

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 29 de abril de 1999 ***

En el asunto C-224/97,

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

Erich Ciola

y

Land Vorarlberg,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de las disposiciones de los artículos 59 a 66 en relación con el artículo 5 del Tratado CE, así como del artículo 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por los Sres.: G. Hirsch (Ponente), Presidente de Sala, R. Schintgen y K. M. Ioannou, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mischo;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. Christine Stix-Hackl, Gesandte del Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Antonio Caeiro, Consejero Jurídico principal, y Viktor Kreuzschitz, Consejero Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Erich Ciola, representado por el Sr. Harald Bösch, Abogado de Bregenz; del Land Vorarlberg, representado por el Sr. Peter Bußjäger, Jurist in der Abteilung Gesetzgebung beim Amt der Vorarlberger Landesregierung, y la Sra. Martina Büchel, Interimistische Leiterin der Abteilung Europa-Angelegenheiten und Außenbeziehungen beim Amt der Vorarlberger Regierung, en calidad de Agentes; por el Gobierno austriaco, representado por la Sra. Christine Stix-Hackl, y por la Comisión, representada por el Sr. Viktor Kreuzschitz, expuestas en la vista de 12 de noviembre de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de diciembre de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito de 26 de mayo de 1997, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de junio siguiente, el Verwaltungsgerichtshof planteó, con arreglo al artículo 177 Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de las disposiciones de los artículos 59 a 66 en relación con el artículo 5 del Tratado CE, así como del artículo 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21, y DO 1995, L 1, p. 1; en lo sucesivo, «Acta de adhesión»).
- 2 Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso del Sr. Ciola contra las multas que le fueron impuestas porque había rebasado el contingente máximo de puestos de atraque reservados, en la orilla del lago Constanza, a las embarcaciones cuyos propietarios residen en el extranjero.
- 3 El Sr. Ciola es gerente de la sociedad ABC-Boots-Charter GmbH. En 1990 esta sociedad arrendó algunos terrenos situados en la orilla del lago Constanza. Recibió autorización para establecer allí 200 puestos de atraque para embarcaciones de recreo.

- 4 Con relación a su petición, la Bezirkshauptmannschaft Bregenz (autoridad administrativa de primera instancia del Land Vorarlberg) le dirigió, el 9 de agosto de 1990, un «Bescheid», es decir, una resolución administrativa individual, cuyo punto 2 establece:

«A partir del 1 de enero de 1996, podrán fondear en el puerto como máximo 60 barcos cuyos propietarios residan en el extranjero. Hasta entonces, la proporción de embarcaciones que sean propiedad de residentes en el extranjero deberá disminuir de forma continuada. La nueva concesión de puestos de atraque a propietarios de embarcaciones residentes en el extranjero y la prórroga de los contratos de arrendamiento que hayan finalizado con dichos propietarios no se autorizarán hasta que no se alcance el contingente máximo fijado para extranjeros [...]»

- 5 Según la primera frase del apartado 1 del artículo 4 de la Landschaftsschutzgesetz (Ley sobre la protección del paisaje) del Land Vorarlberg, está prohibida toda alteración del paisaje en la zona del lago y en una zona ribereña de 500 metros de anchura, calculada sobre la base del nivel medio del agua.
- 6 No obstante, el apartado 2 de dicha disposición permite a la Administración autorizar excepciones a esta prohibición siempre que tales alteraciones no sean contrarias a los intereses de la protección de los paisajes y, en especial, no dificulten la vista sobre el lago o cuando dichas modificaciones sean necesarias por motivos de seguridad pública.
- 7 Mediante resolución de 10 de julio de 1996, el Unabhängiger Verwaltungssenat (Cámara administrativa independiente) del Land Vorarlberg declaró que el Sr. Ciola, como gerente de la sociedad antes mencionada, era culpable de haber arrendado dos puestos de atraque a propietarios de embarcaciones residentes en el extranjero, a saber, en el Principado de Liechtenstein y en la República Federal de Alemania,

siendo así que el contingente máximo de 60 puestos reservados a los extranjeros ya había sido rebasado.

