



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 26 de septiembre de 2013*

«Artículos 49 TFUE y 56 TFUE — Libertad de establecimiento — Salud pública — Ópticos — Normativa regional que supedita el establecimiento de nuevas ópticas a una autorización — Límites demográficos y geográficos — Justificación — Idoneidad para alcanzar el objetivo que se persigue — Coherencia — Proporcionalidad»

En el asunto C-539/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Italia) mediante resolución de 13 de julio de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de octubre de 2011, en el procedimiento entre

Ottica New Line di Accardi Vincenzo

y

Comune di Campobello di Mazara,

con intervención de:

Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c.,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský (Ponente), U. Löhmus y M. Safjan y la Sra. A. Prechal, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y T. Müller, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. S. Martínez-Lage Sobredo, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. C. Wissels y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: italiano.

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. I. Rogalski y la Sra. D. Recchia, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de enero de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.
- 2 Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre Ottica New Line di Accardi Vincenzo (en lo sucesivo, «Ottica New Line») y el Comune di Campobello di Mazara (Italia), en relación con la decisión de éste de autorizar a Fotottica Media Visione di Luppino Natale Fabrizio e C. s.n.c. (en lo sucesivo, «Fotottica») a ejercer con carácter permanente la actividad de óptico en el territorio de ese municipio.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor del considerando 22 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376, p. 36):

«La exclusión de los servicios sanitarios del ámbito de aplicación de la presente Directiva debe abarcar los servicios sanitarios y farmacéuticos prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud cuando estas actividades están reservadas a profesiones reguladas en el Estado miembro en que se presta el servicio.»

- 4 El artículo 1, apartado 1, de esta Directiva preceptúa lo siguiente:

«En la presente Directiva se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios.»

- 5 El artículo 2, apartado 2, letra f), de la citada Directiva dispone lo siguiente:

«La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

[...]

- f) los servicios sanitarios, prestados o no en establecimientos sanitarios, independientemente de su modo de organización y de financiación a escala nacional y de su carácter público o privado».
- 6 En el capítulo III de la misma Directiva, relativo a la libertad de establecimiento de los prestadores, figura el artículo 15, apartado 2, a cuyo tenor los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores. Según el apartado 3 de dicha disposición, los Estados miembros comprobarán que tales requisitos cumplen las condiciones de no discriminación, de necesidad y de proporcionalidad.

Derecho italiano

- 7 El artículo 1 de la legge regionale n. 12 «Disciplina dell'esercizio dell'attività di ottico e modifica alla legge regionale 22 febbraio 1999, n. 28» (Ley regional n° 12, por la que se regula el ejercicio de la actividad de óptico y se modifica la Ley regional de 22 de febrero de 1999), de 9 de julio de 2004 (*Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana* n° 30, de 16 de julio de 2004; en lo sucesivo, «Ley regional n° 12/2004»), estipula lo siguiente:

«1. A efectos de la concesión de la autorización para el ejercicio de la actividad de óptico por la autoridad municipal competente, además de la inscripción en el correspondiente registro especial mencionado en el artículo 71 de la Ley regional n° 25 de 1 de septiembre de 1993, se tendrá en cuenta la relación entre residentes y establecimientos de óptica, al objeto de garantizar una distribución racional de la oferta en el territorio. Dicha relación se fija en un establecimiento de óptica por cada módulo de población de 8.000 residentes. La distancia entre un establecimiento y otro no deberá ser inferior a 300 metros. Estos límites no se aplicarán a los establecimientos que se trasladen de un local arrendado a un local en propiedad o que se vean obligados a trasladarse por desahucio o por otros motivos de fuerza mayor. Lo anterior no afectará a las autorizaciones concedidas antes de la entrada en vigor de la presente Ley.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando existan necesidades territoriales demostradas, la autoridad municipal competente procederá a la concesión de la correspondiente autorización o a la transmisión de una autorización existente, tras haber recabado el dictamen obligatorio de la comisión provincial de la Cámara de Comercio mencionado en el artículo 8 del Reglamento de desarrollo del artículo 71 de la Ley regional n° 25 de 1 de septiembre de 1993, adoptado mediante el Decreto Presidencial n° 64 de 1 de junio de 1995.

