representantes del Gobierno federal en el seno del consejo de administración de la sociedad. Éstos pueden proponer al ministro la anulación de cualquier decisión del consejo de administración o del comité de dirección que consideren contraria a la política energética del país,

y al no haber previsto criterios precisos, objetivos y estables por lo que respecta a la aprobación o al veto de las operaciones antes mencionadas,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, el Sr. P. Jann (Ponente), la Sra. N. Colneric y el Sr. S. von Bahr, Presidentes de Sala, y los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, V. Skouris y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 2 de mayo de 2001, en la que la Comisión estuvo representada por la Sra. M. Patakia y por el Sr. F. de Sousa Fialho, en calidad de agente; el Reino de Bélgica, por M^e F. de Montpellier y M^e O. Davidson, avocat, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por la Sra. R. Magrill, asistida por el Sr. D. Wyatt;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de julio de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de diciembre de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 226 CE, un recurso que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación) y 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE), al mantener en vigor

— las disposiciones del Real Decreto, de 10 de junio de 1994, por el que se crea para el Estado una acción específica en la *Société nationale de transport par canalisations* (*Moniteur belge* de 28 de junio de 1994, p. 17333; en lo sucesivo, «Real Decreto de 10 de junio de 1994»), que confieren a dicha acción los siguientes derechos especiales:

a) cualquier cesión, pignoración o cambio de destino de las canalizaciones de la sociedad que constituyan grandes infraestructuras de transporte interior de productos energéticos o puedan servir como tales debe ser notificado con carácter previo al ministro de tutela. Éste está facultado para oponerse a las citadas operaciones si considera que atentan contra los intereses nacionales en el ámbito de la energía;

b) el ministro puede designar dos representantes del Gobierno federal en el seno del consejo de administración de la sociedad. Éstos pueden proponer al ministro la anulación de toda decisión del consejo de administración que consideren contraria a las líneas directrices de la política energética del país, incluidos los objetivos del Gobierno en lo que atañe al abastecimiento energético del país;

— las disposiciones del Real Decreto, de 16 de junio de 1994, por el que se crea para el Estado una acción específica en *Distrigaz* (*Moniteur belge* de 28 de junio de 1994, p. 17347; en lo sucesivo, «Real Decreto de 16 de junio de 1994»), que confieren a dicha acción los siguientes derechos especiales:

a) cualquier cesión, pignoración o cambio de destino de los activos estratégicos de la sociedad debe ser notificado previamente al ministro de tutela. Éste está facultado para oponerse a las citadas operaciones si considera que atentan contra los intereses nacionales en el ámbito de la energía;

b) el ministro puede designar dos representantes del Gobierno federal en el seno del consejo de administración de la sociedad. Éstos pueden proponer al ministro la anulación de cualquier decisión del consejo de administración o del comité de dirección que consideren contraria a la política energética del país,

y al no haber previsto criterios precisos, objetivos y estables por lo que respecta a la aprobación o al veto de las operaciones antes mencionadas.

2 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 22 y 27 de junio de 2000, respectivamente, el Reino de Dinamarca y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones del Reino de Bélgica. Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 12 y 13 de julio de 2000, respectivamente, se admitieron las demandas de intervención de dichos Estados miembros. Mediante escrito de 2 de octubre de 2000, el Reino de Dinamarca desistió de su intervención.

Marco jurídico del litigio

Derecho comunitario

3 El tenor del artículo 73 B, apartado 1, del Tratado es el siguiente:

«En el marco de las disposiciones del presente capítulo, quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.»

- 4 En virtud del artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado CE [actualmente artículo 58 CE, apartado 1, letra b)]:

«Lo dispuesto en el artículo 73 B se aplicará sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a:

[...]

- b) adoptar las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública.»

- 5 El anexo I de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO L 178, p. 5), contiene una nomenclatura de los movimientos de capitales contemplados en el artículo 1 de dicha Directiva. En particular, se enumeran en él los siguientes movimientos:

«I. Inversiones directas [...]