- 8 En consecuencia, dado que el Sr. Ciola no había respetado las condiciones del punto 2 de la resolución administrativa de 9 de agosto de 1990 y por ello había cometido una falta administrativa en el sentido de la letra f) del apartado 1 del artículo 34 de la *Landschaftsschutzgesetz*, se le impuso una multa de 75.000 ÖS por cada una de las infracciones.
- 9 Por estimar que el recurso interpuesto por el Sr. Ciola contra estas multas suscitaba cuestiones de interpretación del Derecho comunitario, el *Verwaltungsgerichtshof* suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las dos cuestiones siguientes:
- «1) ¿Las disposiciones sobre libre prestación de servicios deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro prohíba, bajo pena de sanciones penales, a quien explota un embarcadero de recreo alquilar puestos de atraque a propietarios de embarcaciones residentes en otro Estado miembro por encima de un determinado contingente?
- 2) ¿El Derecho comunitario, en particular las disposiciones sobre libre prestación de servicios en relación con el artículo 5 del Tratado CE y el artículo 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 1994, C 241, p. 21; DO 1995, L 1, p. 1), confiere al prestador del servicio mencionado en la primera cuestión, que reside en Austria, el derecho a sostener que la prohibición impuesta, en el sentido de la primera cuestión, mediante una resolución administrativa (*Bescheid*) individual y concreta, adoptada en 1990, no debe ser aplicada en las resoluciones que adopten los órganos jurisdiccionales y las autoridades administrativas austriacas a partir del 1 de enero de 1995?»

Sobre la primera cuestión

- 10 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide fundamentalmente si las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios deben interpretarse en el sentido de que se oponen al establecimiento por un Estado miembro de un contingente máximo de puestos de atraque que pueden ser arrendados a propietarios de embarcaciones residentes en otro Estado miembro.
- 11 Con carácter preliminar, procede señalar, como ha recordado el órgano jurisdiccional remitente, por una parte, que el derecho a la libre prestación de servicios puede ser invocado por una empresa con respecto al Estado en el que esté establecida, siempre que los servicios se presten a destinatarios establecidos en otro Estado miembro (sentencia de 17 de junio de 1997, *Sodemare y otros*, C-70/95, Rec. p. I-3395, apartado 37); por otra parte, de conformidad con las sentencias de 31 de enero de 1984, *Luisi y Carbone* (asuntos acumulados 286/82 y 26/83, Rec. p. 377), apartado 16, y de 2 de febrero de 1989, *Cowan* (186/87, Rec. p. 195), apartado 15, dicho derecho incluye la libertad de los destinatarios de desplazarse a otro Estado miembro para beneficiarse en él de un servicio, sin verse estorbados por restricciones.
- 12 En consecuencia, se rige por las disposiciones de los artículos 59 a 66 del Tratado un servicio como el que presta la sociedad de la que el Sr. Ciola es gerente, a través de un contrato de arrendamiento de un puesto de atraque, a un propietario de embarcación residente en otro Estado miembro, que es el destinatario y beneficiario de dicho servicio en un Estado miembro distinto del de su residencia.
- 13 En tales circunstancias, una restricción de los puestos de atraque, como la controvertida en el procedimiento principal, infringe la prohibición, prevista en el apartado 1 del artículo 59 del Tratado, de cualquier discriminación, aunque sea indirecta, con respecto al prestador.

- 14 Aunque la restricción del número de puestos de atraque que pueden atribuirse a propietarios de embarcaciones no residentes no se basa en la nacionalidad de estos últimos —y no puede considerarse, por tanto, una discriminación directa—, no obstante, toma como criterio distintivo el lugar de su residencia. Pues bien, es jurisprudencia reiterada que una disposición nacional que establece una distinción basada en el criterio de la residencia implica el riesgo de producir efectos principalmente en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros. En efecto, los no residentes son con mayor frecuencia no nacionales (véase la sentencia de 7 de mayo de 1998, *Clean Car Autoservice*, C-350/96, Rec. p. I-2521, apartado 29).
- 15 Para justificar la fijación de un cupo de puestos de atraque reservados a los nacionales de otros Estados miembros por razones imperiosas de interés general, el Land Vorarlberg alegó, durante la vista, la necesidad de reservar el acceso a los propietarios locales de embarcaciones a dichos puestos debido a que éstos podrían ser acaparados por personas residentes en otro Estado miembro, dispuestas a pagar precios de arrendamiento más elevados. Debido a la limitación de la totalidad de puestos disponibles, por motivos relacionados con la protección del medio ambiente, una supresión de dicho cupo aumentaría la presión sobre las autoridades del Land Vorarlberg.
- 16 Las normativas nacionales que no son indistintamente aplicables a las prestaciones de servicios, cualquiera que sea el lugar de residencia del beneficiario, y que son por tanto discriminatorias, sólo son compatibles con el Derecho comunitario si pueden acogerse a una disposición expresa que establezca una excepción, como es el artículo 56 del Tratado CE (véase la sentencia de 26 de abril de 1988, *Bond van Adverteerders y otros*, 352/85, Rec. p. 2085, apartado 32); no obstante, no pueden constituir razones de orden público en el sentido de dicho artículo los objetivos de naturaleza económica (sentencia de 25 de julio de 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, Rec. p. I-4007, apartado 11).
- 17 Puesto que el Land Vorarlberg justificó el establecimiento de un cupo de puestos de atraque para los propietarios no residentes no por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, sino por motivos de orden económico en favor de los propietarios locales, no se puede aplicar el artículo 56 del Tratado; procede verificar, en tales circunstancias, si existe una excepción en el Acta de adhesión que

