



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima)

de 13 de octubre de 2022 *

«Procedimiento prejudicial — Transportes — Reglamento (CEE) n.º 3577/92 — Artículos 1 y 4 — Reglamento (CE) n.º 1370/2007 — Artículo 1 — Adjudicación directa de los contratos de servicio público — Servicios públicos de transporte marítimo rápido de viajeros — Asimilación a servicios de transporte ferroviario efectuado por vía marítima»

En el asunto C-437/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 21 de abril de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de julio de 2021, en el procedimiento entre

Liberty Lines SpA

y

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

con intervención de:

Rete Ferroviaria Italiana SpA,

Blufferries Srl,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. M. Ilešič, en funciones de Presidente de Sala, y por los Sres. I. Jarukaitis y Z. Csehi (Ponente), Jueces;

Abogada General: Sra. L. Medina;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: italiano.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Liberty Lines SpA, por los Sres. A. Abbamonte, F. Di Gianni, C. Morace, G. Pregno y A. Scalini, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. A. Berti Suman, procuratore dello Stato, y por el Sr. F. Sclafani, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara, P. Ondrůšek, G. von Rintelen y G. Wils, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Derecho de la Unión relativo a la adjudicación de contratos de servicio público de transporte marítimo rápido de viajeros.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Liberty Lines SpA y el Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerio de Infraestructuras y Transportes, Italia) (en lo sucesivo, «MIT»), en relación con la adjudicación directa a Blufferries Srl del servicio de transporte marítimo rápido de viajeros entre el puerto de Mesina (Italia) y el de Reggio Calabria (Italia), en el estrecho de Mesina, sin haber convocado una licitación específica.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento (CEE) n.º 3577/92

- 3 A tenor del artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CEE) n.º 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (DO 1992, L 364, p. 7):

«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 [...]».

4 El artículo 2 de ese Reglamento 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:

[...]

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,

[...]».

5 El artículo 4 del citado Reglamento 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.

[...]»

Reglamento (CE) n.º 1370/2007

6 El artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO 2007, L 315, p. 1), titulado «Objeto y ámbito de aplicación», establece, en su apartado 2:

«El presente Reglamento se aplicará a la explotación nacional e internacional de servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y otros modos ferroviarios y por carretera, a excepción de los servicios que se exploten esencialmente por su interés histórico o su finalidad turística. Los Estados miembros podrán aplicar el presente Reglamento al transporte público de viajeros por vía navegable interior y, sin perjuicio del Reglamento (CEE) n.º 3577/92 [...], a las vías marítimas nacionales.»

- 7 El artículo 2, letra h), del Reglamento n.º 1370/2007 define la «adjudicación directa» como la «adjudicación de un contrato de servicio público a un operador de servicio público determinado en ausencia de todo procedimiento previo de licitación».
- 8 El artículo 5, apartado 6, de este Reglamento dispone:
- «Salvo que lo prohíba el Derecho nacional, las autoridades competentes podrán optar por la adjudicación directa de los contratos de servicio público de transporte ferroviario, con la excepción de otros tipos de transporte por vía férrea, como el metro o el tranvía. [...]»

Derecho italiano

- 9 El decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n.º 138 T, recante rilascio a Ferrovie dello Stato – Società Trasporti e Servizi per Azioni la concessione ai fini della gestione dell’infrastruttura ferroviaria nazionale (Decreto del Ministero de Transportes y Navegación n.º 138 T, por el que se otorga a Ferrovie dello Stato – Società Trasporti e Servizi per Azioni la concesión a efectos de la gestión de la infraestructura ferroviaria nacional), de 31 de octubre de 2000, en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Decreto n.º 138 T/2000»), dispone, en su artículo 2, apartado 1, letra e), que el objeto de la concesión en cuestión incluye la conexión ferroviaria por vía marítima entre la península italiana y, por una parte, Sicilia, y, por otra, Cerdeña.
- 10 El artículo 47 del decreto-ley n. 50 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (Decreto-ley n.º 50, por el que se establecen Disposiciones Urgentes en materia Financiera, Iniciativas en favor de los Organismos Territoriales, Intervenciones Adicionales en favor de las Zonas Afectadas por Seísmos y Medidas de Desarrollo), de 24 de abril de 2017 (GURI n.º 95, de 24 de abril de 2017 — suplemento ordinario n.º 20), convalidado con modificaciones mediante la ley n. 96 (Ley n.º 96), de 26 de junio de 2017 (GURI n.º 144, de 23 de junio de 2017), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 50/2017»), que lleva por título «Intervenciones para el transporte ferroviario», establece, en su apartado 11 *bis*:
- «Con el fin de mejorar la flexibilidad de las rutas ferroviarias de pasajeros entre Sicilia y la península italiana, el servicio ferroviario por vía marítima a que se refiere el artículo 2, apartado 1, letra e), del [Decreto n.º 138 T/2000] podrá prestarse también mediante embarcaciones rápidas cuyo modelo de explotación esté vinculado al servicio ferroviario procedente de y con destino a Sicilia, en particular, en los trayectos de ida y vuelta “Mesina — Villa San Giovanni” y “Mesina — Reggio Calabria”, que se realizarán en el marco de los recursos, previstos por la legislación vigente, destinados a la parte “servicios” del contrato programa celebrado entre el Estado y Rete Ferroviaria Italiana SpA, sin perjuicio de los servicios previstos en el mismo.»
- 11 El Decreto Legislativo n.º 50 — Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo n.º 50, por el que se establece el Código de Contratación Pública), de 18 de abril de 2016 (GURI n.º 91, de 19 de abril de 2016 — suplemento ordinario n.º 10), en su versión aplicable al litigio principal, menciona, en su artículo 17, apartado 1, letra i), los servicios públicos de transporte de pasajeros por ferrocarril o por metro entre las exclusiones específicas de los contratos y de las concesiones de servicios.

