SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 17 de septiembre de 1998 *

En el asunto C-412/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el korkein hallinto-oikeus (Finlandia), destinada a obtener, en el procedimiento instado por

Kainuun Liikenne Oy,

Oy Pohjolan Liikenne Ab,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del Reglamento (CEE) n° 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L 156, p. 1; EE 08/01 p. 131), modificado por el Reglamento (CEE) n° 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991 (DO L 169, p. 1), y, particularmente, de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 1 en relación con el artículo 4,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: H. Ragnemalm, Presidente de Sala; R. Schintgen, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (Ponente) y G. Hirsch, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

* Lengua de procedimiento: finés.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre de Kainuun Liikenne Oy y Oy Pohjolan Liikenne Ab, por el Sr. Ari Heinilä, Abogado de Helsinki;
- en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. Holger Rotkirch, suurlähettiläs, osastopäällikkö del oikeudellise osasto del ulkoasiainministeriö, en calidad de Agente;
- en nombre del Gobierno belga, por el Sr. Jan Devadder, conseiller général del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Allan Rosas, Consejero Jurídico principal, y la Sra. Laura Pignataro, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Kainuun Liikenne Oy y Oy Pohjolan Liikenne Ab, representadas por el Sr. Pekka Aalto, jurista responsable de la asociación Linja-autoliitto, del Gobierno finlandés, representado por la Sra. Tuula Pynnä, lainsäädäntöneuvos del ulkoasiainministeriö, en calidad de Agente, y de la Comisión, representada por el Sr. Allan Rosas y la Sra. Laura Pignataro, expuestas en la vista de 29 de enero de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de marzo de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 13 de diciembre de 1996, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de diciembre siguiente, el korkein hallinto-oikeus planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del Reglamento (CEE) n° 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L 156, p. 1; EE 08/01, p. 131), modificado por el Reglamento (CEE) n° 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991 (DO L 169, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento»), y, particularmente, de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 1 en relación con el artículo 4.

- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio en el cual Kainuun Liikenne Oy (en lo sucesivo, «Kainuun Liikenne») y Oy Pohjolan Liikenne Ab (en lo sucesivo, «Pohjolan Liikenne»), empresas de transporte, impugnan la decisión de la Oulun lääninhallitus (en lo sucesivo, «Administración provincial»), por la que se denegó su solicitud de supresión parcial de su obligación de efectuar el transporte de pasajeros siguiendo el itinerario al que se refiere la licencia de que son titulares.

El contexto reglamentario

- 3 El Reglamento tiene por objetivo la eliminación de las desigualdades debidas a la imposición a las empresas de transporte, por parte de los Estados miembros, de obligaciones inherentes a la noción de servicio público, que falsean sustancialmente las condiciones de la competencia, aunque reconoce que su mantenimiento es indispensable en ciertos casos para garantizar la provisión de suficientes servicios de transporte.

4 Así, en virtud del apartado 3 del artículo 1 del Reglamento, las autoridades competentes de los Estados miembros suprimirán las obligaciones inherentes a la noción de servicio público, definidas en el Reglamento e impuestas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

5 No obstante, a tenor del apartado 4 del artículo 1 del Reglamento, las autoridades competentes de los Estados miembros, a fin de garantizar la prestación de suficientes servicios de transporte, habida cuenta, en particular, de los factores sociales, medioambientales y de ordenación del territorio, o con objeto de ofrecer condiciones tarifarias especiales en favor de determinadas categorías de viajeros, podrán celebrar contratos de servicio público con una empresa de transporte, según las condiciones y modalidades previstas en la Sección V del Reglamento.

6 El artículo 3 del Reglamento dispone lo siguiente:

«1. Cuando las autoridades competentes de los Estados miembros decidan el mantenimiento de la totalidad o de una parte de una obligación de servicio público, y varias soluciones garanticen, en condiciones análogas, la provisión de suficientes servicios de transporte, las autoridades competentes elegirán la que implique el menor costo para la colectividad.

2. La provisión de suficientes servicios de transporte se apreciará en función de:

a) el interés general;

b) las posibilidades de recurrir a otras técnicas de transporte y la capacidad de éstas para satisfacer las necesidades de transporte consideradas;

c) los precios y condiciones de transporte que puedan ser ofrecidos a los usuarios.»

