Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 25 de febrero de 2016 [1]

Asuntos acumulados C-458/14 y C-67/15

Promoimpresa srl
contra
Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,
Regione Lombardia (C-458/14)[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía, Italia)]
y
Mario Melis,
Tavolara Beach Sas,
Dionigi Piredda,
Claudio Del Giudice
contra
Comune di Loiri Porto San Paolo,
Provincia di Olbia Tempio (C-67/15)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Cerdeña, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Libertad de establecimiento — Explotación de bienes del dominio público marítimo y lacustre — Directiva 2006/123/CE — Artículo 4, apartado 6 — Concepto de "régimen de autorización" — Artículo 12 — Número limitado de autorizaciones debido a la escasez de recursos naturales — Renovación automática de las autorizaciones — Interpretación conforme — Efecto de una directiva en el ordenamiento jurídico interno»

Introducción

1. Los presentes asuntos acumulados versan sobre la cuestión de la prórroga de derechos exclusivos de explotación de los bienes del dominio público marítimo y lacustre en Italia.

2. Se han presentado ante los órganos jurisdiccionales italianos recursos de anulación contra las decisiones administrativas que ponen fin a estos actos, considerados «concesiones» en Derecho italiano, relativos a la explotación de las zonas del dominio público situadas a la orilla del lago de Garda y en las costas sardas. [2] En sus recursos contra estas decisiones, los concesionarios cesantes han invocado la normativa que aplaza la fecha de extinción de estos actos. Los órganos jurisdiccionales competentes han expresado sus dudas acerca de la compatibilidad de esta normativa con las disposiciones del TFUE y de la Directiva 2006/123/CE. [3]

1 — Lengua original: francés.

2 — El mismo problema se plantea en el asunto, pendiente ante el Tribunal de Justicia, Regione autonoma della Sardegna (C-449/15).

3 — Directiva 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).

3. De este modo, los presentes asuntos brindan al Tribunal de Justicia la oportunidad de delimitar el ámbito de aplicación de las normas aplicables a las concesiones de servicios, en relación con el de las disposiciones relativas a la autorización de la actividad de servicios, así como de interpretar el artículo 12 de la Directiva 2006/123, relativo al régimen de concesión de autorizaciones cuyo número es limitado debido a la escasez de los recursos naturales.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

4. Los artículos 9 a 13 de la Directiva 2006/123 contienen las disposiciones aplicables a los regímenes de autorización que condicionan el acceso a las actividades de servicios o su ejercicio.

5. El artículo 12 de esta Directiva, titulado «Selección entre varios candidatos», establece:

«1. Cuando el número de autorizaciones disponibles para una determinada actividad esté limitado debido a la escasez de recursos naturales o de las capacidades técnicas que se pueden utilizar, los Estados miembros aplicarán un procedimiento de selección entre los posibles candidatos en el que se den todas las garantías de imparcialidad y de transparencia y, en concreto, se haga la publicidad adecuada del inicio, el desarrollo y la finalización del procedimiento.

2. En los casos contemplados en el apartado 1, la autorización se concederá por una duración limitada y adecuada y no dará lugar a un procedimiento de renovación automática ni conllevará ningún otro tipo de ventaja para el prestador cesante o personas que estén especialmente vinculadas con él.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 y en los artículos 9 y 10, los Estados miembros podrán tener en cuenta, al aplicar su procedimiento de selección, consideraciones en materia de salud pública, objetivos de política social, de salud y seguridad de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, de protección del medio ambiente, de conservación del patrimonio cultural y cualquier otra razón imperiosa de interés general de conformidad con el Derecho comunitario.»

Derecho italiano

Normativa relativa a las concesiones marítimas

6. Los bienes pertenecientes al dominio público marítimo se rigen por el código de la navegación (codice della navigazione), que dispone en especial en su artículo 36 que estos bienes podrán ser objeto de una concesión.

7. Por otra parte, en su artículo 37, apartado 2, este código establecía un derecho de preferencia a favor del concesionario existente en caso de renovación de la concesión.

8. A raíz de la incoación de un procedimiento de infracción por parte de la Comisión Europea, este derecho de preferencia fue suprimido por el artículo 1, apartado 18, del Decreto-ley nº 194 sobre prórroga de plazos establecidos por las disposiciones legales (decreto-legge n. 194 — Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), de 30 de diciembre de 2009 (GURI nº 302, de 30 de diciembre de 2009; en lo sucesivo, «Decreto-ley nº 194/2009»).

9. Este artículo prorrogó la duración de las concesiones de los bienes del dominio público marítimo que debieran extinguirse, a más tardar, el 31 de diciembre de 2012 hasta esta fecha.

10. En el momento de la convalidación del Decreto-ley nº 194/2009 mediante la Ley nº 25 (legge n. 25), de 26 de febrero de 2010 (GURI nº 48, de 27 de febrero de 2010), dicha disposición se modificó de modo que se prorrogó hasta esa fecha la duración de las concesiones cuya fecha de extinción estuviera prevista como máximo para el 31 de diciembre de 2015.

11. Posteriormente, esa disposición fue modificada por el artículo 34 *duodecies* del Decreto-ley nº 179 sobre medidas urgentes adicionales para el crecimiento del país (decreto-legge n. 179 — Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), de 18 de octubre de 2012 (GURI nº 245, de 19 de octubre de 2012), convalidado mediante la Ley nº 221 (legge n. 221), de 17 de diciembre de 2012 (GURI nº 294, de 18 de diciembre de 2012), prorrogándose hasta el 31 de diciembre de 2020 la duración de las concesiones.