autorice al Land Vorarlberg a adoptar medidas como la fijación del cupo controlada en el procedimiento principal con el fin de limitar la afluencia de propietarios de embarcaciones de otros Estados miembros.

- 18 A este respecto, baste recordar que el artículo 70 del Acta de adhesión sólo prevé una excepción expresa, limitada en el tiempo, para la legislación relativa a las segundas residencias.
- 19 En consecuencia, la fijación por parte de un Estado miembro de un contingente máximo que limita los puestos de atraque que pueden ser arrendados a propietarios de embarcaciones residentes en otro Estado miembro es contraria al principio de la libre prestación de servicios.
- 20 Por tanto, procede responder a la primera cuestión que el artículo 59 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro prohíba a quien explota un embarcadero de recreo, bajo pena de sanciones penales, alquilar puestos de atraque por encima de un determinado contingente a propietarios de embarcaciones residentes en otro Estado miembro.

Sobre la segunda cuestión

- 21 Mediante su segunda cuestión, el Verwaltungsgerichtshof solicita, esencialmente, que se dilucide si una prohibición impuesta antes de la adhesión de un Estado miembro a la Unión Europea, no mediante una norma general y abstracta, sino mediante una resolución administrativa individual y concreta, que ha adquirido firmeza y que es contraria a la libre prestación de servicios, debe dejarse inaplicada al apreciar la procedencia de una multa que sanciona el incumplimiento de dicha prohibición con posterioridad a la fecha de adhesión.

- 22 De los fundamentos de Derecho de la resolución de remisión se desprende que, en el caso de incumplimiento de normas generales y abstractas, no conformes a un principio fundamental del Tratado, el Verwaltungsgerichtshof hubiera dejado inaplicadas dichas normas en beneficio del Derecho comunitario sobre la base de la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629).
- 23 No obstante, puesto que la jurisprudencia sólo se ha pronunciado hasta ahora, según el órgano jurisdiccional remitente, acerca del principio de la primacía del Derecho comunitario sobre las normas generales de Derecho nacional, el Verwaltungsgerichtshof se plantea si se aplica la misma solución a una resolución administrativa individual y concreta que sea contraria al Derecho comunitario, como el «Bescheid» de 9 de agosto de 1990 en el procedimiento principal.
- 24 El Gobierno austriaco sostiene que no existe ninguna razón para trasladar, sin examen y sin límites, la jurisprudencia sobre la supremacía del Derecho comunitario a los actos administrativos individuales y concretos. Para apoyar su tesis, invoca la fuerza ejecutiva de los actos administrativos y remite, en ese contexto, a la jurisprudencia relativa a lo que se ha venido a denominar «autonomía procesal de los Estados miembros». En su opinión, afirmar la supremacía del Derecho comunitario sobre un acto administrativo ejecutivo podría afectar a los principios de la seguridad jurídica, de protección de la confianza legítima o de los derechos regularmente adquiridos.
- 25 Procede señalar con carácter preliminar, como hizo el Abogado General en los puntos 40 a 43 de sus conclusiones, que el litigio no versa sobre el destino del propio acto administrativo, en el presente asunto la resolución de 9 de agosto de 1990, sino sobre la cuestión de si tal acto debe dejarse inaplicado al apreciar la procedencia de una sanción impuesta por el incumplimiento de una obligación que deriva de él, debido a su incompatibilidad con el principio de libre prestación de servicios.
- 26 Procede recordar, a continuación, que, dado que las disposiciones del Tratado CE son directamente aplicables en el ordenamiento jurídico de todos los Estados miem-