- 7 En virtud del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento corresponde a las empresas de transporte presentar a las autoridades competentes de los Estados miembros solicitudes de supresión total o parcial de una obligación de servicio público, si esta obligación provocare desventajas económicas para tales empresas.
- 8 El artículo 5 del Reglamento establece, en particular, que una obligación de explotar o de transportar se considera que implica desventajas económicas cuando la disminución de las cargas que podría resultar de la supresión total o parcial de esta obligación, respecto de una prestación o de un conjunto de prestaciones sujetas a esta obligación, fuere superior a la disminución de los ingresos resultante de esta supresión.
- 9 El apartado 2 del artículo 6 del Reglamento dispone, además, que las decisiones de mantenimiento o de supresión a plazo de la totalidad o de parte de una obligación de servicio público preverán, para las cargas resultantes, la concesión de una compensación determinada con arreglo a los métodos comunes previstos en dicho Reglamento.
- 10 Según el artículo 7 del Reglamento, la decisión de mantenimiento puede ir acompañada de condiciones destinadas a mejorar el rendimiento de las prestaciones sometidas a la obligación de que se trate.
- 11 El Reglamento entró en vigor en Finlandia el 1 de enero de 1994, a raíz de la adhesión de la República de Finlandia al Espacio Económico Europeo.

El litigio principal

- 12 El 21 de diciembre de 1993, el liikenneministeriö [Ministerio de Transportes finlandés] concedió a Kainuun Liikenne y a Pohjolan Liikenne una licencia de transporte en autocar válida para el período comprendido entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 2003 para la explotación de la línea Kajaani-Rukatunturi (unos 275 kilómetros). Esta licencia las faculta, ateniéndose a determinados horarios establecidos, para el transporte de pasajeros en autocar siguiendo dicho itinerario.
- 13 A raíz de la adhesión de la República de Finlandia al Espacio Económico Europeo y de la entrada en vigor del Reglamento en Finlandia, el Ministerio de Transportes requirió a las empresas que realizaban transportes por carretera en autocar para que, antes del 1 de septiembre de 1994, presentaran a la autoridad administrativa competente las solicitudes relativas a las líneas que debían explotar a partir del mes de junio de 1995. Las solicitudes debían referirse a la supresión de servicios que las empresas no podrían explotar únicamente sobre la base de los ingresos obtenidos de los pasajeros.
- 14 Las demandantes en el procedimiento principal solicitaron así la supresión parcial de su obligación de explotar la línea Kajaani-Rukatunturi, para limitarla al recorrido Kajaani-Peranka y Kajaani-Suomussalmi. Según la solicitud, el servicio era deficitario en su totalidad. No obstante, las demandantes en el procedimiento principal se declararon dispuestas a proseguir su explotación así como a negociar con la Administración provincial un contrato de servicio público que garantizara la aportación de fondos públicos para la parte de la línea respecto a la cual habían solicitado la supresión de la obligación de transportar.
- 15 Mediante decisión de 9 de enero de 1995, la Administración provincial denegó dicha solicitud porque las demandantes en el procedimiento principal no habían demostrado, según lo previsto en el artículo 5 del Reglamento, que al limitar el referido recorrido a Peranka y Suomussalmi podrían obtener resultados más satisfactorios desde el punto de vista económico que prosiguiendo su servicio de comunicación en las anteriores condiciones. Según la Administración provincial las

demandantes tenían el derecho a suprimir completamente la explotación de que se trata. En cambio, a su juicio, una supresión parcial de la obligación de explotar no era el planteamiento adecuado que debía adoptarse en este caso por cuanto debía considerarse que el servicio de que se trata forma parte de la línea Kajaani-Rukatunturi.

- 16 Las demandantes en el procedimiento principal interpusieron entonces un recurso de anulación contra la decisión de la Administración provincial ante el korkein hallinto-oikeus. Para fundamentar su recurso se refirieron a las disposiciones del Reglamento, de las que resulta que la Administración provincial no tiene derecho a denegarles la supresión parcial de la línea.
- 17 Según el órgano jurisdiccional remitente procede considerar que, mediante los balances que presentaron de conformidad con el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento, las demandantes en el procedimiento principal demostraron que el tramo de línea para el que solicitan la supresión supone para ellas una desventaja económica en el sentido del artículo 4 del Reglamento, ya que la disminución de las cargas que resulta de la supresión parcial es superior a la disminución de los ingresos resultante de esta supresión.
- 18 El órgano jurisdiccional remitente indica además que cuando una empresa de transporte desea reducir un servicio basado en una licencia en vigor, el procedimiento previsto por la legislación nacional consiste en retirar en primer lugar la licencia de explotación a instancia de la empresa de transporte de que se trate y, acto seguido, otorgar una nueva licencia para ese servicio reducido. Este procedimiento permite además, antes de conceder la licencia referente al servicio reducido, organizar una licitación para el anterior servicio, en el supuesto de que se considere necesario su mantenimiento. Por otra parte, la legislación nacional reconoce asimismo a la autoridad competente la facultad de retirar de oficio la licencia, con los requisitos previstos en el artículo 20 de la Ley nº 662/1994 sobre el transporte de viajeros.
- 19 Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala que, para permitir el acceso al mercado a nuevos empresarios, organizar los transportes adecuadamente y mantener servicios de transporte suficientes con un volumen de ayudas públicas tan