Normativa de transposición de la Directiva 2006/123

12. El Decreto Legislativo nº 59 sobre la aplicación de la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior (decreto legislativo n. 59 — Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), de 26 de marzo de 2010 (GURI nº 94, de 23 de abril 2010), transpuso la Directiva 2006/123.

13. El artículo 16, apartado 4, de este Decreto Legislativo prevé que no cabrá la renovación automática de las licencias cuando el número disponible de las mismas esté limitado debido a la escasez de recursos naturales.

Hechos que dieron lugar a los litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-458/14

14. Mediante resoluciones de 16 de junio y de 17 de agosto 2006, el Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (en lo sucesivo, «Consorzio») otorgó una concesión a Promoimpresa srl (en lo sucesivo, «Promoimpresa») para la explotación de una zona destinada a fines recreativos situada en el lago de Garda.

15. El artículo 3 de la resolución por la que se otorgaba la concesión preveía su extinción de pleno derecho el 31 de diciembre de 2010.

16. El 14 de abril de 2010, Promoimpresa presentó una solicitud de renovación de la concesión, que fue denegada por el Consorzio mediante resolución de 6 de mayo de 2011, basándose en que la concesión controvertida en el litigio principal se limitaba a un plazo máximo de cinco años y no cabía su renovación automática y que la nueva concesión debía otorgarse mediante un procedimiento de licitación.

17. Promoimpresa interpuso un recurso contra esta resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando, en particular, una infracción del artículo 1, apartado 18, del Decreto-ley nº 194/2009. Adujo que este Decreto-ley se aplica, además de a las concesiones marítimas, a las concesiones de los bienes del dominio lacustre.

18. El órgano jurisdiccional remitente considera que, al prever la prórroga de la duración de las concesiones del dominio público, la disposición controvertida crea una restricción injustificada a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios que imposibilita el acceso a las concesiones que vayan a extinguirse a cualquier otro competidor.

19. En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen los principios de libertad de establecimiento, de no discriminación y de protección de la competencia recogidos en los artículos 49 TFUE, 56 TFUE, y 106 TFUE, y el principio de razonabilidad consagrado en ellos, a una normativa nacional que, como consecuencia de actos legislativos sucesivos, determina la prórroga reiterada del plazo de caducidad de concesiones de bienes del dominio público marítimo, lacustre y fluvial de relevancia económica, cuya duración se ha visto incrementada por ley en, al menos, once años, manteniendo para el mismo concesionario el derecho exclusivo a explotar económicamente el bien, pese a haberse agotado el plazo de vigencia previsto en la concesión adjudicada, excluyendo así para los operadores económicos interesados la posibilidad de que les sea encomendado el bien en el marco de un procedimiento de licitación pública?»

Asunto C-67/15

20. Las partes demandantes en el litigio principal, con excepción de la asociación de empresas de instalaciones de baño, gestionan las actividades turístico-recreativas en la zona de la playa del Comune di Loiri Porto San Paolo (Ayuntamiento de Loiri Porto San Paolo, en lo sucesivo, «Ayuntamiento») en virtud de las concesiones otorgadas por éste en 2004 para un período de seis años y posteriormente prorrogadas por períodos de un año hasta 2011.

21. Éstas presentaron al Ayuntamiento una solicitud de prórroga de las concesiones para el año 2012. Al quedar esta solicitud sin respuesta, consideraron que podían continuar con sus actividades en virtud del artículo 1, apartado 18, del Decreto-ley nº 194/2009.

22. El 11 de mayo de 2012, el Ayuntamiento publicó un anuncio para la adjudicación de siete nuevas concesiones, algunas de las cuales situadas en zonas que eran objeto de las concesiones ya adjudicadas a las partes demandantes en el litigio principal.

23. El 6 de junio 2012, las partes demandantes en el litigio principal recurrieron los actos en cuestión ante el Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Cerdeña). Seguidamente, ampliaron sus recursos a la resolución de 8 de junio de 2012, por la que el Ayuntamiento procedió a la adjudicación de las concesiones a personas distintas de las partes demandantes en el litigio principal, y, posteriormente, recurrieron las medidas por las que la policía municipal les ordenaba retirar sus instalaciones.

24. En su recurso, las partes demandantes reprocharon concretamente al Ayuntamiento no haber tenido en cuenta la prórroga automática de las concesiones prevista en la normativa nacional.

25. El órgano jurisdiccional remitente considera que dicha prórroga automática es contraria al Derecho de la Unión, en particular, al artículo 12 de la Directiva 2006/123. En esencia, el artículo 16 del Decreto Legislativo nº 59/2010, que transpone el artículo 12 de la Directiva 2006/12, no se aplica a raíz de la adopción de una disposición legal especial que prorroga las concesiones vigentes.

26. En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Cerdeña) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se oponen los principios de libertad de establecimiento, de no discriminación y de protección de la competencia recogidos en los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE a una normativa nacional que, como consecuencia de actos legislativos sucesivos, determina la prórroga reiterada del plazo de caducidad de concesiones de bienes del dominio público marítimo de relevancia económica?