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 12 Mediante anuncio publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 31 de enero de 2015, el MIT inició un procedimiento abierto para la adjudicación de un contrato que tenía por objeto el servicio de transporte marítimo rápido de pasajeros en el estrecho de Mesina, entre el puerto de Mesina y el puerto de Reggio Calabria, por un período de tres años. El valor estimado de ese contrato era de 21 025 000 euros. El contrato se adjudicó a Ustica Lines SpA, convertida posteriormente en Liberty Lines, sobre la base del criterio de la oferta económicamente más ventajosa.
- 13 El contrato correspondiente se celebró el 24 de junio de 2015 y la prestación del servicio de que se trata comenzó el 1 de octubre de 2015. Ese contrato preveía asimismo la posibilidad de que el MIT prorrogara su aplicación por un período adicional de doce meses siempre que se dispusiera de los recursos económicos necesarios y que el poder adjudicador en cuestión mantuviera su interés en que se continuara prestando ese servicio.
- 14 El 14 de septiembre de 2018, Liberty Lines informó al MIT de que se aproximaba la fecha de vencimiento del citado contrato, precisando que, de no prorrogarse su aplicación, dejaría de prestar el servicio de que se trata a partir del 1 de octubre de 2018. El MIT no respondió a esa comunicación.
- 15 Sin embargo, a partir de esta última fecha, el MIT decidió confiar la prestación del servicio en cuestión a Blufferies, propiedad al 100 % de Rete Ferroviaria Italiana (en lo sucesivo, «RFI»), que ya era concesionaria de ese servicio en la línea «Mesina — Villa San Giovanni», también en el estrecho de Mesina, y ello sin ningún procedimiento de licitación. Liberty Lines impugnó la adjudicación del contrato en cuestión ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia).
- 16 Durante el procedimiento ante el referido órgano jurisdiccional, por una parte, se puso de manifiesto que esa adjudicación había sido decidida por el MIT, el cual, en una nota de 26 de septiembre de 2018, firmada por el ministro interesado, aludía a la necesidad, al término del contrato celebrado con Liberty Lines el 1 de octubre de 2018, de garantizar la continuidad del servicio de transporte marítimo de que se trata y constataba que, a tal fin, la «flexibilidad de las rutas ferroviarias entre Sicilia y la península italiana» podía garantizarse mediante la «inclusión» de la conexión en cuestión en el contrato programa celebrado entre el Estado italiano y RFI. Por otra parte, el 8 de octubre de 2018, RFI respondió al MIT solicitándole una discusión sobre «elementos esenciales de la adjudicación del servicio [...] con vistas a su continuación», así como sobre la necesidad de proceder a una «adaptación» de dicho contrato programa.
- 17 Ese órgano jurisdiccional desestimó el recurso interpuesto por Liberty Lines, al considerar, en esencia, que la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO 2014, L 94, p. 243), y el Reglamento n.º 1370/2007 permitían la adjudicación directa de contratos de servicio público para el transporte ferroviario realizado por vía marítima, como el controvertido en el litigio principal. Así, determinó que el servicio de que se trata debía calificarse de servicio de transporte ferroviario, cuya adjudicación no estaba sujeta a la obligación de convocar una licitación, y que la posibilidad de calificar el servicio de transporte marítimo de que se trata de servicio de transporte ferroviario resultaba precisamente del artículo 47, apartado 11 *bis*, del Decreto-ley n.º 50/2017.