reducido como fuera posible, así como para hacer que los servicios contratados compitieran eficazmente entre sí, podría resultar necesario, teniendo en cuenta la situación existente en Finlandia, considerar que, sin que a ello se oponga el Derecho comunitario, la autoridad competente, bien ostenta la facultad de denegar una solicitud de supresión parcial de una obligación de servicio público relativa, con respecto a la organización del transporte, a una parte ínfima de la obligación de transportar a cargo de la empresa, o bien tiene la posibilidad de retirar, de oficio y en virtud de su legislación nacional, la licencia de transporte de la empresa que haya solicitado la supresión parcial de la obligación de transporte, en la medida en que dicha supresión de licencia sea necesaria para la racionalización del servicio.

- 20 En estas circunstancias, el korkein hallinto-oikeus decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Debe interpretarse el Reglamento en materia de obligaciones de servicio [Reglamento (CEE) n° 1191/69, modificado por el Reglamento (CEE) n° 1893/91], y, particularmente, lo dispuesto en el artículo 4, en relación con el apartado 3 del artículo 1, en el sentido de que permite a un empresario de transporte obtener la supresión de cualquier parte, sea cual fuere, de su obligación de servicio, por ejemplo, sólo de una parte concreta de una línea única?
- 2) Si se responde afirmativamente la primera cuestión, con o sin reservas, y el korkein hallinto-oikeus devuelve, en su caso, el asunto a la Administración provincial será necesario, con el fin de resolverlo definitivamente, obtener una respuesta a la siguiente cuestión: ¿Deriva también del derecho a obtener la supresión parcial de su obligación de servicio, que el Reglamento reconoce al empresario de transporte, la consecuencia de que se limite o impida a la autoridad competente el ejercicio de la facultad, que le reconoce la legislación nacional, de retirar la licencia de transporte para la racionalización del servicio, en la medida en que ésta es necesaria como consecuencia de la referida supresión parcial?»

Con carácter preliminar

- 21 Las demandantes en el procedimiento principal consideran que la presentación de la legislación nacional efectuada por el órgano jurisdiccional nacional es errónea, y por ello formulan cuestiones adicionales sobre las que pretenden que se pronuncie también el Tribunal de Justicia con el fin de tener debidamente en cuenta su punto de vista.
- 22 En primer lugar, procede recordar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que corresponde al Juez nacional determinar el alcance de las disposiciones nacionales y la manera en que éstas deben aplicarse (véase, especialmente, la sentencia de 30 de abril de 1996, *CIA Security International*, C-194/94, Rec. p. I-2201, apartado 20).
- 23 En lo que atañe a las cuestiones adicionales planteadas por las demandantes en el procedimiento principal, debe señalarse que, a tenor del artículo 177 del Tratado, corresponde al Juez nacional y no a las partes del litigio principal someter la cuestión al Tribunal de Justicia. La facultad de determinar las cuestiones que deban someterse al Tribunal de Justicia corresponde, por tanto, exclusivamente al Juez nacional y las partes no pueden modificar su contenido (véase, particularmente, la sentencia de 9 de diciembre de 1965, *Singer*, 44/65, Rec. pp. 1191 y ss., especialmente p. 1198).
- 24 Por otra parte, responder a las cuestiones complementarias formuladas por la demandante en el procedimiento principal en sus observaciones sería incompatible con la función que el artículo 177 del Tratado confiere al Tribunal de Justicia, así como con su obligación de garantizar que los Gobiernos de los Estados miembros y las partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 20 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, habida cuenta de que, con arreglo a esta disposición, a las partes interesadas sólo se les notifican las resoluciones de remisión (véase, particularmente, la sentencia de 20 de marzo de 1997, *Phytheron International*, C-352/95, Rec. p. I-1729, apartado 14).

Sobre la primera cuestión

- 25 Mediante su primera cuestión, interpretada a la luz de la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide, en síntesis, que se dilucide si el Reglamento, y, particularmente, lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 1, en relación con el artículo 4, confiere al empresario de transporte el derecho a obtener una supresión parcial de su obligación de servicio público.
- 26 En primer lugar debe señalarse que, según el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento, un empresario de transporte puede presentar una solicitud de supresión total o de una parte, cualquiera que ésta sea, de una obligación de servicio público, pero ninguna disposición de dicho Reglamento obliga a los Estados miembros a acceder a tal solicitud, incluso en el caso de que el empresario demuestre que su mantenimiento le ocasiona desventajas económicas en el sentido del artículo 5 del Reglamento.
- 27 Por el contrario, del apartado 4 del artículo 1 y del artículo 3 del Reglamento se deduce que las autoridades competentes de los Estados miembros tienen derecho a mantener la totalidad o una parte de una obligación de servicio público que se considere necesaria para garantizar la prestación de servicios de transporte suficientes.
- 28 Como ha señalado el Abogado General en los puntos 40 a 45 de sus conclusiones, corrobora dicha interpretación tanto el objetivo como el sistema general del Reglamento.
- 29 Por consiguiente, el Reglamento no concede a una empresa de transporte el derecho a obtener la supresión parcial de su obligación de servicio público.

