

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 10 de diciembre de 1991 *

En el asunto C-179/90,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Tribunale di Genova (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Merci convenzionali porto di Genova SpA

y

Siderurgica Gabrielli SpA,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 7, 30, 85, 86 y 90 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F.A. Schockweiler, F. Grévisse y P.J.G. Kapteyn, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias y M. Díez de Velasco, Jueces;

Abogado General: Sr. W. Van Gerven

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de **Merci convenzionali porto di Genova SpA**, por los Sres. Sergio Medina y Giuseppe Ferraris, Abogados de Génova;

* Lengua de procedimiento: italiano.

- en nombre de Siderurgica Gabrielli SpA, por los Sres. Giuseppe Conte y Giuseppe Michele Giacomini, Abogados de Génova;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Enrico Traversa, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Renzo Maria Morresi, Abogado de Bolonia;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las alegaciones de Merci convenzionali porto di Genova SpA, de Siderurgica Gabrielli SpA y de la Comisión, expuestas en la vista de 30 de mayo de 1991;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de septiembre de 1991;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 6 de abril de 1990, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de junio del mismo año, el Tribunale di Genova planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 7, 30, 85, 86 y 90 de este Tratado.
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre las sociedades Merci convenzionali porto di Genova SpA (en lo sucesivo, «Merci») y Siderurgica Gabrielli SpA (en lo sucesivo, «Siderurgica») sobre la realización de operaciones de descarga de mercancías en el puerto de Génova.
- 3 De los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que en Italia las operaciones de carga, descarga, transbordo, almacenamiento y movimiento en general

de mercancías o de cualquier material en el puerto están reservadas, en virtud del artículo 110 del Codice della Navigazione («Código de Navegación»), a compañías portuarias cuyos trabajadores, que además son miembros de esas compañías, deben, con arreglo a los artículos 152 y 156 del Regolamento Navigazione Marittima («Reglamento de Navegación Marítima»), ser de nacionalidad italiana. El artículo 1172 del Código de Navegación prevé sanciones penales para quien no respete los derechos exclusivos conferidos a las compañías portuarias.

- 4 El artículo 111 del Código de Navegación concede la organización de las operaciones portuarias por cuenta de terceros a empresas portuarias. Para la realización de las operaciones portuarias, dichas empresas, que por lo general están constituidas como sociedades de Derecho privado, deben recurrir exclusivamente a las compañías portuarias.
- 5 Con arreglo a lo dispuesto en la normativa italiana, Siderurgica se dirigió a Merci, empresa que tenía el derecho exclusivo de la actividad operacional en el puerto de Génova en lo referente a mercancías convencionales, para la descarga de un lote de acero importado de la República Federal de Alemania, a pesar de que el propio personal del buque habría podido efectuar la descarga directamente. Para las operaciones de descarga, Merci, a su vez, recurre a la compañía portuaria de Génova.
- 6 Como consecuencia de un retraso en la descarga de las mercancías, debido especialmente a huelgas de los trabajadores de la compañía portuaria, se inició un litigio entre Siderurgica y Merci en el que Siderurgica solicitó la indemnización del perjuicio sufrido a causa de dicho retraso y la devolución de las cantidades pagadas, que considera injustas en relación con los servicios prestados. El Tribunale di Genova, al que fue sometido este litigio, decidió suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) En el actual estado del Derecho comunitario, en caso de importación por vía marítima, en el territorio de un Estado miembro de la CEE, de mercancías procedentes de otro Estado miembro de la misma Comunidad, las disposiciones del artículo 90 del Tratado constitutivo de la CEE y las prohibiciones establecidas por los artículos 7, 30, 85 y 86 del mismo Tratado, ¿atribuyen a los sujetos del ordenamiento jurídico comunitario derechos que los Estados

miembros están obligados a respetar, en el supuesto de que una empresa y/o compañía portuaria, que cuenta exclusivamente con trabajadores de su propia nacionalidad, tenga reservada en exclusiva con tarifas fijadas imperativamente la realización de las operaciones de carga y descarga de mercancías en los puertos nacionales, aun en el caso de que dichas operaciones puedan efectuarse con los medios y personal de a bordo?