1. Creación y ampliación de sucursales o de nuevas empresas pertenecientes exclusivamente al proveedor de fondos y adquisición total de empresas existentes.

2. Participación en empresas nuevas o existentes para crear o mantener vínculos económicos duraderos.

[...]

- 6 Con arreglo a las notas explicativas que figuran al final del anexo I de la Directiva 88/361, se entiende por «inversiones directas»:

«Cualquier tipo de inversión efectuada por personas físicas, empresas comerciales, industriales o financieras, y que sirva para crear o mantener relaciones duraderas y directas entre el proveedor de fondos y el empresario, o la empresa a la que se destinan dichos fondos para el ejercicio de una actividad económica. Así pues, este concepto debe entenderse en su sentido más amplio.

[...]

Por lo que se refiere a las empresas mencionadas en el punto I 2 de la nomenclatura que tengan el estatuto de sociedades por acciones, habrá participación con carácter de inversión directa cuando el paquete de acciones que posea una persona física, una empresa o cualquier otro tenedor, ofrezca a dichos accionistas, ya sea en virtud de las disposiciones de la legislación nacional sobre las sociedades por acciones, o de otra forma, la posibilidad de participar de manera efectiva en la gestión o el control de dicha sociedad.

[...]

- 7 La nomenclatura que figura en el anexo I de la Directiva 88/361 contempla igualmente los siguientes movimientos:

«III. Operaciones de títulos reservados normalmente al mercado de capitales
[...]

[...]

A. Transacciones sobre títulos del mercado de capitales

1. Adquisición, por parte de no residentes, de títulos nacionales negociados en bolsa [...]

[...]

3. Adquisición, por parte de no residentes, de títulos nacionales no negociados en bolsa [...]

[...]»

8 El artículo 222 del Tratado CE (actualmente artículo 295 CE) dispone:

«El presente Tratado no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros.»

Derecho nacional

9 El tenor de los artículos 1, 3 y 4 del Real Decreto de 10 de junio de 1994 es el siguiente:

«Artículo 1

El mismo día en que las acciones que el Estado posee actualmente en el capital de la Société nationale d'investissement se transfieran de manera efectiva a una o varias personas físicas o jurídicas del sector privado, la Société nationale d'investissement cederá al Estado una acción del capital de la sociedad anónima Société nationale de transport par canalisations, en lo sucesivo, "S.N.T.C.". Dicha acción conllevará los derechos particulares definidos en los artículos 2 a 5, además de los derechos de información asociados a las acciones ordinarias de S.N.T.C., únicamente mientras sea propiedad del Estado, que sólo podrá cederla previa autorización legislativa. El ejercicio de los mencionados derechos corresponde al ministro que tenga la energía entre sus competencias (en lo sucesivo, "ministro").

[...]

Artículo 3

La acción específica faculta al ministro a oponerse a toda cesión, pignoración o cambio de destino de las canalizaciones propiedad de S.N.T.C. que constituyan grandes infraestructuras de transporte interior de productos energéticos o puedan servir como tales, si el ministro considera que dicha operación atenta contra los intereses nacionales en el ámbito de la energía. [...]

Las operaciones contempladas en el párrafo primero deberán notificarse con carácter previo al ministro. El ministro podrá adoptar reglas más precisas a propósito de la forma y contenido de dicha notificación. El ministro dispondrá de veintiún días, a contar desde la notificación de la operación, para ejercer su derecho de oposición.

Artículo 4

La acción específica faculta al ministro para nombrar dos representantes del Gobierno federal en el consejo de administración de S.N.T.C.. Los representantes del Gobierno tendrán voz, pero no voto.

