

TJCE 2001\53

Sentencia Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Luxemburgo
(Pleno), de 20 febrero 2001

Jurisdicción: Comunitario

Cuestión prejudicial.

Ponente: C. W. A. Timmermans.

LIBRE PRESTACION DE SERVICIOS: actividades de servicios: transportes: cabotaje marítimo: restricciones: existencia: exigencia de autorización administrativa previa: admisibilidad: requisitos: necesidad de servicio público, medida proporcionada y basada en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano por las empresas interesadas.

Texto:

En el asunto C-205/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE (RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695), por el Tribunal Supremo, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (ANALIR) y otros

y

Administración General del Estado,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 1, 2 y 4 del Reglamento (CEE) núm. 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992 (LCEur 1992, 3761), por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (DOL 364, pg. 7),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el señor G. C. Rodríguez Iglesias, Presidente; los señores C. Gulmann y M. Wathelet, Presidentes de Sala, y los señores D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen, las señoras F. Macken y N. Colneric y los señores S. von Bahr y C. W. A. Timmermans (Ponente), Jueces;

Abogado General: señor J. Mischo;

Secretaria: señora D. Louterman-Hubeau, jefa de división;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

-en nombre de la Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (ANALIR), por la señora T. García Peña, abogada;

-en nombre de Fletamientos de Baleares, SA, por el señor J. L. Goñi Etchevers, abogado;

-en nombre de la Unión Sindical Obrera (USO), por el señor B. Hernández Bataller, abogado;

-en nombre del Gobierno español, por la señora N. Díaz Abad, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno helénico, por el señor K. Paraskevopoulou-Grigoriou y la señora S. Vodina, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por la señora K. Rispal-Bellanger y el señor D. Colas, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno noruego, por el señor H. Seland, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los señores B. Mongin y M. Desantes, en calidad de agentes,

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (ANALIR), representada por el señor B. Hernández Bataller; del Gobierno español, representado por la señora N. Díaz Abad; del Gobierno helénico, representado por el señor K. Paraskevopoulou-Grigoriou y la señora S. Vodina; del Gobierno francés, representado por el señor M. Seam, en calidad de agente; del Gobierno noruego, representado por el señor H. Seland, y de la Comisión, representada por el señor M. Desantes, expuestas en la vista de 24 de octubre de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de noviembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante auto de 12 de mayo de 1999, recibido en el Tribunal de Justicia el 31 de mayo siguiente, el Tribunal Supremo planteó, con arreglo al artículo 234 CE [RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695], tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 1, 2 y 4 del Reglamento (CEE) núm. 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992 (LCEur 1992, 3761), por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (DOL 364, pg. 7).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de cuatro litigios entre la Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (ANALIR), Isleña de Navegación, SA (ISNASA), Fletamientos de Baleares, SA, y la Unión Sindical Obrera (USO), respectivamente (en lo sucesivo, «ANALIR y otros»), y la Administración General del Estado, sobre sendos recursos entablados por aquéllas para obtener la anulación del Real Decreto 1466/1997, de 19 de septiembre (RCL 1997, 2270), por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público (BOE núm. 226, de 20 de septiembre de 1997, pg. 27712; en lo sucesivo, «Real Decreto 1466»), basándose en que éste es contrario a la normativa comunitaria.

El marco jurídico

La normativa comunitaria

3 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) dispone:

«A partir del 1 de enero de 1993, la libre prestación de servicios de transporte marítimo dentro de un Estado miembro (cabotaje marítimo) se aplicará a los armadores comunitarios que utilicen buques matriculados en un Estado miembro y que naveguen bajo pabellón de dicho Estado miembro, siempre que cumplan todos los requisitos necesarios para poder efectuar servicios de cabotaje en dicho Estado miembro, incluidos los buques matriculados en el registro Euros, cuando este registro haya sido aprobado por el Consejo».

4 El artículo 2 del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) establece:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) servicios de transporte marítimo dentro de un Estado miembro (cabotaje marítimo), los servicios que se presten normalmente a cambio de una remuneración e incluyan en particular:

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

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

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

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

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

Ceuta y Melilla serán tratadas de la misma manera que los puertos de las islas;

[...].

3) contrato de servicio público, el contrato celebrado entre las autoridades competentes de un Estado miembro y un armador comunitario a fin de ofrecer al público servicios de transporte suficientes.

Un contrato de servicio público podrá comprender en particular:

-servicios de transporte que cumplan normas establecidas de continuidad, regularidad, capacidad y calidad,

-servicios de transporte complementarios,

-servicios de transporte a precios y condiciones específicos, en especial para determinadas categorías de viajeros o para determinadas conexiones,

-adaptaciones de los servicios a las necesidades reales;

4) obligaciones de servicio público, las obligaciones que el armador comunitario en cuestión no asumiría o no lo haría en la misma medida ni en las mismas condiciones, si considerara su propio interés comercial;

[...]».

5 El artículo 4 del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) dispone:

«1. Los Estados miembros podrán celebrar contratos de servicio público o imponer obligaciones de servicio público, como condición para la prestación de servicios de cabotaje, a las compañías marítimas que efectúen servicios regulares con destino u origen en islas y entre islas.

Cuando un Estado miembro celebre contratos de servicio público o imponga obligaciones de servicio público, lo hará de forma no discriminatoria respecto a cualquier armador comunitario.

