

# LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES EN LA COMUNIDAD EUROPEA.

Prof. Dr. Eugenio Pérez de Francisco  
Universidad Europea - CEES

**Conferencia pronunciada en el II Curso de Derecho Comunitario Europeo, en la Universidad de Castilla-La Mancha, Febrero, 1999.**

**Nota del Editor: Este trabajo fue aceptado para el núm. 2 del Boletín Jurídico si bien su publicación entonces no fue posible por motivos técnicos**

SUMARIO: I.- LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES EN LA COMUNIDAD EUROPEA; 1.-Concepto y objetivos de la Política Común de Transportes; A) Concepto de la PCT; a) En la doctrina; b) En el Tratado de Roma; B) Objetivos de la PCT; 2.-Fases de desarrollo de PCT; A) Período 1958-72; B) Período 1973-80; C) Período 1981-84; D) Período 1985-92; 3.-Realizaciones alcanzadas y situación actual; A) Transporte por carretera; B) Transporte por ferrocarril; C) Transporte por vía navegable; 4.-Determinación competencias comunitarias en el ámbito de los transportes; A) Planteamiento inicial; B) Determinación competencial; C) Las competencias reservadas a los Estados miembros; a) El caso español; b) Otros países; II.- NORMATIVA INTERMODAL COMÚN; 1.-Planteamiento inicial; 2.-Generalidades del transporte; A) Decisión 62/720/CEE; B) El programa Euret; C) El transporte y la protección del medio ambiente; 3.-Regimen de ayudas obligaciones de servicio público y política de la competencia; A) Régimen de ayudas; a) En general; b) Reglamentación específica; c) El sistema del transporte combinado; B) Obligaciones de servicio público; C) La política de la competencia en el sector; 4.-El sistema estadístico; III.- EL TRANSPORTE POR CARRETERA Y VÍA NAVEGABLE; 1.-Normativa Común ; 2.-Transporte de mercancías; A) Sistema de contingentes a la liberalización; B) El transporte de mercancías peligrosas; a) El transporte de mercancías peligrosas por carretera; b) El transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril; c) Referencia al transporte de mercancías peligrosas en los modos marítimos y aéreos; IV.- NORMATIVA RELATIVA A LOS TRANSPORTISTAS; 1.- Planteamiento del capítulo; 2.-Acceso a la profesión; A) Transporte por carretera; B) Transporte por vía navegable; 3.-Condiciones de admisión de los transportistas no residentes; A) Transporte por carretera; a) Transporte de mercancías; b) Transporte de viajeros; B) Transporte por vía navegable; 4.-Reconocimiento de títulos; V.- TRANSPORTE POR FERROCARRIL; 1.- Consideraciones iniciales; 2.-El sistema tarifario; 3.-La contabilidad de las empresas

[ferroviarias](#); [4.-La política común ferroviaria de la Comunidad](#); [5.-La "alta velocidad"](#); [6.-La "alta velocidad española". El AVE](#); [7.-La liberalización del transporte ferroviario](#); [A\)Consideraciones iniciales](#); [B\)La liberalización del uso de infraestructuras](#); [C\) El libre acceso al mercado de los servicios de transporte](#); [VI.- TRANSPORTE MARÍTIMO](#); [1.-Planteamiento inicial](#); [2.-Normativa común a los transportes marítimos y aéreos](#); [3.-Procedimiento de consulta, relaciones con Terceros y convenios internacionales](#); [4.-Contaminación y seguridad: La resolución del Consejo de 26 de junio de 1978](#); [5.-El sistema tarifario](#); [6.- Normas de competencia](#); [7.-Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios](#); [8.-El acceso al mercado de los transportistas no residentes](#); [VII.- TRANSPORTE AÉREO](#); [1.- Generalidades](#); [2.-El modelo norteamericano del transporte aéreo](#); [3.-Normativa comunitaria en materia de competencia](#); [4.-El sistema tarifario](#); [5.-Capacidad de carga y liberalización de los servicios aéreos](#); [6.-La reforma del Reglamento \(CEE\) nº2343/90](#); [7.-Otras cuestiones referidas al transporte aéreo.](#)

## **I.-LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES EN LA COMUNIDAD EUROPEA.**

### ***1.- CONCEPTO Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES.***

El sector de los transportes es de vital importancia para la economía de los países desarrollados, con una aportación, en las economías de los Estados miembros cercana al 6%. Su correcta planificación, servirá de garantía de apoyo a los otros sectores de la actividad económica, o por el contrario, un inadecuado funcionamiento, supondrá un freno al desarrollo de la economía del país, déficits en las compañías concesionarias de servicios que deberán sufragarse con cargo a los presupuestos de las Administraciones nacionales competentes y efectos que van más allá de los Estados para afectar a terceros.

### **A) CONCEPTO DE LA PCT.**

#### ***a) En la doctrina.***

Los sistemas de transporte diseñados para atender a servicios casi siempre nacionales, plantearon a los redactores del Tratado de Roma, un nuevo reto de adecuación a un mercado de transportes comunitarios, con el objeto de facilitar los intercambios comerciales entre los socios comunitarios y de sus habitantes.

Ante la dificultad de establecer los parámetros de la PCT, en la redacción del TCEE, se optó por dejarla abierta a un momento posterior, es decir, a definirla mediante normas de derecho derivado, frente al criterio de delimitar, al menos parcialmente, a las otras políticas comunes que se

establecieron en el Tratado de Roma. Así, respecto de la Política Agrícola Común<sup>1</sup>, los objetivos de esta política, quedan establecidos en el art. 39 TCEE, la organización común del mercado (art. 40 TCEE), tanto del mercado interior, como en los intercambios con terceros Estados, las medidas estructurales que sirven de apoyo a esta actuación<sup>2</sup>, o su financiación del art. 40.4 TCEE.

En este mismo sentido, la Política Comercial Común, es ampliamente regulada junto con el principio de la libre circulación de mercancías, de los artículos 9 a 37 TCEE.

Según MARTINEZ ALVARO<sup>3</sup>, ya en el Informe Spaak, antecedente del TCEE, en materia de servicios se entendió que:

“no era posible definir de antemano una fórmula única ni un término único aplicable al mercado común de servicios, destacando que no se podía ir hasta el final en lo que concierne a sectores tan importantes como los transportes, ya que los transportes planteaban un problema aparte... y al tratar de la Política del Mercado Común se incluía un capítulo completo dedicado a la Política de los Transportes, aunque ya su título de “Las Tarifas y en Política de los Transportes” indicaba un enfoque parcial”.