Asimismo, los representantes del Gobierno podrán interponer un recurso ante el ministro, en el plazo de cuatro días laborables, contra cualquier decisión del consejo de administración de S.N.T.C. que consideren contraria a las líneas directrices de la política energética del país, incluidos los objetivos del Gobierno en lo que atañe al abastecimiento energético del país. El mencionado plazo de cuatro días comenzará a correr a partir del día de la reunión en que se adopte la

decisión controvertida, cuando los representantes del Gobierno hayan sido debidamente convocados, y, en caso contrario, a partir del día en que los representantes del Gobierno o, al menos, uno de ellos tengan conocimiento de la decisión. El recurso tendrá carácter suspensivo. Si el ministro no anula la decisión controvertida en un plazo de ocho días laborables a contar desde la interposición del recurso, la decisión adquirirá firmeza.»

- 10 El Real Decreto de 16 de junio de 1994 establece en sus artículos 1, 3 y 4 reglas esencialmente idénticas para la Société de distribution du gaz SA (en lo sucesivo, «Distrigaz»).

Procedimiento administrativo previo

- 11 Mediante dos escritos de 8 de julio de 1998, la Comisión informó al Gobierno belga de que consideraba que las acciones específicas creadas por los Reales Decretos de 10 y 16 de junio de 1994 podían constituir una infracción de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales y a la libertad de establecimiento.
- 12 El Gobierno belga contestó, mediante dos escritos de 15 de septiembre de 1998, que, hasta la fecha, no se había hecho uso de los derechos especiales vinculados a dichas acciones y que las autoridades competentes estaban dispuestas a garantizar a la Comisión que ninguno de dichos derechos sería utilizado de manera discriminatoria en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros.
- 13 La Comisión no consideró satisfactorias dichas respuestas y, el 18 de diciembre de 1998, remitió al Reino de Bélgica dos dictámenes motivados, instándole a cumplirlos en un plazo de dos meses.

- 14 El Gobierno belga respondió a ambos dictámenes motivados mediante un mismo escrito de 4 de marzo de 1999, en el que anunciaba su intención de modificar los derechos especiales asociados a las acciones específicas en cuestión. En efecto, a continuación se realizaron ciertas modificaciones, que, sin embargo, no introdujeron ningún cambio en los artículos 1, 3 y 4 de los Reales Decretos de 10 y 16 de junio de 1994.

- 15 La Comisión decidió, en consecuencia, interponer el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

Motivos y alegaciones de las partes

- 16 Con carácter preliminar, la Comisión señala que la considerable dimensión alcanzada por las inversiones intracomunitarias ha conducido a ciertos Estados miembros a adoptar medidas para controlar dicha situación. Las mencionadas medidas, adoptadas en gran parte en el marco de privatizaciones, pueden ser incompatibles con el Derecho comunitario si concurren determinadas circunstancias. Por este motivo, la Comisión adoptó, el 19 de julio de 1997, la Comunicación relativa a determinados aspectos jurídicos que afectan a las inversiones intracomunitarias (DO C 220, p. 15; en lo sucesivo, «Comunicación de 1997»).

- 17 La Comisión alega que en dicha Comunicación interpretó, en relación con esta materia, las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales y a la libertad de establecimiento, en particular en el marco de los procedimientos de autorización general o de derecho de veto de las autoridades públicas.

18 El tenor del punto 9 de la Comunicación de 1997 es el siguiente:

«De este examen de las medidas que restringen las inversiones intracomunitarias se desprende que las medidas que revistan un carácter discriminatorio (es decir, las que se aplican exclusivamente a los inversores nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea) se juzgarán incompatibles con los artículos 73 B y 52 del Tratado, relativos a la libre circulación de capitales y al derecho de establecimiento, a menos que puedan acogerse a alguna de las excepciones previstas en el Tratado. Por lo que se refiere a las medidas no discriminatorias (es decir, las que se aplican tanto a los nacionales como a los ciudadanos de otro Estado miembro de la Unión Europea), se admitirán en la medida en que se basen en una serie de criterios objetivos, estables y públicos y puedan justificarse por razones imperiosas de interés general. En cualquier caso, habrá de respetarse el principio de proporcionalidad.»