3. En los municipios cuya población residente no supere los 8.000 habitantes, la autoridad municipal competente podrá conceder, sin el dictamen de la comisión mencionado en el apartado 2, hasta un máximo de dos autorizaciones. Lo anterior no afectará a las solicitudes presentadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 8 Mediante resolución de 18 de diciembre de 2009, el Comune di Campobello di Mazara autorizó a Fotottica a establecer una óptica en su territorio municipal.
- 9 Consta que esta resolución fue concedida vulnerando el artículo 1, apartado 1, de la Ley regional n° 12/2004, por cuanto el establecimiento de la óptica no respetaba los preceptivos límites de densidad demográfica y de distancia mínima entre las ópticas, tal como se prevén en dicha disposición.
- 10 La citada resolución fue impugnada por Ottica New Line ante el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, el cual, mediante resolución de 18 de marzo de 2010, desestimó el recurso tras declarar inaplicable el artículo 1, apartado 1, de la Ley regional n° 12/2004, al considerar que dicho artículo era incompatible con el Derecho de la Unión.
- 11 Ottica New Line interpuso recurso de apelación contra la resolución del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ante el órgano jurisdiccional remitente. Éste alberga dudas acerca de si debe aplicarse a las solicitudes de establecimiento de ópticas los principios deducidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 1 de junio de 2010, Blanco Pérez y Chao Gómez (C-570/07 y C-571/07, Rec. p. I-4629). En efecto, el Tribunal de Justicia declaró en esa sentencia que el Derecho de la Unión no se opone, en principio, a una normativa nacional que supedita el establecimiento de nuevas farmacias a límites de densidad demográfica y de distancia entre las farmacias, ya que tales límites

pueden propiciar una distribución equilibrada de las farmacias en el territorio nacional, garantizando así al conjunto de la población un acceso apropiado al servicio farmacéutico y, por consiguiente, pueden aumentar la seguridad y la calidad del abastecimiento de medicamentos a la población.

- 12 Según el órgano jurisdiccional remitente, es indiscutible que la profesión de óptico está sometida, en mayor medida que la de farmacéutico, a consideraciones comerciales. Por otro lado, a su juicio, no cabe excluir totalmente que la instauración y el mantenimiento de un régimen particular de distribución territorial de ópticas pueda tener un interés análogo, en términos de protección de la salud pública. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que se puede temer que, a falta de cualquier normativa, las ópticas acaben concentrándose en las localidades que se consideren más rentables, en detrimento de las localidades menos favorecidas desde este punto de vista, que por ello terminarán adoleciendo de un número insuficiente de ópticos.
- 13 En estas circunstancias, el Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión en materia de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios en el sentido de que se ajusta a una razón imperiosa de interés general, vinculada a la exigencia de proteger la salud humana, una normativa interna –en el caso de autos, el artículo 1 de la Ley [regional n° 12/2004]– que supedita la ubicación de los establecimientos de óptica en el territorio de un Estado miembro (en el caso de autos, en una parte de dicho territorio) a límites de densidad demográfica y de distancia entre los establecimientos, límites que en abstracto constituirían una violación de las libertades fundamentales antes citadas?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior: en virtud del Derecho de la Unión, ¿han de considerarse adecuados a la consecución del objetivo relativo a la citada razón imperiosa de interés general el límite de densidad demográfica (un establecimiento por cada 8.000 residentes) y el límite de distancia (300 metros entre un establecimiento y otro), regulados en la Ley [regional n° 12/2004] para la ubicación de los establecimientos de óptica en el territorio regional?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: en virtud del Derecho de la Unión, ¿son proporcionados, es decir, no excesivos respecto a la consecución del objetivo relativo a la citada razón imperiosa de interés general, el límite de densidad demográfica (un establecimiento por cada 8.000 residentes) y el límite de distancia (300 metros entre un establecimiento y otro), regulados en la Ley [regional n° 12/2004] para la ubicación de los establecimientos de óptica en el territorio regional?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 14 Mediante tales cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si el Derecho de la Unión se opone a una normativa regional, como la que es objeto del litigio principal, que impone límites a la concesión de autorizaciones de establecimiento de nuevas ópticas, al disponer que:
- en cada zona geográfica sólo podrá establecerse, en principio, una óptica por cada módulo de 8.000 habitantes, y
 - cualquier nueva óptica deberá respetar, en principio, una distancia mínima de 300 metros con respecto a las ópticas ya existentes.

