

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 17 de marzo de 2011 *

En los asuntos acumulados C-128/10 y C-129/10,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial en virtud del artículo 267 TFUE, presentadas por el Symvoúlio tis Epikrateías (Grecia), mediante resoluciones de 30 de diciembre de 2009, recibidas en el Tribunal de Justicia el 11 de marzo de 2010, en los procedimientos entre

Naftiliakí Etaireía Thásou AE (C-128/10),

Amáltheia I Naftikí Etaireía (C-129/10)

y

Ypourgós Emporikís Naftilías,

* Lengua de procedimiento: griego.

en el que participa:

Koinopraxía Epibatikón Ochimatagogón Ploíon Kaválas – Thásou (C-128/10),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. K. Schiemann, Presidente de Sala, y el Sr. L. Bay Larsen y la Sra. C. Toader (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;
Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno griego, por la Sra. S. Chalá, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Lozano Palacios y el Sr. D. Triantafýllou, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión en materia de libre prestación de servicios en el sector del cabotaje marítimo.

- 2 Dichas peticiones se presentaron en el marco de los litigios entre Naftiliakí Etaireía Thásou AE (en lo sucesivo, «Naftiliakí Etaireía Thásou»), por una parte, y Amáltheia I Naftikí Etaireía, por otra parte, y el Ypourgós Emporikís Naftilías (Ministro de la Marina Mercante), acerca de la validez de las resoluciones adoptadas por este último por las que se imponen determinados requisitos al cabotaje marítimo.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

- 3 El Reglamento (CEE) n° 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (DO L 364, p. 7; en lo sucesivo, «Reglamento»), prevé en su octavo considerando que:

«[...] la aplicación de [la] libertad [de prestación de servicios] debería ser gradual y no seguir necesariamente un modelo uniforme para todos los servicios que se presten, teniendo en cuenta la naturaleza de determinados servicios específicos y la magnitud del esfuerzo que deberán realizar algunas economías de la Comunidad con distintos grados de desarrollo.»

- 4 El noveno considerando del Reglamento es del siguiente tenor:

«Considerando que la introducción de servicios públicos que impliquen determinados derechos y obligaciones para los armadores afectados deberá estar justificada con el fin de garantizar la suficiencia de servicios de transporte regular con destino y procedentes de islas y entre islas, siempre que no se hagan distinciones por motivos de nacionalidad o residencia.»

5 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento 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.»

6 El artículo 2 del Reglamento dispone:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) [...]

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.

[...]

- 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;

[...]»

7 El artículo 4 del Reglamento tiene el siguiente tenor:

«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 [...] 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.

[...]»

8 El artículo 6, apartados 2 y 3, del Reglamento establece:

«2. Con carácter excepcional, el cabotaje insular dentro del Mediterráneo y el cabotaje relativo a los archipiélagos de Canarias, Azores y Madeira y Ceuta y Melilla, las islas francesas situadas frente a la costa del Atlántico y los departamentos franceses de Ultramar quedarán temporalmente excluidos de la aplicación del presente Reglamento hasta el 1 de enero de 1999.

3. Por motivos de cohesión socioeconómica, la excepción contemplada en el apartado 2 se prorrogará para Grecia hasta el 1 de enero de 2004, para servicios regulares de pasajeros y de transbordadores, así como para servicios prestados por buques de menos de 650 TB.»

Derecho nacional

- 9 El artículo 1 de la Ley 2932/2001 sobre la libre prestación de servicios de cabotaje marítimo (FEK A'145/27.6.2001), en su versión aplicable a los hechos del procedimiento principal (en lo sucesivo, «Ley 2932/2001»), establece:

«1. A partir del 1 de noviembre de 2002 será libre la prestación de servicios de transporte marítimo que:

- a) se efectúen a cambio de una remuneración por un armador de un Estado miembro de la Comunidad [...], y
- b) se lleven a cabo entre puertos situados en la parte continental y las islas o entre puertos insulares, por buques destinados al transporte de pasajeros y de vehículos, por buques destinados al transporte de pasajeros o por buques destinados al transporte de mercancías, que operen en líneas regulares de pasajeros y de transbordadores, y por buques de hasta 650 unidades de medida [...] cuando dichos buques estén matriculados en Grecia o en otro Estado miembro [...] y naveguen bajo pabellón de ese Estado.