19 Según la Comisión, la normativa que creó acciones específicas del Reino de Bélgica en SNTC y Distrigaz y que prevé, por una parte, el derecho de dicho Estado miembro a oponerse a toda cesión, pignoración o cambio de destino de canalizaciones y de algunos otros activos estratégicos y, por otra parte, el derecho del mismo Estado miembro a oponerse a ciertas decisiones de gestión que se consideren contrarias a las líneas directrices de la política energética del país, no respeta los requisitos recogidos en la Comunicación de 1997 e infringe, por tanto, los artículos 52 y 73 B del Tratado.

20 En efecto, estas disposiciones nacionales, a pesar de aplicarse de manera no discriminatoria, obstaculizan, a su juicio, tanto el derecho de establecimiento de los nacionales de otros Estados miembros como la libre circulación de capitales en el interior de la Comunidad, en la medida en que pueden entorpecer o hacer menos atractivo el ejercicio de tales libertades.

- 21 Según la Comisión, los procedimientos de autorización o de veto sólo pueden considerarse compatibles con dichas libertades si están incluidos en las excepciones contempladas en los artículos 55 del Tratado CE (actualmente artículo 45 CE), 56 del Tratado CE (actualmente artículo 46 CE, tras su modificación) y 73 D del Tratado o si están justificados por razones imperiosas de interés general y responden a criterios objetivos, estables y públicos, de forma que se reduzca al mínimo el poder discrecional de las autoridades nacionales.
- 22 Ahora bien, en su opinión, las disposiciones controvertidas no responden a ninguno de dichos criterios. En consecuencia, existe el riesgo de que, por falta de transparencia, introduzcan indirectamente un elemento discriminatorio y una inseguridad jurídica. Por otra parte, no resulta pertinente invocar el artículo 222 del Tratado en el caso de autos, puesto que, en cualquier caso, la normativa nacional sobre privatización de sociedades debería respetar el Derecho comunitario.
- 23 Aun cuando el abastecimiento de gas natural constituye una misión de utilidad pública y podría, al igual que la necesidad de mantener las infraestructuras de transporte de productos energéticos, constituir, en principio, una razón imperiosa de interés general, es necesario, además, demostrar que las medidas contempladas son necesarias y proporcionadas en relación con la finalidad perseguida.
- 24 En efecto, una medida de carácter negativo como el derecho de veto no puede garantizar, a juicio de la Comisión, un abastecimiento suficiente, a diferencia de lo que ocurriría con medidas positivas como una planificación dirigida a incitar a las empresas de gas natural a celebrar contratos de abastecimiento a largo plazo y a diversificar sus fuentes de abastecimiento o un sistema de licencias. Asimismo, la existencia de infraestructuras de transporte podría garantizarse mediante una normativa que definiera de manera precisa el comportamiento adecuado de las empresas afectadas, en lugar de mediante un derecho general de veto. Además, la Comisión considera que los derechos asociados a las acciones específicas controvertidos impiden la celebración de contratos a largo plazo, así como la diversificación de las fuentes de abastecimiento. De igual manera, las vías de recurso contra las medidas en cuestión son inadecuadas debido a la duración del procedimiento y a los costes resultantes.