Observaciones preliminares

- 15 Procede señalar en primer lugar que, si bien el órgano jurisdiccional remitente se refiere en las cuestiones prejudiciales tanto a las normas del Derecho de la Unión en materia de libre prestación de servicios como a aquéllas relativas a la libertad de establecimiento, la normativa de que se trata debe apreciarse a la luz únicamente de las normas relativas a la libertad de establecimiento.
- 16 En efecto, la normativa que es objeto del litigio principal regula solamente los requisitos de establecimiento de los ópticos en una parte del territorio italiano, con la perspectiva de una participación estable y continua de estos profesionales en la vida económica de ese Estado miembro. En tales circunstancias, las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios, que son de aplicación únicamente en caso de que no lo sean las relativas a la libertad de establecimiento, no son pertinentes (véase, por analogía, la sentencia de 11 de marzo de 2010, *Attanasio Group*, C-384/08, Rec. p. I-2055, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 17 En segundo lugar, es preciso subrayar que la Directiva 2006/123 no es aplicable en el presente asunto, aunque regule la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios procedentes de otros Estados miembros y a pesar de que se refiera a ella el órgano jurisdiccional remitente.
- 18 En efecto, del artículo 2, apartado 2, letra f), de la Directiva 2006/123, interpretado a la luz del considerando 22 de la propia Directiva, resulta que la misma no se aplica a los servicios sanitarios prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud cuando estas actividades están reservadas a una profesión sanitaria regulada en el Estado miembro en que se presta el servicio.
- 19 Pues bien, por una parte, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la intervención de los ópticos puede limitar determinados riesgos para la salud y garantizar así la protección de la salud pública (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de diciembre de 2010, *Ker-Optika*, C-108/09, Rec. p. I-12213, apartado 64).
- 20 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente indica que los ópticos de que se trata en el asunto principal no sólo proporcionan, controlan y adaptan los medios de corrección de las deficiencias visuales, sino que también pueden corregir ellos mismos deficiencias visuales, utilizando medios de corrección óptica, o actuar con el fin de prevenir trastornos de la vista. Pues bien, tal como señaló el Abogado General en los puntos 20 y 21 de sus conclusiones, en caso de que el óptico esté autorizado para realizar exámenes de la visión, medir la agudeza visual, definir y controlar la corrección visual necesaria, detectar problemas de visión y tratar sus deficiencias utilizando medios de corrección óptica, aconsejar a los clientes a este respecto y orientarles en relación con especialistas en oftalmología, el óptico ejerce una actividad en el ámbito de la protección de la salud pública. En cambio, cuando el óptico ejerce determinadas actividades de orden técnico, como la preparación de monturas o la reparación de gafas, y vende productos que no están relacionados propiamente hablando con el tratamiento de trastornos de la vista, como gafas de sol sin lentes correctoras o productos de mantenimiento, ejerce una actividad comercial que nada tiene que ver con la protección de la salud pública.
- 21 Además, el órgano jurisdiccional remitente señala que, en Italia, la actividad de óptico es una profesión regulada.
- 22 En estas circunstancias, conforme al artículo 2, apartado 2, letra f), de la Directiva 2006/123, quedan excluidas del ámbito de aplicación de ésta las actividades de los ópticos de que se trata en el asunto principal.

- 23 De ello se infiere que las restricciones controvertidas en el litigio principal deben examinarse únicamente a la luz de su compatibilidad con el Tratado FUE, y más concretamente con el artículo 49 de éste.
- 24 En tercer lugar, procede recordar que, con arreglo al artículo 168 TFUE, apartado 7, tal como se interpreta en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Derecho de la Unión no afecta a la competencia de los Estados miembros para adoptar disposiciones destinadas a organizar servicios sanitarios. Sin embargo, en el ejercicio de esta competencia, los Estados miembros deben respetar el Derecho de la Unión, especialmente las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libertad de establecimiento, que les prohíben introducir o mantener restricciones injustificadas al ejercicio de esa libertad en el ámbito de la asistencia sanitaria (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros, C-171/07 y C-172/07, Rec. p. I-4171, apartado 18, y Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 43).