Según este mismo autor<sup>4</sup>, el transporte era considerado un sector peculiar, incluso dentro de los servicios. Sus redactores consideraron que merecía un trato especial, pero también que debía avanzar de manera pareja a otros sectores. Los diversos modos eran tratados de manera heterogénea y los enfoques resultaban un tanto dispares, a veces muy detallados. La influencia del Tratado de París parece alta en todos los planteamientos relativos al transporte terrestre, dando mucho peso al ferrocarril frente a los otros modos y submodos, con el que efectuaban la mayoría de los portes en el

---

<sup>1</sup>Arts. 38 a 47, ambos inclusive del TCE.

<sup>2</sup>La intervención de la Comunidad Europea en la agricultura, no es un hecho aislado ya que Suiza, USA y Japón también lo hacen. La razón de esta intervención se debe a que frente a un aumento de la oferta agrícola se produce una reducción de la renta; para ello, las intervenciones en el mercado a corto plazo tienden a evitar fluctuaciones de precios y deterioros en las rentas de los productores; a largo plazo, la demanda aumenta lentamente en tanto que la oferta lo hace rápidamente debido al aumento de la productividad, por lo que se justifica una política de estructuras. Así, son precisas dos tipos de intervenciones distintas que son realizadas por el FEOGA-GARANTIA (estabilización de precios y rentas agrícolas) y FEOGA-ORIENTACION (tendientes a mejorar el progresivo deterioro de los precios agrícolas). Estos dos organismos intervienen de tres formas en la PAC: a) Mediante un sistema de mantenimiento de precios, con intervenciones en el mercado cuando el precio esté desequilibrado, con financiación directa de los consumidores, pagando precios más altos por los productos agrícolas que en el resto del mundo; b) Los precios de los productos agrícolas se fijan libremente por la oferta para que los agricultores no tengan deterioro en sus rentas mediante el pago compensatorio. Su financiación se hace vía presupuestaria ordinaria; c) Sistema de pago de incentivos ligados a la producción, señalando objetivos prioritarios, pagando al agricultor, si cumple alguna condición concreta (por ejemplo, planes de reforestación). La financiación también es vía presupuestaria ordinaria.

<sup>3</sup>MARTINEZ ALVARO, Oscar: Treinta años de política de transportes de la Comunidad Europea. Lecturas del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Secretaria General Técnica. Madrid, 1989. p. 22.

<sup>4</sup>Ibidem, p. 24.

ámbito europeo. El transporte marítimo no era mencionado, pero para el aéreo se proponía llegar a una coordinación rayana en la unificación.

En la obra clásica del Derecho Comunitario Europeo del Profesor CARTOU<sup>5</sup>, consideraba a la política común de transportes como un elemento más de la política de competencia de la entonces Comunidad Económica Europea.

### ***b) En el Tratado de Roma.***

Adentrándonos en el estudio del Tratado de Roma, es innegable la existencia autónoma de dicha política dentro del conjunto de la actividad económica (y como sector de apoyo al resto de la actividad económica), en contraposición a la concepción que de los transportes habían adoptado los redactores del Tratado de París, quienes consideraron a los transportes como uno más de los elementos que influyen en la producción de carbón y acero, quedando al margen todo lo relativo a la política comercial del transporte, la cual permanece atribuida a los Estados miembro, es decir, se limita a la mera prohibición de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte.

El contenido del art. 74, no deja lugar a dudas que, de acuerdo con el artículo 3 del Tratado, las Instituciones Comunitarias, deben promover una PCT en el ámbito de la Comunidad Europea. Sin embargo, no se determinan los objetivos de la misma, lo que supone, de acuerdo con DOUSSET<sup>6</sup> que:

“dans le domaine des transports une marge d'autonomie plus grande que celle prévue dans d'autres domaines, et que l'action communautaire doit se limiter strictement aux matières mentionnées dans les articles suivants qui, nous le verrons, sont relativement limités”.

La interpretación correcta del artículo 74, ante su brevedad y la escasez de parámetros sobre las actuaciones a tener en cuenta para la puesta en marcha de esa política, deberá hacerse en relación al artículo 75 TCEE, es decir, en la habilitación que el Consejo recibe para adoptar las medidas necesarias para la puesta en marcha de dicha política, quedando la participación de aquel condicionada a las propuestas de la Comisión y a las intervenciones del CES y del Parlamento Europeo.

El art. 75 no complementa propiamente al 74, sino que marca el “iter” decisorio para la adopción de medidas concretas en el campo de los transportes en un primer punto, para luego citar, ad exemplum, tres actuaciones concretas: los transportes internacionales (intracomunitarios),

---

<sup>5</sup>CARTOU, Louis: Communautés européennes. Huitième édition. Précis Dalloz. París, 1986, p. 527.

<sup>6</sup> Dousset, Jaques: Les transports, en la obra colectiva dirigida por MÉGRET, J: Le droit de la Communauté économique européenne. Vol 3, 2ª tirage. Bruselas, p. 261.

entendiendo por tales los que tienen origen, destino o tránsito en un Estado miembro, los servicios de cabotaje y por último, cualquier otra medida que se considere oportuna.

Estas medidas a adoptar para la realización de la PCT, deberían tomarse, en atención al art. 75.2 de este mismo artículo, antes de la finalización del tercer período transitorio, o sea, antes del 31 de Diciembre de 1969. Las acciones a adoptar, entendemos que son cualesquiera que pudieran afectar al transporte: sociales, fiscales, técnicas, liberalización de la prestación de servicios, etc, en los transportes terrestres y en los marítimos y aéreos, según el Consejo los fuese integrando en la PCT, de acuerdo con el art. 84.2.

En cualquier caso y como sostiene MOLINA DEL POZO<sup>7</sup>:

“El art. 75 es el soporte del grueso de las competencias comunitarias de acción en el dominio de los transportes. Aunque otros artículos del Título IV atribuyen también a la Comunidad ciertas competencias puntuales, se trata, en todos los casos, de competencias de control, con la excepción del artículo 79, que prevé la adopción de una reglamentación de aplicación.”.

Sobre la base del artículo 75 TCEE se sustenta el peso fundamental de la PCT, que junto con el art. 74, que identifica a los transportes como política comunitaria, identifica su forma de desarrollo, con un criterio más amplio que en otras políticas ya que, como sostiene este mismo autor<sup>8</sup>:

“el artículo 75 rompe con la precisión y rigidez con que acostumbra a operarse a este tipo de transferencias. Se advierte, en primer lugar, que el artículo 75 no recurre a ninguno de los actos jurídicos tipificados en el art. 189, empleando en cambio expresiones carentes de significación jurídica en el Tratado CEE ... Por otro lado, tampoco se determinan las tareas específicas que habrán de llevarse a cabo ... a no ser por lo que se refiere al supuesto de la libre prestación de servicios de transporte.”

La progresiva implantación de la PCT, a costa de competencias de los Estados miembros, se basaría en un sistema de competencias concurrentes entre éstos y las Instituciones Comunitarias, según el modelo de actuación que se describe en el propio artículo 75 TCEE, puntos 1 y 3.

## **B) OBJETIVOS DE LA PCT.**

Para ALOIS<sup>9</sup>, son dos los objetivos de la PCT:

---

<sup>7</sup>MOLINA DEL POZO, Carlos F.: Manual de Derecho de la Comunidad Europea. 2ª Edición, Madrid, 1990, p. 527.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 527.

<sup>9</sup> ALOIS, M. Et al: El curso futuro de la política común de transportes. Un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible. Bruselas, 1993, p. 15.

“Va primo di tutto rilevato che, per la realizzazione degli obiettivi che si propone un sistema di trasporti non costoso e ben coordinato che rispondesse ai bisogni del rapido espandersi del commercio internamente all’area comunitaria. In secondo luogo ci si revende conto che i trasporti sul continente sono sempre soggetti ad interventi governativi d’una certa incisività, non coordinati tra Stato e quindi tali da provocare sensibili distorsioni nei flussi commerciali”.

Los objetivos fundamentales de la PCT para la Comisión<sup>10</sup> son los del propio Tratado enumerados en los arts. 2 y 3 y su desarrollo debe dar respuestas a otras cuestiones como la disminución de los recursos naturales, amén de que de conformidad con el art. 130B del Tratado de la Unión, disminuir las disparidades entre las regiones.

La PCT es la política común comunitaria que, actuando sobre todos los modos de transporte, de acuerdo con el límite del art. 84 TCEE, atiende a los objetivos previstos en el Título IV.

Los objetivos de la PCT son, conforme al Título IV los siguientes:

1.- En primer lugar, son objeto del Título IV del TCEE, con carácter general y conforme a lo previsto por el art. 75.1.a) los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo a través del territorio de uno o varios Estados miembros. Incluso, según CARTOU<sup>11</sup>,

“le libellé de ce texte tant très général permet de l’appliquer tant aux transports intercommunautaires qu’aux transports entre la Communauté et les tiers”.

2.- En segundo lugar, las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro (art. 75.1.B TCEE).

3.- En tercer lugar, las reglas comerciales y de organización que afectan, de forma directa a los transportes objeto del Título IV, y que quedaron regulados, inter alia, por el art. 78 TCEE (precios y condiciones de transportes... deberán tener en cuenta la situación económica de los transportistas), o el art. 80.1 TCEE (imposición de precios y condiciones que impliquen en cualquier forma una ayuda o protección a una o más empresas o industrias determinadas, a menos que tal imposición haya sido autorizada por la Comisión).

4.- El concepto de servicio público que identifica a los transportes en cualquier país, al servir de apoyo a otros sectores de la actividad económica, o incluso por consideraciones de tipo social.

---

<sup>10</sup> COMISION: El curso futuro de la política común de transportes. Un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible. Bruselas, 1993, p. 15.

<sup>11</sup> CARTOU, Louis: Communautés européennes. Op. cit. p, 530.

5.- Otros objetivos de la PCT, no deducibles del contenido del propio TCEE, sino identificables de la actuación legislativa posterior de las Instituciones, como la armonización técnica de vehículos o la normalización de las cuentas de resultados de las compañías ferroviarias, cuestiones que se tratarán en el capítulo correspondiente como derecho derivado, o incluso de las actuaciones propiciadas sobre las infraestructuras de interés comunitario o de interés FEDER y que indudablemente, de forma colateral, afectan a los sistemas de transporte.

6.- Incluso CARTOU<sup>12</sup> identifica también otro objetivo de la PCT, y son las relaciones exteriores de la Comunidad. Así sostiene que:

“Il convient d’ajouter que la politique des transports n’est pas limitée aux problèmes intracommunautaires, mais s’étend aux relations extérieures. Ce principe résulte d’un arrêt rendu par la Court de Justice et que nous examinons par ailleurs en raison de son importance générale pour toutes les compétences communautaires. Affaire n° 22/70 du mars 1971, Rec, XVII, p. 263”.

La práctica comunitaria ha dado la razón al autor al ser muy numerosos los tratados internacionales que la Unión ha concluido en materia de transportes.

## **2.- FASES DE DESARROLLO DE LA PCT.**

Mientras que otras políticas comunitarias quedaron definidas en el TCEE, en lo relativo a sus principios fundamentales y objetivos, el sector de los transportes, excluido del ámbito del Título III, Capítulo III del TCEE, relativo a la libre prestación de servicios por imperativo del art. 61.1 TCEE, quedó escasamente perfilado en sus líneas fundamentales<sup>13</sup>, y exclusivamente referidas a los transportes por carretera, ferrocarril y vías navegables, mientras el Consejo no adoptara, conforme al art. 84.2 TCEE, disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea.

Este planteamiento de los redactores del Tratado, hace especialmente aconsejable el analizar, desde la perspectiva histórica, el derecho derivado en sus principales normas, hasta definir las fases por las que ha atravesado esta política, lo cual nos aproximará a la actitud que tanto los Estados parte como las Instituciones Comunitarias, han tenido frente a la PCT.

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 531.