- 25 La Comisión hace referencia igualmente a la Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural (DO L 204, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva gas»), que establece reglas de organización del mercado interior de gas natural y a la que los ordenamientos jurídicos internos debían adaptarse antes del 10 de agosto de 2000. Dicha Directiva ofrece, según la mencionada institución, un marco comunitario para el ejercicio de los poderes de los Estados miembros en materia de obligaciones de servicio público impuestas a las empresas del sector. La Directiva garantiza el equilibrio entre el respeto de la competencia entre los operadores económicos, por una parte, y el objetivo relativo a la seguridad del abastecimiento, por otra parte, estableciendo un marco estricto.
- 26 El Reino de Bélgica niega el incumplimiento que se le imputa. Afirma que las eventuales restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de capitales que resultan de la normativa controvertida están, en cualquier caso, justificadas, por una parte, por la excepción de seguridad pública prevista en los artículos 56 y 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado y, por otra parte, por razones imperiosas de interés general. Por otro lado, son proporcionadas y adecuadas en relación con el objetivo que persiguen.
- 27 En primer lugar, la seguridad del abastecimiento del país en energía constituye, según el demandado, una razón imperiosa de interés general, como ya se desprende, en relación con el abastecimiento de energía eléctrica, de la sentencia de 27 de abril de 1994, Almelo (C-393/92, Rec. p. I-1477), apartados 46 a 50, y, respecto a los productos petrolíferos, de la sentencia de 10 de julio de 1984, Campus Oil y otros (72/83, Rec. p. 2727), apartado 34.
- 28 En segundo lugar, las medidas controvertidas respetan, en su opinión, los criterios de necesidad y de proporcionalidad. SNTC y Distrigaz ocupan una posición estratégica en el abastecimiento de energía del país, especialmente a causa de la dependencia de Bélgica respecto del extranjero en materia de recursos energéticos. Mientras que SNTC es, en particular, la propietaria de las

canalizaciones que constituyen las grandes infraestructuras de transporte interior de productos energéticos, los activos estratégicos de Distrigaz consisten, en especial, en las infraestructuras para el transporte interior y el almacenamiento de gas, incluyendo los puntos transfronterizos y de desembarco. Según el demandado, es necesario cierto control de dichos activos por las autoridades públicas en el marco de la normativa controvertida. Las medidas previstas a tal efecto son también proporcionadas. Al carecer de efecto suspensivo el procedimiento de notificación previa constituye un mero procedimiento de información a las autoridades. De igual manera, el poder del ministro en el marco de este procedimiento no tiene carácter general, sino que se refiere únicamente a puntos muy precisos y está extremadamente limitado en el tiempo. Por su parte, el procedimiento de anulación sólo puede aplicarse en un caso muy concreto y claramente identificado, a saber, cuando se perjudica la política de abastecimiento energético del país. Al igual que en el primer procedimiento, el plazo de que dispone el ministro para reaccionar es extremadamente limitado. Por consiguiente, no cabe afirmar que no existen criterios precisos, objetivos y estables.

- 29 Por otra parte, el ejercicio de los derechos conferidos por la normativa controvertida debe ser siempre motivado formalmente, exponiendo los elementos de hecho y de Derecho en los que se basa la decisión adoptada. Además, el demandado afirma que existe la posibilidad de interponer un recurso de anulación contra dicha decisión y de solicitar su suspensión ante el Consejo de Estado (Bélgica). Los gastos resultantes son muy reducidos y existe un procedimiento de medidas cautelares. Desde un punto de vista temporal, se ha previsto una limitación estricta, en la medida en que el ministro debe actuar en un plazo de veintiún días desde la notificación.
- 30 Según el Gobierno belga, no existe un medio menos restrictivo para alcanzar los objetivos perseguidos. La Comisión debe, en el marco del examen del criterio de proporcionalidad, probar la existencia de soluciones alternativas menos rigurosas (véase la sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Francia, C-159/94, Rec. p. I-5815, apartados 101 y 102). Ahora bien, dicha institución sólo ha mencionado a este respecto una planificación a largo plazo, inapropiada desde el punto de vista de la rapidez, y una «normativa precisa respecto del comportamiento adecuado de las empresas afectadas», a saber, un sistema de licencias cuyos contornos siguen siendo, sin embargo, poco claros. Es más que

dudoso que dichas medidas conduzcan a un nivel de seguridad jurídica para los inversores mayor que el resultante de la normativa controvertida.