2) O bien, una empresa y/o compañía portuaria, que dispone exclusivamente de trabajadores de su propia nacionalidad y tiene reservada en exclusiva con tarifas fijadas imperativamente la realización de las operaciones de carga y descarga de mercancías en los puertos nacionales, ¿constituye una empresa encargada de la gestión de servicios de interés económico general, en el sentido del apartado 2 del artículo 90 del Tratado constitutivo de la CEE, respecto a la cual la aplicación de las disposiciones del apartado 1 del mismo artículo 90 y de las prohibiciones impuestas por los artículos 7, 30, 85 y 86 del citado Tratado pueda impedir el cumplimiento por la misma de la misión específica a ella confiada?»

7 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio principal, del desarrollo del procedimiento, así como de las observaciones escritas presentadas, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre la primera cuestión

8 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende, fundamentalmente, saber si el apartado 1 del artículo 90 del Tratado, en relación con los artículos 7, 30 y 86 de dicho Tratado, se opone a una normativa de un Estado miembro que confiere a una empresa establecida en ese Estado el derecho exclusivo de organizar las operaciones portuarias y obliga a ésta a recurrir, para la realización de tales operaciones, a una compañía portuaria compuesta exclusivamente de trabajadores nacionales, y si esas disposiciones generan, para los particulares, derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.

- 9 Para responder a esta cuestión, tal como ha sido reformulada, debe señalarse, a título preliminar, que una empresa portuaria que posee la exclusividad de la organización de las operaciones portuarias por cuenta de terceros, así como una compañía portuaria que posee la exclusividad de la realización de las operaciones portuarias deben ser consideradas como empresas a las que el Estado ha concedido derechos exclusivos, en el sentido del apartado 1 del artículo 90 del Tratado.
- 10 Esta disposición prevé, respecto a dichas empresas, que los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán ninguna medida contraria a las normas del Tratado, especialmente las previstas en el artículo 7 y las normas en materia de competencia.
- 11 Por lo que se refiere, en primer lugar, al requisito de nacionalidad exigido al personal de la compañía portuaria, debe recordarse con carácter preliminar que, según la jurisprudencia, el artículo 7 del Tratado, que establece el principio general que prohíbe la discriminación por razón de la nacionalidad, está destinado a aplicarse de manera independiente sólo en situaciones reguladas por el Derecho comunitario para las que el Tratado no prevea normas específicas contra la discriminación (véanse, por ejemplo, las sentencias de 30 de mayo de 1989, Comisión/Grecia, 305/87, Rec. p. 1461, apartados 12 y 13, y de 7 de marzo de 1991, Masgio, C-10/90, Rec. p. I-1119, apartado 12).
- 12 Ahora bien, en lo referente a los trabajadores por cuenta ajena, el artículo 48 del Tratado aplica y concreta dicho principio.
- 13 A este respecto, procede recordar que el artículo 48 del Tratado se opone, en primer lugar, a una normativa de un Estado miembro que reserva a sus propios nacionales el derecho de trabajar en una empresa de ese Estado, como la compañía del puerto de Génova, de que trata el litigio sometido al órgano jurisdiccional remitente. Como ya ha considerado este Tribunal de Justicia (véase, por ejemplo, la sentencia de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, apartado 17), el concepto de trabajador, en el sentido del artículo 48 del Tratado, supone que una persona realice durante cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, prestaciones por las que percibe una retribución. Ahora bien, esta califica-

ción no resulta afectada por el hecho de que el trabajador, sin dejar de encontrarse en una relación de subordinación con respecto a la empresa, esté vinculado a los demás trabajadores de la misma por una relación de asociación.