Sobre la existencia de una restricción a la libertad de establecimiento

- 25 Según jurisprudencia reiterada, constituye una restricción en el sentido del artículo 49 TFUE cualquier medida nacional que, aun cuando sea aplicable sin discriminación por razón de la nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales de la Unión, de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado (sentencias de 21 de abril de 2005, Comisión/Grecia, C-140/03, Rec. p. I-3177, apartado 27, y Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 53).
- 26 Pertenece a esta categoría, en particular, una normativa nacional que supedita el establecimiento de un prestador de servicios de otro Estado miembro a la expedición de una autorización previa, ya que puede entorpecer el ejercicio, por ese prestador, de la libertad de establecimiento, impidiéndole desarrollar libremente sus actividades a través de un establecimiento permanente. En efecto, por una parte, dicho prestador de servicios podría verse obligado a soportar las cargas administrativas y financieras adicionales que implica cada expedición de tal autorización. Por otra, el sistema de autorización previa excluye del ejercicio de una actividad por cuenta propia a los operadores económicos que no responden a exigencias predeterminadas cuya observancia condiciona la expedición de esa autorización (sentencias de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartados 34 y 35, y Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 54).
- 27 Por otro lado, una normativa nacional constituye una restricción cuando sujeta el desarrollo de una actividad a un requisito relacionado con las necesidades económicas o sociales que esa actividad debe satisfacer, dado que tiende a limitar el número de prestadores de servicios (sentencias antes citadas Hartlauer, apartado 36, y Blanco Pérez y Chao Gómez, apartado 55).
- 28 Por lo que se refiere al litigio principal, debe señalarse, en primer lugar, que la Ley regional nº 12/2004 supedita el establecimiento de una nueva óptica a la concesión de una autorización administrativa previa.
- 29 En segundo lugar, tal normativa tiene en cuenta la relación entre la densidad de población y el número de ópticas, con el fin de garantizar una distribución racional de la oferta en el territorio correspondiente. Al autorizar solamente el establecimiento de un número limitado de ópticas en el territorio correspondiente, dicha normativa restringe por tanto el acceso de los ópticos al ejercicio de su actividad económica en ese territorio.
- 30 En tercer lugar, la normativa que es objeto del litigio principal puede impedir a los ópticos elegir libremente el lugar en el que desean ejercer su actividad independiente en la medida en que los candidatos al establecimiento de una óptica tienen que respetar una distancia mínima de 300 metros con respecto a las ópticas ya existentes.

- 31 Así pues, tales normas entorpecen y hacen menos atractivo el ejercicio, por parte de ópticos de otros Estados miembros, de su actividad en el territorio italiano mediante un establecimiento permanente.
- 32 En consecuencia, una normativa regional como la que es objeto del litigio principal constituye una restricción a la libertad de establecimiento a efectos del artículo 49 TFUE.

Sobre la justificación de la restricción a la libertad de establecimiento

- 33 Según jurisprudencia consolidada, las restricciones a la libertad de establecimiento que sean aplicables sin discriminación por razón de nacionalidad pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo (sentencias antes citadas Hartlauer, apartado 44, y Apothekerkammer des Saarlandes y otros, apartado 25).
- 34 A este respecto, del artículo 52 TFUE, apartado 1, se desprende que determinadas restricciones a la libertad de establecimiento pueden estar justificadas por el objetivo general relativo a la protección de la salud pública (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Hartlauer, apartado 46, y Apothekerkammer des Saarlandes y otros, apartado 27).
- 35 Por otro lado, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que este objetivo general puede concretarse en garantizar una distribución equilibrada de prestadores de servicios sanitarios en el territorio nacional (véase, en este sentido, la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartados 64, 70 y 78).
- 36 A fin de alcanzar un objetivo de esta naturaleza, el establecimiento de tales prestadores de servicios, como las farmacias, puede ser objeto de una planificación. Ésta puede consistir, en particular, en una autorización previa para la instalación de una farmacia, cuando la planificación resulte indispensable para colmar posibles lagunas en el acceso a las prestaciones sanitarias y para evitar una duplicidad de estructuras, de modo que se garantice una asistencia sanitaria adaptada a las necesidades de la población, que cubra la totalidad del territorio y que tenga en cuenta las regiones geográficamente aisladas o que de alguna otra manera se hallan en una situación desventajosa (véase, en este sentido, la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 70).
- 37 Estos principios resultan aplicables al establecimiento de una óptica en la medida en que, como se ha subrayado en el apartado 20 de la presente sentencia, los ópticos de que se trata en el asunto principal prestan servicios de evaluación, mantenimiento y restablecimiento del estado de salud de los pacientes, de modo que tales servicios están incluidos en ámbito de la protección de la salud pública.
- 38 La normativa que es objeto del litigio principal introduce medidas de planificación relativas al establecimiento de ópticas en todo el territorio de la Región de Sicilia. Esta normativa contiene dos reglas principales, a saber, aquélla según la cual sólo se autoriza el establecimiento de una óptica por cada módulo de 8.000 habitantes y aquélla que impone una distancia mínima de 300 metros entre una óptica y otra.
- 39 Antes de nada, consta que la Ley regional nº 12/2004 se aplica sin discriminación por razón de la nacionalidad.
- 40 En lo que atañe, a continuación, a la regla según la cual sólo se autoriza el establecimiento de una óptica por cada módulo de 8.000 habitantes, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las autoridades nacionales pueden adoptar medidas para prevenir el riesgo de que prestadores de servicios sanitarios se concentren en las localidades del territorio de que se trate consideradas atractivas. Así, las autoridades nacionales están facultadas para adoptar, habida cuenta de ese riesgo, una normativa que disponga que sólo puede establecerse un prestador de servicios sanitarios en