2. Cuando impongan obligaciones de servicio público, los Estados miembros se limitarán a los requisitos relativos a los puertos a los que se debe prestar el servicio, a la regularidad, la continuidad, la frecuencia, la capacidad de prestación del servicio, las tarifas practicadas y a la tripulación del buque.

Cuando sea de aplicación, cualquier compensación por obligaciones de servicio público será accesible a cualquier armador comunitario.

3. Los contratos de servicio público existentes continuarán vigentes hasta su fecha de expiración».

6 A tenor del artículo 7 del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761):

«El artículo 62 del Tratado (LCEur 1986, 8) se aplicará a las materias abarcadas por el presente Reglamento».

La normativa nacional

7 El artículo 7, apartado 4, de la Ley española 27/1992, de 24 de noviembre (RCL 1992, 2496 y 2660), de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE núm. 283, de 25 de noviembre de 1992, pg. 39953), define como «navegaciones de interés público» aquellas que se consideran precisas para asegurar las comunicaciones marítimas esenciales de la península, de ésta con los territorios españoles no peninsulares y de éstos entre sí. Además, según dicha disposición, corresponde al Gobierno la determinación de estas navegaciones de interés público así como de los medios para garantizar la protección de dicho interés.

8 El artículo 4 del Real Decreto 1466 (RCL 1997, 2270) dispone:

«En virtud de lo dispuesto por el artículo 7.4, en relación con el artículo 6.1. h) de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (RCL 1992, 2496 y 2660), se declaran navegaciones de interés público los servicios de línea regular de cabotaje insular, entendiéndose por tal el transporte por mar de pasajeros y de mercancías entre puertos situados en la península y los territorios no peninsulares, así como el de estos últimos entre sí, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1.c) del Reglamento (CEE) 3577/92 (LCEur 1992, 3761).

La prestación de servicios regulares en navegaciones de interés público requiere el previo otorgamiento de autorización administrativa cuya validez queda condicionada al cumplimiento de las obligaciones de servicio público que imponga la Dirección General de la Marina Mercante. Excepcionalmente, la Administración competente podrá celebrar contratos de interés público a fin de garantizar la existencia de servicios suficientes para el mantenimiento de las comunicaciones marítimas».

9 La autorización administrativa prevista en el Real Decreto 1466 (RCL 1997, 2270) está supeditada a dos tipos de requisitos. Por una parte, su artículo 6 establece, bajo el epígrafe «Requisitos para la obtención de las autorizaciones»:

«Para ser titular de una autorización de línea regular de cabotaje marítimo insular es necesario cumplir los siguientes requisitos:

a) Ser empresario o empresa naviera al corriente de pago de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social.

b) En caso de arrendamiento o fletamiento por tiempo, deberá acreditarse que la empresa propietaria o fletante está al corriente de pago de sus obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social.

[...].

e) Que la empresa titular de los buques afectados a la línea esté al corriente de pago de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social.

f) Actualizar las acreditaciones de estar al corriente de pago de las obligaciones fiscales y con la Seguridad Social previstas en los párrafos a), b) y e) precedentes, en los quince primeros días de los meses de junio y diciembre de cada año.

[...].».

10 Por otra parte, el artículo 8 del Real Decreto 1466 (RCL 1997, 2270) dispone, bajo el epígrafe «Obligaciones de servicio público»:

«1. Unicamente podrán ser consideradas obligaciones de servicio público las condiciones de la autorización de línea regular atinentes a los requisitos relativos a la regularidad, continuidad, capacidad de prestación del servicio y tripulación, y, eventualmente, a los puertos a servir, la frecuencia y, en su caso, las tarifas.

La imposición de obligaciones de servicio público habrá de fundarse, en todo caso, en razones objetivas de

interés público debidamente justificadas por la necesidad de garantizar la suficiencia del servicio regular de transporte marítimo.

Estas obligaciones deberán imponerse de tal modo que no resulten discriminatorias entre empresas que presten servicios iguales o análogos en líneas coincidentes o semejantes, para evitar distorsiones en la competencia.

2. Excepcionalmente, la imposición de obligaciones de servicio público podrá dar lugar a compensaciones económicas. Las compensaciones no podrán conllevar discriminación alguna entre servicios análogos en líneas coincidentes.

El reconocimiento de un derecho a compensación económica por el cumplimiento de obligaciones de servicio público podrá tener lugar a instancia de parte o previa convocatoria general de servicios de línea regular con obligaciones de servicio público compensadas económicamente por el Ministerio de Fomento.

Cuando se pretenda su reconocimiento a instancia del interesado será requisito previo indispensable que la empresa solicitante de la autorización de línea regular acredite suficientemente, a juicio de la Dirección General de la Marina Mercante, que la línea cuya autorización se solicita sería rentable por sí misma de no resultar gravada con tales obligaciones.

Dicha documentación se presentará voluntariamente por la empresa solicitante unida a la que, con carácter obligatorio, debe aportarse para obtener la autorización.

La evaluación que lleve a cabo la Dirección General de la Marina Mercante deberá tener en cuenta, en especial, el grado de concurrencia de la línea solicitada con otras existentes así como las tarifas aplicadas.