- 14 En segundo lugar, en cuanto a la existencia de los derechos exclusivos, debe señalarse, a título preliminar, que, en lo que respecta a la interpretación del artículo 86 del Tratado, es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que puede considerarse que una empresa que disfruta de un monopolio legal en una parte sustancial del mercado común ocupa una posición dominante en el sentido del artículo 86 del Tratado (véanse las sentencias de 23 de abril de 1991, Höfner, C-41/90, Rec. p. I-1979, apartado 28, y de 18 de junio de 1991, ERT, C-260/89, Rec. p. I-2925, apartado 31).
- 15 En lo que respecta a la delimitación del mercado de referencia, de la decisión de remisión se desprende que dicho mercado es el de la organización, por cuenta de terceros, de las operaciones portuarias relativas al flete ordinario en el puerto de Génova y el de la realización de esas operaciones. Teniendo en cuenta, especialmente, el volumen del tráfico en dicho puerto y la importancia de éste en lo que se refiere a todas las actividades de importación y exportación marítimas en el Estado miembro de que se trata, puede considerarse que dicho mercado constituye una parte sustancial del mercado común.
- 16 Debe precisarse, en segundo lugar, que el mero hecho de crear una posición dominante mediante la concesión de derechos exclusivos, en el sentido del apartado 1 del artículo 90 del Tratado, no es, en sí mismo, incompatible con el artículo 86.
- 17 No obstante, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de hacer constar, a este respecto, que un Estado miembro infringe las prohibiciones contenidas en estas dos disposiciones cuando la empresa de que se trate es inducida, por el simple ejercicio de los derechos exclusivos que le han sido conferidos, a explotar su posición dominante de manera abusiva (véase la sentencia de 23 de abril de 1991, Höfner, antes citada, apartado 29) o cuando esos derechos pueden crear una situación en la que dicha empresa sea inducida a cometer tales abusos (véase la sentencia de 18 de junio de 1991, ERT, antes citada, apartado 37).

- 18 Según las letras a), b) y c) del párrafo segundo del artículo 86 del Tratado, tales prácticas abusivas pueden consistir, particularmente, en imponer a quien solicita los servicios de que se trate precios de compra u otras condiciones de transacción no equitativas, en limitar el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores y en aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes.
- 19 A este respecto, de las circunstancias descritas por el órgano jurisdiccional nacional y discutidas ante este Tribunal de Justicia resulta que las empresas a las que se han conferido, según las modalidades definidas por la normativa nacional en cuestión, derechos exclusivos son inducidas, por ello, a exigir el pago de servicios no solicitados, o a facturar precios desproporcionados, o a negarse a utilizar la tecnología moderna, lo que da lugar a un incremento del coste de las operaciones y a una prolongación de los plazos de realización de éstas, o a conceder reducciones de precio a determinados usuarios, con la correspondiente compensación de dichas reducciones mediante un aumento de los precios facturados a otros usuarios.
- 20 En tales circunstancias, procede hacer constar que un Estado miembro crea una situación contraria al artículo 86 del Tratado cuando adopta una normativa del tipo de la controvertida ante el órgano jurisdiccional remitente, normativa que puede afectar al comercio entre Estados miembros, como ocurre en el caso del litigio principal, habida cuenta de los datos mencionados en el apartado 15 de la presente sentencia, relativos a la magnitud del tráfico en el puerto de Génova.
- 21 En lo que respecta a la interpretación del artículo 30 del Tratado solicitada por el órgano jurisdiccional nacional, basta recordar que una normativa nacional que facilita la explotación abusiva de una posición dominante, que puede afectar al comercio entre Estados miembros, es normalmente incompatible con dicho artículo que prohíbe las restricciones cuantitativas a la importación, así como cualquier medida de efecto equivalente (véase la sentencia de 16 de noviembre de 1977, Inno, 13/77, Rec. p. 2115, apartado 35), en la medida en que dicha normativa hace más gravosas y, por tanto, obstaculiza las importaciones de mercancías procedentes de otros Estados miembros.