- 31 En cuanto al motivo de la Comisión basado en la Directiva gas, el Gobierno belga opina que no es admisible, puesto que fue alegado por primera vez en el escrito de interposición del recurso. En cualquier caso, dicha Directiva armoniza las obligaciones de servicio público desde un punto de vista material, pero no desde un punto de vista procedimental. En este último campo, los Estados miembros tienen libertad para adoptar las medidas que estimen adecuadas.
- 32 En tercer lugar, el Gobierno belga alega que los derechos conferidos por la normativa controvertida están justificados por la excepción de seguridad pública prevista en los artículos 56 y 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado. El abastecimiento de gas del país forma parte de la seguridad pública, puesto que de él dependen el funcionamiento tanto de su economía, como de las instituciones y de los servicios públicos esenciales e incluso la supervivencia de la población. Una interrupción del abastecimiento de gas natural y los riesgos que entraña para la existencia del Estado pueden afectar gravemente a su seguridad pública.
- 33 Con carácter subsidiario, el Gobierno belga alega que los obstáculos a las libertades del Tratado que pudieran resultar de la normativa controvertida están justificadas por el artículo 90, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 86 CE, apartado 2), en virtud del cual las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general sólo quedan sometidas a las normas sobre competencia del Tratado en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada.
- 34 Según el demandado, resulta de la sentencia de 19 de marzo de 1991, Francia/Comisión (C-202/88, Rec. p. I-1223), apartado 12, que el artículo 90, aparta-

do 2, del Tratado es la expresión de un principio general según el cual deben existir excepciones a las normas del Tratado cuando se hallen amenazados intereses vinculados a las misiones de interés general.

- 35 El Reino Unido comparte en lo esencial el punto de vista del Reino de Bélgica.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre el artículo 73 B del Tratado

- 36 Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 73 B, apartado 1, del Tratado establece la libre circulación de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros. A tal efecto, dicho artículo establece, en el marco de las disposiciones del capítulo del Tratado titulado «Capital y pagos», que quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros.
- 37 Aunque el Tratado no define los conceptos de movimientos de capitales y de pagos, es sabido que la Directiva 88/361, junto a la nomenclatura que figura en ella como anexo, tiene un valor indicativo para definir el concepto de movimientos de capitales (véase la sentencia de 16 de marzo de 1999, Trummer y Mayer, C-222/97, Rec. p. I-1661, apartados 20 y 21).
- 38 En efecto, los puntos I y III de la nomenclatura recogida en el anexo I de la Directiva 88/361, así como las notas explicativas que allí figuran, indican que una

inversión directa en forma de participación en una empresa mediante la posesión de acciones, así como la adquisición de títulos en el mercado de capitales, constituyen movimientos de capitales en el sentido del artículo 73 B del Tratado. Con arreglo a las mencionadas notas explicativas, la inversión directa, en particular, se caracteriza por la posibilidad de participar de manera efectiva en la gestión y en el control de una sociedad.

- 39 A la luz de las consideraciones anteriores, procede examinar si la normativa que creó acciones específicas del Reino de Bélgica en SNTC y Distrigaz, que prevé, por una parte, el derecho de dicho Estado miembro a oponerse a toda cesión, pignoración o cambio de destino de canalizaciones y de algunos otros activos estratégicos y, por otra parte, el derecho del mismo Estado miembro a oponerse a ciertas decisiones de gestión que se consideren contrarias a las líneas directrices de la política energética del país, constituye una restricción a los movimientos de capitales entre Estados miembros.
- 40 El Gobierno belga no ha negado, en principio, que las restricciones que se derivan de la normativa controvertida entren dentro del ámbito de aplicación de la libre circulación de capitales.
- 41 El Gobierno del Reino Unido admite también, al menos hasta cierto punto, el carácter restrictivo de la normativa belga.
- 42 Por consiguiente, procede examinar si la normativa controvertida puede justificarse y con qué requisitos.