- bros y puesto que el Derecho comunitario tiene primacía sobre el Derecho nacional, dichas disposiciones generan en favor de los interesados derechos que las autoridades nacionales deben respetar y salvaguardar y que, en consecuencia, toda disposición contraria del Derecho interno resulta, por ese motivo, inaplicable (véase la sentencia de 4 de abril de 1974, Comisión/Francia, 167/73, Rec. p. 359, apartado 35).
- 27 Puesto que las normas del artículo 59 del Tratado son de aplicación directa e incondicional a partir de la expiración del período transitorio (véase la sentencia de 17 de diciembre de 1981, Webb, 279/80, Rec. p. 3305, apartado 13), dicha disposición excluye, por consiguiente, la aplicación de todo acto contrario del Derecho interno.
- 28 Por lo que se refiere a la República de Austria, se desprende del artículo 2 del Acta de adhesión que las disposiciones del Tratado CE son aplicables desde la adhesión, es decir desde el 1 de enero de 1995, fecha a partir de la cual el artículo 59 de dicho Tratado se ha convertido en fuente inmediata de Derecho.
- 29 Aunque el Tribunal de Justicia declaró inicialmente que incumbe al Juez nacional dejar inaplicada, en su caso, cualquier disposición contraria de la Ley nacional (véase la sentencia Simmenthal, antes citada, apartado 21), posteriormente precisó su jurisprudencia en dos direcciones.
- 30 De ésta se desprende, en efecto, que, por un lado, están sujetos a esta obligación de primacía todos los órganos de la Administración Pública, incluso los no integrados en la Administración Central, contra los que los particulares están, por tanto, legitimados a invocar esta disposición comunitaria (sentencia de 22 de junio de 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Rec. p. 1839, apartado 32).

- 31 Por otro lado, entre las disposiciones de Derecho interno contrarias a dicha norma comunitaria, pueden figurar disposiciones legislativas o administrativas (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de julio de 1981, *Rewe*, 158/80, Rec. p. 1805, apartado 43).
- 32 La lógica de esta jurisprudencia implica que las disposiciones administrativas de Derecho interno antes mencionadas no comprendan únicamente normas generales y abstractas, sino también las resoluciones administrativas individuales y concretas.
- 33 En efecto, no existe ninguna razón que justifique que la protección jurídica que se deriva para los justiciables del efecto directo de las disposiciones del Derecho comunitario y que los órganos jurisdiccionales nacionales deben garantizar (véase la sentencia de 19 de junio de 1990, *Factortame y otros*, C-213/89, Rec. p. I-2433, apartado 19) haya de denegarse a estos mismos justiciables en el presente caso en que se discute la validez de un acto administrativo. La existencia de esta protección no puede depender de la naturaleza de la disposición del Derecho nacional contraria al Derecho comunitario.
- 34 De las consideraciones que preceden se desprende que una prohibición impuesta antes de la adhesión de un Estado miembro a la Unión Europea, no mediante una norma general y abstracta, sino mediante una resolución administrativa individual y concreta que ha adquirido firmeza y que es contraria a la libre prestación de servicios, debe dejarse inaplicada al apreciar la procedencia de una multa que sanciona el incumplimiento de dicha prohibición con posterioridad a la fecha de adhesión.

Costas

- 35 Los gastos efectuados por el Gobierno austriaco y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes 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 (Sala Segunda),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el *Verwaltungsgerichtshof* mediante resolución de 26 de mayo de 1997, declara:

- 1) El artículo 59 del Tratado CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro prohíba a quien explota un embarcadero de recreo, bajo pena de sanciones penales, alquilar puestos de atraque por encima de un determinado contingente a propietarios de embarcaciones residentes en otro Estado miembro.**

- 2) Una prohibición impuesta antes de la adhesión de un Estado miembro a la Unión Europea, no mediante una norma general y abstracta, sino mediante una resolución administrativa individual y concreta, que ha adquirido firmeza y que es contraria a la libre prestación de servicios, debe dejarse inaplicada al apreciar la procedencia de una multa que sanciona el incumplimiento de dicha prohibición con posterioridad a la fecha de adhesión.**

Hirsch

Schintgen

Ioannou

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de abril de 1999.

El Secretario

El Presidente de la Sala Segunda

R. Grass

G. Hirsch