CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 8 de noviembre de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La cuestión que ha planteado al Tribunal de Justicia la Cour de cassation de Francia, con fecha 23 de febrero de 1989, suscita por mi parte —remitiéndome al informe para la vista, para mayores precisiones— la postura siguiente:

2. *1.* La cuestión que ha sido planteada al Tribunal de Justicia está redactada en términos muy generales. [1] Sin embargo, ello no excluye cierta delimitación a partir de los datos que han llegado a nuestro conocimiento. Esta actitud ya ha sido adoptada varias veces en la jurisprudencia. Sólo mencionaré los asuntos prejudiciales que el Tribunal de Justicia abordó en los asuntos 13/68, [2] 51/70 [3] y 53/81 [4].

3. A mi juicio, en el caso de autos debe procederse de la misma forma, ya que en el marco del artículo 177 del Tratado CEE no se trata de formular principios abstractos sino de suministrar una ayuda concreta para la decisión del órgano jurisdiccional remitente, mediante la interpretación del Derecho comunitario. En este sentido, debe ponerse de manifiesto que, en el procedimiento principal, como se deduce del escrito de 18 de enero de 1982, se trata únicamente de la devolución de la tasas sobre los pasajeros (por un importe de 836 071,25 FF) que se afirma fueron pagadas indebidamente a partir del 19 de mayo de 1981 con arreglo al Decreto de 12 de mayo de 1981. Por ello, forzosamente, debe partirse de la situación jurídica de la época (1981/1982), y determinarse la incidencia que, en el citado período, tuvo el Derecho comunitario sobre los hechos de que conoce el órgano jurisdiccional remitente.

4. *2.* Ante un problema tan circunscrito, me permito afirmar, de entrada, que la respuesta que da la Comisión me parece convincente, a saber, que no le está permitido a un Estado miembro percibir, con motivo de la utilización por un buque de instalaciones portuarias situadas en su territorio insular, cuando los pasajeros proceden de puertos de otros Estados miembros o se dirigen a éstos, determinadas tasas con ocasión del embarque o desembarque de pasajeros mientras que, en el caso de un transporte entre dos puertos situados en el territorio nacional, sólo se perciben con ocasión del embarque a la partida del puerto insular.

* Lengua original: alemán.

1 — «¿Debe interpretarse el Tratado y, en especial, sus artículos 59, 62 y 84 en el sentido de que un Estado miembro está autorizado para percibir, con ocasión de la utilización por un buque de instalaciones portuarias situadas en su territorio insular, cuando los pasajeros provienen de puertos situados en otro Estado miembro o se dirigen a éstos, determinadas tasas con ocasión del embarque y desembarque de pasajeros, mientras que, en el caso de un transporte entre dos puertos situados en el territorio nacional, tales impuestos sólo se perciben por el embarque en el puerto insular?»

2 — Sentencia de 19 de diciembre de 1968 (Salgoil/Ministerio de Comercio Exterior de la República Italiana, 13/68, Rec. 1968, p. 679).

3 — Sentencia de 3 de marzo de 1971 (Alfons Lütticke/Hauptzollamt Passau, 51/70, Rec. 1971, p. 121).

4 — Sentencia de 23 de marzo de 1982 (D. M. Levin/Staatssecretaris van Justitie, 53/81, Rec. 1982, p. 1035).

5. A esta conclusión se llega partiendo del capítulo 3 del título III del Tratado CEE (Servicios), que es el que se considera en el caso de autos y cuyo artículo 61 dispone:

«La libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes.»

Además, sobre este extremo, debe afirmarse que, en aquella época, no existía ninguna medida que persiguiera la realización de la libre prestación de servicios en el transporte marítimo, no habiéndose aún utilizado la disposición del apartado 2 del artículo 84 del Tratado CEE (según el cual,[5] el Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir si, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento, podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea). Como hemos visto, únicamente cabe considerar, a este respecto, el Reglamento nº 4055/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, «relativo a la aplicación del principio de libre prestación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países»,[6] y únicamente a partir de su entrada en vigor (el 1 de enero de 1987, a tenor de su artículo 12) resultaba claro que el principio de la libre prestación de servicios se aplicaba también al transporte marítimo entre los Estados miembros (apartado 1 del artículo 1).

6. *3.* Por el contrario, puede refutarse fácilmente el punto de vista contrario que la parte demandante en el asunto principal expuso sobre el particular.

7. a) Que parece evidente la compatibilidad de dicho punto de vista con el sistema de las disposiciones del Tratado, cuando considera que el capítulo 3 del título III del Tratado CEE y sus disposiciones relativas a la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios eran aplicables a los servicios de transporte marítimo en la época en la cual aún no había ningún acto del Consejo adoptado conforme al apartado 2 del artículo 84 del Tratado (es decir, un acto que diera aplicación a la política de transportes en el campo del transporte marítimo haciendo, de esta forma, aplicable en la materia el título IV). En efecto, dicho punto de vista llevaría a aplicar sin más las disposiciones generales de los artículos 59 y siguientes al ámbito del transporte marítimo, que los autores del Tratado parecen considerar particularmente delicado (y al que no pueden aplicarse pura y simplemente las disposiciones relativas a la política común de transportes que deben permitir aplicar el capítulo 3 del título III en lo relativo a la prestación de servicios en materia de transportes). Esto no parece pertinente y, a este efecto, es preciso señalar el interés que reviste la sentencia dictada en el asunto 4/88,[7] en la cual este Tribunal de Justicia puso de relieve que, a falta de disposiciones particulares adoptadas en materia de política de transportes, en 1982 no cabría invocar el artículo 59, y que la inactividad del Consejo en el ámbito de la política de transportes no hizo que el artículo 59 pasase a ser directamente aplicable en la materia.

8. b) El punto de vista de la parte demandante en el asunto principal no se ve apoyado por otras sentencias relativas a esta materia. Es cierto que la sentencia dictada en el asunto 167/73[8] declara con carácter

5 — La disposición de procedimiento ha sido objeto de nueva redacción en el Acta Única Europea.

6 — DO 1986, L 378, p. 1

7 — Sentencia de 13 de julio de 1989 (Lambregts Transportbedrijf PVBA/Estado Belga, 4/88, Rec. 1989, p. 2583).

8 — Sentencia de 4 de abril de 1974 (Comisión/República Francesa, 167/73, Rec. 1974, p. 359).

general que los transportes marítimos y aéreos están sujetos a las reglas generales del Tratado, aun cuando no se rigen, mientras el Consejo no disponga lo contrario, por las normas del título IV, relativas a la política común de transportes. Ahora bien, no cabe olvidar que, en aquel caso, se trataba únicamente del problema distinto de la aplicación de los artículos 48 a 51.

9. En cualquier caso, se deduce claramente de la sentencia dictada el 30 de abril de 1986 en los asuntos acumulados 209/84 a 213/84, [9] que, con arreglo al artículo 61 del Tratado, la libre circulación de servicios en materia de transportes no se rige por las disposiciones del capítulo relativo a los servicios, sino por las del título relativo a la política común de transportes. En el sector de los transportes, el objetivo mencionado en el artículo 59 del Tratado, consistente en eliminar las restricciones a la libre prestación de servicios, debe alcanzarse en el marco de la política común definida en los artículos 74 y 75 (como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 37 de la sentencia).

10. c) Además, en este contexto, cabe también remitise al Reglamento nº 4055/86, antes citado. Cuando en su segundo considerando se afirma que «en virtud del artículo 61 del Tratado, la libre circulación de servicios en materia de transportes marítimos ha de regirse por las disposiciones del título relativo a los transportes», ello significa precisamente que su realización debe ser objeto de medidas en el marco del título citado, por lo cual queda excluido el recurso directo a los artículos 59 y siguientes.

9 — Sentencia de 30 de abril de 1986 (Asjes, asuntos acumulados 209/84, 210/84, 211/84, 212/84 y 213/84, Rec. 1986, p. 1425).

11. Ahora bien, la tesis que la parte demandante en el asunto principal expone sobre este Reglamento, conforme a la cual se limita a aclarar y confirmar una posición jurídica que se deduce ya directamente del Tratado, no resulta admisible. Efectivamente, no puede pasarse por alto que dicho Reglamento, como demuestan sus considerandos, constituye un acto en el sentido del apartado 2 del artículo 84 del Tratado, es decir, de una medida constitutiva (lo cual también es corroborado por el hecho de que en su artículo 12 se fija una fecha para su entrada en vigor). Además es interesante observar los categóricos términos de su decimoprimer considerando: «[...] el principio de la libre prestación de servicios se debería, pues, aplicar en adelante a los transportes marítimos con vistas a la abolición progresiva de las restricciones existentes en el interior de la Comunidad».

12. d) Para terminar, me parece también evidente que, en el caso de autos, no cabe alegar los principios generales del Tratado (unidad del mercado común; prohibición de discriminación establecida en el artículo 7).

13. Las disposiciones del capítulo 3 del título III están destinadas a ser concretadas y realizadas en el ámbito que aquí nos interesa. Dado que, en el presente caso, está prevista una excepción clara para el conjunto de los transportes (a saber, por la referencia que hace el artículo 61 al título relativo a los transportes), resulta contrario al sistema de las disposiciones del Tratado oponerse al mismo invocando principios reconocidos en la primera parte del Tratado (principios que el artículo 7 parece no tener en cuenta por cuanto, como se nos ha puesto de manifiesto, las disposiciones francesas que aquí nos pueden interesar no esta-

blecen ninguna discriminación por razón de la nacionalidad).

14. e) Por lo que se refiere al período —años 1981 y 1982— considerado en el procedimiento principal, no cabe concluir que las diferencias de trato que llevan consigo las disposiciones francesas relativas a la percepción de tasas sobre los pasajeros en los puertos corsos en función del transporte entre dos puertos franceses, de un lado, y del transporte entre puertos corsos e italianos, de otra, resulten incompatibles con el artículo 59 del Tratado.

15. f) A este respecto, poco importa determinar lo que cabría deducir del artículo 62 y de su norma de «standstill» con respecto al hecho de que la desigualdad de trato existente en el momento de la entrada en vigor del Tratado, fuera suprimida mediante el Decreto de 27 de enero de 1969, no habiéndose establecido de nuevo hasta el Decreto de 12 de mayo de 1981, ya que esta disposición no tiene aplicación con arreglo al apartado 1 del artículo 61.

16. *4.* Caso de no atenerse a tales consideraciones, examinando por el contrario la cuestión planteada —a partir de su formulación general— sin limitación en el tiempo (de hecho, parece que la normativa francesa controvertida sigue aplicándose), procede, a mi juicio, incluso en el marco de un análisis de este tipo de la cuestión prejudicial, admitir lo correcto del criterio de la Comisión, es decir, declarar que la normativa francesa supone una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 59 del Tratado CEE, lo cual no está ya permitido a partir de la entrada en vigor del Reglamento nº 4055/86 mediante el cual se puso en práctica la libre prestación de servicios en materia de transporte marítimo.

17. a) Resulta evidente que la única cuestión pertinente a este respecto —a saber, si se aplican condiciones excepcionales y perjudiciales, con ocasión de la percepción de tasas sobre los pasajeros, a los transportes transfronterizos como los que lleva a cabo la parte demandante en el asunto principal entre Córcega e Italia— suscita claramente una respuesta afirmativa a partir de la entrada en vigor del Decreto de 12 de mayo de 1981, por cuanto solamente en este caso, a diferencia de los transportes internos franceses, es exigible una tasa tanto al partir como al llegar el buque. Ha quedado demostrado que nos hallamos ante una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 59 del Tratado, precisamente por cuanto los transportes internacionales no están sujetos a las mismas reglas que los transportes puramente internos.

18. Por el contrario, hay que considerar como improcedente la afirmación del Gobierno francés según la cual los servicios de transporte entre puertos italianos y corsos no se pueden comparar con los servicios de transporte meramente internos de Francia (por ser distintas las condiciones económicas: posibilidad de vender con franquicia de derechos, sujeción al IVA y aplicación de las normas del servicio público) en la medida que se trata de elementos que en modo alguno constituyen el objeto de la normativa que se examina y que, además, sólo en parte tienen una lejana relación con los servicios de transporte propiamente dichos.

19. b) No cabe duda de que la Comisión tiene también razón cuando afirma que no está excluido que el distinto régimen de tasas sobre los pasajeros tenga incidencia sobre el itinerario elegido por éstos y, en con-

secuencia, sobre el volumen de tráfico. Efectivamente, aún cuando los tributos que gravan el transporte de pasajeros no son —como se ha afirmado— directamente repercutibles sobre éstos, han de considerarse como factores que hay que sopesar a la hora de calcular los costes, por lo cual influyen sobre la competencia, en la cual la distancia entre los puertos italianos y franceses no parece desempeñar un papel preponderante.

20. Ahora bien, hay que compartir también el criterio de la Comisión cuando afirma, además, que este dato, es decir, la importancia del perjuicio causado a los transportes transfronterizos (a tenor de las cantidades que se consideran), no resulta determinante, por la misma razón que importa poco que se trate de una medida de índole fiscal. Por lo que se refiere al aspecto citado en primer lugar, cabe efectivamente remitirse al principio general de la libre prestación de servicios que exige pura y simplemente la supresión de las discriminaciones (como se ha puesto de relieve, por ejemplo, en la jurisprudencia relativa al derecho de establecimiento: asunto 270/83 [10]), y debe recordarse asimismo la jurisprudencia relativa a la supresión de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, de la cual se deduce claramente que están prohibidos incluso los obstáculos de menor importancia (asuntos acumulados 51/71 a 54/71 [11]).

21. En cuanto al segundo aspecto considerado, basta con remitirse a la sentencia dictada en el asunto 127/86 [12] (sentencia ésta en la cual el problema de la libre circulación se abordó en el contexto de discriminaciones fiscales), así como, de nuevo, a la sentencia dictada en el asunto 270/83.

22. Además, por lo que se refiere a la cuestión de si una normativa discriminatoria, como la francesa que se examina en el caso de autos, está comprendida en el Reglamento nº 4055/86, el tenor literal del Reglamento no pone de manifiesto, a mi juicio, ningún problema en la medida en que el artículo 1 dispone claramente:

«La libre prestación de servicios de transporte marítimo entre Estados miembros [...] se aplicará a los nacionales de los Estados miembros que estén establecidos en un Estado miembro distinto del Estado al que pertenezca la persona a la que van dirigidos dichos servicios.»

23. Por el contrario, la afirmación del Gobierno francés, según la cual las relaciones con Córcega forman parte de los transportes marítimos costeros franceses y —como lo demuestra un proyecto de reglamento de la Comisión en esta materia— con arreglo al cual está aún por establecerse la libre prestación de servicios, no es en absoluto procedente. Si he comprendido bien el proyecto de reglamento antes citado, el citado reglamento se refiere únicamente a la supresión de los obstáculos al transporte marítimo *en el interior* de los Estados miembros (es decir, a tenor del artículo 1, a los transportes marítimos de pasajeros y de mercancías entre los puertos *de un* Estado miembro). A este respecto, es decir, en lo que se refiere al acceso que tienen a tales servicios las empresas radicadas en otros Estados miembros, sigue siendo necesaria una normativa. En el procedimiento ante la Cour de cassation, el debate versa, por el contrario, sobre los transportes entre dos Estados miembros (Italia y Francia) y, a este respecto, todo lo necesario para el establecimiento de la libre prestación de servicios está ya previsto en el Reglamento nº 4055/86.

10 — Sentencia de 28 de enero de 1986 (Comisión/República Francesa, 270/83, Rec. 1986, p. 273).

11 — Sentencia de 15 de diciembre de 1971 (International Fruit Company NV y otros/Produktschap voor groenten en fruit, asuntos acumulados 51/71, 52/71, 53/71 y 54/71, Rec. 1971, p. 1107).

12 — Sentencia de 6 de julio de 1988 (Ministère public y Ministre des Finances du Royaume de Belgique/Yves Ledoux, 127/86, Rec. 1988, p. 3741).

24. *5.* Por consiguiente, propongo a este Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a la cuestión planteada por la Cour de cassation de Francia:

«El Derecho comunitario no impedía, con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento nº 4055/86, que un Estado miembro percibiera, con ocasión del uso por un buque de instalaciones portuarias situadas en su territorio insular, cuando los pasajeros provienen de puertos situados en otro Estado miembro o se dirigen a éstos, determinadas tasas con ocasión del embarque o del desembarque de pasajeros, mientras que, en el caso de un transporte entre dos puertos situados en el territorio nacional, tales tasas sólo se perciben con ocasión del embarque al partir del puerto insular.»