



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 22.12.2003
COM(2003) 595 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Interpretación del Reglamento (CEE) n° 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)**

ÍNDICE

1.	Introducción	5
2.	Apertura del mercado del cabotaje marítimo	6
2.1.	Libre prestación de servicios de cabotaje marítimo	6
2.2.	Beneficiarios de la libre prestación de servicios	6
2.2.1.	El concepto de armador comunitario	6
2.2.2.	Condiciones de matriculación en un Estado miembro y de acceso al cabotaje nacional	7
2.3.	Apertura del mercado a los buques no incluidos entre los beneficiarios del Reglamento	8
3.	Ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 3577/92	8
3.1.	Embarcaciones de recreo.....	8
3.2.	Servicios de crucero	9
3.3.	Servicios marítimos frente a servicios portuarios	9
3.4.	Servicios de distribución	10
4.	Normas relativas a la tripulación.....	11
4.1.	Contenido de las normas relativas a la tripulación que puede imponer el Estado de acogida	12
4.2.	El cabotaje consecutivo.....	12
4.3.	Revisión de las normas relativas a la tripulación.....	13
5.	Servicio público	13
5.1.	Ámbito geográfico de los enlaces de servicio público.....	13
5.2.	Rutas de cabotaje insular en las que pueden imponerse obligaciones de servicio público.....	14
5.3.	Obligaciones que pueden imponerse.....	14
5.3.1.	Distinción entre obligaciones de servicio público y contratos de servicio público ...	14
5.3.2.	El principio de no discriminación	15
5.4.	Procedimiento para imponer obligaciones de servicio público.....	16
5.5.	Acceso al mercado y competencia en las rutas de servicio público.....	17
5.5.1.	Exclusividad.....	18
5.5.2.	Duración de los contratos de servicio público	18
5.5.3.	Rutas agrupadas	19

5.6.	El caso de las "islas pequeñas"	19
5.7.	Subvenciones públicas concedidas para compensar las obligaciones de servicio público.....	20
6.	Medidas de salvaguardia.....	20

Resumen

Con la perspectiva que permiten diez años de aplicación del Reglamento (CEE) n° 3577/92 y a la luz de la experiencia acumulada, la Comisión ha decidido, en aras de la transparencia, hacer pública la interpretación que ha hecho de las disposiciones de dicho Reglamento desde su entrada en vigor.

La presente Comunicación es únicamente de carácter informativo para facilitar la lectura del Reglamento a quienes deseen recurrir al mismo. En la Comunicación se precisa la forma en que la Comisión tiene previsto aplicarlo. No se pretende revisar el Reglamento ni invadir la jurisdicción del Tribunal de Justicia en cuanto a interpretación.

La Comunicación sigue el esquema del Reglamento.

La Comunicación precisa en primer lugar el ámbito de aplicación de la libre prestación de servicios en el sector del cabotaje marítimo, indica los beneficiarios de dicha libertad y recuerda cuáles son los servicios cubiertos por el Reglamento.

A continuación, se precisa el alcance de las excepciones a la libre prestación de servicios previstas en el Reglamento, que son tres. En primer lugar, los Estados miembros son competentes para determinar las normas relativas a la tripulación de los buques que efectúan servicios de cabotaje insular entre dos puertos de su territorio. En segundo lugar, los Estados miembros pueden imponer obligaciones de servicio público a los armadores para garantizar un servicio suficiente de transporte regular con destino u origen en islas, y entre islas. Por último, los Estados miembros pueden pedir a la Comisión que adopte medidas de salvaguardia para remediar perturbaciones graves del mercado interior.

1. INTRODUCCIÓN

El 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)¹, adoptado en el momento de la creación del mercado interior, tiene exactamente diez años. El cabotaje marítimo se fue liberalizando de manera progresiva desde su entrada en vigor el 1 de enero de 1993. Algunos servicios estuvieron exentos de la aplicación del Reglamento durante una serie años, pero desde el 1 de enero de 1999 está liberalizada la práctica totalidad de los servicios de cabotaje marítimo y hoy son sólo dos los tipos de servicios de cabotaje insular en Grecia que aún se benefician de una exención: los servicios regulares de transporte de pasajeros y transporte por transbordador así como los servicios efectuados por buques de menos de 650 toneladas brutas.

La Comisión ha venido realizando desde 1993 una serie de balances económicos y jurídicos sobre la liberalización² sin entrar en los problemas de interpretación planteados por el Reglamento. Sin embargo, éstos son numerosos, como demuestran las decenas de consultas procedentes de Estados miembros y personas jurídicas o físicas recibidas por la Comisión, y los procedimientos por infracción que la Comisión ha debido incoar contra los Estados miembros cuya legislación consideraba contraria al Reglamento. También el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha sido objeto de varias consultas al respecto.

Con la perspectiva que dan los diez años de aplicación del texto, la Comisión considera útil hacer pública la interpretación que tiene previsto hacer de las disposiciones del Reglamento.

La preocupación principal de la Comisión es la transparencia. La Comisión se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre temas relativos a la aplicación del Reglamento, pero siempre de forma bilateral. Sin embargo, las cuestiones planteadas por algunas personas suelen interesar directamente a otras.

La segunda preocupación de la Comisión es la clarificación. Determinadas disposiciones del Reglamento no resultan claras para quienes no las aplican de forma habitual. El objeto de la presente Comunicación es facilitar la lectura del Reglamento a quienes deben aplicarlo o deseen recurrir a él.

En esta Comunicación se presenta la interpretación que la Comisión hace del Reglamento únicamente con carácter informativo. No se pretende revisar el Reglamento ni invadir la jurisdicción del Tribunal de Justicia en cuanto a interpretación. Si una futura sentencia del Tribunal de Justicia contradice el análisis de la Comisión, ésta se ajustará a la misma de inmediato.