3. Además de las obligaciones de servicio público a que se refiere el Reglamento 3577/92/CEE (LCEur 1992, 3761), fijadas en la autorización, la Dirección General de la Marina Mercante, en cumplimiento del artículo 83.2 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, podrá establecer obligaciones específicas de servicio público a las empresas navieras que realicen servicios de navegación de cabotaje por motivos de salvamento, seguridad marítima, lucha contra la contaminación, sanitarios u otras causas graves de utilidad pública o interés social. Esta exigencia dará derecho, en su caso, a las empresas afectadas a la percepción de la correspondiente compensación económica por los costes adicionales en que hubieran incurrido».

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

11 ANALIR y otros interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos, que posteriormente se acumularon, mediante los cuales solicitaron al Tribunal Supremo, que es, en el presente caso, el Tribunal competente en primera y última instancia, que anulase el Real Decreto 1466 (RCL 1997, 2270). ANALIR y otros invocaron, en apoyo de sus respectivos recursos, que el Real Decreto 1466 es contrario al Derecho comunitario y, en particular, al Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761).

12 Por considerar que la resolución del procedimiento del que conocía requería la interpretación del citado Reglamento, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El artículo 4, en relación con el artículo 1 del Reglamento 3577/92/CEE, del Consejo, de 7 de diciembre (LCEur 1992, 3761), por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo), ¿puede ser interpretado en el sentido de que permite someter la prestación de los servicios de cabotaje insular, por parte de las empresas que cubren líneas marítimas regulares, a la obtención de una previa autorización administrativa?

2) En caso de que la respuesta a la primera cuestión fuera afirmativa, ¿el otorgamiento y el mantenimiento de dicha autorización administrativa pueden condicionarse al cumplimiento de requisitos, como el estar al corriente del pago de deudas tributarias o de Seguridad Social, distintos de los enumerados en el apartado 2 del artículo 4 del citado Reglamento?

3) El apartado 1 del citado artículo 4 del Reglamento 3577/92 ¿puede ser interpretado en el sentido de que permite, sobre una misma línea o trayecto marítimo, imponer a unas empresas navieras obligaciones de servicio público y, simultáneamente, celebrar con otras contratos de servicio público, en el sentido del

apartado 3 del artículo 1 del Reglamento, para la realización del mismo tráfico regular con destino u origen en islas o entre islas?».

Sobre la primera cuestión

13 ANALIR y otros alegan que las disposiciones del artículo 4, en relación con el artículo 1, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) no permiten que la prestación de servicios de cabotaje insular se supedite a la obtención de una autorización administrativa previa, como la exigida por el Real Decreto 1466 (RCL 1997, 2270). Basta, según ANALIR y otros, con indicar el inicio del ejercicio de la actividad basada en un régimen de concesión de licencias por categorías de líneas y procedimientos de declaración, sin perjuicio de la posibilidad de que la Administración imponga obligaciones de servicio público.

14 Apoyan a ANALIR y otros el Gobierno noruego y la Comisión, que consideran que un régimen de autorización administrativa previa que se aplica de forma general y sin que exista un verdadero vínculo con la necesidad de servicio público a cualquier transporte entre la península y las islas españolas, así como entre islas, no cumple los requisitos establecidos en los artículos 2 y 4 del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761). La aplicación de esta última disposición exige, según la Comisión, un examen individualizado caso por caso y línea por línea para verificar la existencia de dicha necesidad.

15 El Gobierno español afirma, en cambio, que el sometimiento a autorización administrativa previa no supone una traba a la liberalización del transporte de cabotaje marítimo insular. A este respecto, alega que la práctica ha demostrado que es imposible una justificación pormenorizada de cada línea y que también en otros mercados económicos liberalizados, como el de las telecomunicaciones, la prestación de servicios se sigue sometiendo a un régimen de autorización. Trasladando las justificaciones que pueden invocarse en el sector de las telecomunicaciones al ámbito de los servicios de cabotaje marítimo, el hecho insular debe permitir que los Estados miembros impongan obligaciones de servicio público por medio de autorizaciones administrativas previas.

16 Apoya al Gobierno español el Gobierno helénico, que alega que precisamente la protección del interés público es el motivo por el que el artículo 4 del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761), disposición que debe interpretarse en relación con el espíritu general liberalizador de dicho Reglamento, contempla la posibilidad de imponer obligaciones de servicio público a través de autorizaciones administrativas previas.

17 Con carácter preliminar, procede recordar que, en virtud del artículo 3, letra c), del Tratado CE (LCEur 1986, 8), [actualmente artículo 3 CE [RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695], apartado 1, letra c), tras su modificación], la acción de la Comunidad implica la existencia de un mercado interior caracterizado, en particular, por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de servicios.

18 Con arreglo al artículo 61 del Tratado CE (LCEur 1986, 8) (actualmente artículo 51 CE [RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695], tras su modificación), la libre prestación de servicios en materia de transportes se regirá por las disposiciones del título de dicho Tratado relativo a los transportes, entre las que figura el artículo 84, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 80 CE, apartado 2, tras su modificación), que permite al Consejo de la Unión Europea adoptar disposiciones apropiadas para la navegación marítima.

19 De conformidad con esta última disposición, el Consejo adoptó el Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761), por el que se aplica la libre prestación de servicios al cabotaje marítimo, con las condiciones y excepciones que en él se establecen.