[...]»

10 El artículo 2, apartado 6, de la Ley 2932/2001 dispone:

«El Ministro, mediante resolución adoptada previo dictamen del Symvoúlio Aktoploikón Syngkoinonión, podrá imponer obligaciones de servicio público a los armadores interesados en la puesta en servicio de un buque en una o más líneas. Dichas obligaciones se impondrán para satisfacer razones de interés público, e incluirán, de forma no discriminatoria, requisitos respecto de los puertos a los que se deberá prestar servicio, la regularidad, la continuidad, la frecuencia, la capacidad de prestación del servicio, el flete y a la tripulación de los buques [...]»

11 El artículo 3 de la Ley 2932/2001, que lleva por título «Puesta en servicio regular – Requisitos», establece:

«1. La puesta en servicio de un buque de transporte de pasajeros y de vehículos, de un buque de transporte de pasajeros o de un buque de transporte de mercancías será válido por un año a partir del 1 de noviembre (servicio regular).

2. Para dicha puesta en servicio:

a) el buque deberá reunir todos los requisitos legales para efectuar el cabotaje en el Estado miembro en el que esté matriculado y en Grecia, disponer de todos los documentos marítimos requeridos por las disposiciones vigentes, certificados en materia de seguridad y de protección del medio ambiente marino y de un certificado de clase expedido por una sociedad de clasificación reconocida cuando ésta le efectúa el seguimiento [...];

- b) el buque deberá responder a las posibilidades de la infraestructura portuaria y a las eventuales exigencias específicas de la línea concreta en que deberá prestar servicio;

[...]»

- ¹² El artículo 4 de la Ley 2932/2001, que lleva por título «Procedimiento para la puesta en servicio regular», establece:

«1. El armador, para poner en servicio uno o más buques, presentará al Ministerio una declaración en la que consten su denominación, sede y domicilio social; si se trata de una persona física, deberá indicar su nombre, apellido y nacionalidad. [...] Además indicará los datos que sirvan para identificar al buque, los trayectos que efectuará en una o más líneas de la red, los puertos de partida, el destino final y las escalas por orden, los días y horas de salida y de llegada, el precio máximo del servicio en clase económica o única [...] durante el período de explotación y los otros elementos indicados en la decisión mencionada en el apartado siguiente.

[...]

3. La declaración de puesta en servicio se presentará a más tardar el 31 de enero. A más tardar el 10 de febrero, el servicio competente publicará un comunicado de prensa que aparecerá en al menos dos diarios de ámbito nacional y que mencionará las declaraciones presentadas, y, a más tardar el 20 de febrero, cualquier interesado podrá completar, modificar o retirar su declaración. El servicio competente comunicará dichas modificaciones, a más tardar el 28 de febrero, mediante la publicación de un comunicado de prensa e indicándolas en la página de Internet del Ministerio si éste dispone de la misma. El servicio notificará por escrito al interesado la aceptación de su declaración a más tardar el 31 de marzo, a menos que resulte aplicable el apartado siguiente.

4. En la medida de lo necesario, el Ministerio podrá modificar la declaración por lo que atañe a los datos de los trayectos cuando considere fundadamente que:

- a) la situación en uno o más puertos no permite que se lleven a cabo los trayectos solicitados, por razones de seguridad del buque o de orden en el puerto,

- b) el buque no puede entrar sin dificultades en el puerto y no puede efectuar el transporte en una zona determinada del puerto y en el momento que figura en la declaración y

- c) la frecuencia de los trayectos o la fecha prevista de interrupción de los mismos no responde, durante el período de explotación, a las necesidades constantes de regularidad en la prestación de los servicios; asimismo el Ministerio podrá modificar la declaración por lo que atañe a la cuantía del flete si considera fundadamente que la tarifa máxima propuesta, con arreglo al apartado 1, en un trayecto determinado es excesiva y contraria al interés público.