2) ¿Se opone el artículo 12 de la Directiva 2006/123 a una disposición nacional, como el artículo 1, apartado 18, del Decreto-ley nº 194 de 30 de diciembre de 2009, convalidado mediante la Ley nº 25 de 26 de febrero de 2010, con sus posteriores modificaciones y ampliaciones, por el que se permite la prórroga automática de las concesiones vigentes sobre bienes del dominio público marítimo para actividades turístico-recreativas, hasta el 31 de diciembre de 2015, o hasta el 31 de diciembre de 2020, con arreglo al artículo 34 *duodecies* del Decreto-ley nº 179 de 18 de octubre de 2012, introducido por el artículo 1, apartado 1, de la Ley nº 221 de 17 de diciembre de 2012, de transformación del citado Decreto-ley?».

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

27. Las resoluciones de remisión fueron recibidas en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de octubre de 2014 (asunto C-458/14) y el 12 de febrero de 2015 (asunto C-67/15). Han presentado observaciones escritas las partes demandantes en los litigios principales, el Gobierno italiano y la Comisión (en los dos asuntos), y los Gobiernos griego (asunto C-458/14) y checo (asunto C-67/15). Mediante resolución de 27 de octubre de 2015, se acordó la acumulación de los asuntos a efectos de la fase oral y de la sentencia.

28. Las partes demandantes en los litigios principales, el Ayuntamiento, los Gobiernos italiano y neerlandés y la Comisión participaron en la vista que se celebró el 3 de diciembre de 2015.

Análisis

29. Mediante sus cuestiones, los órganos jurisdiccionales remitentes desean saber si los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE se oponen a una normativa nacional que prevé la prórroga automática de la fecha de extinción de las concesiones de bienes del dominio público marítimo y lacustre.

30. Por otra parte, mediante la segunda cuestión planteada en el asunto C-67/15, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si esta normativa se ajusta al artículo 12 de la Directiva 2006/123.

31. Aunque la cuestión prejudicial planteada en el asunto C-458/14 no se refiere a la Directiva 2006/123, el artículo 12 de la misma ha sido objeto de debate tanto por las partes como por los interesados. A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas de Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en las cuestiones prejudiciales para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente. [4]

4 — Véanse, en particular, las sentencias Telaustria y Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669), apartado 59, y Efir (C-19/12, EU:C:2013:148), apartado 27.

Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

32. El Gobierno italiano duda de la admisibilidad de la petición de remisión prejudicial del asunto C-458/14, ya que, según afirma, en el momento de los hechos del litigio principal, el artículo 1, apartado 18, del Decreto-ley nº 194/09 se refería exclusivamente a las concesiones del dominio público marítimo. Según este Gobierno, la ampliación de los efectos de esta normativa a las concesiones del dominio público lacustre, tras la adopción de los actos recurridos ante el órgano jurisdiccional remitente, no es aplicable *ratione temporis*.

33. A este respecto, me gustaría recordar que, en lo que atañe a la interpretación de las disposiciones de Derecho nacional, el Tribunal de Justicia debe, en principio, basarse en las calificaciones realizadas en la resolución de remisión, dado que, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar el Derecho interno de un Estado miembro. [5]

34. En lo que se refiere a la aplicabilidad del artículo 1, apartado 18, del Decreto-ley nº 194/09 al litigio principal, de la resolución de remisión en el asunto C-458/14 se desprende que la parte demandante en el litigio principal alega una infracción de esta disposición basándose en que ésta se aplica también a las concesiones del dominio público lacustre. El órgano jurisdiccional remitente señala que la controversia de que conoce se centra en este motivo e indica varias razones por las que considera que esa disposición es aplicable a los hechos del litigio principal.

35. En estas circunstancias y puesto que la resolución de remisión contiene una extensa explicación sobre la pertinencia de la cuestión planteada, considero que el Tribunal de Justicia no puede ampararse en el supuesto en el que se puede rechazar una petición de decisión prejudicial cuando resulte patente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal. [6]

36. En segundo lugar, el Gobierno italiano observa en ambos asuntos que el artículo 34 *duodecies* del Decreto-ley nº 179/2012, que aplaza la fecha de extinción de las concesiones controvertidas en los litigios principales hasta el 31 de diciembre de 2020, es posterior a los actos recurridos en los procedimientos principales, y que, en consecuencia, las cuestiones prejudiciales son inadmisibles en lo que se refiere a la prórroga de las concesiones hasta el 31 de diciembre de 2015.

37. A este respecto, baste señalar que las cuestiones prejudiciales se refieren a una normativa nacional que establece una prórroga automática y reiterada de la fecha de extinción de las concesiones de los bienes del dominio marítimo y lacustre. En cuanto a si las disposiciones nacionales aplicables son las que aplazan la fecha de extinción hasta el 31 de diciembre de 2015, o incluso hasta el 31 de diciembre de 2020, cabe señalar que dicha cuestión, además de ser competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, no afecta a la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales planteadas.

38. A la luz de estas observaciones, considero que las cuestiones prejudiciales son admisibles.

Sobre la interpretación de la Directiva 2006/123

Relación entre la Directiva 2006/123 y el TFUE

39. Las cuestiones prejudiciales versan sobre la interpretación tanto de las normas del Derecho primario como de las de la Directiva 2006/123.

5 — Sentencia Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662), apartado 13 y jurisprudencia citada.

6 — Sentencia Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662), apartado 14 y jurisprudencia citada.