20 A tal efecto, el artículo 1 de dicho Reglamento (LCEur 1992, 3761) establece claramente el principio de la libre prestación de servicios de cabotaje marítimo dentro de la Comunidad. Se definen de este modo los requisitos para la aplicación en el sector del cabotaje marítimo del principio de la libre prestación de servicios consagrado, en particular, en los artículos 59 del Tratado CE (LCEur 1986, 8) (actualmente artículo 49 CE [RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695], tras su modificación) y 61 del Tratado.

21 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la libre prestación de servicios no sólo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino suprimir también cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos (véanse, en particular, las sentencias de 25 de julio de 1991 [TJCE 1991, 258], Säger, C-76/90, Rec. pg. I-4221, apartado 12; de 9 de agosto de 1994

[TJCE 1994, 143], Vander Elst, C-43/93, Rec. pg. I-3803, apartado 14; de 28 de marzo de 1996 [TJCE 1996, 60], Guiot, C-272/94, Rec. pg. I-1905, apartado 10; de 18 de junio de 1998 [TJCE 1998, 151], Corsica Ferries France, C-266/96, Rec. pg. I-3949, apartado 56, y de 23 de noviembre de 1999 [TJCE 1999, 278], Arblade y otros, asuntos acumulados C-369/96 y C-376/96, Rec. pg. I-8453, apartado 33).

22 Es preciso señalar que una disposición nacional, como la del artículo 4 del Real Decreto 1466 (RCL 1997, 2270), que supedita la prestación de servicios de cabotaje marítimo a la obtención de una autorización administrativa previa, puede obstaculizar o hacer menos interesante la prestación de dichos servicios y constituye, por tanto, una restricción a su libre circulación (véanse, en este sentido, las sentencias Vander Elst [TJCE 1994, 143], antes citada, apartado 15, y de 9 de marzo de 2000 [TJCE 2000, 37], Comisión/Bélgica, C-355/98, Rec. pg. I-1221, apartado 35).

23 No obstante, el Gobierno español alega que los Estados miembros pueden imponer, con arreglo al artículo 4 del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761), obligaciones de servicio público como condición para la prestación de servicios de cabotaje marítimo y establecer un régimen de autorización administrativa previa a tal efecto.

24 A este respecto, debe señalarse, en primer lugar, que el tenor literal del artículo 4 del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) no contiene ninguna indicación que permita responder a la cuestión de si un régimen de autorización administrativa previa puede utilizarse como medio para imponer las obligaciones de servicio público a las que se refiere el citado artículo.

25 Es preciso recordar, en segundo lugar, que la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado (LCEur 1986, 8), sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado miembro de acogida. Además, para que esté justificada de tal modo, la normativa nacional en cuestión deberá ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse, en este sentido, las sentencias Säger [TJCE 1991, 258], antes citada, apartado 15; de 31 de marzo de 1993 [TJCE 1993, 41], Kraus, C-19/92, Rec. pg. I-1663, apartado 32; de 30 de noviembre de 1995 [TJCE 1995, 212], Gebhard, C-55/94, Rec. pg. I-4165, apartado 37, y Guiot [TJCE 1996, 60], antes citada, apartados 11 y 13).

26 Hay que examinar, por tanto, si puede estar justificado el establecimiento de un régimen de autorización administrativa previa como medio para imponer obligaciones de servicio público.

27 Procede señalar a este respecto, en primer lugar, que no puede negarse que el objetivo perseguido, a saber, garantizar la suficiencia de los servicios regulares de transporte marítimo con destino u origen en islas y entre islas, responde a un interés público legítimo.

28 En efecto, por una parte, la posibilidad de imponer obligaciones de servicio público para el cabotaje marítimo insular y entre islas ha sido reconocida expresamente por el artículo 4 del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761). Por otra parte, el Tratado [RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695], en su versión modificada por el Tratado de Amsterdam [RCL 1999, 1205 y LCEur 1997, 3620], tiene en cuenta, en las condiciones que en él se establecen, la especificidad de las regiones insulares, como se desprende de los artículos 158 CE, párrafo segundo, y 299 CE, apartado 2. Dicha especificidad ha sido destacada igualmente por la Declaración núm. 30 sobre las regiones insulares, aneja al Acta final del Tratado de Amsterdam.

29 No obstante, no puede deducirse de dichas disposiciones que todos los servicios de cabotaje marítimo insular o entre islas dentro de un Estado miembro deban considerarse, a causa de la insularidad, servicios públicos.

30 De ahí que se plantee, en segundo lugar, la cuestión de la necesidad de un régimen de autorización administrativa previa para alcanzar el objetivo perseguido.

31 A este respecto, hay que señalar, por un lado, que la exigencia de obligaciones de servicio público tiene por objeto garantizar la suficiencia de servicios de transporte regular con destino u origen en islas y entre islas, como precisa el noveno considerando del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761).

32 Además, el artículo 2, punto 4, del citado Reglamento (LCEur 1992, 3761) ha definido las obligaciones de servicio público como aquellas que el armador comunitario en cuestión no asumiría, o no lo haría en la

misma medida ni en las mismas condiciones, si considerara su propio interés comercial.

33 Por otra parte, el contrato de servicio público, previsto en el artículo 4 del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761), ha sido expresamente definido por el artículo 2, punto 3, como un contrato celebrado a fin de ofrecer al público servicios de transporte suficientes.