- 18 Liberty Lines interpuso un recurso de apelación contra dicha resolución ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), el órgano jurisdiccional remitente, alegando, en particular, la inexistencia de urgencia que justificase en el presente asunto la adjudicación directa, puesto que el propio MIT había creado la situación concurrente en el litigio principal al no prorrogar el contrato en cuestión ni convocar una licitación, así como el hecho de que el servicio de transporte marítimo de que se trata no podía asimilarse a un servicio de transporte ferroviario, ya que Blufferries utilizaba aliscafos, es decir, buques que no disponían de las instalaciones necesarias para el transporte de vagones de ferrocarril.
- 19 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si una disposición como el artículo 47, apartado 11 *bis*, del Decreto-ley n.º 50/2017 es compatible con el Derecho de la Unión. En su opinión, dicha disposición excluye la concesión del servicio de transporte marítimo rápido de pasajeros controvertido en el litigio principal, de forma injustificada y sin motivación adecuada, en particular en lo que se refiere a la comprobación de la existencia de una «deficiencia del mercado», del ámbito de aplicación de las normas que rigen los contratos públicos, infringiendo de ese modo el Reglamento n.º 3577/92. Añade que esa disposición parece otorgar a RFI, como empresa gestora de la infraestructura ferroviaria nacional, un derecho especial o exclusivo para prestar este servicio de transporte, lo que podría dar lugar, también en favor de RFI, a una medida constitutiva de una ayuda de Estado, que falsee o amenace con falsear la competencia.
- 20 Dadas estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es contraria al Derecho [de la Unión] y, en particular, a los principios de libre circulación de servicios y de máxima apertura de la competencia en el ámbito de los contratos públicos de servicios una norma como la establecida en el artículo 47, apartado 11 *bis*, del Decreto-ley [n.º 50/2017], que:

- [asimila o, al menos, permite asimilar por vía legal] el transporte marítimo rápido de pasajeros entre el puerto de Mesina y el de Reggio de Calabria al transporte ferroviario [realizado por vía marítima] entre la península [italiana] y Sicilia, [en el sentido del artículo 2, letra e)], del [Decreto n.º 138 T/2000];
- [reserva o parece que puede reservar a RFI el] servicio de conexión ferroviaria [prestado por vía marítima entre Sicilia y la península italiana mediante embarcaciones rápidas]?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 21 Con carácter preliminar, por un lado, procede señalar que la segunda parte de la cuestión prejudicial se refiere, en esencia, a los efectos que la adjudicación directa controvertida en el litigio principal tiene sobre la competencia en la medida en que «reserva», o «parece que puede reservar», a RFI el servicio de conexión marítima entre Sicilia y la península italiana. En efecto, en la petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente precisa que la disposición nacional de que se trata en el litigio principal podría constituir, en favor de dicha sociedad, una «medida de ayuda de Estado, que falsea o puede falsear la competencia».
- 22 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente no aporta ningún elemento relativo al contrato celebrado en el marco de la adjudicación directa del servicio objeto del litigio principal, en particular por lo que respecta a la compensación eventualmente concedida por las autoridades

italianas en el marco de la ejecución de dicho contrato, pese a que tales elementos son, sin embargo, necesarios para permitir al Tribunal de Justicia dar una respuesta útil a esta segunda parte.