5. [...] En los supuestos contemplados en las letras a) y b) del apartado 4, se invitará a los armadores a adaptar sus horarios de común acuerdo previendo los intervalos temporales necesarios para resolver dichos problemas. Si en cinco días no se llega a un acuerdo, el ministro dictará las modificaciones necesarias de los horarios previa consulta al Symvoúlio Aktoploikón Syngkoinonión.

[...]»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-128/10

- 13 El 30 de enero de 2006, Naftiliakí Etaireía Thásou, una compañía naviera griega, presentó ante el Ypourgós Emporikís Naftilías declaraciones de puesta en servicio regular de sus buques que efectúan el trayecto entre la parte continental y la isla de Thásos, más en concreto las líneas que van de Kavála a Prínos Thásou y de Keramotí a Thásos, para un período comprendido entre el 1 de noviembre de 2006 y el 31 de octubre de 2007, adjuntando un cuadro de los itinerarios.

- 14 El Ypourgós Emporikís Naftilías solicitó la opinión acerca de dichas declaraciones a la capitanía del puerto de Kavála y al Symvoúlio Aktoploikón Syngkoinonión, órgano colegiado competente en cuestiones de cabotaje en el que están representados todos los organismos sociales y profesionales implicados en el cabotaje.

- 15 El 20 de marzo de 2006, la capitanía del puerto de Kavála envió al Ypourgós Emporikís Naftilías un informe en el que indicaba, en sustancia, por una parte, que las llegadas o las salidas simultáneas o casi simultáneas de los buques ponían en riesgo la seguridad de la navegación y, por otra parte, que otra distribución horaria de las salidas y llegadas mencionadas permitiría garantizar un mejor servicio público, y que recomienda las modificaciones del horario propuesto por Naftiliakí Etaireía Thásou.

- 16 Al no llegarse a un acuerdo en el transcurso de varias reuniones de concertación celebradas en la capitanía central de Kavála y en el Ministerio de la Marina Mercante, en particular respecto de los horarios de las conexiones, el Symvoúlio Aktploikón Syngkoinonión emitió un informe el 26 de octubre de 2006 en el que se mostraba partidario de las modificaciones sugeridas por la capitanía del puerto de Kavála.
- 17 El Ypourgós Emporikís Naftilías impuso, mediante cinco resoluciones de 31 de octubre de 2006, las siguientes modificaciones de la declaración de Naftiliakí Etaireía Thásou:
- por lo que respecta a la línea Kavála-Prínos Thásou, modificó en media hora el horario del trayecto y, de ese modo, decidió que, en el período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de agosto de 2007, los buques de Naftiliakí Etaireía Thásou partirían del puerto de Prínos Thásou a las 19 horas en lugar de las 18h30 que inicialmente figuraban en la declaración;
 - por lo que respecta a la línea Keramotí-Thásos, el Ypourgós Emporikís Naftilías decidió que:
 - a) los horarios de los trayectos fijados para los buques de Naftiliakí Etaireía Thásou continuarán siendo los fijados para los trayectos correspondientes al período de explotación precedente comprendido entre el 1 de noviembre de 2005 y el 31 de octubre de 2006,
 - b) para el período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de agosto de 2007, dadas las dimensiones del puerto de Keramotí y por razones de seguridad, las conexiones deberán efectuarse en intervalos de treinta minutos.