34 De lo antedicho se deduce que la aplicación de un régimen de autorización administrativa previa como medio para imponer obligaciones de servicio público presupone que las autoridades nacionales competentes hayan podido, en primer lugar, comprobar, en trayectos concretos, la insuficiencia de los servicios regulares de transporte en el caso de que su prestación se dejase únicamente en manos de las fuerzas del mercado. Dicho de otro modo, deberá poder demostrarse la existencia de una necesidad real de servicio público.

35 Por otro lado, para que pueda estar justificado un régimen de autorización administrativa previa, ha de demostrarse asimismo que dicho régimen es necesario para poder imponer obligaciones de servicio público y que es proporcionado respecto al fin perseguido, de forma que no podría alcanzarse el mismo objetivo con medidas menos restrictivas de la libre circulación de servicios, en particular, mediante un sistema de declaraciones «a posteriori» (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de diciembre de 1995 [TJCE 1995, 231], Sanz de Lera y otros, asuntos acumulados C-163/94, C-165/94 y C-250/94, Rec. pg. I-4821, apartados 23 a 28).

36 A este respecto, no puede descartarse que la autorización administrativa previa sea en sí misma un medio adecuado que permita concretar el contenido de las obligaciones de servicio público que deben imponerse a un armador individual teniendo en cuenta su situación concreta o controlar previamente la aptitud de un armador para cumplir dichas obligaciones.

37 Sin embargo, el referido régimen no puede legitimar un comportamiento discrecional de las autoridades nacionales que prive de eficacia a las disposiciones comunitarias y, en particular, a las relativas a una libertad fundamental como la que es objeto del procedimiento principal (véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de febrero de 1995 [TJCE 1995, 16], Bordessa y otros, asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93, Rec. pg. I-361, apartado 25, y Sanz de Lera y otros [TJCE 1995, 231], antes citada, apartado 25).

38 Por consiguiente, para que un régimen de autorización administrativa previa esté justificado, aun cuando introduzca una excepción a una libertad fundamental, debe, en cualquier caso, basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano por las empresas interesadas, de forma que queden establecidos los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales, con el fin de que ésta no pueda utilizarse de manera arbitraria. De ahí que la naturaleza y el alcance de las obligaciones de servicio público que vayan a imponerse mediante un régimen de autorización administrativa previa deban precisarse de antemano a las empresas de que se trate. Además, cualquier persona afectada por una medida restrictiva basada en dicha excepción debe poder disponer de un medio de impugnación jurisdiccional.

39 Incumbe al órgano jurisdiccional remitente examinar y determinar si el régimen de autorización administrativa previa objeto de controversia en el litigio del que conoce cumple tales requisitos y criterios.

40 Habida cuenta de lo antedicho, procede responder a la primera cuestión que las disposiciones del artículo 4, en relación con el artículo 1, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) únicamente permiten someter la prestación de servicios regulares de cabotaje marítimo con destino u origen en islas o entre islas a la obtención de una autorización administrativa previa si:

-puede demostrarse la existencia de una necesidad real de servicio público, debida a la insuficiencia de los servicios regulares de transporte en una situación de libre competencia;

-se demuestra asimismo que dicho régimen de autorización administrativa previa es necesario y proporcionado al objetivo perseguido;

-el referido régimen se basa en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano por las empresas interesadas.

Sobre la segunda cuestión

41 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide, en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, si el otorgamiento y el mantenimiento de una autorización administrativa previa pueden condicionarse al cumplimiento de determinados requisitos, como el estar al corriente del pago de deudas tributarias o de Seguridad Social, distintos de los enumerados en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761).

42 A este respecto, ANALIR y otros, apoyados por el Gobierno noruego, alegan que la obligación de estar al corriente del pago de las deudas tributarias o de Seguridad Social nada tiene que ver, específicamente, con el tráfico marítimo objeto de la autorización administrativa previa. Además, dicha obligación no está comprendida entre las obligaciones de servicio público contempladas en el artículo 4, apartado 2, del citado Reglamento (LCEur 1992, 3761). De ello deducen que una legislación nacional que condicione el otorgamiento y el mantenimiento de una autorización administrativa previa al cumplimiento de requisitos distintos de los enumerados en el Reglamento núm. 3577/92 es una medida nacional que constituye una nueva restricción de la libertad efectivamente lograda, en el sentido del artículo 62 del Tratado CE (LCEur 1986, 8) (derogado por el Tratado de Amsterdam [RCL 1999, 1205 y LCEur 1997, 3620]), y que es contraria, por tanto, al Tratado CE.

43 El Gobierno español considera que los requisitos conforme a los cuales debe estarse al corriente del pago de las deudas tributarias o de Seguridad Social, exigidos por el artículo 6 del Real Decreto 1466 (RCL 1997, 2270), constituyen requisitos generales para la concesión de la autorización administrativa previa y no son «obligaciones de servicio público» en el sentido del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761). Por consiguiente, a su juicio, dicha disposición no se extralimita respecto de lo exigido en el artículo 4, apartado 2, del referido Reglamento y es compatible, por ende, con el Derecho comunitario.