- 30 No obstante, como señala el Abogado General en los puntos 48 a 51 de sus conclusiones, la decisión de mantener las obligaciones de servicio público está sujeta al cumplimiento de determinadas normas, especialmente, las previstas en el artículo 3, el apartado 2 del artículo 6 y el artículo 7 del Reglamento.
- 31 Además, como se ha indicado en el apartado 27 de la presente sentencia, el mantenimiento de la totalidad o de una parte de una obligación de servicio público sólo está permitido «para garantizar la prestación de servicios de transporte suficientes».
- 32 Sin embargo, en el Reglamento no se define el concepto de «garantía de prestación de servicios de transporte suficientes». Se limita a dar algunos elementos de apreciación de dicho concepto.
- 33 Así, el segundo considerando del Reglamento nº 1191/69 indica que la «provisión [de suficientes servicios de transporte] se aprecia en función de la oferta y de la demanda de transporte existentes, así como de las necesidades de la colectividad».
- 34 Además, debe recordarse que el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento establece que la provisión de suficientes servicios de transporte se aprecia en función del interés general, de las posibilidades de recurrir a otras técnicas de transporte y de la capacidad de éstas para satisfacer las necesidades de transporte consideradas, así como de los precios y condiciones de transporte que puedan ser ofrecidos a los usuarios. Cuando en condiciones análogas diversas soluciones garantizan la prestación de servicios de transporte suficientes, según el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento, las autoridades competentes deben elegir la que implique el menor costo para la colectividad.
- 35 De cuanto precede se deduce que, en la medida en que se cumplan las exigencias del artículo 3 del Reglamento, las autoridades competentes de los Estados

miembros ostentan una amplia facultad de apreciación para valorar si la «garantía de prestación de servicios de transporte suficientes» exige el mantenimiento de una obligación de servicio público.

- 36 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que el Reglamento, y especialmente el apartado 3 de su artículo 1 y su artículo 4, debe interpretarse en el sentido de que no obliga a los Estados miembros a acceder a una solicitud de una empresa de transporte de obtener la supresión parcial de su obligación de servicio público, ni siquiera si esa empresa demuestra que su mantenimiento le ocasiona desventajas económicas. No obstante, tal negativa sólo puede estar motivada por la necesidad de garantizar servicios de transporte suficientes. Con arreglo al artículo 3 del Reglamento, este concepto se aprecia en función del interés general, de las posibilidades de recurrir a otras técnicas de transporte y de la capacidad de éstas para satisfacer las necesidades de transporte consideradas, así como de los precios y condiciones de transporte que puedan ser ofrecidos a los usuarios. Cuando, en condiciones análogas, varias soluciones garanticen la provisión de servicios de transporte suficientes, las autoridades competentes elegirán la que implique el menor costo para la colectividad.

Sobre la segunda cuestión

- 37 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no procede responder a la segunda cuestión.

Costas

- 38 Los gastos efectuados por los Gobiernos finlandés y belga, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no

pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el korkein hallinto-oikeus mediante resolución de 13 de diciembre de 1996, declara:

- 1) El Reglamento (CEE) n° 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción del servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, modificado por el Reglamento (CEE) n° 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991, y especialmente el apartado 3 de su artículo 1 y su artículo 4, debe interpretarse en el sentido de que no obliga a los Estados miembros a acceder a una solicitud de una empresa de transporte de obtener la supresión parcial de su obligación de servicio público, ni siquiera si esa empresa demuestra que su mantenimiento le ocasiona desventajas económicas. No obstante, tal negativa sólo puede estar motivada por la necesidad de garantizar servicios de transporte suficientes. Con arreglo al artículo 3 del Reglamento n° 1191/69, este concepto se aprecia en función del interés general, de las posibilidades de recurrir a otras técnicas de transporte y de la capacidad de éstas para satisfacer las necesidades de transporte consideradas, así como de los precios y condiciones de transporte que puedan ser ofrecidos a los usuarios. Cuando, en condiciones análogas, varias soluciones garanticen la provisión de servicios de transporte suficien-

tes, las autoridades competentes elegirán la que implique el menor costo para la colectividad.

Ragnemalm

Schintgen

Mancini

Kapteyn

Hirsch

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de septiembre de 1998.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

H. Ragnemalm