- 22 En el asunto principal, de las comprobaciones hechas por el órgano jurisdiccional nacional se desprende que la descarga de las mercancías habría podido ser efectuada, con menos gastos, por la tripulación del buque, de modo que el hecho de tener que recurrir necesariamente a los servicios de las dos empresas titulares de derechos exclusivos originó unos costes suplementarios y podía, por tanto, debido a su efecto sobre los precios de las mercancías, influir sobre las importaciones.
- 23 Debe señalarse, en tercer lugar, que, aun en el marco del artículo 90, las disposiciones de los artículos 30, 48 y 86 del Tratado producen efecto directo y generan, para los justiciables, derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger (véase, especialmente, en lo que respecta al artículo 86 del Tratado, la sentencia de 30 de abril de 1974, Sacchi, 155/73, Rec. p. 409, apartado 18).
- 24 Procede, pues, responder a la primera cuestión, tal como ha sido reformulada, que:
- El apartado 1 del artículo 90 del Tratado CEE, en relación con los artículos 30, 48 y 86 de dicho Tratado, se opone a una normativa de un Estado miembro que confiere a una empresa establecida en ese Estado el derecho exclusivo a organizar las operaciones portuarias y la obliga a recurrir, para la realización de dichas operaciones, a una compañía portuaria compuesta exclusivamente de trabajadores nacionales.
 - Los artículos 30, 48 y 86 del Tratado, en relación con el artículo 90 del Tratado, generan para los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.

Sobre la segunda cuestión

- 25 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende, fundamentalmente, saber si el apartado 2 del artículo 90 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que una empresa y/o una compañía portuaria que se encuentren en la situación descrita en la primera cuestión deben considerarse como encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, en el sentido de dicha disposición.

- 26 A efectos de responder a esta cuestión, debe recordarse que, para poder recurrir a la excepción a la aplicación de las normas del Tratado prevista en el apartado 2 del artículo 90 de dicho Tratado, no basta sólo con que los poderes públicos hayan confiado a la empresa de que se trate la gestión de un servicio económico de interés general, sino que es preciso, además, que la aplicación de las normas del Tratado obstaculice el cumplimiento de la misión específica confiada a dicha empresa y que el interés de la Comunidad no resulte afectado (véanse las sentencias de 3 de octubre de 1985, CBEM, 311/84, Rec. p. 3261, apartado 17, y de 23 de abril de 1991, Höfner, antes citada, apartado 24).
- 27 A este respecto, debe señalarse que ni de los autos remitidos por el órgano jurisdiccional nacional, ni de las observaciones presentadas ante este Tribunal de Justicia resulta que las operaciones portuarias tienen un interés económico general que posea características específicas respecto al de otras actividades económicas, ni que, aun suponiendo que fuese así, la aplicación de las normas del Tratado, especialmente las relativas a la competencia y a la libre circulación, podría obstaculizar el cumplimiento de dicha misión.
- 28 Procede, pues, responder a la segunda cuestión que el apartado 2 del artículo 90 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que una empresa y/o una compañía portuaria que se encuentren en la situación descrita en la primera cuestión no pueden considerarse, basándose únicamente en los datos contenidos en esa descripción, como encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, en el sentido de dicha disposición.

Costas

- 29 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del 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,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunale di Genova mediante resolución de 6 de abril de 1990, declara:

- 1) El apartado 1 del artículo 90 del Tratado CEE, en relación con los artículos 30, 48 y 86 de dicho Tratado, se opone a una normativa de un Estado miembro que confiere a una empresa establecida en ese Estado el derecho exclusivo a organizar las operaciones portuarias y la obliga a recurrir, para la realización de dichas operaciones, a una compañía portuaria compuesta exclusivamente de trabajadores nacionales.
- 2) Los artículos 30, 48 y 86 del Tratado, en relación con el artículo 90 del Tratado, generan para los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.
- 3) El apartado 2 del artículo 90 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que una empresa y/o una compañía portuaria que se encuentren en la situación descrita en la primera cuestión no pueden considerarse, basándose únicamente en los datos contenidos en esa descripción, como encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, en el sentido de dicha disposición.

Due	Slynn	Joliet	Schockweiler
Grévisse	Kapteyn	Mancini	Kakouris
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de diciembre de 1991.

El Secretario
J.-G. Giraud

El Presidente
O. Due