40. Es preciso observar que, según jurisprudencia reiterada, cuando un ámbito ha sido armonizado con carácter exhaustivo en el Derecho de la Unión, cualquier medida nacional en este ámbito debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del Derecho primario. [7]

41. El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Rina Services y otros [8] que la Directiva 2006/123 ha llevado a cabo tal armonización exhaustiva por lo que respecta a su artículo 14 relativo a la libertad de establecimiento para los servicios que entran en su ámbito de aplicación. En los otros dos asuntos en los que la Directiva 2006/123 era aplicable a los litigios principales, que dieron lugar a las sentencias Trijber y Harmsen y Hiebler, [9] el Tribunal de Justicia siguió fundamentalmente el mismo planteamiento, limitándose a facilitar una interpretación de los artículos 10, 11 y 15 de dicha Directiva sin pronunciarse sobre las disposiciones del TFUE.

42. Desde mi punto de vista, este planteamiento también es válido para los artículos 9 a 13 de la Directiva 2006/123, que contienen las disposiciones relativas a los regímenes de autorización y, en particular, para su artículo 12.

43. Como ocurre con el artículo 14 de la Directiva 2006/123, que recoge una lista de requisitos prohibidos en el contexto del ejercicio de la libertad de establecimiento, el legislador de la Unión estableció en los artículos 9 a 13 de esta Directiva una serie de disposiciones que los Estados miembros deben respetar cuando la actividad de servicio está supeditada a la concesión de una autorización. Por lo tanto, el legislador ha llevado a cabo una armonización exhaustiva de esa materia.

44. En particular, el artículo 12, apartados 1 y 2, de la Directiva 2006/123 establece que, cuando el número de autorizaciones disponibles para una determinada actividad esté limitado debido a la escasez de recursos naturales o de las capacidades técnicas, las autorizaciones deberán concederse por una duración limitada con arreglo a un procedimiento de selección imparcial y transparente y no podrán ser objeto de una renovación automática.

45. Estas disposiciones quedarían privadas de efecto útil si se permitiera a los Estados miembros eludir su cumplimiento invocando una justificación basada en el Derecho primario.

46. Por consiguiente, considero que, en caso de que el artículo 12 de la Directiva 2006/123 sea aplicable, la conformidad de la normativa nacional en cuestión debe examinarse a la luz de esta disposición, con exclusión de las normas del Derecho primario.

Aplicabilidad del artículo 12 de la Directiva 2006/123

47. Con carácter preliminar, es preciso señalar que el acto por el que un Estado miembro atribuye un derecho exclusivo de explotación de un bien público puede apreciarse, en principio, desde la perspectiva de varias disposiciones del Derecho de la Unión, en particular, de los artículos 49 TFUE, 56 TFUE y 106 TFUE, así como de la normativa en materia de contratación pública.

48. A fin de determinar la aplicabilidad de la Directiva 2006/123 a los presentes asuntos, ha de examinarse si la adjudicación de una concesión del dominio público marítimo o lacustre en virtud del Derecho italiano constituye un régimen de autorización en el sentido de esta Directiva.

7 — Véanse, en particular, las sentencias Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205), apartado 18, y UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285), apartado 63. Véase, para un análisis de esta jurisprudencia, las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Rina Services y otros (C-593/13, EU:C:2015:159), punto 12.

8 — Asunto C-593/13 (EU:C:2015:399), apartados 37 y 38. El Abogado General Bot propone la misma solución en lo que respecta a los artículos 15 y 16 de la Directiva 2006/123, en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Hungría (C-179/14, EU:C:2015:619), punto 73.

9 — Asuntos C-340/14 y C-341/14 (EU:C:2015:641) y sentencia Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843).

49. El artículo 4, apartado 6, de la Directiva 2006/123 define el «régimen de autorización» como cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.

50. En este sentido, conviene poner de manifiesto que, a diferencia del artículo 49 TFUE, las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123 relativas a la libertad de establecimiento se aplican independientemente de la existencia de un elemento transfronterizo. [10] Por lo tanto, a efectos de la aplicación del artículo 12 de esta Directiva, no es necesario determinar si la autorización en cuestión presenta un interés transfronterizo cierto.

51. En cambio, para determinar la aplicabilidad del citado artículo 12 al presente asunto es preciso analizar tres elementos que han sido objeto de debate entre las partes, a saber, en primer lugar, la similitud entre la situación en cuestión y la de un contrato de arrendamiento comercial, en segundo lugar, la diferencia frente a una concesión de servicios y, en tercer lugar, la aplicabilidad de las disposiciones relativas al número limitado de autorizaciones debido a la escasez de recursos naturales.

– Sobre el argumento relativo a la similitud con un contrato de arrendamiento comercial

52. Las partes demandantes en los litigios principales en ambos asuntos y el Gobierno griego sostienen que las concesiones del dominio público marítimo y lacustre en cuestión constituyen contratos de arrendamiento comercial que conceden a un particular la posibilidad de disfrutar del bien público, sin constituir una autorización que condicione el acceso a la actividad de servicio.

53. Este argumento no me convence.

54. De las resoluciones de remisión se desprende que el acceso a la actividad consistente en la explotación de los bienes del dominio público marítimo o lacustre en Italia, como es el caso de la gestión de una zona del dominio público costero para actividades turístico-recreativas, está supeditado al otorgamiento de una concesión por parte de la autoridad municipal competente. Por tanto, este acto supedita el acceso a la actividad de servicio en cuestión.