44 La Comisión, por su parte, alega que los requisitos mencionados en el artículo 6 del Real Decreto 1466 (RCL 1997, 2270) pueden considerarse comprendidos en la referencia a la «capacidad de prestación del servicio» a que se refiere el artículo 4, apartado 2, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761). En efecto, dicho concepto incluye no sólo la capacidad económica del armador comunitario, sino también su capacidad financiera.

45 Con carácter preliminar, hay que recordar que de la respuesta a la primera cuestión se desprende que la exigencia por los Estados miembros de obligaciones de servicio público para determinados servicios de cabotaje marítimo, impuestas mediante una autorización administrativa previa, puede ser compatible con el Derecho comunitario, en la medida en que se cumplan determinados requisitos.

46 Para el caso de que así fuera, el órgano jurisdiccional remitente desea fundamentalmente saber, mediante su segunda cuestión, si un Estado miembro está autorizado, cuando tiene previsto imponer obligaciones de servicio público para el cabotaje marítimo con destino u origen en islas o entre islas, a supeditar la concesión de una autorización relativa a dicho servicio al cumplimiento del requisito de que el armador esté al corriente del pago de sus deudas tributarias o de Seguridad Social.

47 Procede recordar a este respecto que las obligaciones de servicio público que pueden imponerse con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) se refieren a los requisitos relativos a los puertos a los que se debe prestar el servicio, a la regularidad, la continuidad, la frecuencia, la capacidad de prestación del servicio, las tarifas practicadas y a la tripulación del buque. Entre dichas exigencias no aparece expresamente mencionado ningún requisito según el cual el armador deba estar al corriente del pago de sus deudas tributarias o de Seguridad Social. Es cierto que tal requisito, considerado aisladamente, no puede calificarse como obligación de servicio público.

48 No obstante, cuando se imponen a los armadores comunitarios obligaciones de servicio público para el cabotaje marítimo mediante una autorización administrativa previa, puede considerarse que el control efectuado por un Estado miembro para comprobar si dichos armadores están al corriente del pago de sus deudas tributarias o de Seguridad Social constituye una de las exigencias comprendidas dentro del concepto de «capacidad de prestación del servicio», mencionado en el artículo 4, apartado 2, del citado Reglamento (LCEur 1992, 3761).

49 En efecto, en el caso de que un armador comunitario esté sometido a determinadas obligaciones de servicio público, como la regularidad del servicio de cabotaje marítimo que debe prestarse, la circunstancia de que dicho armador se encuentre en una situación financiera precaria -de la que el impago de sus deudas tributarias o de Seguridad Social podría ser un indicio- puede demostrar que, a más o menos largo plazo, no va a ser capaz de realizar las prestaciones de servicio público que se le imponen.

50 De ello se deduce que el Estado miembro puede examinar la solvencia de un armador comunitario, que cumple obligaciones de servicio público en el ámbito del cabotaje marítimo, para comprobar la capacidad financiera de dicho armador para prestar los servicios que se le encomiendan, exigiendo que esté al corriente del pago de sus deudas tributarias o de Seguridad Social. Obviamente dicho requisito debe aplicarse de forma no discriminatoria.

51 Procede, pues, responder a la segunda cuestión que el Derecho comunitario no se opone a la facultad de un Estado miembro de incluir entre los requisitos para el otorgamiento y el mantenimiento de una autorización administrativa previa, como medio para imponer obligaciones de servicio público a un armador comunitario, un requisito que permita evaluar su solvencia, como la exigencia de que esté al corriente del pago de sus deudas tributarias o de Seguridad Social, proporcionando así al referido Estado miembro la posibilidad de controlar la «capacidad de prestación del servicio» de dicho armador, siempre y cuando tal requisito se aplique de forma no discriminatoria.

Sobre la tercera cuestión

52 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si el artículo 4, apartado 1, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) debe interpretarse en el sentido de que permite que, en relación con una misma línea o trayecto marítimo, un Estado miembro imponga a unas empresas navieras obligaciones de servicio público y, simultáneamente, celebre con otras contratos de servicio público, en el sentido del artículo 2, punto 3, del citado Reglamento, para la realización del mismo tráfico regular con destino u origen en islas o entre islas.

53 Por lo que respecta a la redacción de esta última cuestión, procede señalar, con carácter preliminar, que hay un claro error de mecanografía. La alusión que se hace en dicha cuestión al «apartado 3 del artículo 1» del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) debe entenderse referida al «punto 3 del artículo 2» de dicho Reglamento, ya que la primera disposición no es relevante a efectos de la respuesta a la citada cuestión. Además, el artículo 1 del referido Reglamento carece de apartado 3.

54 En relación con esta cuestión, ANALIR y otros alegan fundamentalmente que la celebración de un contrato de servicio público o la imposición de obligaciones de servicio público a los operadores económicos, en virtud del artículo 4 del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761), es una facultad de elección entre dos opciones reservadas a los Estados miembros, que no pueden acumularse. La existencia de un «contrato de servicio público» que cubra determinadas líneas y la imposición de «obligaciones de servicio público» a otros operadores económicos que efectúen los mismos trayectos son, a su juicio, contradictorias y constituyen una distorsión de la libre competencia en el sentido de las disposiciones del Tratado (LCEur 1986, 8) sobre la materia.