- 23 En estas circunstancias, no procede examinar la segunda parte de la cuestión prejudicial.
- 24 Por otro lado, por lo que respecta a la primera parte de la cuestión planteada, ha de señalarse que, a pesar de que el órgano jurisdiccional remitente no identifica, en la cuestión planteada, las disposiciones del Derecho de la Unión que estima que pueden oponerse a la disposición nacional mencionada en esta cuestión, de la motivación de la petición de decisión prejudicial se desprende que dicho órgano jurisdiccional considera que los servicios de transporte marítimo rápido de pasajeros controvertidos en el litigio principal están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 3577/92 y que se pregunta si esta disposición nacional infringe el Derecho de la Unión, al excluir esa categoría de servicios de la aplicación de las normas de contratación pública.
- 25 No obstante, según el Gobierno italiano, los servicios de transporte marítimo de que se trata en el litigio principal también están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1370/2007, por lo que, de conformidad con el artículo 5, apartado 6, de este Reglamento, las autoridades competentes están facultadas para adjudicar directamente contratos de servicio público para este tipo de transporte.
- 26 A este respecto, procede recordar que, en virtud del artículo 1, apartado 2, primera frase, del Reglamento n.º 1370/2007, este se aplica a la explotación nacional e internacional de servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y otros modos ferroviarios y por carretera. Además, con arreglo al artículo 1, apartado 2, segunda frase, de dicho Reglamento, los Estados miembros pueden hacerlo también aplicable al transporte de viajeros por «las vías marítimas nacionales».
- 27 Así pues, es posible, en principio, que el Reglamento n.º 1370/2007 resulte aplicable al transporte marítimo mediante buques rápidos en circunstancias como las del litigio principal, en que el artículo 47, apartado 11 *bis*, del Decreto-ley n.º 50/2017 equipara, en determinadas condiciones, el transporte marítimo mediante buques rápidos al transporte ferroviario.
- 28 No obstante, del tenor del artículo 1, apartado 2, segunda frase, del Reglamento n.º 1370/2007 también se desprende que la aplicabilidad de este Reglamento al transporte público de viajeros por las vías marítimas nacionales tiene lugar «sin perjuicio» del Reglamento n.º 3577/92, de modo que, en caso de conflicto, prevalecerán las disposiciones de este último.
- 29 Por consiguiente, procede considerar que, mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el Reglamento n.º 3577/92, y en particular sus artículos 1, apartado 1, y 4, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional que tiene por objeto asimilar servicios de transporte marítimo a servicios de transporte ferroviario, cuando dicha asimilación produce el efecto de excluir el servicio de que se trate de la aplicación de la normativa en materia de contratos públicos que de otro modo le sería aplicable.
- 30 A este respecto, resulta preciso recordar que el artículo 1 del Reglamento n.º 3577/92 establece claramente el principio de la libre prestación de servicios de cabotaje marítimo dentro de la Unión Europea (sentencias de 20 de febrero de 2001, Analir y otros, C-205/99, EU:C:2001:107, apartado 20, y de 9 de marzo de 2006, Comisión/España, C-323/03, EU:C:2006:159, apartado 43).

- 31 Con arreglo al artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de este Reglamento, 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 en particular servicios regulares con destino u origen en islas. El párrafo segundo de esta disposición exige que, 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 de la Unión.
- 32 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que, si bien el servicio de conexión marítima rápida para los pasajeros en el estrecho de Mesina entre el puerto de Mesina y el de Reggio Calabria fue adjudicado, para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2015 y el 30 de septiembre de 2018, al término de un procedimiento abierto y sobre la base del criterio de la oferta económicamente más ventajosa, el contrato para la prestación del servicio de que se trata a partir del 1 de octubre de 2018 no fue objeto de licitación.
- 33 A este respecto, procede señalar que las normas en materia de contratación pública difieren en función de que se trate, por una parte, de servicios de transporte público de viajeros por vía marítima navegable o, por otra parte, de servicios de transporte público de viajeros por ferrocarril.
- 34 En efecto, solo respecto de los contratos de servicio público de transporte por ferrocarril, con excepción de otros tipos de transporte por vía férrea, como el metro o el tranvía, el artículo 5, apartado 6, del Reglamento n.º 1370/2007 autoriza, en determinadas circunstancias, una adjudicación directa, es decir, como se precisa en el artículo 2, letra h), de este Reglamento, sin procedimiento previo de licitación.
- 35 Además, como se ha recordado en el apartado 31 de la presente sentencia, el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 3577/92 establece que, 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 de la Unión y, contrariamente al Reglamento n.º 1370/2007, no prevé la posibilidad de adjudicación directa.
- 36 Así pues, dado que los Estados miembros solo pueden aplicar el Reglamento n.º 1370/2007 al transporte público de viajeros por vía navegable sin perjuicio del Reglamento n.º 3577/92, los contratos de transporte público de viajeros por vía navegable no pueden celebrarse sin procedimiento previo de licitación, de conformidad con lo dispuesto en este último Reglamento.
- 37 De ello se deduce que no puede admitirse que una medida nacional recalifique determinados servicios de un modo que no tenga en cuenta la naturaleza real de estos y lleve a excluirlos de la aplicación de las normas que les son aplicables.
- 38 Esa conclusión reviste especial importancia cuando tal recalificación tiene como consecuencia permitir una adjudicación directa de esos servicios, sin licitación, que de otro modo sería exigible.
- 39 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el Reglamento n.º 3577/92, y en particular sus artículos 1, apartado 1, y 4, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que tiene por objeto asimilar servicios de transporte marítimo a servicios de transporte ferroviario, cuando dicha asimilación produce el efecto de excluir el servicio de que se trate de la aplicación de la normativa en materia de contratos públicos que le es aplicable.

Costas

- 40 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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 Décima) declara:

El Reglamento (CEE) n.º 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo), y en particular sus artículos 1, apartado 1, y 4, apartado 1,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una normativa nacional que tiene por objeto asimilar servicios de transporte marítimo a servicios de transporte ferroviario, cuando dicha asimilación produce el efecto de excluir el servicio de que se trate de la aplicación de la normativa en materia de contratos públicos que le es aplicable.

Firmas