<sup>13</sup> Frente a esta solución adoptada por los redactores del TCEE de perfilar relativamente los parámetros base en los que debería sustentarse la PCT en el seno del Mercado Común en construcción, hubiera sido posible, como alternativa, el excluirlos de cualquier tipo de regulación, solución que no parecía posible por el importante impacto económico que el sector tiene en las economías modernas, tanto como sector económico en sí, como por el soporte que supone en la economía nacional e internacional. De ahí, que ante la imposibilidad de utilizar el sistema de regulación exhaustiva de la PCT en el derecho originario por las suspicacias que seguramente se hubieran levantado entre los Seis, se adoptó la solución de plantear la cuestión en el Título IV del TCEE, en el que se apuntan unos pocos principios para, en momento posterior, avanzar en su construcción mediante derecho derivado.

La doctrina española se muestra unánime, con pequeñas variaciones, a la hora de señalar cada uno de los períodos por los que ha atravesado la PCT<sup>14</sup>, identificando, por nuestra parte, los siguientes:

### **A) PERÍODO 1958-1972: COMUNIDAD DE LOS SEIS.**

El Profesor IZQUIERDO BARTOLOMÉ<sup>15</sup>, califica esta fase como "de integración del mercado de transportes". La Comisión pretende, en este momento, la organización de un mercado común de transportes, promoviendo la unificación de los distintos mercados nacionales, hasta alcanzar un sistema integrado único, basado en principios de economía de mercado y de competencia, inspirándose para ello, en la libre circulación de los servicios de transporte, para lo que se requeriría la progresiva supresión de todo tipo de restricciones a la libre prestación de dichos servicios y el acercamiento progresivo de las condiciones de competencia. Esta idea tan ambiciosa de la Comisión fue un fracaso.

Por su parte, el Consejo, de acuerdo con el art. 83 del TCEE, aprobó mediante Decisión de 15 de Septiembre de 1958, el Estatuto del Comité de Transportes, primera actuación puntual en materia de transportes junto al Reglamento (CEE) nº 11/60 de 1960, relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, en aplicación del apartado 3 del art. 79 TCEE<sup>16</sup>. No es sino hasta el Memorandum de la Comisión de 1961 cuando ésta sienta los fundamentos que deben regir la PCT, tan ambiciosamente expuestos, que la propia Comisión se vio obligada a rebajar sus pretensiones mediante el Programa de Acción de 1962<sup>17</sup>, en el que la Comisión plantea los obstáculos que imposibilitan un Mercado Común de transportes. Para alcanzar los objetivos del Memorandum, se propone en el mismo los principios sobre los que debería basarse la acción comunitaria: igualdad de trato entre las empresas transportistas independientemente de su nacionalidad, así como igualdad de trato entre los modos de transportes (terrestres - tanto por carretera como por ferrocarril -, marítimos y aéreos) y entre los usuarios (imposición de distintas franjas tarifarias según clientes), autonomía de

---

<sup>14</sup> Así, el profesor Izquierdo Bartolomé, en su libro de 1986, "La Política de los Transportes en la CEE" (Op. cit.), distingue, en la evolución de esta política tres fases: 1958-1972; 1973-1982; 1983 a hoy. Por su parte el Profesor Molina del Pozo, en la segunda edición de su obra "Manual del Derecho de la Comunidad Europea" distingue esas mismas fases. Además, en un artículo, más antiguo en el tiempo, publicado en el nº 3 del Volumen 5 de 1978 de la "Revista de Instituciones Europeas" la profesora Bouza Vidal, bajo el título "La cooperación europea en el ámbito de los transportes interiores de mercancías" fijó, como principales etapas las comprendidas en los períodos 1961-66, 1967-72 y 1973-78. Por último, el profesor Tamames, en la 3ª edición de su obra "La Comunidad Europea" establece tres momentos para analizar el proceso legislativo en materia de transportes: De 1958 a 1985; De 1985 al Acta Unica Europea; y, por último, los transportes desde el Acta Unica Europea, con un apartado específico dedicado a los transportes aéreos.

<sup>15</sup> IZQUIERDO BARTOLOME, Rafael: III Curso General de Transportes Terrestres. La Política de los Transportes en la CEE (I.3.6). Fundación de los Ferrocarriles Españoles. Madrid, 1989.

<sup>16</sup> DOCE nº 52 de 16.8.1960, p. 1121 (EE 07, Vol 01, p.32) complementada por Recomendación de la Comisión publicada en DOCE nº 50 de 22.7.1961, p. 975 (EE 07. Vol 01, p. 39).

<sup>17</sup> Documento no publicado.



las empresas de transportes para establecer su estrategia empresarial o la coordinación de inversiones.

Los medios para alcanzar estos principios, se derivan de la interpretación estricta del TCEE, es decir, la adopción de medidas liberalizadoras en los repartos de cargas con la puesta en marcha del sistema de contingentes, posibilidad de establecimiento de los transportistas no nacionales, medidas armonizadoras en lo relativo a las condiciones de trabajo, medidas intervencionistas en el tema tarifario con la generalización del uso de las tarifas en horquilla al no encontrarse otro sistema de liberalización y homologación de condiciones técnicas de vehículos.

La primera respuesta del Consejo a las propuestas presentadas por la Comisión fue la Decisión de 13 de Mayo de 1965<sup>18</sup> que, sin cubrir los objetivos de ésta plasmados en los documentos anteriores, propone normas de armonización en materia fiscal, intervención de los Estados en las empresas de transporte (servicio público) y en materia social.

Dos años después, el Consejo aprobó la Decisión de 14 de Diciembre de 1967<sup>19</sup> que contenía un calendario de las actuaciones que deberían adoptarse para alcanzar una PCT, y que no se llevaron a cabo.

Estas actuaciones del Consejo se vieron complementadas durante este período con otras posteriores<sup>20</sup> que tienen su fundamento en la Decisión de 1967 y que pone los primeros fundamentos de la PCT. A pesar de ello, por el retraso, escasa regulación y fragmentación de las actuaciones, el Parlamento Europeo, ya mostró su preocupación, que reiteraría más adelante, por el escaso desarrollo del sector mediante la Resolución sobre el estado de realización de la PCT de abril de 1970<sup>21</sup>.