función de una determinada densidad de población, puesto que una regla de este tipo se propone estimular la implantación de tales prestadores de servicios en aquellas partes del territorio nacional donde el acceso a la asistencia sanitaria sigue presentando lagunas (véase, en este sentido, la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, apartados 72 a 77).

- 41 En tales circunstancias, la regla según la cual sólo puede establecerse una óptica en función de un determinado número de habitantes puede facilitar la distribución equilibrada de las ópticas en el territorio correspondiente y garantizar así al conjunto de la población un acceso adecuado a las prestaciones de los ópticos.
- 42 Por último, en lo tocante a la regla que impone una distancia mínima entre dos ópticas, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, puesta en relación con la regla mencionada en el apartado anterior, esta exigencia aumenta la certidumbre de los pacientes de que dispondrán de un acceso a un prestador de servicios sanitarios próximo a ellos y por tanto contribuye asimismo a una mejor protección de la salud pública en el territorio de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia Blanco Pérez y Chao Gómez, apartados 81 y 82).
- 43 No obstante, se ha de precisar que no es indispensable, por lo general, que los clientes obtengan rápidamente, y menos aún inmediatamente, un artículo de óptica. Cabe colegir de ello que la necesidad de un acceso rápido a estos artículos es menor que la inherente al despacho de muchos medicamentos, por lo que el interés relativo a la proximidad de las ópticas no se impone con una intensidad comparable a la existente en materia de distribución de medicamentos.
- 44 Sentado lo anterior, cabe recordar que corresponde a los Estados miembros determinar el grado de protección de la salud pública que pretenden garantizar y la manera de alcanzarlo. Dado que tal grado puede variar de un Estado miembro a otro, debe reconocerse a éstos un margen de apreciación (véase, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Apothekerkammer des Saarlandes y otros, apartado 19, y Blanco Pérez y Chao Gómez, apartado 44).
- 45 Pues bien, en el marco de la aplicación de tal margen de apreciación, los Estados miembros pueden efectuar una planificación de las ópticas análoga a la prevista para la distribución de las farmacias, y ello pese a las diferencias existentes entre ambos tipos de servicios sanitarios.
- 46 En estas circunstancias, procede declarar que, en principio, una normativa como la que es objeto del litigio principal es adecuada para alcanzar el objetivo general de protección de la salud pública así como, en particular, los objetivos de garantizar una distribución equilibrada de las ópticas en el territorio nacional y de garantizar un rápido acceso a las mismas.
- 47 Declarado lo anterior, es necesario asimismo que la manera en que la Ley regional n° 12/2004 persigue tales objetivos no adolezca de incongruencias. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la normativa nacional en su conjunto –así como las distintas reglas pertinentes– sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo que se persigue si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Hartlauer, apartado 55, y Apothekerkammer des Saarlandes y otros, apartado 42).
- 48 A este respecto, corresponde en último término al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos del litigio principal e interpretar la normativa nacional, determinar si –y en qué medida– la Ley regional n° 12/2004 cumple tales requisitos (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de julio de 1989, Rinner-Kühn, 171/88, Rec. p. 2743, apartado 15, y de 23 de octubre de 2003, Schönheit y Becker, C-4/02 y C-5/02, Rec. p. I-12575, apartados 82 y 83).