- 43 Como se desprende igualmente de la Comunicación de 1997, no es posible ignorar las preocupaciones que pueden, en función de las circunstancias, justificar que los Estados miembros conserven cierta influencia en las empresas inicialmente públicas que se privatizan posteriormente, cuando dichas empresas actúen en el ámbito de los servicios estratégicos o de interés general (véanse las sentencias de este mismo día, Comisión/Portugal, C-367/98, Rec. p. I-4731, apartado 47, y Comisión/Francia, C-483/99, Rec. p. I-4781, apartado 43).
- 44 Tales preocupaciones no autorizan, sin embargo, a los Estados miembros a alegar sus regímenes de la propiedad, contemplados en el artículo 222 del Tratado, para justificar obstáculos a las libertades previstas por el Tratado que sean consecuencia de privilegios que se les atribuyan en su condición de accionistas de una empresa privatizada. En efecto, como resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 1 de junio de 1999, Konle, C-302/97, Rec. p. I-3099, apartado 38), dicho artículo no sustrae los regímenes de la propiedad existentes en los Estados miembros a la aplicación de las normas fundamentales del Tratado.
- 45 La libre circulación de capitales, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante una normativa nacional justificada por razones contempladas en el artículo 73 D, apartado 1, del Tratado o por razones imperiosas de interés general que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de acogida. Además, para que pueda justificarse de esta manera, la normativa nacional en cuestión debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo, a fin de respetar el criterio de proporcionalidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de diciembre de 1995, Sanz de Lera y otros, asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94, Rec. p. I-4821, apartado 23, y de 14 de marzo de 2000, Église de scientologie, C-54/99, Rec. p. I-1335, apartado 18).
- 46 En el caso de autos, no puede negarse que el objetivo perseguido por la normativa controvertida, a saber, garantizar la seguridad del abastecimiento energético en caso de crisis, responde a un interés público legítimo. En efecto, el Tribunal de

Justicia ya ha reconocido, entre las razones de seguridad pública que pueden justificar un obstáculo a la libre circulación de mercancías, el objetivo que consiste en garantizar, en todo momento, un abastecimiento mínimo de productos petrolíferos (sentencia *Campus Oil* y otros, antes citada, apartados 34 y 35). El mismo razonamiento puede aplicarse a los obstáculos a la libre circulación de capitales, en la medida en que la seguridad pública figura igualmente entre las justificaciones enumeradas en el artículo 73 D, apartado 1, letra b), del Tratado.

47 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado también que las exigencias impuestas por la seguridad pública deben, en particular por constituir una excepción al principio fundamental de libre circulación de capitales, interpretarse en sentido estricto, de manera que cada Estado miembro no pueda determinar unilateralmente su alcance sin control por parte de las instituciones de la Comunidad. Por tanto, la seguridad pública sólo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (véase, en particular, la sentencia *Église de scientologie*, antes citada, apartado 17).

48 Por consiguiente, procede verificar si la normativa controvertida permite garantizar en el Estado miembro afectado, en caso de amenaza real y grave, un abastecimiento energético mínimo y no va más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

49 En primer lugar, procede señalar que el sistema controvertido es un sistema de veto. Reposa sobre el principio del respeto de la autonomía de decisión de la empresa, dependiendo el control que el ministro de tutela puede ejercer en cada caso particular de una iniciativa de las autoridades gubernamentales. En dicho marco, no se exige ninguna aprobación previa. Además, se imponen a las autoridades públicas plazos estrictos para ejercer el mencionado derecho de veto.