## **B) PERÍODO 1973-1980: COMUNIDAD DE LOS NUEVE.**

Esta fase se inicia con los intentos de la Comisión de rediseñar la PCT. Tras el abandono de los ambiciosos planes de la Comisión de la fase anterior, la Comisión sustenta sus propuestas bajo criterios más realistas de acuerdo con la situación económica del momento, máxime tras la primera crisis del petróleo y prestando especial atención a la significativa ampliación territorial que se produjo con la entrada en la CEE del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Se plantea, por primera vez, la

---

<sup>18</sup> Decisión del Consejo 65/271/CEE, publicado en DOCE nº 88 de 24.5.1965. (EE 07. Vol 01, p. 91).

<sup>19</sup> Decisión de 14 de Diciembre de 1967 del Consejo (67/790/CEE), publicado en DOCE L nº 322 de 30.12.67, p. 4.

<sup>20</sup> Ad exemplum, Primera Directiva sobre armonización fiscal en el sector de los transportes, Directiva 68/297/CEE del Consejo de 19 de Julio de 1968, publicada en DOCE nº 175 de 23.7.1968; Primer Reglamento de armonización social en el sector de los transportes, Reglamento nº 543/69 del Consejo de 25 de Marzo de 1969, publicado en DOCE nº 77 de 29.3.1969 y Reglamento nº 1463/70 del Consejo de 20 de Julio de 1970, publicado en DOCE nº 104 de 27.7.1970.

actuación de la Comisión en temas relativos a la planificación y cofinanciación con los Estados parte en la puesta en marcha de infraestructuras, dejando a salvo el principio de que, la acción de la Comunidad, no debía ser la suplantación de los programas nacionales de infraestructuras, sino con la introducción del concepto "interés comunitario", creándose un programa de actuaciones que atendiera simultáneamente los intereses nacionales y los intereses comunitarios. Por otra parte, en esta fase, se valoran profundamente cuestiones como los intereses sociales que condicionan los transportes, el aumento de tráfico entre los países miembros y el crecimiento desproporcionado de los déficits de las empresas ferroviarias de todos los países miembros agravados a partir de los años '70. Este planteamiento de la Comisión, se continuó, en su esencia, con una Comunicación de la Comisión<sup>22</sup> que acompañaba un nuevo Programa de Acción y que venían a sustituir las propuestas del Memorandum de 1961.

Esta Comunicación plantea la necesidad de la creación de un sistema comunitario de transportes, su coordinación con las demás políticas sectoriales, sobre todo con las actuaciones en materia de infraestructuras, la limitación de la intervención de los Estados, etc. Los medios propuestos por la Comisión son el incluir los modos marítimos y aéreos en el seno de la PCT, la coordinación de las inversiones en materia de infraestructuras, la solución de los problemas financieros de los ferrocarriles (que se hicieron especialmente patentes en esta década los déficits de las compañías ferroviarias de toda Europa) y la reglamentación del transporte por carretera, proponiendo actuaciones sobre los contingentes, precios, pesos y dimensiones de vehículos, fiscalidad y acceso a la profesión de transportista.

Así, la Comisión consiguió la liberalización parcial de los transportes combinados ferrocarril-carretera, mediante la Directiva 74/149/CEE<sup>23</sup>, flexibilizando nuevamente su postura, respecto a sus planteamientos iniciales, con el programa de la Comisión 1978-80 al centrarse en aquellos extremos del transporte donde preveía posibilidades de avances, así como en el interés en incluir en la PCT los modos marítimo y aéreo, haciendo propuestas por sectores, de tal suerte que promovió la adhesión de los Estados parte a ciertos convenios marítimos<sup>24</sup> y al Código de Conducta UNCTAD y aprobando asimismo, en el sector aéreo, el Primer Memorandum del transporte aéreo<sup>25</sup>. Además y de forma

---

<sup>21</sup> DOCE nº C40 de 3-4-1970.

<sup>22</sup> COM (73) 850 final.

<sup>23</sup> DOCE nº 84 de 28.3.1974.

<sup>24</sup> Recomendación 78/584/CEE del Consejo de 26.6.1978, publicada en DOCE nºL194 de 19-7-1978 (EE 07, Vol 02, p.117) y Recomendación 79/114/CEE del Consejo de 21.12.1978, publicada en DOCE nºL33 de 8-2-1979.

<sup>25</sup> COM (79) 311 final.

específica para los transportes terrestres, se procede a aumentar la liberalización de los transportes de mercancías por carretera<sup>26</sup> y la liberalización del transporte comunitario por cuenta propia<sup>27</sup>.

Por último y como novedad de las propuestas de la Comisión, elevó al Consejo, en 1976, la propuesta de Reglamento de 30 de Junio relativa a la "Ayuda de proyectos de interés comunitario en materia de infraestructuras" que, a pesar de su no aprobación por parte aquel, propició la futura puesta en marcha de la política de infraestructuras del transporte.

### **C) PERÍODO 1981-1984.**

Siguiendo a IZQUIERDO BARTOLOMÉ<sup>28</sup>, la situación de los transportes en la CEE en 1983, era la siguiente:

- 1.- Los transportes internacionales de mercancías por carretera seguían estando ampliamente limitados por contingentes bilaterales restrictivos, habiéndose avanzado poco en el proceso de liberalización.
- 2.- Las propuestas relativas a la armonización técnica de los vehículos de carretera y, sobre todo, a la armonización fiscal en el campo de los transportes por carretera, seguían sobre la mesa del Consejo, pendientes de aprobación.
- 3.- La situación económica y financiera de las empresas de ferrocarriles era cada vez más preocupante al no haberse sabido frenar la tendencia a la disminución de su participación en los mercados de viajeros y mercancías.
- 4.- Los problemas del paso de las fronteras intracomunitarias continuaban pendientes de solución.
- 5.- El problema del tránsito por países terceros como consecuencia del incremento del tráfico internacional, iba en aumento, presentándose circunstancias delicadas.
- 6.- Las infraestructuras comunitarias de carretera y ferroviarias seguían produciendo cuellos de botella importantes: el considerable retraso en la modernización de las infraestructuras ferroviarias, no permitía el recurso de técnicas avanzadas más que en tramos limitados.
- 7.- En el sector de la navegación marítima, las flotas de las Comunidades Europeas tenían que hacer frente a la competencia antieconómica de determinados terceros países.

---

<sup>26</sup> Directiva 77/158/CEE del Consejo de 14.2.1977, publicada en DOCE nºL48 de 19.2.1977 (EE 07, Vol 02, p.61).

<sup>27</sup> Directiva 80/49/CEE del Consejo de 24.1.1980, publicada en DOCE nºL8 de 24.1.1980, p.23 (EE 07, Vol 02, p. 203).

<sup>28</sup> IZQUIERDO BARTOLOME, Rafael: La Política de los Transportes en la CEE. Generalitat de Catalunya. Departament de Política territorial i Obres Públiques. Insitut Catalá per al Desenvolupament del Transport.Barcelona, 1986, p. 142.

8.- La política de transporte aéreo de los Estados miembros se caracterizaba por la protección de las compañías nacionales, lo que no siempre ha permitido al usuario el beneficiarse de un servicio y un precio óptimo.

Las actuaciones más novedosas de las Instituciones en este momento se centran en la liberalización del transporte interregional aéreo, mediante Directiva 83/413/CEE del Consejo de 25 de Julio de 1983<sup>29</sup>, la adopción del Reglamento (CEE) nº4059/86 del Consejo de 22 de Diciembre de 1986, relativo a la concesión de asistencia financiera a proyectos de infraestructura de transporte<sup>30</sup>, primera norma aprobada por el Consejo en la materia y donde establece en anexo los objetivos y criterios de la política de infraestructuras en el marco de un programa a medio plazo<sup>31</sup>, así como sentencias importantes dictadas por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en los asuntos nº 13/83<sup>32</sup> o

---

<sup>29</sup>DOCE nºL237, de 26.8.83. p, 19. EE 07, Vol 03, p. 166.

<sup>30</sup> DOCE nºL378, de 31.12.86. p, 24.

<sup>31</sup> Anteriormente a esta norma, la Comisión elevó al Consejo una propuesta de Reglamento relativa a la concesión de apoyo financiero en el marco del programa a plazo medio de infraestructuras del transporte. COM (86) 340 final, publicada en DOCE nºC288 de 15.11.86. p, 6.

<sup>32</sup> El asunto se inició con la presentación, el 24 de Enero de 1983, de un recurso de inactividad por parte del Parlamento Europeo contra el Consejo, por la no realización de una política común de transportes y en concreto por el incumplimiento de los preceptos 3 e), 61, 74, 75 y 84 TCEE y por no haberse pronunciado este en dieciséis proposiciones enviadas por la Comisión. La Comisión se personó en autos, como colitigante, argumentando además que el desarrollo hasta el momento de la PCT era insatisfactoria en el sentido de que la reglamentación aprobada, no cumplía los objetivos de la propia PCT. El Consejo contestó, como cuestión previa, la inadmisibilidad del recurso ante la falta de legitimidad activa del Parlamento Europeo en base al art. 175 TCEE y la falta de requisitos procesales previstos en el propio artículo. Junto al Consejo, Holanda colitigó en su apoyo. El Tribunal estimó al respecto que la circunstancia de que el Parlamento Europeo sea al mismo tiempo la institución de la Comunidad que tiene como misión el ejercer un control político sobre las actividades de la Comisión y, en cierta medida, sobre las del Consejo, no puede afectar a la interpretación de las disposiciones del Tratado relativas a los medios de recurso de las Instituciones. La segunda cuestión procedimental que presenta el Consejo para la no admisión del recurso, sobre el requisito previsto en el punto segundo del art. 175, no se ha dado, o el Consejo no ha sido requerido previamente para que actúe. De acuerdo con los párrafos primero y segundo del art. 175, la primera fase procedimental fue cumplida por el Presidente del Parlamento Europeo al enviar una carta al Consejo en el que se comunicaba, de acuerdo con su Resolución de 16 de Septiembre de 1982, la intención de esta institución, de iniciar el correspondiente recurso por inactividad de los objetivos previstos en el TCEE, al no haberse producido un desarrollo satisfactorio de la PCT y porque el Consejo, no se había pronunciado sobre un paquete de dieciséis medidas propuestas por la Comisión para alcanzar esos objetivos en materia de transportes. A pesar de que el Consejo contestó a dicha misiva, el Parlamento Europeo presentó el recurso en cuestión y el Tribunal estimó pertinente la admisión del recurso al cumplirse los requisitos objetivos exigidos por el art. 175 TCEE. El segundo argumento del Consejo a la hora de contestar al recurso, es el poder discrecional que el Tratado de Roma le otorga en materia de transportes, en atención al art. 75 TCEE. En cuanto a las cuestiones de fondo, el Tribunal consideró en su fallo que no hay un conjunto de reglamentaciones que pueda ser calificado como de Política Común de Transportes, en el sentido de los arts. 74 y 75 TCEE. Constatada su no existencia, tanto el Consejo como el Parlamento, estaban de acuerdo en que es función de aquel, el establecimiento de una PCT en los términos previstos en el Tratado, difiriendo ambas en cuanto a la discrecionalidad o no del Consejo para su puesta en marcha y pudiendo o no realizarla, en los plazos previstos en el propio TCEE o por el contrario, llevarla a cabo en el momento que lo considere oportuno. Admitir una u otra postura llevaría a una absolución o no del Consejo en el procedimiento iniciado por el Parlamento. El Tribunal no entró en su sentencia a juzgar el tema de plazos de realización de la PCT en los términos en los que la presentó el Consejo, pero estimó que el Consejo, había incumplido las obligaciones previstas en el TCEE en el sentido de que no había sido asegurada la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales

los asuntos acumulados nº 209 a 213/84 (asunto Nuevas Fronteras), en los que se planteó, mediante el proceso de cuestión prejudicial, la compatibilidad o no de determinadas disposiciones tarifarias aéreas francesas con el TCEE.

A consecuencia de la sentencia del asunto nº 13/83, el Consejo adoptó tres grandes líneas que deberían fundamentar el futuro de la PCT<sup>33</sup>, a saber:

- 1.- Creación de un mercado libre, sin restricciones cuantitativas, antes de 1992.
- 2.- Adaptación progresiva, en base a criterios no discriminatorios, de los contingentes bilaterales durante el período transitorio y desarrollo simultáneo de contingentes comunitarios.
- 3.- Eliminación de las distorsiones de la competencia durante el período transitorio.