55. Por otra parte, las partes demandantes en los litigios principales recurren precisamente los actos que deniegan la prórroga de dicha autorización.

56. El hecho de que la concesión de esta autorización implique asimismo la puesta a disposición exclusiva de un bien público en forma de contrato de arrendamiento no afecta a la calificación de este sistema de régimen de autorización.

– Sobre la diferencia con las concesiones de servicios

57. Procede observar que un sistema que puede ser calificado como «régimen de autorización» queda, no obstante, excluido, de las disposiciones de la Directiva 2006/123, cuando está comprendido en el ámbito de aplicación de la normativa en materia de contratación pública. [11]

58. En este sentido, los órganos jurisdiccionales nacionales señalan en los presentes asuntos que las concesiones del dominio público marítimo y lacustre en cuestión pueden considerarse concesiones de servicios.

10 — Me remito al punto 24 de mis conclusiones presentadas en el asunto Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472) y a los puntos 49 a 57 de mis conclusiones presentadas en los asuntos Trijber y Harmsen (C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:505).

11 — Véase el considerando 57 de la Directiva 2006/123.

59. Por tanto, es preciso examinar si en este caso nos encontramos ante concesiones de servicios, que no entrarían por lo tanto dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, sino dentro del de los principios y de las normas del Derecho de la Unión en materia de contratación pública.

60. A este respecto, la circunstancia de que el Derecho italiano califique de «concesiones» los contratos controvertidos en los litigios principales no afecta en modo alguno a su calificación —autónoma— conforme al Derecho de la Unión.

61. Como afirma acertadamente el Gobierno neerlandés, el término «concesión» se suele emplear para designar un derecho exclusivo o un acto de autorización, sin que ello entrañe que se trata de una concesión en el sentido de la normativa en materia de contratación pública. [12]

62. En particular, las concesiones de servicios se caracterizan por que una autoridad encomienda el ejercicio de una actividad de servicio, habitualmente un servicio cuya prestación correspondería a dicha autoridad, al concesionario, obligándole de este modo a prestar el servicio determinado. [13]

63. Por tanto, para poder calificar un acto como una concesión de servicios es preciso comprobar que la prestación de servicios está sujeta a requisitos específicos definidos por la autoridad en cuestión y que el operador económico no puede renunciar libremente a ella.

64. Estas consideraciones quedan confirmadas por el considerando 14 de la Directiva 2014/23/CE, [14] del que se desprende que no deben considerarse concesiones ciertos actos, como las autorizaciones o licencias, en particular cuando el operador económico queda libre de renunciar a la prestación de las obras o servicios. A diferencia de dichos actos, los contratos de concesión imponen obligaciones mutuamente vinculantes por las que la ejecución de estas obras o servicios está sujeta a obligaciones específicas determinadas por el poder adjudicador.

65. Pues bien, en el presente asunto, de los hechos descritos en las resoluciones de remisión no se desprende que las partes demandantes en los litigios principales se hayan visto obligadas, en virtud de actos que el Derecho nacional califica como «concesiones de bienes del dominio público», a ejercer una actividad de servicios específicamente confiada por una autoridad pública que estuviera sujeta a requisitos específicos definidos por tal autoridad.

66. Como observa acertadamente la Comisión, los actos controvertidos en los litigios principales no tienen por objeto la prestación de servicios determinados por el poder adjudicador, sino el ejercicio de actividades económicas turístico-recreativas en una zona de baño que entrañan la utilización exclusiva de este dominio público.

67. De estas circunstancias, que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional nacional, se desprende que los contratos controvertidos en los litigios principales no constituyen concesiones de servicios en el sentido de la normativa del Derecho de la Unión en materia de contratación pública.

68. Considero por tanto que una normativa nacional, como la que tiene por objeto adjudicar concesiones del dominio público marítimo y lacustre con arreglo al Derecho italiano, es un régimen de autorización comprendido en el ámbito de aplicación de los artículos 9 a 13 de la Directiva 2006/123.

12 — Véase también la nota a pie de página 25 de la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario (DO 2000, C 121, p. 2).

13 — Véase, en este sentido, la sentencia Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736), apartado 33. Véanse asimismo las conclusiones del Abogado General La Pergola presentadas en el asunto BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:71) y las del Abogado General Alber presentadas en el asunto RI.SAN. (C-108/98, EU:C:1999:161), punto 50.

14 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94, p. 1). A pesar que de esta Directiva no es aplicable al presente caso *ratione temporis*, puede utilizarse como fuente de inspiración para definir el concepto de «concesión de servicios».

69. Me gustaría añadir que, en el supuesto de que los convenios controvertidos en los litigios principales deban calificarse como «concesiones de servicios» en el sentido del Derecho de la Unión, de manera que las normas armonizadas de la Directiva 2006/123 no resulten aplicables, las exigencias impuestas a las autoridades nacionales en virtud de las normas fundamentales del Tratado y de los principios que se derivan de él son esencialmente las mismas. En efecto, siempre que se trate de actividades económicas que presentan un interés transfronterizo cierto, una autorización no se distingue de una concesión de servicios en lo que se refiere a la obligación de respetar estas normas fundamentales y estos principios. [15]

– Sobre la existencia de un número limitado de autorizaciones debido a la escasez de recursos naturales

70. Cabe recordar que el artículo 12 de la Directiva 2006/123 contempla el caso específico de los regímenes que establecen un número limitado de autorizaciones debido a la escasez de recursos naturales o de capacidades técnicas.