55 Más concretamente, ANALIR y otros señalan que el operador que celebra con las autoridades competentes un «contrato de servicio público» recibe, al contrario que el resto de los operadores, subvenciones específicas por los servicios de transporte prestados. Según ANALIR y otros, si a ello se añade la circunstancia de que los operadores que suscriben dicho «contrato de servicio público» son o bien operadores públicos o bien detentadores de antiguos monopolios, la situación resultante constituye una infracción del artículo 90, apartado 1, del Tratado CE (LCEur 1986, 8) (actualmente artículo 86 CE [RCL 1999, 1205 ter y LCEur 1997, 3695], apartado 1) por discriminación y falseamiento de las reglas de la libre competencia.

56 El Gobierno español considera, en cambio, que las dos formas posibles de prestación de servicios de cabotaje marítimo, a saber, el «contrato de servicio público» y las «obligaciones de servicio público», mencionadas en el artículo 4 del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761), se pueden utilizar simultáneamente. En efecto, a su juicio, los dos sistemas que permiten garantizar la prestación del servicio público, a saber, la celebración de un contrato o la exigencia de obligaciones de servicio público impuestas al armador, tienen finalidades muy diferentes. Según el citado Gobierno, el Estado miembro impone obligaciones de servicio público con el fin de garantizar un mínimo en la prestación de determinado servicio público. Podría, en su caso, complementar dicho régimen mediante la celebración de un contrato.

57 El Gobierno francés, cuyas observaciones escritas se limitan a esta tercera cuestión, apoya la argumentación del Gobierno español. En efecto, considera que los criterios que determinan la utilización del contrato de servicio público o de las obligaciones de servicio público son diferentes y, por tanto, ambas formas pueden utilizarse simultáneamente en una misma línea, con independencia de la que se haya establecido en primer lugar.

58 El Gobierno noruego matizó en la vista sus observaciones escritas, señalando que cada Estado miembro debería determinar, en primer lugar, qué nivel de servicios de cabotaje marítimo desea obtener en su territorio para todas o algunas de las líneas de cabotaje marítimo con destino u origen en islas o entre islas. En segundo lugar, habría de examinar si, sin intervención de la autoridad pública, el mercado puede por sí sólo alcanzar dicho nivel en las líneas o trayectos cubiertos. De no ser así, el Estado miembro debería, por último, verificar si la exigencia de obligaciones de servicio público impuestas a determinados armadores comunitarios puede garantizar el nivel de servicios de cabotaje marítimo que él desea. Unicamente en el caso de que tal nivel no pudiera garantizarse mediante las obligaciones de servicio público impuestas a los referidos armadores podría recurrir el Estado miembro al medio consistente en celebrar un contrato de servicio público con uno de ellos.

59 Por su parte, la Comisión estima que nada excluye, en principio, que un Estado miembro decida imponer obligaciones de servicio público de forma general y celebrar un contrato de servicio público para una o varias de las líneas sometidas a tales obligaciones con el fin de garantizar un nivel de servicio suficiente. No obstante, en el caso de que se utilicen simultáneamente ambas formas, la Comisión considera que el nivel de obligaciones de servicio público debería ser el menor posible, a fin de no provocar obstáculos que pudieran ocasionar distorsiones en la competencia.

60 A este respecto, hay que señalar que el propio tenor literal del artículo 4, apartado 1, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) no permite responder a la cuestión de si las dos formas de prestación del servicio público previstas en dichas disposiciones, a saber, el contrato de servicio público o la exigencia de obligaciones de servicio público impuestas a los armadores, pueden ser utilizadas por los Estados miembros simultáneamente o sólo de forma alternativa.

61 Además, debe recordarse que las dos formas citadas pretenden alcanzar el mismo objetivo, a saber, garantizar un nivel suficiente de servicios de transporte marítimo regular con destino u origen en islas o entre islas, como indica el noveno considerando del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761).

62 Sin embargo, es necesario precisar que tanto la naturaleza como la intensidad de ambas formas son diferentes.

63 En efecto, procede señalar, por un lado, que la utilización de la vía contractual permite a la autoridad pública conseguir que el armador se comprometa a prestar los servicios de transporte establecidos en las cláusulas del contrato. Por otro lado, el armador únicamente se sentiría, en principio, vinculado por dichas cláusulas si el Estado miembro se comprometiera a concederle una contrapartida, como, por ejemplo, una compensación económica.

64 Por el contrario, en el caso de que se impusieran obligaciones de servicio público no recogidas en un contrato, el armador mantiene en principio su libertad de renunciar a prestar los servicios de transporte de que se trate. Únicamente en el caso de que quisiera prestarlos, deberá hacerlo cumpliendo las obligaciones impuestas. Por otra parte, esta forma podría también combinarse con un régimen de compensación económica con arreglo al artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761), como lo demuestra la normativa española controvertida en el procedimiento principal.

65 Así pues, de la comparación de las características de ambas formas de prestación del servicio de cabotaje marítimo se desprende que la forma contractual proporciona al Estado más garantías de que el servicio se prestará efectivamente. Además, como señaló justificadamente el Gobierno español, la vía contractual permite garantizar que, en caso de denuncia del contrato, el prestador siga prestando el servicio hasta la celebración de un nuevo contrato, entendiéndose que dicha garantía normalmente sólo se obtendrá a cambio de una contrapartida.