- 50 Asimismo, el sistema se limita a ciertas decisiones que afectan a los activos estratégicos de las mencionadas sociedades, en particular a las redes energéticas, así como a decisiones de gestión específicas relativas a tales activos, que pueden cuestionarse puntualmente.
- 51 Por último, las intervenciones del ministro previstas en los artículos 3 y 4 de los Reales Decretos de 10 y 16 de junio de 1994 sólo pueden producirse en el supuesto de que peligren los objetivos de política energética. Además, como el Gobierno belga indicó en sus escritos y en la vista, sin que la Comisión discutiera este punto, dichas intervenciones deben ser motivadas formalmente y pueden ser objeto de un control jurisdiccional efectivo.
- 52 Por consiguiente, el sistema controvertido permite, sobre la base de criterios objetivos y controlables por los órganos jurisdiccionales, garantizar la disponibilidad efectiva de las canalizaciones que constituyen las grandes infraestructuras de transporte interior de los productos energéticos, así como de otras infraestructuras para el transporte interior y el almacenamiento de gas, incluyendo los puntos transfronterizos y de desembarco. Así, el sistema ofrece al Estado la posibilidad de intervenir para garantizar, en una situación determinada, el cumplimiento de las obligaciones de servicio público que incumben a SNTC y a Distrigaz, al mismo tiempo que respeta las exigencias impuestas por la seguridad jurídica.
- 53 La Comisión no ha demostrado que hubieran podido adoptarse medidas menos restrictivas para alcanzar el objetivo perseguido. No es seguro que una planificación orientada a incitar a las empresas de gas natural a celebrar contratos de abastecimiento a largo plazo, a diversificar sus fuentes de abastecimiento o a utilizar un sistema de licencias sea, por sí sola, apta para permitir una reacción rápida en una situación determinada. Por otra parte, una normativa, como la propuesta por la Comisión, que defina de manera precisa el comportamiento de las empresas del sector parece incluso más restrictiva que un derecho de veto limitado a situaciones particulares.

- 54 Por lo que respecta a las alegaciones de la Comisión basadas en la Directiva gas, basta con señalar que el plazo para la adaptación de los ordenamientos nacionales a dicha Directiva concluyó el 10 de agosto de 2000. En consecuencia, el marco comunitario que, según la Comisión, la mencionada Directiva debe establecer respecto del ejercicio de las facultades de los Estados miembros en relación con las obligaciones de servicio público impuestas a las empresas del sector no puede influir, en cualquier caso, en el presente recurso, puesto que la fecha de los dictámenes motivados era el 18 de diciembre de 1998 y el recurso fue interpuesto el 22 de diciembre de 1999.
- 55 En consecuencia, procede declarar que la normativa controvertida se halla justificada por el objetivo que consiste en garantizar la seguridad del abastecimiento energético en caso de crisis.
- 56 En estas circunstancias, no es necesario examinar el motivo basado en el artículo 90, apartado 2, del Tratado, que el Gobierno belga invocó con carácter subsidiario.
- 57 Resulta de lo anterior que el recurso de la Comisión debe ser desestimado por lo que se refiere al artículo 73 B del Tratado.

Sobre el artículo 52 del Tratado

- 58 La Comisión solicita además que se declare la existencia de un incumplimiento del artículo 52 del Tratado, a saber, de las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento en la medida en que se refieren a las empresas.
- 59 Debe señalarse a este respecto que el artículo 56 del Tratado prevé, como el artículo 73 D del Tratado, una justificación basada en la seguridad pública. Así, aun suponiendo que la posibilidad de que un Estado miembro se oponga a la cesión, a la pignoración, al cambio de destino de ciertos activos de una empresa existente o a ciertas decisiones de gestión de la empresa pueda constituir una restricción a la libertad de establecimiento, dicha restricción estaría justificada por las razones expuestas en los apartados 43 a 55 de la presente sentencia.
- 60 Procede, en consecuencia, desestimar igualmente el recurso de la Comisión en lo relativo al artículo 52 del Tratado.

Costas

- 61 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. El Reino de Bélgica ha pedido que se condene en costas a la Comisión. Por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas. Con arreglo al artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del mismo Reglamento, el Reino Unido, que ha intervenido como coadyuvante en el litigio, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.
- 3) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas.

Rodríguez Iglesias

Jann

Colneric

von Bahr

Gulmann

Edward

La Pergola

Puissochet

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de junio de 2002.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias