CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANTONIO TIZZANO
presentadas el 10 de noviembre de 2005 [1]

1. En el presente asunto, la Comisión de las Comunidades Europeas imputa al Reino de España haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 1, 4, 7 y 9 del Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 3577/92» o, simplemente, «Reglamento»). [2]

I. Marco jurídico

Normativa comunitaria

2. Con el fin de superar «las restricciones a la prestación de servicios de transporte marítimo dentro de los Estados miembros» (tercer considerando), el Consejo aprobó el Reglamento nº 3577/92, cuyo artículo 1, apartado 1, dispone lo siguiente:

«A partir del 1 de enero de 1993, la libre prestación de servicios de transporte marítimo dentro de un Estado miembro (cabotaje marítimo) se aplicará a los armadores comunitarios que utilicen buques matriculados en un Estado miembro y que naveguen bajo pabellón de dicho Estado miembro, siempre que cumplan todos los requisitos necesarios para poder efectuar servicios de cabotaje en dicho Estado miembro [...].»

3. El artículo 2 precisa, a continuación, que:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) servicios de transporte marítimo dentro de un Estado miembro (cabotaje marítimo), los servicios que se presten

1 — Lengua original: italiano.
2 — DO L 364, p. 7.

normalmente a cambio de una remuneración e incluyan en particular:

a) el cabotaje continental: el transporte por mar de pasajeros o de mercancías entre puertos situados en la parte continental o en el territorio principal de un solo y mismo Estado miembro sin escalas en islas;

[...]

c) el cabotaje insular: el transporte por mar de pasajeros o de mercancías entre:

— puertos situados en la parte continental y en una o más islas de un solo y mismo Estado miembro,

— puertos situados en las islas de un solo y mismo Estado miembro.

[...]

3) contrato de servicio público, el contrato celebrado entre las autoridades competentes de un Estado miembro y un armador comunitario a fin de ofrecer al público servicios de transporte suficientes:

[...]

4) obligaciones de servicio público, las obligaciones que el armador comunitario en cuestión no asumiría o no lo haría en la misma medida ni en las mismas condiciones, si considerara su propio interés comercial;

[...].»

4. Por cuanto aquí interesa, debe citarse además el artículo 4, que dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros podrán celebrar contratos de servicio público o imponer obligaciones de servicio público, como condición para la prestación de servicios de cabotaje, a las compañías marítimas que efectúen servicios regulares con destino u origen en islas y entre islas.

Cuando un Estado miembro celebre contratos de servicio público o imponga obligaciones de servicio público, lo hará de forma no discriminatoria respecto a cualquier armador comunitario.

2. Cuando impongan obligaciones de servicio público, los Estados miembros se limitarán a los requisitos relativos a los puertos a los que se debe prestar el servicio, a la regularidad, la continuidad, la frecuencia, la capacidad de prestación del servicio, las tarifas practicadas y a la tripulación del buque.

Cuando sea de aplicación, cualquier compensación por obligaciones de servicio público será accesible a cualquier armador comunitario.

[...].»

5. A tenor del artículo 7:

«El artículo 62 del Tratado se aplicará a las materias abarcadas por el presente Reglamento.» [3]

3 — El artículo 62 del Tratado, derogado desde el 1 de mayo de 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, disponía que «los Estados miembros no introducirán nuevas restricciones a la libertad efectivamente lograda, en materia de prestación de servicios, en el momento de la entrada en vigor del presente Tratado, salvo lo dispuesto en este último».

6. Por último, es preciso referirse también al artículo 9, que establece que:

«Antes de adoptar disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en aplicación de lo dispuesto en el presente Reglamento, los Estados miembros consultarán a la Comisión y le comunicarán cualquier medida así adoptada.»

Normativa nacional

7. En la Comunidad Autónoma española de Galicia existe una profunda ensenada llamada «ría de Vigo». En su vertiente sur se encuentra la ciudad de Vigo y en su vertiente norte, las ciudades de Cangas y de Moaña. Justo enfrente de la desembocadura de la ría están dos islas, llamadas islas Cíes.

8. En un principio, la prestación de servicios de transporte marítimo en la ría de Vigo estaba regulada por la Resolución de la Comunidad Autónoma de Galicia de 11 de junio de 1984. Por cuanto aquí interesa, procede recordar que dicha Resolución supeditaba la prestación de servicios regulares de transporte marítimo de pasajeros y de mercancías entre Vigo y Cangas y entre Vigo y Moaña a la concesión de una autorización expedida por la Dirección General de la Marina Mercante por un período de diez años prorrogables.

9. Actualmente, tras la introducción de varias modificaciones normativas, tales servicios están regulados por la Ley 4/1999, de 9 de abril, de la Comunidad Autónoma de Galicia (en lo sucesivo, «Ley 4/1999»), [4] que establece que el transporte marítimo de pasajeros en la ría de Vigo constituye un servicio público cuya titularidad corresponde a la Junta de Galicia.

10. Más concretamente, el artículo 1 de dicha Ley establece que:

«1. Se declara servicio público de titularidad de la Junta de Galicia el transporte marítimo de viajeros en la ría de Vigo.

2. La titularidad pública abarca tanto el servicio regular entre las riberas de la ría como el transporte estacional de carácter turístico con origen o destino en las islas Cíes, desde cualquier punto de la ría de Vigo.» [5]

11. A tenor del artículo 2, apartados 2 y 3, de la citada Ley, la administración autónoma de Galicia confiará el servicio de transporte marítimo en la ría de Vigo a un único operador, que será titular de una concesión administrativa de una duración máxima de veinte años, prorrogables por un plazo máximo de diez años.

12. El artículo 3 precisa también que dicha concesión se adjudicará mediante concurso, en el que habrá de valorarse, entre otras cuestiones, la experiencia demostrable del operador en el transporte de la ría de Vigo.

II. Hechos y procedimiento

13. Tras haber recibido diversas denuncias de particulares que señalaban la incompatibilidad de la normativa española en materia de servicios de cabotaje en la ría de Vigo con el Reglamento nº 3577/92, el 19 de julio de 2000 la Comisión remitió al Reino de España un escrito de requerimiento, al que siguió, el 7 de mayo de 2001, un dictamen motivado.

14. Al no considerar satisfactoria la respuesta del Gobierno español sobre este extremo, el 22 de julio de 2003 la Comisión

4 — BOE nº 18, de 18 de mayo de 1999, pp. 18552 a 18554.

5 — Esta nota no es pertinente en la versión española.

interpuso el presente recurso, en el que solicita al Tribunal de Justicia que declare que:

«el Reino de España, por mantener en vigor una normativa:

— que permite conceder los servicios de transporte marítimo en la ría de Vigo a un único operador durante un periodo de veinte años y que incluye como criterio de adjudicación la experiencia de transporte en la ría de Vigo, lo que favorece al operador existente;

— que permite someter a obligaciones de servicio público los servicios de transporte estacionales con las islas o los servicios de transporte regulares entre puertos continentales;

— que permite instaurar un sistema más restrictivo que el que estaba en vigor en la fecha de entrada en vigor del Reglamento (enero de 1993), es decir, la Resolución de 11 de junio de 1984;

— que nunca fue objeto de consulta con la Comisión antes de su aprobación,

ha infringido los artículos 1, 4, 7 y 9 del Reglamento y ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del citado Reglamento y del Tratado CE».

III. Análisis jurídico

Sobre la aplicabilidad del Reglamento nº 3577/92

15. Además de rechazar en cuanto al fondo las imputaciones de la Comisión, con carácter previo, el Gobierno español pone en cuestión la propia aplicabilidad del Reglamento nº 3577/92 al transporte en la ría de Vigo. En su opinión, el Reglamento garantiza la libre prestación de servicios de «cabotaje marítimo», es decir, como resulta de su artículo 2, de servicios de transporte de mercancías y pasajeros «por mar» y «entre puertos». En cambio, el transporte sobre el que se discute no se efectúa ni «por mar», ni «entre puertos».

16. El Gobierno español considera que dichos servicios no pueden calificarse de transporte «por mar», ya que con esta expresión el Reglamento hace referencia únicamente a los servicios prestados en el «mar territorial», es decir, en la zona marítima que se extiende hasta doce millas marinas a contar desde la línea de base; en cambio, no se refiere a los servicios prestados en las zonas marítimas, como las bahías,

fiordos y rías (y, por tanto, también la ría de Vigo), que se encuentran situadas en el interior de dicha línea y que, con arreglo al Convenio de Montego Bay, [6] pueden equipararse a las «aguas interiores». Por lo demás, continúa el Gobierno español, es muy lógico que el Reglamento no haya querido liberalizar el transporte en tales aguas, dado que se trata de espacios bastante reducidos que no podrían soportar el intenso tráfico marítimo que lleva aparejada la apertura de los mercados.

17. Según el Gobierno español, el transporte en la ría de Vigo tampoco puede considerarse servicio de transporte «entre puertos». Este Gobierno señala que, sin duda, no lo es el que se efectúa entre las ciudades que se encuentran en las riberas de la ría (Vigo, Cangas y Moaña), que, según la Ley española, [7] forman parte de una única zona portuaria gestionada por la Autoridad Portuaria de Vigo («zona de servicios del puerto de Vigo»). Pero tampoco lo es el transporte hacia las islas Cíes, que no disponen de un verdadero «puerto» propio, entendido como una estructura marítima dotada de maquinaria, espacios e infraestructura de dimensiones adecuadas, sino sólo de un pequeño muelle para el transbordo de pasajeros con una limitada capacidad para el atraque de buques y gestionado también por la Autoridad Portuaria de Vigo.

18. En mi opinión, no pueden acogerse estas alegaciones.

19. En primer lugar, he de recordar que el Reglamento garantiza «la libre prestación de servicios de transporte marítimo dentro de un Estado miembro» (precisamente, el «cabotaje marítimo»), incluidos el «cabotaje continental» y el «cabotaje insular» (artículo 1).

20. En virtud del artículo 2 del citado Reglamento, por «cabotaje continental» se entiende «el transporte por mar de pasajeros o de mercancías entre puertos situados en la parte continental o en el territorio principal de un solo y mismo Estado miembro sin escalas en islas [...]» [letra a)], mientras que por «cabotaje insular» se entiende «el transporte por mar de pasajeros o de mercancías entre [...] puertos situados en la parte continental y en una o más islas [...]» o entre «puertos situados en las islas de un solo y mismo Estado miembro» [letra c)].

21. Dicho esto, señalaré de entrada que, en mi opinión, tiene razón la Comisión cuando afirma que los servicios de transporte que se prestan en la ría de Vigo son servicios de «cabotaje marítimo», es decir, servicios de transporte «por mar». En efecto, no cabe duda de que las aguas de la ría de Vigo son aguas marítimas y eso basta, con arreglo a lo dispuesto en las normas citadas, para considerar el transporte que se efectúa en ellas justamente como transporte «por mar».

6 — En este sentido, el Gobierno español invoca el artículo 8 del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convenio de Montego Bay), de 10 de diciembre de 1982, ratificado el 20 de diciembre de 1996 (BOE nº 39, de 14 de febrero de 1997, p. 4966).

7 — Orden ministerial de 23 de diciembre de 1966 (BOE de 23 de enero de 1967).

22. Desde este punto de vista, es del todo irrelevante que, según el Derecho internacional, tales aguas no se califiquen de «mar territorial», sino que se equiparen a las «aguas interiores». En efecto, la posibilidad que el Convenio de Montego Bay reconoce a los Estados de trazar la línea de demarcación interna del mar territorial (la llamada línea de base) cerrando los puntos naturales de entrada de las bahías y de equiparar, por tanto, las aguas de éstas a las aguas interiores, [8] sólo es relevante a los efectos de determinar las facultades del Estado ribereño, que obviamente son mayores en las aguas interiores que en las territoriales. [9] Esta posibilidad (y la distinción entre mar territorial y aguas interiores que lleva aparejada) no cumple ninguna función en el sistema del Reglamento, que, como se ha dicho, persigue la finalidad, totalmente distinta, de garantizar «la libre prestación de servicios de transporte marítimo» (artículo 1) y, por ello, no existe razón alguna para tener en cuenta dicha distinción.

23. Por tanto, la tesis del Gobierno español no encuentra ningún apoyo literal en este punto. Por otra parte, dicha tesis resulta contraria a la señalada finalidad del Reglamento. En efecto, si las aguas marítimas de los fiordos, estuarios y rías pudieran quedar excluidos, con carácter general, del ámbito de aplicación del Reglamento, se correría el riesgo de dejar al margen de la liberalización zonas marítimas, como la ría de Vigo, en las que el tráfico marítimo es especialmente intenso y en las que la exigencia de evitar restricciones injustificadas que alteren las condiciones adecuadas de competencia es todavía mayor. [10]

24. En mi opinión, también carece de fundamento la tesis del Gobierno español según la cual los servicios prestados en la ría de Vigo no son servicios de transporte «entre puertos» porque los puntos de atraque de la ría forman parte de una única zona portuaria y el muelle de las islas Cíes se caracteriza por su limitada estructura que reduce enormemente la capacidad de atraque.

25. En este sentido, he de destacar que el Reglamento nº 3577/92 no define el concepto de «puerto». Sin embargo, por el mero hecho de su inclusión en el Reglamento, pasa a ser un concepto comunitario; como tal, y a falta de una remisión expresa del Reglamento al Derecho de los Estados miembros, no cabe definirlo con arreglo a las disposiciones de una normativa nacional. Por el contrario, conforme a una jurisprudencia

8 — Véase el artículo 10, apartados 4 y 5, del Convenio de Montego Bay.

9 — Únicamente en el mar territorial, y no en las aguas interiores, los buques extranjeros disfrutan del llamado derecho de paso inocente (artículos 17 y ss. del Convenio); además, sólo en el mar territorial el Estado ribereño no puede ejercitar la jurisdicción penal en relación con los delitos cometidos a bordo del buque extranjero (artículo 27 del Convenio).

10 — En varios puntos de sus observaciones el Gobierno español sostiene que el puerto de Vigo es el más importante de Galicia en cuanto a tráfico y facturación y que en la ría de Vigo utilizan el servicio de transporte marítimo más de 1.300.000 pasajeros al año (véanse los puntos 7 y 56, letra c), del escrito de contestación).

comunitaria reiterada, debe darse a este concepto «una interpretación autónoma y uniforme», que tenga en cuenta el «contexto» y el «objetivo perseguido» por la normativa en la que figure. [11]

26. En mi opinión, precisamente del contexto y de la finalidad del Reglamento nº 3577/92 se desprende que, a los efectos de éste, debe entenderse por «puerto» cualquier estructura, con independencia de las dimensiones de las infraestructuras de que dispone, que permita embarcar y desembarcar mercancías y pasajeros que han de transportarse por mar. En efecto, procede señalar que en el Reglamento el término «puerto» se usa en la definición de cabotaje («continental» e «insular»), y que éste se define justamente como el servicio de «transporte por mar de pasajeros y mercancías» efectuado «entre puertos» [artículo 2, letras a) y b)].

27. Por tanto, a diferencia de lo que sostiene el Gobierno español, no es tanto la dimensión de la estructura lo que caracteriza el concepto que se examina, sino su función, es decir, su idoneidad para permitir, por medio del embarque y el desembarque, el transporte por mar de mercancías y pasajeros.

11 — Véanse las sentencias de 18 de enero de 1984, Ekro (327/82, Rec. p. 107), apartado 11; de 19 de septiembre de 2000, Linster (C-287/98, Rec. p. I-6917), apartado 43; de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartado 37; de 12 de octubre de 2004, Comisión/Portugal (C-55/02, Rec. p. I-9387), apartado 45, y de 27 de enero de 2005, Junk (C-188/03, Rec. p. I-885), apartado 29.

28. Tanto las ciudades que dan a la ría (Vigo, Cangas y Moaña), como las islas Cíes disponen de tales estructuras, aunque sean de distinto tamaño. Los servicios de transporte de mercancías y pasajeros prestados entre los puntos de atraque de dichas ciudades e islas deben considerarse, por tanto, servicios de cabotaje (continental e insular, respectivamente) a los que se aplica el Reglamento nº 3577/92.

29. Una vez reconocida la aplicabilidad del Reglamento al presente caso, paso ahora a examinar analíticamente, pero reordenándolas por exigencias de la exposición, cada una de las imputaciones de la Comisión al Gobierno español.

Sobre los artículos 1 y 4

30. Las imputaciones principales se refieren a la infracción de los artículos 1 y 4 del Reglamento, que aplican el principio de «la libre prestación de servicios [...] a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros», y determinan las condiciones en las que dicho principio puede verse limitado mediante «la introducción de servicios públicos» necesarios para garantizar a los usuarios «la suficiencia de servicios de transporte» (véanse los considerandos cuarto y noveno).

31. Según la Comisión, España ha vulnerado las disposiciones citadas al haber mantenido en vigor una ley (la Ley 4/1999) que:

i) permite imponer obligaciones de servicio público en rutas continentales e insulares estacionales, distintas de las contempladas en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (segunda imputación);

ii) utiliza un criterio discriminatorio para adjudicar la concesión exclusiva del servicio público (segunda parte de la primera imputación);

iii) establece una duración de la concesión exclusiva excesivamente larga (primera parte de la primera imputación).

32. En consecuencia, paso a examinar dichas imputaciones.

i) Sobre la imposición de obligaciones de servicio público distintas de los supuestos admitidos por el artículo 4, apartado 1 (segunda imputación)

33. En primer lugar, la Comisión imputa a España haber infringido el artículo 4, apartado 1, que sólo permite a un Estado miembro someter a obligaciones de servicio público los transportes marítimos *«regulares* con destino u origen en *islas* y entre *islas»*. [12] La Comisión objeta que la Ley 4/1999 impone, en cambio, obligaciones para todo el transporte de pasajeros en la ría de Vigo, adjudicando a un operador único tanto el transporte regular entre las ciudades de la ría, es decir, en rutas continentales y no insulares, como el transporte estacional de tipo turístico a las islas Cíes, que afecta a rutas insulares, pero que no son regulares.

34. Por su parte, el Gobierno español reconoce que las rutas entre las ciudades de Vigo, Cangas y Moaña son rutas continentales y que las rutas a las islas Cíes no son regulares y sólo funcionan una parte del año para el transporte de turistas. Por tanto, admite que la imposición de obligaciones de servicio público para el transporte entre las ciudades de la ría y a las islas se opone al tenor del artículo 4, apartado 1, pero considera que, pese a todo, la normativa controvertida sigue siendo compatible con el Reglamento.

35. a) Según dicho Gobierno, a los efectos de imponer obligaciones de servicio público, el artículo 4 del Reglamento permite equiparar las ciudades ubicadas en la ribera de la ría a las islas, ya que las rutas entre tales ciudades, como las insulares, también comunican

12 — La cursiva es mía.

«zonas aisladas», para las que no existe una conexión terrestre o resulta muy complicada. Por tanto, en opinión del Gobierno español, la Ley española podía someter el transporte entre las ciudades de la ría de Vigo a un régimen de servicio público, dado que las comunicaciones por carretera, pese a existir, son más costosas y requieren mucho más tiempo que el desplazamiento por mar.

36. El Gobierno español considera que, en cualquier caso, el Reglamento permite la imposición de obligaciones de servicio público siempre que existan razones justificadas de interés general. Precisamente teniendo en cuenta tales razones, España sometió todo el transporte marítimo de pasajeros en la ría de Vigo a un régimen de servicio público. De este modo se trataba de garantizar que los servicios de cabotaje se prestaran en condiciones rentables y de preservar el equilibrio medioambiental de zonas protegidas.

37. b) En relación con el primer aspecto, de un estudio encargado a este propósito por la Junta de Galicia [13] se desprende que el transporte de pasajeros por mar entre las ciudades de la ría no resulta rentable económicamente y, por tanto, debe reservarse –junto con el transporte a las islas Cíes que, en cambio, tiene un nivel aceptable de rentabilidad– a un único operador concesionario del servicio.

13 — Se trata del «Estudio sobre la viabilidad económica de la explotación de los servicios de transporte de la ría de Vigo y de las islas Cíes», elaborado por KPMG Auditores SL (véase el anexo 6 del recurso de la Comisión, pp. 137 y ss.).

38. c) A la citada exigencia económica se añade la citada motivación de carácter medioambiental, ya que para preservar el hábitat natural de las islas Cíes, la Ley española fija límites máximos de acceso para turistas. Según el Gobierno español, el único instrumento eficaz para controlar que se cumplen tales límites es la introducción de un servicio público para toda la ría y su adjudicación a un operador único, encargado precisamente de dicho control.

39. Por mi parte, he de decir, de entrada, que coincido con la Comisión cuando objeta a las citadas alegaciones del Gobierno español: a) que las ciudades de la ría de Vigo no pueden equipararse a las islas a los efectos de imponer obligaciones de servicio público; b) que, en el presente caso, no se han acreditado exigencias económicas que justifiquen, incluso al margen de lo dispuesto en el Reglamento, tales obligaciones; c) y que las razones medioambientales invocadas no presuponen la imposición de las citadas obligaciones.

40. a) En relación con la equiparación de las ciudades de la ría a las islas, en principio, comparto la tesis del Gobierno español de que la posibilidad de imponer obligaciones de servicio público (reservada por el artículo 4, apartado 1, a los «servicios regulares con destino u origen en islas y entre islas») puede extenderse también a los servicios con destino u origen en, y entre,

ciudades situadas en la ribera de grandes fiordos o estuarios que no disponen de comunicaciones directas por carretera. [14]

41. En efecto, me parece que estas ciudades se encuentran en una situación análoga a la de las islas. Como las islas, sólo se puede llegar a ellas por mar. Por tanto, en relación con dichas ciudades también es necesario garantizar la «suficiencia de servicios de transporte» marítimo hacia zonas que no son accesibles de otra manera, circunstancia que es la única, conforme al Reglamento, que justifica «la introducción de servicios públicos» (véase el considerando noveno).

42. Sin embargo, no creo que la situación objeto del presente asunto pueda equipararse a la situación descrita anteriormente, a la que puede extenderse por analogía la aplicación del artículo 4, apartado 1.

43. Como resulta de los documentos obrantes en autos, aparte de las conexiones por mar, las ciudades de Vigo, Cangas y Moaña disponen de una red de carreteras y de autopistas que las comunican directamente y que permiten desplazamientos sencillos, tanto en coche como en autobús. Es cierto que, como sostiene el Gobierno español, el medio más rápido y económico para cruzar la ría sigue siendo el barco. [15] Sin embargo, lo importante no es valorar la mayor o menor oportunidad del transporte marítimo frente al terrestre, sino comprobar si las ciudades de que se trata se encuentran o no en una situación análoga a la de las islas y, en consecuencia, pueden disfrutar del mismo tratamiento especial reservado a éstas.

44. Pues bien, como ya he dicho, las ciudades de la ría de Vigo se encuentran, a mi juicio, en una situación totalmente distinta, ya que puede accederse a ellas con facilidad tanto por mar, con un buque, como por tierra, utilizando las comunicaciones directas por carretera existentes.

45. Por tanto, considero que debe excluirse la extensión del régimen previsto en el artículo 4 a las rutas hacia tales ciudades

14 — La Comisión también defendió esta postura en la Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la interpretación del Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) [COM(2003) 595]. En esta Comunicación, tras recordar que «según la redacción del apartado 1 del artículo 4 del Reglamento, los enlaces de servicio público sólo pueden ser rutas con destino u origen en islas y entre islas», la Comisión sostiene que «los grandes estuarios o fiordos, que obligan a dar rodeos por carretera de alrededor de 100 kilómetros, pueden considerarse islas, ya que plantean problemas similares al aislar unas zonas urbanas de otras».

15 — De los autos y del estudio presentado por el Gobierno español durante la fase administrativa previa, citado en la nota 13, se desprende que desde Cangas y Moaña se puede llegar a Vigo: i) por mar, recorriendo en barco unos 6 kilómetros en una media de 20 minutos y pagando 1,75 euros; ii) por autopista, recorriendo de 20 a 25 kilómetros, en un tiempo y con unos costes que van desde 32 minutos y 6 euros (en coche) a 60 minutos y 2,30 euros (en autobús); iii) por carretera, recorriendo unos 59 kilómetros.

no sólo porque es contraria a su tenor, sino porque tampoco está justificada a la luz de la finalidad específica que persigue dicha disposición.

46. Como se ha visto, el Gobierno español invoca motivos adicionales de naturaleza económica y medioambiental que, en su opinión, también permiten la introducción de un servicio público, como el existente en la ría de Vigo, en supuestos distintos de los contemplados en el Reglamento.

47. A mí me parece que la consideración de dichos motivos no permite generalizar la aplicación de un régimen que el artículo 4 reserva a supuestos muy concretos. En efecto, aparte de que no encuentra ningún apoyo literal en el Reglamento, la extensión que se pretende acabaría alterando el equilibrio entre el principio de libre prestación de servicios y la necesidad de garantizar servicios de transporte marítimo adecuados, que indujo al legislador comunitario a admitir la imposición de obligaciones de servicio público, pero sólo en supuestos especiales (islas y situaciones equiparables) en los que dichos servicios son absolutamente necesarios.

48. Además, he de señalar que los argumentos adicionales invocados por el Gobierno español resultan poco convincentes.

49. b) En concreto, por lo que se refiere a las razones económicas evocadas, considero que el Gobierno demandado no ha demostrado que los servicios de transporte de pasajeros entre las riberas de la ría no sean suficientemente rentables y que, en consecuencia, deban ser objeto de una concesión pública adjudicada a un solo operador. El propio Gobierno español ha admitido que el estudio presentado a estos efectos (véase el punto 37 anterior) se basaba en una información incompleta. [16] Y no sólo eso, sino que en sus escritos dicho Gobierno ha señalado varias veces que el tráfico en las rutas de que se trata es especialmente intenso, lo que permite concluir que las citadas rutas, en la práctica, tienen un determinado margen de rentabilidad. [17]

50. c) Por último, en cuanto a las razones medioambientales, España ha sostenido que la introducción de un servicio publico en la ría de Vigo se justifica por la necesidad de garantizar el respeto de los límites de acceso a las islas Cíes que establece la Ley española con el fin de preservar el hábitat natural de éstas. Estoy de acuerdo con la Comisión en que de todos los medios disponibles para dicho control, el elegido por España (la concesión exclusiva de todo el tráfico de pasajeros de la ría a un operador único por veinte años) es el más restrictivo con carácter absoluto y que dicho control podría efectuarse con facilidad, incluso en un régimen

16 — Véanse los puntos 20 y 70 del escrito de contestación del Gobierno español y la página 4 del estudio (p. 143 de los anexos al recurso de la Comisión).

17 — El tráfico de pasajeros asciende a 1.300.000 unidades al año.

abierto a varios operadores, por otros medios, como por ejemplo la instauración de un sistema de reserva y de venta de las entradas disponibles.

51. En consecuencia, por todas las razones que acabo de exponer, considero que procede estimar la segunda imputación de la Comisión.

ii) Sobre el uso de un criterio discriminatorio para adjudicar la concesión exclusiva del servicio público (segunda parte de la primera imputación)

52. La Comisión considera que España también ha infringido los artículos 1 y 4 del Reglamento porque al seleccionar al concesionario del servicio público de la ría de Vigo, la Ley 4/1999 utiliza el criterio de la experiencia demostrable en el transporte de pasajeros en la citada ría, que evidentemente conlleva el riesgo de discriminar a los operadores comunitarios en favor del operador que ya presta sus servicios en la zona.

53. Sobre este extremo el Gobierno español se defiende sosteniendo que dicho requisito no resultó decisivo al seleccionar al operador actual, ya que éste obtuvo la adjudicación del servicio que salió a concurso aplicando únicamente los demás criterios fijados en la Ley. En todo caso, en su escrito de dúplica, el Gobierno español señala que el criterio controvertido fue suprimido por la Ley 9/2003, de 23 de diciembre.

54. A este respecto, me limitaré a recordar que, con arreglo a una jurisprudencia reiterada, «la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro de que se trate tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado». [18] Por tanto, a los efectos del presente procedimiento, no resulta relevante la última Ley citada, dado que suprimió la norma controvertida una vez expirado dicho plazo.

55. En cuanto al fondo, he de recordar a continuación que, a tenor del artículo 4, apartado 2, del Reglamento 3577/92, «cuando un Estado miembro celebre contratos de servicio público o imponga obligaciones de servicio público, lo hará de forma no discriminatoria respecto a cualquier armador comunitario».

56. Como ha subrayado la Comisión, el requisito de la experiencia en la ría de Vigo resulta precisamente discriminatorio, dado

18 — Véanse, en concreto, las sentencias de 15 de marzo de 2001, Comisión/Francia (C-147/00, Rec. p. I-2387), apartado 26; de 4 de julio de 2002, Comisión/Grecia (C-173/01, Rec. p. I-6129), apartado 7, y de 10 de abril de 2003, Comisión/Francia (C-114/02, Rec. p. I-3783), apartado 9.

que sólo pueden cumplirlo los armadores que ya hayan prestado sus servicios en esta ría y no otros armadores comunitarios.

57. Tampoco es relevante que dicho criterio no haya resultado decisivo al adjudicar el concreto servicio de que se trata y que no haya causado daños a otros operadores. En efecto, teniendo en cuenta que «la declaración de incumplimiento de un Estado miembro no está vinculada a que de dicho incumplimiento se derive un perjuicio», el Estado infractor no puede justificarse –como hace España– alegando que de la infracción no se deriva daño alguno para los particulares o para otros Estados miembros. [19]

58. Por las razones que se acaban de exponer, considero que procede estimar la segunda parte de la primera imputación.

iii) Sobre la excesiva duración de la concesión exclusiva del servicio público

59. Por último, la Comisión estima que España ha infringido los artículos 1 y 4 del Reglamento, ya que la duración de la concesión exclusiva del servicio de transporte marítimo de pasajeros en la ría de Vigo (veinte años, prorrogables otros diez años) es excesivamente larga, hasta el punto de que paraliza durante todo ese período la libre prestación de servicios de cabotaje en dicha ría.

60. El Gobierno español rechaza la imputación y sostiene que la citada duración se justifica por la necesidad de amortizar las considerables inversiones que el concesionario debe efectuar para prestar el servicio requerido, en concreto, las inversiones para adquirir los buques que se han de utilizar en la ría.

61. Este argumento no me parece convincente.

62. Es verdad que el Reglamento no fija un plazo máximo para la concesión de un servicio público de cabotaje. Sin embargo, ello no significa que los Estados miembros dispongan de una discrecionalidad absoluta al respecto y que, por tanto, puedan fijar a voluntad la duración de tales concesiones. Los límites sobre este extremo se desprenden de una lectura sistemática de los artículos 1 y 4 del Reglamento.

63. A este respecto, procede recordar que, como el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Analir y otros, [20] la imposición de

19 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de diciembre de 1997, Comisión/Bélgica (C-263/96, Rec. p. I-7453), apartado 30, y de 5 de marzo de 1998, Comisión/Francia (C-175/97, Rec. p. I-963), apartado 14.

20 — Sentencia de 20 de febrero de 2001 (C-205/99, Rec. p. I-1271).

obligaciones de servicio público limita el principio general de la libre prestación de servicios que persigue, en el sector del cabotaje marítimo, el artículo 1. De lo anterior se deriva que la regulación estatal de dicho servicio debe estar justificada por la finalidad de garantizar servicios de transporte marítimo adecuados hacia zonas que no son accesibles por otros medios, pero además, debe respetar también el principio de proporcionalidad y, por tanto, no debe ir más allá de lo necesario y proporcionado para alcanzar dicha finalidad. [21]

64. Pues bien, en mi opinión la Ley 4/1999 ha sobrepasado dichos límites.

65. En efecto, aun admitiendo que la prestación de un servicio de transporte adecuado en la ría de Vigo exija inversiones extraordinarias (en concreto, la adquisición de buques con un diseño especial) que requieren un largo período de amortización, considero que la prestación de dicho servicio puede garantizarse, en todo caso, recurriendo a medidas menos restrictivas que una concesión (además, exclusiva) de una duración de veinte años, como podría ser, por ejemplo, la imposición a los nuevos adjudicatarios del servicio de la obligación de adquirir o alquilar al operador anterior los buques ya utilizados. [22]

21 — Sentencia Analir y otros, antes citada, apartado 25. En este sentido, véanse también, las sentencias de 25 de julio de 1991, Säger (C-76/90, Rec. p. I-4221), apartado 15; de 31 de marzo de 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663), apartado 32; de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165), apartado 37, y de 28 de marzo de 1996, Guiot (C-272/94, Rec. p. I-1905), apartados 11 y 13.

22 — En este sentido, véase el punto 5.3.2.1 de la Comunicación de la Comisión citada en la nota 14.

66. Por esta razón propongo que se estime también la primera parte de la primera imputación de la Comisión.

67. Como conclusión de lo expuesto hasta ahora, considero que España ha infringido los artículos 1 y 4 del Reglamento y que, por tanto, procede estimar las imputaciones primera y segunda de la Comisión.

Sobre la infracción del artículo 7

68. Con la tercera imputación la Comisión alega que España ha infringido el artículo 7, ya que, en contra de lo que dispone dicha norma, mediante la Ley 4/1999 ha introducido normas más restrictivas que las aplicables antes de la entrada en vigor del Reglamento (1 de enero de 1993).

69. Con carácter previo, he de observar que, dado que ya he propuesto que se declaren dichas normas contrarias a los artículos 1 y 4 del Reglamento, no existe razón alguna para examinar esta imputación, máxime cuando el Gobierno demandado no se ha opuesto a ella. Sin embargo, en aras de la exhaustividad del análisis, procedo también a su examen.

70. Como acabo de señalar, España admite que la Ley 4/1999 regula la prestación de los servicios de cabotaje marítimo en la ría de Vigo de manera más restrictiva que la anterior Resolución de 11 de junio de 1984. El Gobierno español reconoce que, a diferencia de la Ley 4/1999, dicha Resolución no reconoce ningún derecho de exclusividad para la prestación del servicio de que se trata, sino que simplemente supeditaba la prestación de tales servicios a la concesión de una autorización por un período de diez años (y no de veinte) prorrogables.

71. A pesar de las consideraciones anteriores, me pregunto si procede estimar la imputación de la Comisión.

72. En apoyo de su postura, la Comisión invoca el artículo 7 del Reglamento, que se limita a disponer que «el artículo 62 del Tratado se aplicará a las materias abarcadas por el presente Reglamento». Por su parte, esta disposición obligaba a los Estados miembros a «no [introducir] nuevas restricciones a la libertad efectivamente lograda, en materia de prestación de servicios, en el momento de la entrada en vigor del presente Tratado, salvo lo dispuesto en este último».

73. En su Comunicación relativa a la interpretación del Reglamento nº 3577/92, la Comisión recordaba, a continuación, que la norma del Tratado a la que remite el artículo 7 fue derogada por el Tratado de Ámsterdam. A pesar de ello, consideraba que la «cláusula de "standstill" del artículo 7 del Reglamento [...] se mantiene vigente». [23] La Comisión confirmó su postura en la vista.

74. Sin embargo, en mi opinión, es discutible que dicha alegación esté fundada, y ello al margen del debate sobre las repercusiones que la derogación del artículo 62 del Tratado pueda haber tenido al respecto. Aun cuando se quiera prescindir de tal derogación para sostener que el principio subyacente en la disposición persiste tras la supresión, creo que es preciso tener en cuenta otra consideración.

75. En efecto, me parece que las llamadas cláusulas de «standstill» tienen sentido cuando, en el marco de una liberalización gradual, se reconoce a los Estados miembros la posibilidad de mantener durante un período transitorio las restricciones existentes; por lo general, dicha posibilidad lleva aparejada la prohibición de introducir nuevas restricciones (justamente la llamada obligación de «standstill»). [24]

23 — Véase el punto 2.1 de la Comunicación de la Comisión citada en la nota 14.

24 — Por ejemplo, antes del Tratado de Amsterdam, el artículo 59 del Tratado se limitaba a establecer que «en el marco de las disposiciones siguientes, las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad serán *progresivamente* suprimidas, *durante el período transitorio*, para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación» (la cursiva es mía). En este contexto, el artículo 62 establecía que «los Estados miembros no [introducirían] *nuevas* restricciones a la libertad efectivamente lograda, en materia de prestación de servicios, en el momento de la entrada en vigor del presente Tratado, salvo lo dispuesto en este último» (la cursiva es mía).

76. En cambio, es distinto cuando existe un preciso marco jurídico de referencia que regula una materia (como sucede en el sector de la libre prestación de servicios con el régimen previsto en los artículos 49 CE a 55 CE y, en el ámbito específico del cabotaje marítimo, con el régimen que establece el Reglamento) [25] y que determine las restricciones prohibidas y las permitidas. En estos casos, opino que las citadas cláusulas pierden su función y no hay razón alguna para mantenerlas, ya que la legitimidad de la normativa nacional pertinente ya no se mide en relación con la situación preexistente, sino en relación con la nueva normativa comunitaria.

77. Para ser claro, considero que en el presente procedimiento no se puede imputar a España haber vulnerado el artículo 7 del Reglamento, que, con la nueva normativa de cabotaje, ha perdido su utilidad; en cambio, sí que se le puede imputar que las obligaciones de servicio público que ha impuesto, con independencia de que sean más o menos restrictivas que las que imponía la legislación anterior, se oponen a los requisitos que establecen los artículos 1 y 4 de aquél.

78. Por esta razón, y en este concreto sentido, considero que no cabe estimar la imputación que se examina.

25 — Desde el 1 de enero de 1999, el régimen previsto en el Reglamento se aplica a todos los servicios de cabotaje marítimo en todos los Estados miembros, con la única excepción de Grecia, en donde la plena liberalización sólo se ha producido a partir del 1 de enero de 2004 (véase el artículo 6).

Sobre la infracción del artículo 9

79. Con su cuarto motivo, la Comisión imputa a España haber infringido el artículo 9 del Reglamento nº 3577/92, al no haberle consultado antes de adoptar la Ley 4/1999.

80. Dicha norma establece que, antes de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento, los Estados miembros deben consultar a la Comisión y comunicarle cualquier medida así adoptada.

81. Sobre este punto, el Gobierno español se ha defendido alegando únicamente que el Reglamento y, por tanto, el artículo 9 no se aplican a los servicios de transporte que se prestan en la ría de Vigo.

82. Dado que, como ya he dicho anteriormente (véanse los puntos 18 y ss.) entiendo que el Reglamento nº 3577/92 es aplicable a dichos servicios, de ello se deriva que España estaba obligada a consultar a la Comisión antes de aprobar la Ley 4/1999. Al no haberlo hecho, ha infringido el artículo 9 del Reglamento.

83. Por tanto, considero que debe estimarse esta última imputación.

IV. Costas

84. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Reino de España y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

V. Conclusión

85. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva del siguiente modo:

«1) Declarar que el Reino de España, por mantener en vigor una normativa:

— que permite conceder los servicios de transporte marítimo en la ría de Vigo a un único operador durante un período de veinte años y que incluye como criterio de adjudicación la experiencia de transporte en la ría de Vigo, lo que favorece al operador existente;

— que permite someter a obligaciones de servicio público los servicios de transporte estacionales con las islas o los servicios de transporte regulares entre puertos continentales;

— que nunca fue objeto de consulta con la Comisión antes de su aprobación,

ha infringido los artículos 1, 4 y 9 del Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo).

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Condenar en costas al Reino de España.»