66 Habida cuenta de las características de las dos modalidades de que se trata y de su finalidad, no existen razones para descartar que se utilicen de manera simultánea para un mismo trayecto o una misma línea de transporte con el fin de garantizar cierto nivel de servicio público. En efecto, por los motivos indicados por el Abogado General en los puntos 109 a 111 de sus conclusiones, en el caso de que el nivel de servicio alcanzado, incluso después de que se hayan impuesto obligaciones de servicio público a los armadores, no se considerase suficiente o cuando siguieran existiendo lagunas concretas, la prestación de servicios complementaria podría garantizarse mediante la celebración de un contrato de servicio público, como prevé la normativa española.

67 Por consiguiente, si bien el Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) y más concretamente su

artículo 4, no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el procedimiento principal, que permite recurrir a la modalidad del contrato de servicio público en el caso de que las obligaciones de servicio público impuestas al armador para una determinada línea o un trayecto de servicios regulares de transporte de cabotaje marítimo con destino u origen en islas o entre islas resultasen inadecuadas para garantizar un nivel suficiente de transporte, tal aplicación simultánea de ambas modalidades en un caso determinado sólo será compatible con el Derecho comunitario si se cumplen varios requisitos concretos.

68 A este respecto, hay que recordar, en primer lugar, que del apartado 34 de la presente sentencia se desprende que los Estados miembros únicamente pueden imponer obligaciones de servicio público a los armadores comunitarios cuando pueda demostrarse que existe una necesidad real de servicio público. La misma conclusión se impone para el supuesto de la celebración de un contrato de servicio público. Una posible combinación de ambas modalidades por lo que respecta a una misma línea o a un mismo trayecto sólo estará justificada si se cumple igualmente este requisito.

69 En segundo lugar, según se desprende también del artículo 4, apartados 1 y 2, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761), toda aplicación simultánea de ambas formas deberá hacerse sin discriminar a ningún armador comunitario.

70 En tercer lugar, al tratarse de un obstáculo a la libre prestación de servicios de cabotaje marítimo, una posible aplicación simultánea de ambas formas deberá respetar el principio de proporcionalidad para estar justificada y ser compatible con el artículo 4, apartados 1 y 2, en relación con el artículo 1 del citado Reglamento (LCEur 1992, 3761). Dicho de otro modo, la combinación de ambas formas de prestación de los citados servicios deberá ser adecuada para garantizar un nivel suficiente de éstos y no implicar efectos restrictivos de la libre prestación de servicios de cabotaje marítimo que vayan más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

71 Procede, pues, responder a la tercera cuestión que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) debe interpretarse en el sentido de que permite que, en relación con una misma línea o un mismo trayecto marítimo, un Estado miembro imponga obligaciones de servicio público a unas empresas navieras y celebre simultáneamente con otras empresas contratos de servicio público con arreglo al artículo 2, punto 3, del citado Reglamento, para la realización del mismo tráfico regular con destino u origen en islas o entre islas, siempre y cuando pueda demostrarse la existencia de una necesidad real de servicio público y en la medida en que dicha aplicación simultánea se haga de forma no discriminatoria y esté justificada con respecto al objetivo de interés público perseguido.

Costas

72 Los gastos efectuados por los Gobiernos español, helénico, francés y noruego, así como por la Comisión, 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,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Tribunal Supremo mediante auto de 12 de mayo de 1999, declara:

1) Las disposiciones del artículo 4, en relación con el artículo 1, del Reglamento (CEE) núm. 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992 (LCEur 1992, 3761), por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo), únicamente permiten someter la prestación de servicios regulares de cabotaje marítimo con destino u origen en islas o entre islas a la obtención de una autorización administrativa previa si:

-puede demostrarse la existencia de una necesidad real de servicio público, debida a la insuficiencia de los servicios regulares de transporte en una situación de libre competencia;

-se demuestra asimismo que dicho régimen de autorización administrativa previa es necesario y proporcionado al objetivo perseguido;

-el referido régimen se basa en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano por las empresas interesadas.

2) El Derecho comunitario no se opone a la facultad de un Estado miembro de incluir entre los requisitos para el otorgamiento y el mantenimiento de una autorización administrativa previa, como medio para imponer obligaciones de servicio público a un armador comunitario, un requisito que permita evaluar su solvencia, como la exigencia de que esté al corriente del pago de sus deudas tributarias o de Seguridad Social, proporcionando así al referido Estado miembro la posibilidad de controlar la «capacidad de prestación del servicio» de dicho armador, siempre y cuando tal requisito se aplique de forma no discriminatoria.

3) El artículo 4, apartado 1, del Reglamento núm. 3577/92 (LCEur 1992, 3761) debe interpretarse en el sentido de que permite que, en relación con una misma línea o un mismo trayecto marítimo, un Estado miembro imponga obligaciones de servicio público a unas empresas navieras y celebre simultáneamente con otras empresas contratos de servicio público con arreglo al artículo 2, punto 3, del citado Reglamento, para la realización del mismo tráfico regular con destino u origen en islas o entre islas, siempre y cuando pueda demostrarse la existencia de una necesidad real de servicio público y en la medida en que dicha aplicación simultánea se haga de forma no discriminatoria y esté justificada con respecto al objetivo de interés público perseguido.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Wathelet

Edward Jann Sevón

Schintgen

Macken Colneric von Bahr

Timmermans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de febrero de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G. C. Rodríguez Iglesias