- 18 Naftiliakí Etaireía Thásou impugnó ante el órgano jurisdiccional remitente la validez de las modificaciones impuestas por el Ypourgós Emporikís Naftilías y alegó que las disposiciones de la Ley 2932/2001, en aplicación de las cuales las resoluciones controvertidas impusieron las modificaciones unilaterales de los horarios, carecen de validez, ya que son contrarias a las disposiciones del Reglamento.
- 19 La Koinopraxía Epibatikón Ochimatagogón Ploíon Kaválas – Thásou, una asociación de compañías navieras que había presentado declaraciones de puesta en servicio regular de sus buques en las líneas controvertidas para el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2006 y el 31 de octubre de 2007, intervino en apoyo de la tesis formulada por el Ypourgós Emporikís Naftilías y solicitó que se desestimara el recurso interpuesto por Naftiliakí Etaireía Thásou.
- 20 El tribunal remitente considera que en Derecho griego las aceptaciones de las declaraciones de los armadores por parte del Ypourgós Emporikís Naftilías constituyen autorizaciones. Subraya que el artículo 4, apartado 4, de la Ley 2932/2001 supedita las prestaciones de cabotaje marítimo a un régimen de autorización administrativa previa que persigue, principalmente, los objetivos dirigidos, por una parte, a comprobar, con arreglo a las letras a) y b) de dicha disposición, que, habida cuenta de la situación reinante en un puerto determinado, las conexiones declaradas por el armador pueden efectuarse en condiciones que garanticen la seguridad del buque y el respeto del orden en dicho puerto así como la falta de obstáculos durante la entrada, y, por otra parte, a imponer como establece la letra c) de la misma disposición, eventuales obligaciones de servicio público relativas, entre otras cosas, a la frecuencia de las conexiones y, más en general, a un servicio suficiente de la línea de que se trata.
- 21 Además, dicho órgano judicial señala que el artículo 4, apartado 5, de la Ley 2932/2001 disponía en su versión inicial que, cuando más de un armador solicitara el acceso en el mismo momento a un puerto cuya capacidad no fuera suficiente y no consiguieran coordinar su llegada mediante un acuerdo común, la administración convocaría un concurso para determinar la prioridad de acercamiento y de amarre.

- 22 Haciendo referencia en particular al apartado 34 de la sentencia de 20 de febrero de 2001, Analir y otros (C-205/99, Rec. p. I-1271), el tribunal remitente observa por otra parte que el sistema de autorización previa que introduce el artículo 4, apartado 4, letra c), de la Ley 2932/2001, atañe, sin excepción, a todas las líneas marítimas que prestan servicio en las islas, sin que resulte que, para adoptar dicha normativa, las autoridades nacionales competentes hayan constatado, en relación con cada una de dichas líneas, un riesgo de insuficiencia de servicios regulares de transporte en los supuestos en que la prestación de los mismos se hubiera dejado únicamente a las fuerzas del mercado.
- 23 Habida cuenta de esas circunstancias, el Symvoulio tis Epikrateías decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Los artículos 1, 2 y 4 del Reglamento [...], interpretados de conformidad con el principio de libre prestación de servicios, permiten que se adopte una normativa nacional en virtud de la cual los armadores únicamente pueden prestar servicios de cabotaje marítimo previa obtención de una autorización administrativa, siendo así que:

- a) dicho régimen de autorización tiene por objeto comprobar si, en función de la situación existente en un determinado puerto, las conexiones marítimas previstas por el armador en su declaración pueden llevarse a cabo en condiciones de seguridad para el buque y respetando el buen orden del puerto, así como verificar que el buque para el que se solicita la autorización puede entrar sin dificultades a un determinado puerto en el momento que el armador haya estimado preferible para efectuar una determinada conexión, sin que exista no obstante una norma jurídica que determine previamente los criterios con arreglo a los cuales la Administración Pública deberá valorar estas cuestiones, en particular cuando existan varios armadores interesados en una determinada escala en el mismo momento y en el mismo puerto;

- b) dicho régimen de autorización constituye al mismo tiempo un medio para imponer obligaciones de servicio público que presenta, desde este punto de vista, las siguientes características:
- i) se aplica indistintamente a todas las conexiones regulares con las islas;
 - ii) la autoridad administrativa competente para conceder la autorización dispone de una amplia facultad discrecional para imponer obligaciones de servicio público, sin que exista una norma jurídica que determine previamente los criterios de ejercicio de dicha facultad y sin que se haya determinado previamente el contenido de las obligaciones de servicio público que eventualmente puedan imponerse?»

Asunto C-129/10

²⁴ El 30 de enero de 2006, Amáltheia I Naftikí Etaireía presentó ante el Ypourgós Emporikís Naftilías una declaración de puesta en servicio para el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2006 al 31 de octubre de 2007 relativa a su buque que efectúa el trayecto entre Arkítsa, situada en la parte continental y la localidad de Aidipsós, situada en una isla, acompañada de un cuadro con los horarios de los itinerarios de que se trata.

²⁵ En marzo de 2006, al constatar que de los cuadros con los horarios presentados resultaba que cada día partían buques simultáneamente, principalmente en verano, las autoridades portuarias indicaron, en esencia, que, por razones de seguridad no podían permitir la salida simultánea de varios buques.

- 26 Después de varias reuniones de concertación celebradas en la capitanía de Aidipsós y en el Ministerio de la Marina Mercante, en las que no se llegó a ningún acuerdo, el Symvoúlio Aktoploikón Syngkoinonión emitió el 26 de octubre de 2006 un dictamen favorable a que las conexiones se organizaran de conformidad con la última propuesta formulada por las autoridades portuarias, a saber, que fueran dos y no tres los buques que partieran al mismo tiempo.
- 27 A raíz de las declaraciones efectuadas por otras compañías navieras, el Ypourgós Emporikís Naftilías adoptó, el 31 de octubre de 2006, ocho resoluciones que preveían una salida simultánea del buque de la demandante y de un buque perteneciente a una asociación de otros armadores interesados en la explotación de la línea de que se trata.
- 28 Amáltheia I Naftikí Etaireía impugnó esas ocho resoluciones ante el tribunal remitente y alegó que el Ypourgós Emporikís Naftilías debería haber modificado las declaraciones de puesta en servicio presentadas por sus competidores con el único fin de evitar las salidas simultáneas de buques.
- 29 El órgano judicial remitente subraya de nuevo que el artículo 4, apartado 5, de la Ley 2932/2001 establecía en su versión inicial que, cuando varios armadores soliciten acceso al mismo tiempo a un puerto cuya capacidad es insuficiente y no consigan coordinar su llegada mediante un acuerdo común, la administración convocará un concurso para determinar la prioridad de atraque y de amarre.

- 30 Habida cuenta de dichas circunstancias, el Symvoúlio tis Epikrateías decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Los artículos 1 y 2 del Reglamento [...], interpretados de conformidad con el principio de libre prestación de servicios, permiten que se adopte una normativa nacional en virtud de la cual los armadores únicamente pueden prestar servicios de cabotaje marítimo previa obtención de una autorización administrativa, que se concede con arreglo a un régimen de autorización que tiene por objeto comprobar, entre otras cosas, si, en función de la situación existente en un determinado puerto, las conexiones marítimas previstas por el armador en su declaración pueden llevarse a cabo en condiciones de seguridad para el buque y respetando el buen orden del puerto, así como verificar que el buque para el que se solicita la autorización puede arribar sin dificultades a un determinado puerto en el momento que el armador haya estimado preferible para efectuar una determinada conexión, sin que exista no obstante una norma jurídica que determine previamente los criterios con arreglo a los cuales la Administración Pública deberá valorar estas cuestiones, en particular cuando existan varios armadores interesados en una determinada escala en el mismo momento y en el mismo puerto?»

- 31 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de abril de 2010, se acumularon los asuntos C-128/10 y C-129/10 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones previas

- 32 En primer lugar, procede recordar que, en virtud del artículo 58 TFUE, apartado 1, la libre prestación de servicios en materia de transportes se regirá por las disposiciones

del título VI de la tercera parte de ese mismo Tratado, relativo a los transportes, entre las que figura el artículo 100 TFUE, apartado 2, que permite al Parlamento Europeo y al Consejo adoptar disposiciones apropiadas para la navegación marítima.

- 33 Sobre la base del artículo 80 CE, apartado 2, actualmente artículo 100 TFUE, apartado 2, el legislador europeo adoptó el Reglamento que tiene como objetivo, tal como resulta de su artículo 1, la aplicación a los armadores comunitarios del principio de la libre prestación de los servicios en el transporte marítimo en el interior del territorio de cada Estado miembro (sentencias Analir y otros, antes citada, apartado 20, y de 9 de marzo de 2006, Comisión/España, C-323/03, Rec. p. I-2161, apartado 43).
- 34 En virtud del octavo considerando del Reglamento, la aplicación de la libertad de prestación de servicios de cabotaje marítimo deberá ser gradual. Con arreglo al artículo 6, apartados 2 y 3, del Reglamento, la República Helénica se benefició de una excepción de la aplicación del Reglamento hasta el 1 de enero de 2004. En la fecha en que se adoptaron los actos ministeriales controvertidos, el Reglamento ya era, según su artículo 6, apartados 2 y 3, aplicable en Grecia *ratione temporis*.
- 35 En segundo lugar, procede examinar, también con carácter preliminar, si las normas que prevé la Ley griega instituyen efectivamente un régimen de autorización previa.
- 36 A este respecto, procede señalar que de los autos se desprende que las decisiones en los dos litigios principales se referían a la imposición de modificaciones de los horarios de partida propuestos por los armadores en razón, por una parte, de la seguridad de los buques y del orden en los puertos y, por otra parte, de la necesidad de garantizar una determinada frecuencia de las líneas cuyo servicio se presta.

- 37 Procede señalar que las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia muestran una divergencia de opiniones acerca de la interpretación del Derecho nacional aplicable. En efecto, el Gobierno griego y la Comisión Europea no se ponen de acuerdo acerca de si dicho Derecho establece un régimen de autorización.
- 38 La Comisión, al igual que el órgano judicial remitente, considera que el régimen creado por la Ley 2932/2001, en virtud del cual el Ypourgós Emporikís Naftilías puede aceptar o desestimar las declaraciones de puesta en servicio regular efectuadas por los propietarios de los buques, constituye un régimen de autorización, como el controvertido en el asunto que dio lugar a la sentencia Analir y otros, antes citada.
- 39 Por el contrario, el Gobierno griego sostiene que el procedimiento de examen de dichas declaraciones de puesta en servicio presentadas por los armadores no autoriza a la administración a llevar a cabo un control de fondo sobre las mismas, sino que únicamente le permite efectuar un control formal y que, por consiguiente, dicho procedimiento no constituye un régimen de autorización.
- 40 Procede recordar a este respecto que, por lo que respecta a la interpretación de las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional, el Tribunal de Justicia debe, en principio, basarse en las calificaciones que resultan en la resolución de remisión. En efecto, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar el Derecho interno de un Estado miembro (sentencia de 20 de octubre de 2005, Ten Kate Holding Musselkanaal y otros, C-511/03, Rec. p. I-8979, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 41 En el presente asunto, dado que, como se desprende de las resoluciones de remisión, la Administración griega no se limita a aceptar sin más las declaraciones de puesta

en servicio que efectúan los armadores, sino que también puede modificar los planes de transporte propuestos por éstos en particular en lo que se refiere a los horarios de salida de los buques, los efectos jurídicos de una modificación de ese tipo equivalen a los de una autorización. De ello deriva que la Ley 2932/2001 establece efectivamente un régimen de autorización previa para la prestación de servicios de cabotaje marítimo.

- 42 En tercer lugar, hay que señalar que en la medida en que el tribunal remitente, mediante sus cuestiones prejudiciales, no solicita la interpretación de los conceptos contenidos en el artículo 2 del Reglamento, procede declarar que no ha lugar a pronunciarse sobre dicho artículo.

Sobre las medidas relativas al control de la seguridad de los buques y del orden en el puerto

- 43 Respecto a la cuestión de si el Reglamento, y en particular su artículo 1, se opone a un régimen como el controvertido en el litigio principal que puede conducir a la imposición de franjas horarias por razones de seguridad de los buques y de orden en los puertos, procede recordar que una normativa nacional, 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 las sentencias antes citadas Analir y otros, apartado 22, y Comisión/España, apartado 44).
- 44 En efecto, en el presente asunto, procede declarar que las modificaciones a los horarios propuestos por los armadores por razones basadas en la seguridad de los puertos y de los buques pueden constituir una restricción a la libre prestación de los servicios que se aplica al sector del cabotaje marítimo con arreglo al artículo 1 del Reglamento.

- 45 Sólo puede admitirse tal restricción si está justificada por razones imperiosas de interés general. Según reiterada jurisprudencia, el objetivo de garantizar la seguridad en las aguas portuarias constituye una razón imperiosa de interés general de ese tipo (véase, en ese sentido, la sentencia de 18 de junio de 1998, *Corsica Ferries France*, C-266/96, Rec. p. I-3949, apartado 60).
- 46 No obstante, una medida basada en razones de seguridad en las aguas portuarias se justifica si responde a los requisitos de proporcionalidad y de no discriminación.
- 47 Por lo que atañe en particular al examen de la proporcionalidad, procede, en primer lugar, admitir que la instauración de un régimen de autorización previa, dirigido, como el controvertido en el litigio principal, a garantizar que la presencia concomitante de varios buques en un puerto no pueda generar riesgos para la seguridad de los mismos, constituye un medio apropiado a la vez que necesario para perseguir el objetivo de seguridad en las aguas portuarias.
- 48 En segundo lugar, hay que recordar que según una jurisprudencia reiterada un régimen de autorización previa no puede legitimar un comportamiento discrecional de las autoridades nacionales que pueda privar de su eficacia a las disposiciones de la Unión, en particular, a las relativas a una libertad fundamental como la que es objeto de los procedimientos principales. Además, para que un régimen de autorización previa esté justificado aun cuando introduzca una excepción a tal libertad, debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que garanticen su adecuación para establecer suficientemente los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales (véase, en particular, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, Rec. p. I-13927, apartado 53 y la jurisprudencia citada).

- 49 La necesidad de establecer límites al ejercicio de las potestades de la administración mediante dichos criterios se impone también cuando, en una situación como la del litigio principal, que se refiere al reparto de las franjas horarias entre varios armadores interesados que se encuentran en competencia entre ellos, la administración nacional da la preferencia a algunos candidatos cuando por razones de seguridad de los buques y de los puertos se impide que se produzcan varias salidas simultáneas o se exige que éstas se lleven a cabo de un modo espaciado.
- 50 En el presente asunto, en virtud del artículo 4, apartado 4, letras a) y b), de la Ley 2932/2001, la modificación de las franjas horarias propuestas por los armadores puede basarse en exigencias impuestas por la seguridad del buque y del orden en los puertos. Además, dichas disposiciones establecen que el ministro sólo puede modificar la declaración del armador «en la medida de lo necesario» y mediante una resolución debidamente motivada. Aunque dichos criterios generales no definen detalladamente las razones de seguridad y de orden que pueden justificar una modificación de las franjas horarias, parece que éstas limitan objetivamente de un modo suficientemente preciso y conocido de antemano el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales.
- 51 El tribunal remitente es quien debe llevar a cabo las comprobaciones relativas a su Derecho nacional.

Sobre las medidas que imponen obligaciones de servicio público

- 52 Respecto de la cuestión de si el Reglamento y en particular sus artículos 1 y 4 se oponen a un régimen de autorización previa que impone obligaciones de servicio

público, que consiste en la fijación de determinadas franjas horarias, procede señalar que, según dicho artículo 4, apartado 2, un Estado miembro puede imponer dichas obligaciones de frecuencia a los armadores para los servicios regulares de cabotaje.

- 53 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que un régimen de autorización administrativa previa puede constituir un medio para imponer obligaciones de servicio público (véase la sentencia Analir y otros, antes citada, apartado 34).
- 54 Habida cuenta del hecho de que no todas las líneas de cabotaje constituyen necesariamente líneas que exigen obligaciones de servicio público, un régimen de ese tipo sólo se permite si las autoridades nacionales competentes han constatado, para cada trayecto de que se trata, la insuficiencia de los servicios regulares de transporte en el caso en que la prestación de éstos se dejara únicamente a las fuerzas del mercado y si dicho régimen es necesario y proporcionado al objetivo consistente en garantizar la suficiencia de los servicios de transporte regular con destino o procedencia de las islas (véanse, en ese sentido, el noveno considerando del Reglamento y la sentencia Analir y otros, antes citada, apartados 29 y 34).
- 55 Por último, un régimen de autorización previa de ese tipo no puede legitimar un comportamiento discrecional de las autoridades nacionales que prive de eficacia a las disposiciones del Reglamento. Por tanto, debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano por las empresas implicadas, 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 (véase en ese sentido la sentencia Analir y otros, antes citada, apartados 37 y 38).

- 56 En sus resoluciones de remisión, el Symvoúlio tis Epikrateías subraya en particular que en la normativa nacional controvertida en el litigio principal no existen criterios objetivos a los que deba atenerse la administración durante el procedimiento que conduce a la adopción de las resoluciones de autorización. Por su parte, el Gobierno griego y la Comisión señalan que el artículo 4, apartado 4, de la Ley 2932/2001 transpone el artículo 4, apartado 2, del Reglamento al reproducir los criterios contenidos en aquél.
- 57 Como ya se ha recordado en el apartado 55 de la presente sentencia, el régimen de autorización previa debe basarse en reglas conocidas de antemano, objetivas, proporcionadas y no discriminatorias.
- 58 Del mismo modo, resulta esencial que el contenido de las obligaciones de servicio público que puedan imponerse se fije igualmente en una medida de carácter general para que se conozcan de antemano los detalles y la magnitud de dichas obligaciones.
- 59 Respecto de los criterios para la imposición de obligaciones de servicio público, debe considerarse que el artículo 4, apartado 2, del Reglamento, que establece las exigencias a las que deben atenerse los Estados miembros para imponer obligaciones de servicio público, a saber, los puertos a los que se ha de prestar servicio, la regularidad, la continuidad, la frecuencia, la capacidad de prestar el servicio, las tarifas aplicadas y la tripulación del buque, establece una lista exhaustiva.
- 60 Dichas exigencias pueden considerarse criterios objetivos a los que debe atenerse la administración en el ejercicio de su facultad de apreciación dirigido a la imposición

de obligaciones de servicio público, en particular cuando existan varios armadores interesados en una determinada escala en el mismo momento y en el mismo puerto.

- 61 Por lo que atañe a la normativa nacional controvertida en el litigio principal, procede señalar en particular que el artículo 2, apartado 6, de la Ley 2932/2001 enumera las distintas exigencias que pueden justificar la imposición de obligaciones de servicio público previstas en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento. Además, el mencionado artículo 2 precisa que dichas obligaciones deben imponerse «para satisfacer razones de interés público» y «de forma no discriminatoria». Por su parte, el artículo 4, apartado 4, letra c), de esa misma Ley especifica que las modificaciones de las declaraciones de los armadores dirigidas a imponer dichas obligaciones pueden justificarse para garantizar la regularidad en la prestación de los servicios. Por último, esa misma disposición establece que únicamente pueden decidirse obligaciones de ese tipo al respecto «en la medida de lo necesario» y «fundadamente».
- 62 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente valorar si, sobre la base de dichos elementos, las disposiciones de la normativa controvertida en el litigio principal satisfacen los requisitos mencionados en los apartados 54 y 55 de la presente sentencia.
- 63 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones que preceden, procede responder a las cuestiones planteadas que las disposiciones combinadas de los artículos 1 y 4 del Reglamento deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que establece un régimen de autorización previa para los servicios de cabotaje marítimo que prevé la adopción de resoluciones administrativas por las que se impone el respeto a determinadas franjas horarias por razones relacionadas, por una parte, con la seguridad de los buques y el orden en los puertos y, por otra parte, con obligaciones de servicio público, siempre que dicho régimen se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, en particular cuando existen varios armadores interesados en una determinada escala en el mismo momento y en el mismo puerto. Respecto de las resoluciones administrativas que imponen obligaciones de servicio público, debe además poder demostrarse una necesidad real de

servicio público debido a la insuficiencia de los servicios regulares de transporte en una situación de libre competencia. Corresponde al tribunal remitente verificar si en los asuntos principales se cumplen estos requisitos.

Costas

- ⁶⁴ 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 Octava) declara:

Las disposiciones combinadas de los artículos 1 y 4 del Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que establece un régimen de autorización previa para los servicios de cabotaje marítimo que prevé la adopción de resoluciones administrativas por las que se impone el respeto a determinadas franjas horarias por razones relacionadas, por una parte, con la seguridad de los buques y el orden en los puertos y, por otra parte, con obligaciones de servicio público, siempre que dicho régimen se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, en particular cuando existen varios armadores

interesados en una determinada escala en el mismo momento y en el mismo puerto. Respecto de las resoluciones administrativas que imponen obligaciones de servicio público, debe además poder demostrarse una necesidad real de servicio público debido a la insuficiencia de los servicios regulares de transporte en una situación de libre competencia. Corresponde al tribunal remitente verificar si en los asuntos principales se cumplen estos requisitos.

Firmas