- 49 No obstante, el Tribunal de Justicia, llamado a facilitar una respuesta útil al juez nacional, es competente para proporcionar indicaciones, basadas en los autos del procedimiento principal y en las observaciones escritas y alegaciones que le hayan sido presentadas, que puedan permitir al órgano jurisdiccional nacional dictar una resolución (sentencias de 20 de marzo de 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Rec. p. I-2741, apartado 52, y Schönheit y Becker, antes citada, apartado 83).
- 50 A tal fin, procede señalar de inmediato que el artículo 1, apartados 1 a 3, de la Ley regional nº 12/2004 establece requisitos diferentes según se trate de municipios cuya población no excede de 8.000 habitantes, por un lado, y de los que exceden este umbral, por otro. En efecto, no se excluye que los municipios que pertenecen a la primera categoría tengan amplia libertad para autorizar el establecimiento de dos ópticas en su territorio, mientras que los que forman parte de la segunda categoría sólo puedan conceder la autorización si existen «necesidades territoriales demostradas» y si estos municipios han recabado el dictamen previo y obligatorio de una comisión.
- 51 Pues bien, semejante normativa podría dar lugar a un acceso desigual al establecimiento de una óptica en las diferentes zonas de la región concernida. En particular, como subrayó el Abogado General en el punto 82 de sus conclusiones, en los municipios con una población comprendida entre 8.000 y 16.000 habitantes –muchos, según el órgano jurisdiccional remitente– esa normativa podría limitar, de manera excesiva, tal acceso.
- 52 Por otro lado, el riesgo de un acceso desigual al establecimiento de una óptica se ve acentuado por el hecho mencionado en la resolución de remisión de que las autoridades municipales disponen de una potestad discrecional importante, ya que el requisito relativo a las «necesidades territoriales demostradas» no está delimitado por criterios reglamentarios más precisos.
- 53 Por otra parte, las autoridades competentes sólo pueden autorizar el establecimiento de una óptica adicional una vez recabado el dictamen obligatorio de una comisión de la Cámara de Comercio, compuesta, según la documentación aportada al Tribunal de Justicia, por representantes de los ópticos presentes en el mercado, esto es, de los competidores directos de los ópticos que aspiran al establecimiento.
- 54 En estas circunstancias, existe el riesgo de que, a la hora de aplicarse, la Ley regional nº 12/2004 no garantice una distribución equilibrada de las ópticas en todo el territorio concernido ni, por tanto, un grado equivalente de protección de la salud pública en el conjunto de ese territorio.
- 55 Esta Ley regional también suscita una interrogante similar con respecto a los municipios cuya población no excede de 8.000 habitantes. En efecto, no se excluye que en estos municipios las autoridades competentes gocen de la facultad discrecional casi ilimitada de conceder –o denegar– el establecimiento de una segunda óptica. Así pues, en este contexto, no existe ninguna garantía de que se autorizará el establecimiento de una segunda óptica aun cuando, en el caso concreto, lo demandaran las exigencias de la protección de la salud pública.
- 56 Sentado lo anterior y dado que el Tribunal de Justicia no puede *a priori* ni presumir ni excluir la realización de los mencionados riesgos asociados a la aplicación de la Ley regional nº 12/2004, corresponde al tribunal nacional examinar, con ayuda de datos estadísticos, puntuales o por otros medios, si las autoridades competentes hacen un uso adecuado, respetando criterios transparentes y objetivos, de las facultades que atribuye esa Ley con el fin de alcanzar, de manera coherente y sistemática, los objetivos perseguidos en relación con la protección de la salud pública en el conjunto del territorio concernido.

57 En atención a las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales que el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa regional, como la que es objeto del litigio principal, que impone límites a la concesión de autorizaciones de establecimiento de nuevas ópticas, al disponer que:

- en cada zona geográfica sólo podrá establecerse, en principio, una óptica por cada módulo de 8.000 habitantes, y
- cualquier nueva óptica deberá respetar, en principio, una distancia mínima de 300 metros con respecto a las ópticas ya existentes,

siempre que las autoridades competentes hagan un uso adecuado, respetando criterios transparentes y objetivos, de las facultades que atribuya la normativa de que se trate con el fin de alcanzar, de manera coherente y sistemática, los objetivos que esa normativa persigue en relación con la protección de la salud pública en el conjunto del territorio concernido, extremo que corresponde verificar al juez nacional.

Costas

58 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. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa regional, como la que es objeto del litigio principal, que impone límites a la concesión de autorizaciones de establecimiento de nuevas ópticas, al disponer que:

- **en cada zona geográfica sólo podrá establecerse, en principio, una óptica por cada módulo de 8.000 habitantes, y**
- **cualquier nueva óptica deberá respetar, en principio, una distancia mínima de 300 metros con respecto a las ópticas ya existentes,**

siempre que las autoridades competentes hagan un uso adecuado, respetando criterios transparentes y objetivos, de las facultades que atribuya la normativa de que se trate con el fin de alcanzar, de manera coherente y sistemática, los objetivos que esa normativa persigue en relación con la protección de la salud pública en el conjunto del territorio concernido, extremo que corresponde verificar al juez nacional.

Firmas