Para facilitar la comprensión, la presente Comunicación se alinea al orden de las disposiciones del Reglamento. Dichas disposiciones se reproducen en escasas ocasiones y conviene, por tanto, remitir al texto del Reglamento.

¹ DO L 364 de 12.12.1992, p. 7.

² COM(95) 383, COM(97) 296, COM(2000) 99, COM(2002) 203.

2. APERTURA DEL MERCADO DEL CABOTAJE MARÍTIMO

2.1. Libre prestación de servicios de cabotaje marítimo

El artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 3577/92 liberaliza el cabotaje marítimo en los países donde este sector de la economía estaba reservado a los nacionales. La libertad de operar entre dos puertos de un mismo Estado miembro queda abierta para todos los armadores comunitarios³.

La Comisión considera que esta libertad no debe estar sujeta en ningún caso a un régimen de autorización previa, aunque se acompañara de condiciones restrictivas⁴. A lo sumo, los Estados miembros pueden pedir a los armadores anticipadamente información sobre los servicios que piensan ofrecer. Del mismo modo, la Comisión considera que los Estados miembros no pueden exigir a las empresas tener un representante en su territorio.

La denominada cláusula de *standstill* del artículo 7 del Reglamento, que se mantiene vigente pese a la supresión del artículo del Tratado al que remite, prohíbe en principio a los Estados miembros introducir restricciones a la libre prestación de servicios que no existían antes de la entrada en vigor del Reglamento.

2.2. Beneficiarios de la libre prestación de servicios

El artículo 1 del Reglamento sobre cabotaje precisa los beneficiarios de la libre prestación de servicios de cabotaje marítimo. Se trata de los armadores comunitarios (1) que utilicen buques matriculados en un Estado miembro (2) y que naveguen bajo pabellón de dicho Estado miembro (3), siempre que cumplan todos los requisitos necesarios para poder efectuar servicios de cabotaje en dicho Estado miembro (4).

Las condiciones (1), (2) y (4) impuestas por el Reglamento merecen precisarse. Además, se plantea la cuestión de la apertura del mercado a los buques que no cumplen las condiciones mencionadas.

2.2.1. El concepto de armador comunitario

El apartado 2 del artículo 2 del Reglamento distingue tres tipos de armadores comunitarios.

- "a) los nacionales de un Estado miembro establecidos en un Estado miembro de conformidad con la legislación de este Estado miembro y que realicen actividades de transporte marítimo;*
- b) las compañías marítimas establecidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuyo centro de actividad principal esté situado en un Estado miembro, realizándose su control efectivo en un Estado miembro;*
- c) los nacionales de un Estado miembro establecidos fuera de la Comunidad o las compañías marítimas establecidas fuera de la Comunidad y controladas por nacionales de un Estado miembro, siempre que sus buques estén matriculados*

³ Para los beneficiarios de la libre prestación de servicios, véase el apartado 2.2.

⁴ No obstante, véanse las disposiciones de los capítulos 4 y 5.

en un Estado miembro y enarbolan pabellón de este Estado miembro de acuerdo con su legislación."

La cuestión que ha suscitado más dudas es la definición del concepto de "control" contemplado en el Reglamento para dos de las tres categorías de armadores comunitarios.

El Reglamento sobre cabotaje incluye entre los "armadores comunitarios" *las compañías marítimas establecidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuyo centro de actividad principal esté situado en un Estado miembro, realizándose su control efectivo en un Estado miembro* (letra b) del apartado 2 del artículo 2). La Comisión considera que el concepto de *control efectivo en un Estado miembro* significa en este contexto que las decisiones determinantes y la gestión diaria se realizan desde territorio comunitario y que las reuniones del consejo de administración se celebran en territorio de la Comunidad.

También son "armadores comunitarios" *los nacionales de un Estado miembro establecidos fuera de la Comunidad o las compañías marítimas establecidas fuera de la Comunidad y controladas por nacionales de un Estado miembro, siempre que sus buques estén matriculados en un Estado miembro y enarbolan pabellón de este Estado miembro de acuerdo con su legislación* (letra c) del apartado 2 del artículo 2). La Comisión considera que el concepto "controladas por nacionales de un Estado miembro" contemplado en este artículo significa que la mayoría del capital de la compañía pertenece a nacionales comunitarios.

La condición de matriculación del buque en un Estado miembro también merece una clarificación.

2.2.2. *Condiciones de matriculación en un Estado miembro y de acceso al cabotaje nacional*

El Reglamento no abunda en la lista de los registros de los Estados miembros en los que se cumplen las condiciones de matriculación y de acceso al cabotaje nacional, pero, en todo caso, esta lista podría variar con el tiempo.

La condición de matriculación en un Estado miembro presupone que el registro en cuestión está situado en un territorio donde son aplicables el Tratado y el Derecho derivado. Así pues, los buques matriculados en los registros Kerguelen (Tierras Australes y Antárticas Francesas), las Antillas Neerlandesas, la Isla de Man, las Bermudas y las Islas Caimán no se incluyen entre los beneficiarios del Reglamento⁵.

En cambio, los buques matriculados en Gibraltar sí se cuentan entre los beneficiarios del Reglamento, puesto que el Tratado es aplicable a dicho territorio⁶. No obstante, si se establece que los buques matriculados en este registro no están efectivamente sujetos al Tratado y al Derecho comunitario derivado, podría rechazarse su acceso al cabotaje comunitario.

⁵ Estos territorios, en su mayoría, forman parte de los países y territorios de ultramar sujetos, con arreglo al apartado 3 del artículo 299 del Tratado CE, a un régimen especial de asociación con los Estados miembros.

⁶ El apartado 4 del artículo 299 del Tratado dispone que "Las disposiciones del presente Tratado se aplican a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro".

Por otro lado, el Reglamento prevé que para que un buque de un Estado miembro pueda realizar cabotaje en otro Estado miembro, debe cumplir en primer lugar todas las condiciones requeridas para poder realizar cabotaje en el Estado miembro en que está matriculado.

Así pues, los buques que no tienen acceso al cabotaje nacional no pueden ejercer tampoco del derecho de acceso a los mercados de los otros Estados miembros. Del mismo modo, los buques que disfrutan de un acceso condicionado al mercado nacional pueden verse sujetos a condiciones similares cuando desean operar en otro Estado miembro. Así, por ejemplo, si la matriculación en un segundo registro X de un Estado miembro está sujeta a la condición de que el buque opere al menos la mitad del año en rutas internacionales, el buque matriculado en dicho registro X no podrá exigir mayor acceso al cabotaje de los otros Estados miembros (no podrá beneficiarse del derecho a ofrecer servicios regulares todo el año)⁷.

2.3. Apertura del mercado a los buques no incluidos entre los beneficiarios del Reglamento

Varios Estados miembros abrieron su mercado más de lo que requiere el Reglamento tanto *erga omnes*, por medio de acuerdos bilaterales, como por medio de autorizaciones específicas. Estas prácticas no son contrarias al Derecho comunitario.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL REGLAMENTO (CEE) N° 3577/92

El apartado 1 del artículo 2 del Reglamento establece que éste se aplica a los servicios de transporte marítimo (transporte por mar de personas o mercancías) en un Estado miembro. A continuación, presenta una lista orientativa de los tipos de cabotaje cubiertos por el Reglamento.

Desde que el Reglamento entró en vigor se han planteado principalmente cuatro cuestiones relativas al ámbito de aplicación del Reglamento: ¿Están incluidas en dicho ámbito las embarcaciones de recreo? ¿Lo están las etapas de cabotaje de los servicios de crucero internacionales? ¿Están incluidos los servicios proporcionados por buques como remolcadores? ¿Deben considerarse cabotaje los servicios de distribución (feeder) o los servicios internacionales? A continuación se trata cada una de estas cuestiones por separado.

3.1. Embarcaciones de recreo

El Reglamento (CEE) n° 3577/92 sólo cubre los servicios marítimos que se presten normalmente a cambio de una remuneración. Por lo tanto, la mayor parte de las actividades de las embarcaciones de recreo quedan excluidas de su ámbito de aplicación.

⁷

Véase sobre este punto el Cuarto informe sobre la aplicación del Reglamento 3577/92 por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (1999-2000) COM(2002) 203 de 24 de abril de 2002 p. 5 y 6.

3.2. Servicios de crucero

Los servicios de crucero están incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) n° 3577/92 cuando se proporcionan en un Estado miembro (véanse los artículos 3 (1) y 6 (1) del Reglamento). La cuestión es si las etapas de cabotaje de un servicio internacional de crucero también se incluyen en el ámbito del Reglamento.

La Comisión considera que el Reglamento sólo es aplicable cuando hay pasajeros que embarcan o desembarcan en el Estado miembro donde se realiza la etapa de cabotaje.

Un servicio de crucero que empiece en el Estado miembro X o un tercer país y finaliza en un tercer país o el Estado miembro X, y que hace escala en puertos de un Estado miembro Y, no está incluido en el ámbito del Reglamento (CEE) n° 3577/92 si no hay pasajeros que accedan o dejen la travesía en el Estado miembro Y. En tal caso, se aplicará el Reglamento (CEE) n° 4055/86 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 países terceros⁸.

3.3 Servicios marítimos frente a servicios portuarios

¿Entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) n° 3577/92 los servicios proporcionados por buques como remolcadores? El texto del propio Reglamento no responde esta pregunta. La Comisión considera que, para clarificar la situación de diversos servicios proporcionados normalmente cerca de la costa (como las operaciones de remolque, pilotaje, dragado, etc.), sería útil recordar el marco jurídico general aplicable a la prestación de servicios.

En el Capítulo de Servicios del Tratado, el artículo 49 establece que *quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación*. No obstante, este artículo no es aplicable a los "servicios en el campo del transporte". El apartado 1 del artículo 51 del Tratado establece que *la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes*. El Título de Transportes del Tratado indica que, en materia de transporte marítimo, corresponde al Consejo adoptar las disposiciones apropiadas que puedan establecerse (véase el apartado 2 del artículo 80 del Tratado).

Por el momento, el Consejo ha adoptado dos Reglamentos que aplican el principio de libre prestación de servicios al sector del transporte marítimo: el Reglamento n° 4055/86 relativo al transporte marítimo entre Estados miembros y entre Estados miembros y países terceros y el Reglamento n° 3577/92 relativo a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros. Ambos Reglamentos son aplicables al transporte por mar de personas y mercancías.

Por otra parte, el Consejo y el Parlamento Europeo están debatiendo una propuesta de Directiva para aplicar el principio de libre prestación de servicios a los servicios

⁸ DO L 378 de 31.12.1986 p. 1.

portuarios⁹. La propuesta es aplicable a los servicios técnico-náuticos de practica, remolque y amarre proporcionados a los usuarios de los puertos en la zona portuaria o en la vía navegable de acceso con destino y procedencia en el puerto o sistema portuario¹⁰.

Por consiguiente, los diversos servicios proporcionados cerca de la costa que no son servicios "del ámbito de los transportes" están cubiertos por el artículo 49 del Tratado, mientras que los servicios "del ámbito de los transportes" como, por ejemplo, el remolque, están cubiertos por la legislación basada en el apartado 2 del artículo 80 del Tratado.

En resumen, por lo que se refiere a los servicios "del ámbito de los transportes", los servicios técnico-náuticos proporcionados en las zonas portuarias según lo definido en el proyecto de Directiva estarían sujetos a dicha Directiva. Los servicios técnico-náuticos que implican el transporte de mercancías o pasajeros en alta mar, fuera de la zona portuaria, están sujetos a los Reglamentos (CEE) n.º 4055/86 y (CEE) n.º 3577/92. En la práctica, se trata esencialmente del remolque de buques en caso de avería o el remolque de plataformas para su colocación.

La Comisión desea señalar que el transporte de personas por barco está sujeto al Reglamento (CEE) n.º 3577/92 incluso cuando el servicio tiene lugar en un solo "sistema portuario" según lo definido por la legislación del Estado miembro en cuestión (por ejemplo, la travesía de un estuario por mar). Del mismo modo, la Comisión considera que el transporte de personas por barco con fines turísticos con salida y llegada en el mismo puerto está cubierto por el Reglamento sobre cabotaje.

3.4 Servicios de distribución

Los servicios de distribución son los servicios por los que un transportista descarga mercancías de un buque que ha navegado desde un punto de salida para transferir dichas mercancías a otro buque que continúa el viaje hasta un puerto de destino. Este servicio se realiza normalmente mediante conocimiento de embarque directo. La cuestión que se plantea es si tales servicios deben considerarse servicios internacionales que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 4055/86 (que no impone ningún requisito de bandera) o como servicios de cabotaje incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 3577/92 (en el que existe un requisito de bandera).

En febrero de 1996, la Comisión consultó este asunto con los Estados miembros. La consulta reveló que en todos los Estados miembros donde los servicios de cabotaje están reservados a los buques con pabellón de la Comunidad de conformidad con el Reglamento (CEE) n.º 3577/92, se considera que los servicios de distribución son servicios de cabotaje (la única excepción es Portugal), mientras que en el resto de los Estados miembros, la distribución está liberalizada. Así pues, la Comisión consideró que los Estados miembros podían reservar los servicios de distribución para los buques con pabellón de la Comunidad.

⁹ COM(2002) 101 final.

¹⁰ El ámbito de aplicación del proyecto de Directiva también incluye la manipulación de cargas y los servicios de pasajeros.

No obstante, conviene tener en cuenta que permitir a una misma empresa prestar servicios de distribución para el transporte internacional de mercancías antes o después de un viaje internacional puede suponer ahorros sustanciales en el coste del transporte.

Por lo tanto, la Comisión considera que este problema debe volver a examinarse.

* * *

Clarificado el ámbito de aplicación de la libertad de prestación de servicios de transporte marítimo según lo establecido por el Reglamento sobre cabotaje, la Comisión examina a continuación las excepciones a esta libertad introducidas en el Reglamento.

El Reglamento prevé tres tipos de excepción. La libertad de proporcionar servicios de cabotaje insular puede verse limitada por la imposición de normas sobre la tripulación (véase la sección 4) y de obligaciones de servicio público (véase la sección 5) por los Estados miembros concernidos. Asimismo, la libre prestación de servicios puede suspenderse temporalmente en caso de perturbaciones graves del mercado interior de transportes (véase la sección 6).

4. NORMAS RELATIVAS A LA TRIPULACIÓN

Las cuestiones relativas a la tripulación son tradicionalmente competencia de los Estados del pabellón. Las normas varían considerablemente según los registros. Así pues, algunos Estados miembros imponen condiciones estrictas en cuanto a la nacionalidad: los miembros de la tripulación deben tener todos nacionalidad comunitaria. Otros se limitan a reservar a los nacionales comunitarios los puestos de capitán y segundo. Estas diferencias en las exigencias en materia de nacionalidad se traducen en importantes diferencias de costes entre registros.

A fin de limitar la competencia intracomunitaria en las rutas más sensibles, el artículo 3 del Reglamento prevé que los Estados miembros "de acogida" puedan imponer sus propias normas relativas a la tripulación de los buques que practican el cabotaje insular. Asimismo, los Estados miembros "de acogida" pueden decidir las normas relativas a la tripulación aplicables a los pequeños buques (buques de menos de 650 toneladas brutas). En la práctica, los Estados miembros que han optado por utilizar estas disposiciones del Reglamento son cinco.

No obstante, con objeto de no vaciar de contenido el principio de la libre prestación de servicios, el Reglamento prevé que las normas del Estado del pabellón seguirán aplicándose a los buques cargueros de más de 650 toneladas brutas que practiquen el cabotaje insular cuando el viaje de que se trate siga o preceda a un viaje con destino a otro Estado o a partir de otro Estado ("cabotaje consecutivo").

Estas disposiciones suscitan dos tipos de cuestiones en cuanto al alcance de las competencias del Estado de acogida.

El primero se refiere al contenido de las normas relativas a la tripulación que derivan de la responsabilidad del Estado de acogida y el segundo a los límites entre las competencias del Estado de acogida y las del Estado del pabellón en caso de cabotaje consecutivo.

También se ha planteado la cuestión de si son las normas del Estado del pabellón o las del Estado de acogida las que deben aplicarse a los buques de crucero que practican el cabotaje insular. La Comisión considera que el texto del Reglamento es muy claro sobre este punto: para los buques de crucero, las normas en cuanto a tripulación son competencia del Estado del pabellón (véase el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento). Esta cuestión se sometió al Tribunal de Justicia.

4.1. Contenido de las normas relativas a la tripulación que puede imponer el Estado de acogida

El Reglamento no precisa cuáles son las "cuestiones relativas a la tripulación" que son competencia del Estado de acogida. Según algunos, la competencia del Estado de acogida es ilimitada (el Reglamento menciona "todas" las normas relativas a la tripulación). La Comisión tiene un enfoque más restrictivo y considera que las competencias del Estado de acogida deben limitarse para salvaguardar el principio de libre prestación de servicios con el que interfiere esta competencia.

La Comisión considera que los Estados de acogida son competentes para determinar la proporción de nacionales comunitarios requerida a bordo de los buques que practican el cabotaje insular (y los buques de menos de 650 toneladas brutas), lo que significa que un Estado miembro puede exigir que la tripulación de estos buques esté compuesta íntegramente por nacionales comunitarios. Asimismo, los Estados miembros pueden exigir que los marineros a bordo tengan cobertura social en la Unión Europea. En el ámbito de las condiciones de trabajo, pueden imponer el cumplimiento del salario mínimo vigente en el país. En cambio, en el terreno de las normas de seguridad y formación (incluidas las lenguas habladas a bordo), la Comisión considera que los Estados miembros sólo pueden exigir el cumplimiento de las normas comunitarias o internacionales vigentes (convenios STCW y SOLAS) sin restringir de forma desproporcionada la libre prestación de servicios.

4.2. El cabotaje consecutivo

El apartado 3 del artículo 3 del Reglamento dispone que *para los cargueros de más de 650 TB que efectúen el cabotaje insular, cuando el viaje de que se trate siga o preceda a un viaje con destino a otro Estado o a partir de otro Estado, todas las cuestiones relativas a la tripulación serán, a partir del 1 de enero de 1999, competencia del Estado en el que esté matriculado el buque (Estado del pabellón).*

La Comisión considera que las normas sobre el pabellón deben aplicarse únicamente cuando se transportan efectivamente mercancías durante la parte internacional del viaje que sigue o precede a la parte nacional del mismo.

En caso contrario, los armadores podrían evitar las normas del Estado de acogida añadiendo un viaje internacional ficticio a su trayecto de cabotaje insular. Por esta razón la Comisión aceptó que los Estados miembros sigan aplicando las normas del Estado de acogida cuando el viaje internacional que sigue o precede al cabotaje insular se navega en lastre. No obstante, la Comisión considera que las normas del Estado del pabellón pueden aplicarse a los buques comunitarios que efectúan un viaje de cabotaje insular tras haber hecho un viaje funcional y comercialmente autónomo con procedencia o destino en otro Estado, y realizan, para volver al puerto de cargamento del viaje de cabotaje insular, un trayecto en lastre suficientemente

corto y accesorio para que, en la práctica, el viaje de cabotaje insular siga o preceda efectivamente un viaje internacional.

Las normas relativas a la tripulación, aplicables cuando el buque en cuestión cumple obligaciones de servicio público se precisan en el apartado 5.3.2.2.

4.3. Revisión de las normas relativas a la tripulación

En el Reglamento sobre cabotaje se indica que el régimen definitivo en materia de tripulación debía ser adoptado por el Consejo antes del 1 de enero de 1999, sobre la base de una propuesta de la Comisión tras examinar en profundidad las consecuencias económicas y sociales de la liberalización del cabotaje insular.

La Comisión presentó al Consejo un informe sobre la cuestión el 17 de junio de 1997 y una propuesta de Reglamento el 29 de abril de 1998¹¹. La propuesta tenía por objeto generalizar la responsabilidad del Estado del pabellón en cuanto a la tripulación. La competencia residual del Estado de acogida se refería a los buques de menos de 650 TB y la fijación de la proporción requerida de nacionales comunitarios de la tripulación en los buques que prestan servicios regulares de transporte de pasajeros y transbordadores (incluidos los servicios mixtos y los servicios regulares de crucero). Los marineros de terceros países a bordo de este tipo de buques quedaban sujetos a condiciones de empleo idénticas a las de los residentes de los Estados miembros.

Los Estados miembros no acogieron favorablemente la propuesta de la Comisión, por lo que la Comisión propuso su retirada el 11 de diciembre de 2001 y de momento no contempla presentar una nueva propuesta, por lo que, a corto plazo, no se modificarán las normas previstas en el artículo 3 del Reglamento.

5. SERVICIO PÚBLICO

El transporte marítimo de pasajeros y mercancías es de vital importancia para los habitantes de las islas europeas, por lo que se elaboró un grupo especial de normas encaminadas a proteger algunos de los enlaces marítimos que el mercado no cubre adecuadamente.

El Reglamento ofrece a los Estados miembros un marco para organizar de forma compatible intervenciones en el mercado restringiendo el acceso al mercado o la financiación correspondiente a obligaciones de servicio público en los servicios marítimos. El objeto de la presente sección es clarificar mejor en los casos necesarios las condiciones establecidas por el Reglamento, para hacer compatible la intervención pública con las disposiciones generales del Tratado.

5.1. Ámbito geográfico de los enlaces de servicio público

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. A efectos del presente capítulo los grandes estuarios o fiordos, que obligar a dar rodeos

¹¹ (COM(1998) 251 final).

por carretera de alrededor de 100 Km¹² pueden considerarse islas, ya que plantean problemas similares al aislar unas zonas urbanas de otras.

5.2. Rutas de cabotaje insular en las que pueden imponerse obligaciones de servicio público

La determinación de las rutas que requieren obligaciones de servicio público corresponde a los Estados miembros¹³. Concretamente, pueden preverse obligaciones de servicio público para los servicios de cabotaje insular regulares donde el mercado resulta insuficiente para proveer unos servicios adecuados.

De acuerdo con las condiciones establecidas en el Reglamento, los Estados miembros pueden imponer obligaciones de servicio público para *garantizar la suficiencia* de los servicios regulares de transporte marítimo de una isla determinada (o en relación a un estuario) cuando los armadores comunitarios, atendiendo a sus propios intereses comerciales, no proporcionan un nivel de servicio adecuado o en las mismas condiciones¹⁴. En cualquier otro caso, debe mantenerse el mercado libre.

Al imponer obligaciones de servicio público para los servicios descritos en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento, los Estados miembros deben limitar su intervención a los requisitos esenciales recogidos en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento en cuanto a todos los armadores comunitarios interesados en prestar servicio en la ruta en cuestión. Este requisito debe observarse estrictamente al decidir el contenido de las obligaciones que deben cumplirse y durante el procedimiento administrativo que debe seguirse para la selección del operador de un servicio determinado o por el que se establezca la cuantía de la compensación.

5.3. Obligaciones que pueden imponerse

5.3.1. Distinción entre obligaciones de servicio público y contratos de servicio público

El Reglamento sobre cabotaje hace una distinción entre "obligaciones de servicio público" (véase el apartado 4 del artículo 2 y el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento) y "contratos de servicio público" (véase el apartado 3 del artículo 2). Los contratos de servicio público son el instrumento normalmente utilizado para consagrar las obligaciones de servicio público en los casos en que un enfoque horizontal aplicable a todos los armadores interesados en prestar servicio en una ruta determinada no basta para responder debidamente a las necesidades esenciales de transporte, especialmente en lo relativo a las condiciones generales relativas a la calidad del servicio en cuestión.

El apartado 2 del artículo 4 del Reglamento establece una lista detallada de requisitos que pueden introducirse cuando se imponen "obligaciones de servicio público". El apartado 3 del artículo 2 del Reglamento se limita a indicar el ámbito de aplicación

¹² La ratio entre la distancia alrededor del estuario y la distancia atravesándolo debe ser al menos de alrededor de 10.

¹³ La imposición de obligaciones de servicio público no corresponde a los armadores.

¹⁴ Véase el considerando 9 y el apartado 4 del artículo 2 del Reglamento. Véase también la sentencia en el asunto C-205/99 (referencia al Tribunal en virtud del artículo 234 del Tratado hecha por el Tribunal Supremo de España para una decisión prejudicial en el litigio pendiente ante dicho Tribunal entre la Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) y otros y la Administración General del Estado), apartados 31 y siguientes, Rec. 2001, p. I-1271.

de los contratos de servicio público; los Estados miembros pueden ir más lejos. En la práctica, los requisitos de calidad suelen ser parte de los "contratos de servicio público", pero no pueden introducirse como parte de las "obligaciones de servicio público". Por lo que se refiere a las "obligaciones de servicio público", el requisito relativo a "la capacidad de prestación del servicio" de los armadores puede incluir una obligación relacionada con su solvencia y el requisito de inexistencia de deudas fiscales y de seguridad social¹⁵. La Comisión considera que la obligación de utilizar un transbordador rápido también puede inscribirse en esta categoría.

Cuando se imponen obligaciones de servicio público, los armadores interesados en prestar servicio en la misma ruta pueden cumplir como colectivo (y no individualmente) los requisitos relativos a la regularidad y la frecuencia del servicio¹⁶.

5.3.2. *El principio de no discriminación*

De conformidad con el principio de no discriminación fijado por el Reglamento, los Estados miembros no pueden imponer obligaciones ajustadas a una naviera determinada o que impidan el acceso al mercado de otros armadores comunitarios, u obligaciones que produzcan el mismo efecto.

La Comisión llama la atención de los Estados miembros sobre los problemas suscitados por los siguientes dos tipos de disposiciones:

5.3.2.1. Adquisición de buques

En primer lugar, se ha planteado la cuestión de si los Estados miembros, al convocar la licitación de un contrato de servicio público, pueden requerir que el adjudicatario se haga cargo de los buques y las tripulaciones del operador anterior. La Comisión considera que, en la mayoría de los casos, tal obligación infringiría el Reglamento (CEE) n° 3577/92 al ser discriminatoria por impedir que los armadores comunitarios hagan una oferta con sus propios buques y favorecer al operador preexistente en caso de que éste sea candidato a su propia sucesión.

No obstante, la Comisión admite que cuando el servicio de una isla requiera el uso de un buque con un diseño tan especial que no pueda encontrarse o venderse en el mercado o utilizarse para otro propósito, la libre prestación de servicios se verá menos restringida por la obligación de adquirir dicho buque que por el hecho de conceder el servicio a un solo armador con un contrato por un periodo que le permita amortizar completamente un buque de diseño especial. En estos casos, el buque podría ser arrendado (bajo condiciones muy claras y bien detalladas en los expedientes de licitación) por los sucesivos operadores de una compañía propietaria de buques especialmente constituida a tal efecto. También podría considerarse la obligación de que el nuevo proveedor de servicios adquiera el buque directamente de su antecesor y subrayarse que esta obligación no puede ampliarse a la tripulación (por supuesto, la opción de que el licitador se haga cargo del personal a bordo debe seguir abierta).

¹⁵ Asunto C-205/99, citado anteriormente, apartados 45 a 51.

¹⁶ Si una isla requiere un servicio 4 veces a la semana y hay dos armadores que desean participar, cada uno de ellos debe comprometerse sólo a operar dos veces por semana o, respectivamente, una y tres veces a la semana.

En caso de que las propias autoridades de los Estados Miembros sean propietarias de buques o dispongan de ellos de algún otro modo, dichos buques podrán ponerse a disposición de todos los operadores potenciales en condiciones idénticas y no discriminatorias.

5.3.2.2. Cuestiones relativas a la tripulación

En segundo lugar también se han planteado cuestiones relacionadas con las condiciones en materia de tripulación que pueden imponerse mediante las obligaciones y los contratos de servicio público.

La Comisión considera que el tipo de normas en materia de tripulación que pueden imponer los Estados miembros de acogida en los buques que participen en servicios de cabotaje insular (apartado 2 del artículo 3 del Reglamento) y el tipo de normas que pueden imponerse en las obligaciones y los contratos de servicio público (artículo 4 del Reglamento) deben, en principio, ser las mismas. Estas normas se especifican en la sección 4 de la presente Comunicación.

Es probable que los Estados miembros infringirían el principio de no discriminación establecido en el Reglamento (CEE) n° 3577/92 si, al imponer obligaciones de servicio público, fueran más allá de lo aceptable de conformidad con el artículo 3 de dicho Reglamento¹⁷.

Con todo, la Comisión considera que los Estados miembros pueden imponer legalmente sus propias condiciones en materia de tripulación en los buques que operan en rutas de servicio público incluso cuando al viaje de cabotaje insular va seguido o precedido de un viaje hacia o desde otro Estado miembro. El apartado 3 del artículo 3 del Reglamento no debe aplicarse a las rutas donde se imponen obligaciones de servicio público.

5.4. Procedimiento para imponer obligaciones de servicio público

Los Estados miembros disponen de varios procedimientos administrativos para imponer "obligaciones de servicio público" a todos los operadores de una ruta determinada como el régimen de declaraciones, un sistema de licencias o un sistema de autorizaciones. Asimismo, los Estados miembros pueden imponer obligaciones de servicio público celebrando contratos de prestación de servicios públicos con un solo operador o un número determinado de ellos.

El Tribunal de Justicia, en el asunto C-205/99, declaró que un procedimiento tan restrictivo como el procedimiento de autorización puede aceptarse, a condición de que sea necesario y proporcional al objetivo perseguido y esté basado en criterios objetivos y no discriminatorios que las empresas interesadas conozcan por adelantado. Asimismo, las empresas deben gozar del derecho de recurso contra toda decisión adoptada en contra de sus intereses¹⁸.

¹⁷ No obstante, la Comisión considera que, en ciertos casos excepcionales, el establecimiento de una condición no aceptable con arreglo al artículo 3 del Reglamento, pero esencial para el servicio público, sería aceptable con arreglo al artículo 4 del Reglamento si ésta está debidamente justificada y es proporcionada al objetivo perseguido. Estos casos deben examinarse caso por caso.

¹⁸ Asunto C-205/99.

No obstante, conviene subrayar que sería difícil que un Estado miembro introdujera un sistema de autorizaciones después de la entrada en vigor del Reglamento sin infringir la denominada disposición de *standstill* fijada por el artículo 7 del Reglamento. En principio, sólo los Estados miembros que tuvieran vigente un sistema de autorizaciones antes de la entrada en vigor del Reglamento pueden continuar aplicándolo.

Cuando la autoridad competente de un Estado miembro concluye un contrato de servicio público también tiene que respetar las normas de contratación aplicables. Las normas de contratación suponen, como mínimo, un grado de publicidad suficiente para garantizar una competencia efectiva y la organización de un procedimiento de selección transparente y no discriminatorio proporcional a los fines perseguidos¹⁹. Por otra parte, al adjudicarse contratos incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 92/50 del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios²⁰, las especificaciones técnicas deben ajustarse a determinadas normas y es obligatorio publicar el anuncio de los resultados en el Diario Oficial de la Unión Europea.

La Comisión considera que, en general, la celebración de contratos de servicio público puede ser una fuente de discriminación entre operadores, ya que normalmente sólo se ve afectado un operador de una ruta determinada. Por ello, considera que, en principio, la mejor forma de garantizar la no discriminación es lanzar una licitación a escala comunitaria (véase a este respecto el punto 5.6²¹).

La Comisión no requiere que los Estados miembros notifiquen todos los contratos de servicio público que concluyen (si el contrato conlleva una compensación pública, véase el apartado 5.7 de la presente Comunicación). La obligación de notificación fijada por el artículo 9 del Reglamento sólo se refiere a actos de gran alcance como marco jurídico general para los servicios de cabotaje.

5.5. Acceso al mercado y competencia en las rutas de servicio público

Al imponer obligaciones de servicio público, los Estados miembros intervienen en las condiciones de acceso al mercado en ciertas rutas, lo cual puede crear distorsiones de la competencia si no se hace de forma no discriminatoria. Dichas intervenciones pueden considerarse legítimas y legales en función del objetivo perseguido (garantizar la suficiencia de servicios de transporte regulares hacia, desde y entre las islas). Toda intervención relacionada con una obligación de servicio público debe ser proporcional al objetivo perseguido. Si fuesen más allá de lo estrictamente necesario, restringirían innecesariamente una libertad que es esencial para el apropiado funcionamiento del mercado interior. La Comisión desea abordar tres temas relacionados con este problema.

¹⁹ Véase la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario (DO C 121 de 29.4.2000, p. 2) y la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de diciembre de 2000 en el asunto C-324/98 ("Teleaustria") y el apartado 5.3.2 de la presente Comunicación).

²⁰ DO L 209 de 24.7.1992, p. 1.

²¹ En principio, debería ocuparse del procedimiento una autoridad independiente. Sin embargo, la Comisión reconoce que, en algunos casos, puede bastar con confiar a una instancia independiente sólo la parte final del procedimiento (evaluación de las ofertas y adopción de la decisión final).

5.5.1. *Exclusividad*

La concesión de la exclusividad a un armador en una ruta de servicio público normalmente permite a los Estados miembros reducir al mínimo los costes para la comunidad, pero restringe la tradicional libertad de comercio del sector del transporte marítimo.

Debería establecerse un justo equilibrio entre los dos principios.

En los casos debidamente justificados, la exclusividad puede verse como el único instrumento adecuado para responder a las necesidades esenciales de transporte cuando se conceden por un periodo limitado y basándose en un proceso de adjudicación abierto, equitativo y no discriminatorio a escala comunitaria.

La exclusividad también puede concederse de forma que se restrinja siempre el acceso a los servicios suplementarios en condiciones no discriminatorias, al tiempo que se garantizan las prestaciones del operador que presta los servicios que responden a las necesidades esenciales de transporte en régimen de derechos exclusivos.

No obstante, la Comisión subraya que en muchos casos pueden tomarse medidas menos restrictivas que la exclusividad para evitar el "aprovechamiento oportunista del mercado" y reducir la cantidad de ayuda estatal necesaria. Un operador obligado contractualmente sin derechos exclusivos a satisfacer obligaciones de servicio público durante todo el año podría verse perjudicado por el comportamiento de otro operador que, sin obligación alguna de servicio público, se incorporara al mercado sólo durante los meses más rentables del año y redujera gravemente las ganancias del primer operador.

La Comisión considera que pueden imponerse ligeras obligaciones de servicio público a todos los operadores de una determinada ruta paralelamente a un contrato de servicio público celebrado con un operador²². Así, por ejemplo, podría establecerse una condición por la cual todo armador que entre en una ruta donde esté vigente un contrato de servicio público por el que se impone servicios durante todo el año tendrá que operar también durante todo el año.

5.5.2. *Duración de los contratos de servicio público*

El Reglamento no impone ninguna duración máxima para los contratos de servicio público. Sin embargo, del artículo 1 y del artículo 4 del Reglamento se deduce que, para permitir la prospección regular y abierta del mercado, los contratos de servicio público deben tener una duración limitada. Para que las intervenciones en el mercado cumplan el principio de proporcionalidad, debe elegirse la forma de atender las necesidades esenciales de transporte que cause menos distorsiones. Todos los armadores de la Comunidad deberían disponer regularmente de la oportunidad de solicitar la prestación de un servicio determinado (a este respecto véase también el punto 5.6).

²²

En cuanto a la posibilidad de que un Estado miembro imponga obligaciones de servicio público paralelamente a un contrato de servicio público, véase también el asunto C-205/99, apartados 60 a 71).

En opinión de la Comisión, los contratos de más de 6 años no respetan, en principio, el requisito de proporcionalidad.

5.5.3. *Rutas agrupadas*

Los Estados miembros suelen preferir agrupar en un solo paquete las rutas de servicio público con destino y procedencia en diversas islas para generar economías de escala y atraer operadores. Los paquetes, como tales, no son contrarios al Derecho comunitario, en la medida en que no resultan discriminatorios.

El tamaño más apropiado de los paquetes debe decidirse en función de la mejor sinergia para responder a las necesidades esenciales de transporte.

5.6. **El caso de las "islas pequeñas"**

Se ha llamado la atención de la Comisión sobre el hecho de que los complejos procedimientos de licitación para concluir contratos de servicio público en el sector marítimo se complican aun más cuando se trata de organizar servicios para las islas pequeñas, que sólo suelen atraer operadores locales.

A fin de reconciliar esta especificidad con la necesidad de cumplir los principios de transparencia y no discriminación, que la Comisión considera realizables sólo mediante procesos de adjudicación abiertos, equitativos y no discriminatorios, la Comisión considera que, sin perjuicio de las disposiciones comunitarias en materia de contratos públicos, la elección del operador adecuado para prestar servicio a una isla pequeña puede realizarse mediante una simple convocatoria de manifestaciones de interés sin poner en marcha un procedimiento de licitación oficial, a condición de que se anuncie a escala comunitaria (una condición de fácil cumplimiento). La Comisión considera aceptable una duración de los contratos de 12 años.

A efectos de la presente Comunicación, la experiencia y, especialmente, un estudio realizado por la Comisión, demuestran que por "islas pequeñas" puede entenderse las islas donde el número anual total de pasajeros transportados por mar con destino y procedencia en la isla sea de alrededor de 100.000 o menos. En cuanto a las regiones ultraperiféricas, este umbral sólo es aplicable en el transporte regional (y no en el transporte entre una isla ultraperiférica y el continente).

Las normas simplificadas pueden aplicarse en principio al transporte conforme a los contratos de servicio público tanto de pasajeros como de mercancías con destino y procedencia en una "isla pequeña". No obstante, el comercio de mercancías, que normalmente puede organizarse en condiciones de competencia, debe excluirse cuando exista el riesgo de que el mercado se vea distorsionado de forma injustificable.

Cuando un mismo operador preste servicio en varias islas pequeñas, según la definición anterior, el número total de pasajeros transportados por el operador en el contexto del servicio público deberá tenerse para determinar si se ha superado el límite.

5.7. Subvenciones públicas concedidas para compensar las obligaciones de servicio público

El Reglamento sobre cabotaje es aplicable tanto si se conceden las subvenciones como si no. Sin embargo, al conceder ayudas estatales para compensar las obligaciones de servicio público, los Estados miembros deberán hacerlo ajustándose a la legislación comunitaria, especialmente el Reglamento (CEE) n° 3577/92 y la normativa sobre ayudas estatales del Tratado, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia.

6. MEDIDAS DE SALVAGUARDIA

El artículo 5 del Reglamento dispone que, los Estados miembros pueden pedir a la Comisión que adopte medidas de salvaguardia *en caso de que la liberalización del cabotaje produzca perturbaciones graves del mercado interior de transportes*. El apartado 2 del artículo 5 dispone que estas medidas se aplicarán como máximo por un año cuando en el mercado aparezcan problemas *que puedan ocasionar un excedente grave y potencialmente persistente de la oferta respecto a la demanda, debidos o agravados por operaciones de cabotaje marítimo, y que impliquen una amenaza grave para el equilibrio financiero y la supervivencia de un número importante de armadores comunitarios, siempre que las previsiones a corto y medio plazo en el mercado considerado no señalen mejoras sustanciales y duraderas*.

Desde que el Reglamento entró en vigor, esta disposición se ha aplicado una sola vez, en España²³.

Conviene subrayar que los casos individuales de armadores en quiebra no justifican la aplicación de esta cláusula.

Los informes sobre cabotaje publicados desde que el Reglamento entró en vigor muestran que la liberalización del cabotaje no ha causado perturbaciones graves del mercado interior de transportes y es poco probable que las ocasione ahora que se han liberalizado la mayor parte de los servicios.

²³ Decisión de la Comisión, de 13 de julio de 1993, sobre la solicitud presentada por España para la aprobación por parte de la Comisión de una prórroga de las medidas de salvaguardia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 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) (El texto en lengua española es el único auténtico) DO L 173 de 16.7.1993 p. 33.