71. Procede subrayar que de las resoluciones de remisión se deduce que las autorizaciones controvertidas en el presente asunto fueron otorgadas por los ayuntamientos y que su número es limitado.

72. Es evidente que las zonas del dominio público situadas a orillas de un lago y en las costas marítimas que pueden ser objeto de explotación económica en un municipio determinado son limitadas y, por tanto, pueden calificarse como «recursos naturales escasos» en el sentido del artículo 12 de la Directiva 2006/123.

73. Además, a excepción de la escasez de estos recursos naturales, las partes no aducen ninguna otra razón imperiosa de interés general que justifique la limitación del número de autorizaciones disponibles en el presente asunto.

74. A este respecto, considero que el argumento esgrimido por las partes demandantes en los litigios principales y por el Gobierno italiano, según el cual las costas marítimas italianas en su conjunto no pueden calificarse de «recursos escasos», desvía incorrectamente el debate.

75. En lo que se refiere a las autorizaciones otorgadas por los ayuntamientos, han de tenerse en cuenta las zonas del dominio público en cuestión. Pues bien, en el presente asunto es evidente que se trata de un número limitado de autorizaciones que fomenta la competencia entre los posibles candidatos en el procedimiento de selección previsto en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2006/123.

76. Habida cuenta de lo anterior, considero que el artículo 12 de la Directiva 2006/123 es aplicable en el presente procedimiento.

Interpretación del artículo 12 de la Directiva 2006/123

77. Considero oportuno recordar que, en virtud del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2006/123, cuando el número de autorizaciones disponibles para una determinada actividad esté limitado debido a la escasez de recursos naturales o de las capacidades técnicas, su obtención deberá estar sujeta a un procedimiento de selección que reúna garantías de transparencia e imparcialidad.

15 — Sentencias Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), apartados 46 y 49; Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), apartados 52 a 54, y Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736), apartado 33.

78. Con arreglo al artículo 12, apartado 2, de esta Directiva, la autorización concedida de este modo deberá tener una duración limitada y adecuada, no podrá ser renovada automáticamente y no conllevará ningún tipo de ventaja para el prestador cesante.

79. A través del requisito relativo a la concesión de autorizaciones de duración limitada con arreglo a un procedimiento transparente e imparcial, las disposiciones en cuestión garantizan que la actividad en la que participa un número de operadores limitado debido a la escasez de recursos se mantenga abierta a la competencia y que, de este modo, sea potencialmente accesible a los nuevos prestadores de servicios.

80. Además, estas disposiciones se basan en una jurisprudencia suficientemente consolidada en virtud de la cual, en tales condiciones, la falta de un procedimiento de selección transparente constituye una discriminación indirecta de los operadores económicos establecidos en otros Estados miembros contraria, en principio, al principio de libertad de establecimiento. [16]

81. Es preciso indicar que la prórroga *ex lege* de las autorizaciones concedidas antes de la transposición de la Directiva 2006/123 contraviene, en primer lugar, lo dispuesto en el artículo 12 de esta Directiva.

82. La prórroga de la fecha de extinción de las autorizaciones vigentes incumple la obligación derivada del artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2006/123 de aplicar un procedimiento transparente e imparcial con el fin de seleccionar a los candidatos.

83. Por otra parte, una prórroga *ex lege* de la fecha de extinción de las autorizaciones es equiparable a una renovación automática, que está prohibida por los términos específicos del artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2006/123.

84. No obstante, las partes demandantes en los litigios principales y el Gobierno italiano afirman que la prórroga de las concesiones en cuestión podría estar justificada como medida transitoria por razones de seguridad jurídica.

85. Las partes demandantes en los litigios principales aducen que la prórroga de las concesiones del dominio público marítimo y lacustre es necesaria a fin de permitir a los interesados amortizar las inversiones realizadas, en la medida en que podían esperar legítimamente una renovación automática de las autorizaciones en virtud de la normativa vigente en la época de su adjudicación y hasta la adopción del Decreto-ley nº 194/2009.

86. Ésta es también la postura del Gobierno italiano, que indica que la prórroga de estas concesiones constituye una medida transitoria en el contexto de la transición de un régimen de renovación automática a un régimen de adjudicación por medio de un procedimiento de licitación. Según este Gobierno, esta medida está justificada por la necesidad de permitir a los interesados rentabilizar las inversiones realizadas con arreglo al principio de protección de la confianza legítima.

87. Cabe señalar a este respecto que el legislador de la Unión ya tuvo en cuenta los intereses legítimos de los titulares de las autorizaciones al disponer, en el artículo 12, apartado 2, de la Directiva 2006/123, que la duración de las autorizaciones deberá ser adecuada cuando su número sea limitado debido a la escasez de los recursos.

16 — Véanse, en relación con una concesión de servicios, la sentencia Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736), apartado 37 y jurisprudencia citada y, en relación con un régimen de autorización, la sentencia Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), apartados 46 y 51 y jurisprudencia citada.

88. De conformidad con el considerando 62 de esta Directiva, esta duración deberá fijarse de forma que no se restrinja ni se limite la libre competencia más allá de lo necesario para garantizar la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos. [17]

89. Estas consideraciones se aplican en principio a las autorizaciones concedidas con arreglo a la Directiva 2006/123.

90. Pues bien, a mi juicio, en lo que se refiere a las autorizaciones que no han sido objeto de un procedimiento conforme al artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2006/123, este artículo se opone a que un Estado miembro renueve su plazo de caducidad y aplace de este modo el procedimiento de selección invocando una razón imperiosa de interés general.

91. Aunque el artículo 12, apartado 3, de la Directiva 2006/123 establece que los Estados miembros podrán tener en cuenta, al aplicar su procedimiento de selección, consideraciones imperiosas de interés general, esta disposición no les permite invocar estas consideraciones para eludir organizar tales procedimientos.

92. En cualquier caso, considero que la justificación basada en el principio de protección de la confianza legítima, invocada por las partes demandantes en los litigios principales y por el Gobierno italiano, requiere una apreciación individual de cada caso concreto que permita demostrar, mediante elementos específicos, que el titular de la autorización podía albergar legítimamente expectativas de que se renovara su autorización y que realizó las inversiones correspondientes.

93. Por lo tanto, esta justificación no puede invocarse válidamente en apoyo de una prórroga automática, como la prevista por el legislador italiano, que se aplica de manera indiscriminada a la totalidad de las concesiones del dominio público marítimo y lacustre.

94. Esta conclusión no resulta contradicha en absoluto por la sentencia ASM Brescia, [18] que se refiere a un caso concreto de aplicación de una razón imperiosa de interés general relativa al principio de seguridad jurídica en el marco de la apreciación de una concesión de servicios a la luz de lo dispuesto en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

95. En esa sentencia, el Tribunal de Justicia admitió que dicho principio puede exigir que la resolución de una concesión de servicio público de distribución de gas vaya acompañada de un período transitorio que tome en consideración tanto las exigencias del servicio público como los aspectos económicos.

96. En este sentido, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta una serie de elementos, a saber, en primer lugar, que las Directivas de la Unión no preveían la revisión de las concesiones de distribución de gas existentes, en segundo lugar, que la concesión fue adjudicada en 1984 y debía surtir efecto hasta 2029, por lo que se anticipaba su resolución y, por último, en tercer lugar, que el principio de seguridad jurídica exige que las normas jurídicas sean claras, precisas y previsibles en sus efectos, mientras que, en el momento en que se adjudicó la concesión controvertida en el litigio principal, el Tribunal de Justicia aún no había declarado que algunos de los contratos que presentaban un interés transfronterizo podrían estar sujetos a obligaciones de transparencia en virtud del Derecho primario. [19]

17 — Las mismas consideraciones se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en virtud de la cual la duración de una autorización debe estar justificada por razones imperiosas de interés general, como, en particular, la necesidad de que el operador en cuestión disponga de un plazo lo bastante largo para amortizar las inversiones. Véase, en este sentido, la sentencia Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), apartados 46 a 48 y jurisprudencia citada.

18 — Asunto C-347/06 (EU:C:2008:416). Aunque el Tribunal de Justicia se refiere, en el apartado 64 de esta sentencia, a una «circunstancia objetiva», del razonamiento que expone a continuación se desprende que se trata, en efecto, de una razón imperiosa de interés general. Véase, en este sentido, la sentencia Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736), apartado 38.

19 — Asunto C-347/06 (EU:C:2008:416), apartados 67 a 71. Véase asimismo, en este sentido, la sentencia Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736), apartado 40.

97. No obstante, ninguna de las consideraciones que el Tribunal de Justicia formuló en dicha sentencia en el marco del principio de seguridad jurídica, se ajusta a los litigios principales.

98. En efecto, las autorizaciones controvertidas en los litigios principales relativas al ejercicio de actividades turístico-recreativas en zonas del dominio público marítimo o lacustre fueron concedidas en 2004 y en 2006, en un momento en el que ya estaba bien asentada la aplicación del principio de transparencia en materia de concesiones.[20] Los actos controvertidos en los litigios principales establecían explícitamente su fecha de vencimiento en 2010, permitiendo de este modo a los titulares prever la cuantía de sus inversiones en función de un período de amortización conocido de antemano.

99. En consecuencia, la solución adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia ASM Brescia,[21] basada en el principio de seguridad jurídica, no puede extrapolarse a los litigios principales.

100. Habida cuenta de lo anterior, considero que el artículo 12, apartados 1 y 2 de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prorroga de forma automática el plazo de caducidad de las autorizaciones relativas a la explotación del dominio público marítimo y lacustre.

Efecto del artículo 12 de la Directiva 2006/123 en el ordenamiento jurídico nacional

101. Por lo que se refiere al efecto del artículo 12 de la Directiva 2006/123 en el ordenamiento jurídico nacional, procede recordar que los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a realizar una interpretación conforme.

102. Esta obligación no se limita a la exégesis de las disposiciones internas adoptadas para transponer la Directiva 2006/123, sino que requiere que se tome en consideración todo el Derecho nacional para apreciar en qué medida éste puede ser objeto de una aplicación que no lleve a un resultado contrario al perseguido por dicha Directiva.[22]

103. Con mayor razón sucede así cuando el órgano jurisdiccional nacional conoce de un litigio sobre la aplicación de normas internas que se han establecido especialmente para adaptar el Derecho nacional a una directiva. En este sentido, dicho órgano jurisdiccional debe presumir que el Estado miembro ha tenido intención de cumplir plenamente las obligaciones derivadas de la directiva de que se trate.[23]

104. En mi opinión, cuando en el marco de este ejercicio interpretativo, un órgano jurisdiccional nacional se enfrente a un conflicto entre las disposiciones del Derecho nacional que adaptan el ordenamiento jurídico interno a la Directiva 2006/123 y las que regulan un ámbito específico, deberá resolverlo tomando en consideración la naturaleza concreta de la Directiva 2006/123.

105. Así se desprende también del punto 1.2.1 del Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios,[24] que establece que si los Estados miembros optan por transponer la Directiva 2006/123 o alguno de sus artículos mediante una normativa de carácter horizontal —como sucede en Italia—, deben velar por que dicha normativa horizontal prevalezca sobre la normativa específica. Además, con arreglo al apunto 6.1 de este manual, las disposiciones relativas a los regímenes de autorización, en cuanto a su papel transversal, deben incorporarse a la normativa horizontal.

20 — Véase, en particular, la sentencia Telaustria y Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669), apartados 60 a 62.

21 — Asunto C-347/06 (EU:C:2008:416).

22 — Sentencias Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395), apartado 8, y Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2), apartado 38.

23 — Sentencia Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584), apartado 112 y jurisprudencia citada.

24 — Aunque no se trata de un acto vinculante, el Tribunal de Justicia ya ha basado su razonamiento en este manual, en particular, en la sentencia Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843), apartados 32, 57 y 73.

106. Por consiguiente, en los presentes asuntos, los órganos jurisdiccionales italianos tienen la obligación de interpretar el Derecho interno, en la medida de lo posible, de una manera que garantice que el artículo 16 del Decreto Legislativo nº 59/2010, que transpone el artículo 12 de la Directiva 2006/123, prevalezca sobre la normativa específica relativa a las concesiones del dominio público marítimo y lacustre.

107. Esta consideración es tanto más importante en el presente asunto si se tiene en cuenta que, tal como indica el órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-67/15, la prórroga concedida por el legislador italiano tiene como consecuencia que el artículo 12 de la Directiva 2006/123, pese a haber sido formalmente transpuesto por el legislador, no se aplique en realidad al ámbito de las concesiones del dominio público como consecuencia de la adopción de una normativa especial.

108. En cualquier caso, es preciso señalar que el artículo 12 de la Directiva 2006/123 concreta las obligaciones que ya se derivaban de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, en materia de adjudicación de concesiones y autorizaciones relativas a actividades de servicios.

109. Ahora bien, de la jurisprudencia se desprende que las libertades fundamentales consagradas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE tienen efecto directo, en el sentido de que pueden invocarse directamente en un litigio que implique relaciones contractuales para hacer posible la apertura del mercado de servicios a la competencia.[25]

110. En consecuencia, debe reconocerse el mismo efecto directo al artículo 12 de la Directiva 2006/123, que concreta estos principios.

Sobre la interpretación, con carácter subsidiario, del artículo 49 TFUE

111. A la vista de mi conclusión, según la cual el artículo 12 de la Directiva 2006/123 se opone a la prórroga de autorizaciones como las controvertidas en los litigios principales, no es preciso interpretar las disposiciones del TFUE mencionadas en las peticiones de decisión prejudicial.

112. No obstante, procede señalar con carácter subsidiario que, en el supuesto de que la Directiva 2006/123 no sea aplicable debido a que los actos en cuestión deban considerarse concesiones de servicios, su prórroga sería contraria a las exigencias derivadas del artículo 49 TFUE.

113. Cabe recordar que, al otorgar concesiones de servicios que pueden interesar a operadores económicos establecidos en otros Estados miembros, como parece ser el caso en el presente asunto,[26] las autoridades públicas están obligadas a respetar las normas fundamentales de los Tratados, en particular, el artículo 49 TFUE, incluida la obligación de transparencia que se deriva del mismo.[27]

114. Dichas autoridades no pueden rehuir estas exigencias al decidir, sin transparencia alguna, prorrogar automáticamente el plazo de caducidad de las concesiones ya otorgadas. Una medida nacional que provoca el aplazamiento de la adjudicación de una nueva concesión mediante un procedimiento transparente constituye en efecto una discriminación indirecta prohibida, en principio,

25 — Véanse, en este sentido, las sentencias Telaustria y Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669), apartados 60 a 62; ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416), apartados 69 a 70, y Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736), apartado 40.

26 — El órgano jurisdiccional remitente en el asunto C-458/14 indica que la concesión en cuestión presenta un interés transfronterizo cierto, teniendo en cuenta, en particular, la situación geográfica del bien y el valor económico de la concesión.

27 — Sentencias Telaustria y Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669), apartados 60 a 62; Coname (C-231/03, EU:C:2005:487), apartados 16 a 19; Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605), apartados 46 a 48; Wall (C-91/08, EU:C:2010:182), apartado 33; Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), apartados 51 a 53, y Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736), apartado 33.

por el artículo 49 TFUE.[28] Por otra parte, aunque el Tribunal de Justicia haya admitido que dicha medida nacional podría estar justificada por una razón imperiosa de interés general relativa a la seguridad jurídica, en los presentes asuntos no concurren los requisitos establecidos en dicha resolución jurisprudencial.[29]

Conclusión

115. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía) y el Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Cerdeña) de la siguiente manera:

«El artículo 12, apartados 1 y 2, 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, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prorroga de manera automática el plazo de caducidad de las autorizaciones relativas a la explotación del dominio público marítimo y lacustre.»

28 — Sentencia ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416), apartado 63.

29 — Véase el punto 99 de las presentes conclusiones.