#### **D) PERÍODO 1985-1992.**

Sin perjuicio de lo reseñado en el presente apartado, la PCT entra en una nueva fase desde la sentencia sobre el asunto nº 13/83, y tras la aprobación de otros documentos que vinieron a perfilar la PCT con la perspectiva de 1992 de la creación del mercado único. Son fundamentales además cuatro documentos que contemplan, en el marco de la Comunidad Europea a los transportes como pieza clave. Así, el proyecto Spinelli o Tratado de Unión Europea<sup>34</sup>, aprobado por el Parlamento Europeo, incluyó en su artículo 53, y para contribuir a la integración económica de los Estados miembros:

"llevar a cabo acciones comunes para poner fin a cualquier forma de discriminación, armonizar las condiciones de base de la competencia entre los diversos sistemas de transporte, supresión de las

---

ni se habían fijado las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de un Estado miembro. El problema de la libre determinación de servicios se rige exclusivamente por las disposiciones del Título IV, de acuerdo con el contenido del art. 61.1 TCEE, siendo una cuestión importante dentro del sistema de transporte comunitario, ya que los transportes son eminentemente la prestación de un servicio y tanto el Tratado, como el Tribunal en la sentencia, restringen la liberalización de este tipo de servicios, sometiéndolo a una reglamentación del Consejo, a fin de evitar distorsiones en el mercado de transportes, exclusivamente con un límite: las derivadas del principio de no discriminación, negando así pues, que el Consejo tenga poderes discrecionales, y debiéndose haberse adoptado, las medidas para su desarrollo antes del fin del período transitorio (Art. 75.2) y al no haber sido adoptadas en tiempo, es motivo suficiente para aceptar a trámite, el recurso por inactividad. El Tribunal, una vez que constata en su fallo la violación del Tratado, en su art. 75.1,b), rechaza el resto del recurso presentado. El Tribunal, con este fallo, mantuvo una postura moderada la litis iniciada con el recurso, ya que, aún aceptando entrar a conocer el fondo del asunto, no resolvió la polémica entre las tesis maximalistas y minimalistas en el sector de los transportes: "La tesis minimalista, que propugnan la aplicación al sector de transportes de las reglas específicas previstas en el Tratado, y las universalistas o maximalistas, que sostienen que serían aplicables las reglas generales del Tratado. Del contenido de las normas del Tratado y en especial, del artículo 61 TCEE, parece desprenderse que el propio cuerpo legal se fundamenta en un criterio minimalista o la propia postura del TJCE". El Tribunal prefirió no inculpar al Consejo en el hecho de que fue quien obstaculizó la adopción de las medidas propuestas por la Comisión y que las adoptadas, no podían ser consideradas como una auténtica PCT en 1982.

<sup>33</sup> Boletín CE, Noviembre 1985.

<sup>34</sup> El texto del Proyecto puede encontrarse en la Revista de Instituciones Europeas, Vol. 11, nº 1.

trabas al tráfico fronterizo, y aumento de la capacidad de las vías de comunicación a fin de crear una red de transporte adaptada a las necesidades europeas”.

El segundo documento es el Libro Blanco de la Comisión sobre la consecución del Mercado Interior<sup>35</sup>, cuyo análisis será objeto del apartado siguiente del presente trabajo, y como tercer texto fundamental, el Acta Única Europea (en lo sucesivo AUE), que modifica y amplía el contenido del art. 84.2 TCEE gracias a sus arts. 16.5 y 16.6 en lo relativo al Título IV, exclusivamente dedicado a los transportes comunitarios, así como otros artículos. del TCEE, como el 8A que, sin duda influyen en el sector de los transportes a través de la creación del Mercado Interior. Sin embargo, el Tratado de la Unión, no ha sido prolijo en la introducción de nuevas cuestiones relativas a los transportes; se limita a institucionalizar, con la inclusión del art. 74.1.c), la mejora de la seguridad de éstos.

La PCT hoy se encuentra en una fase de reposo legislativo relativo si lo comparamos con el momento de adopción de decisiones que se propició tras la publicación del Libro Blanco de la Comisión y ello es debido a que la PCT no requiere de la Conferencia Intergubernamental de Turín de 1996 prevista en el TUE, para su modificación o futuro desarrollo, de ahí que actualmente esté en un segundo plano respecto de otras políticas o acciones más novedosas ante la próxima reforma constitucional. La única cautela a adoptarse debería ser la creación de un marco competencial claro de distribución de competencias entre las administraciones comunitarias y nacionales con vistas a conseguir un equilibrio federal entre los Estados y la Comunidad, así como crear un modelo integrado intermodal de todos los transportes.

### ***3.- REALIZACIONES ALCANZADAS EN EL SENO DE LA PCT Y SITUACION ACTUAL DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES.***

Sin perjuicio de la exposición in extenso que se llevará a cabo en los capítulos correspondientes al estudio del derecho derivado en materia de transportes, entendemos apropiado avanzar, las realizaciones que se han alcanzado bajo la idea del Mercado Unico. Dicho análisis, a efectos metodológicos y como se indica en los referidos capítulos, se lleva a cabo por submodos:

#### **A) LOS TRANSPORTES POR CARRETERA.**

Los transportes de mercancías por carretera, partiendo de una situación de contingentación absoluta del mercado (con pocos servicios liberalizados y, en concreto, los de menor impacto económico, como el transporte internacional llevado a cabo por guardamuebles), en clara antítesis con los planteamientos de un mercado común, entran en una fase de liberalización del sistema de acceso al mercado, hasta conseguir, en 1993, suprimir cualquier restricción a los transportistas que cumplan los requisitos de profesionalidad y honorabilidad exigidos por la legislación comunitaria. Se ha producido

también el inicio de la liberalización de los servicios de cabotaje en los transportes de mercancías, al posibilitarse el acceso de los transportistas no residentes a los tráficos nacionales de los países miembros.

Por otra parte, la armonización técnica de los vehículos industriales, parece que se han alcanzado cotas muy elevadas al llegar incluso a regularse la longitud máxima de 18.35 metros para los trenes de carretera y en 18 para los autobuses articulados, no pareciendo previsibles nuevas acciones, al considerar la Comisión que se ha alcanzado un nivel óptimo de armonización y, por último, el endurecimiento de las cuestiones relativas al uso del tacógrafo a fin de lograr un mejor nivel de las condiciones de trabajo para las tripulaciones. Acciones armonizadoras futuras son sólo previsibles en materia ecológica para reducir la emisión de contaminantes o el reciclado de componentes o en materia de seguridad activa y pasiva, así como en materia de carburantes (eliminando el azufre en suspensión) o la reutilización de piezas de desguace.

## **B) TRANSPORTE POR FERROCARRIL.**

En cuanto al transporte por ferrocarril, los esfuerzos de las Instituciones Comunitarias caminan hacia la elaboración de una política propia de los ferrocarriles comunitarios, fundamentalmente atendiendo a cuestiones como la contabilidad de las cuentas de los ferrocarriles nacionales (debido a los fuertes déficits de explotación que tienen todas ellas), así como la no imputación en las cuentas de resultado de los costes de construcción de nuevas infraestructuras. También, en materia ferroviaria, las Instituciones, han diseñado una red de alta velocidad de interés comunitario, con la identificación de proyectos, con el objetivo de aproximar las zonas más periféricas con el centro y lograr una mayor cohesión del territorio comunitario, sin olvidar la necesaria armonización de los sistemas tractores, como forma de garantizar la compatibilidad de toda la red.

Como no habrá que seguir de cerca el impacto que supone la liberalización de las infraestructuras ferroviarias de los Estados nacionales y el derecho de tracción, temas que se abordarán en la presente conferencia.

## **C) TRANSPORTE POR VIA NAVEGABLE.**

La navegación interior, se encuentra al momento actual, completamente liberalizada. Pero este sector, por la disminución de la demanda que se ha producido en los últimos años, atraviesa una profunda crisis. De ahí que, la preocupación de las Instituciones, de propiciar un sistema de ayudas para reducir la capacidad de carga comunitaria, máxime desde la unificación de Alemania, ya que la desaparecida República Democrática, tenía una considerable capacidad de carga en este modo.

---

<sup>35</sup>L'achèvement du marché intérieur. Libre blanc de la Commission á l'intention du Conseil européen. (Milan, 28-29 juin 1985). COM (85) 310 final.

#### **4.- LA DETERMINACION DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS EN EL AMBITO DE LOS TRANSPORTES.**

##### **A) PLANTEAMIENTO INICIAL.**

El sector de los transportes forma parte de las materias en las que los Estados miembros conservan la competencia de concluir acuerdos internacionales mientras que la Comunidad no haya ejercido la suya en el plano interno, externo, o que, por lo menos, la necesidad de tal acción no haya sido reconocida por el Consejo<sup>36</sup>. Así parece que los Estados miembros conservan en principio las competencias para adoptar medidas internas y acuerdos internacionales que consideren necesarias para el desarrollo de sus relaciones internacionales y del sector, respetando las obligaciones comunitarias asumidas, es decir, siempre que no sean incompatibles con la actuación comunitaria.

##### **B) LA DETERMINACION DE LAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS EN MATERIA DE TRANSPORTES TERRESTRES.**

La cuestión de la determinación de las competencias internacionales de la CEE se suscitó, por primera vez, con ocasión de la sentencia AETR<sup>37</sup>, de gran interés en nuestro trabajo, en atención a que en ella

---

<sup>36</sup> Cfr. LOUIS, Jean Victor: El ordenamiento... Op. cit. p. 56.

<sup>37</sup> Los hechos que propiciaron la interposición del recurso de referencia surgieron ya que el 19 de Enero de 1962 se firmó en Ginebra, por cinco de los seis Estados miembros de la CEE y otros Estados europeos, el Acuerdo Europeo sobre las condiciones de trabajo de las tripulaciones de vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera. Sobre dicho acuerdo, se iniciaron negociaciones para su modificación al mismo tiempo que en el ámbito comunitario se adoptaba el Reglamento (CEE) nº 543/69, sobre armonización social en el campo de los transportes por carretera, deliberando el Consejo sobre la actitud a adoptar, el día 20 de Marzo de 1970. La Comisión presentó ante el Tribunal de Justicia el 1 de Mayo de 1970, el correspondiente recurso de anulación del acuerdo del Consejo de 20 de Marzo, argumentando ante el Tribunal de instancia que correspondería, en su caso, la negociación y conclusión del acuerdo a los Estados miembros, en tanto que el Consejo sostuvo que la demanda planteada por la Comisión era inadmisibile y, con carácter subsidiario, desestimable por carecer de fundamento. Dos cuestiones, una incidental y otra de fondo, se analizan en la sentencia. En cuanto a la incidental, es decir, sobre la procedencia o no de la admisión de la demanda, el Consejo entiende que si se considera que el acto litigioso, en el sentido del art. 189 TCEE, no sería recurrible de acuerdo con el art. 173 del mismo cuerpo legal, además de que las deliberaciones del Consejo tiene un alcance más político que jurídico al pretender exclusivamente acercar las posturas de los Estados participantes. En este sentido, el Consejo sostiene que si le competencia para concluir este Tratado pertenece a los Estados, la deliberación del Consejo sólo podría interpretarse como una constatación de la situación existente, desprovista de todo alcance jurídico; si la competencia pertenece a la Comunidad, el Consejo sería incompetente para reintegrar esa competencia a los Estados y, por último, si la competencia comunitaria sólo existe en la medida en que el acuerdo de negociar y concluir acuerdos internacionales, puede conducir a una modificación de la normativa comunitaria, esta situación sólo puede analizarse como una de las dos hipótesis anteriores. A mayor abundamiento, el Consejo sostiene que si la Comisión estima que el asunto en cuestión se encuentra dentro de las competencias comunitarias, debería haber ejercido éstas y no mantenerse inactiva, permitiendo que se desarrollara su conclusión, con lo que se encuentra en una situación de corresponsabilidad. Por parte de la Comisión y con referencia a las excepciones de inadmisibilidad presentadas por el Consejo, éste sostiene que la jurisprudencia del TJCE no ha indicado, en ningún caso, que debe existir un paralelismo riguroso entre el contenido del párrafo primero del art. 173 TCEE (El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos del



---

Consejo y de la Comisión que no sean recomendaciones o dictámenes. A tal fin, será competente para pronunciarse sobre los recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución o desviación de poder interpuestas por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión) y la del art. 189 TCEE (Para el cumplimiento de su misión, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones, formularán recomendaciones y emitirán dictámenes, en las condiciones previstas en el presente Tratado ...). A mayor abundamiento, el Consejo, de acuerdo con el criterio de la Comisión, no se ha limitado a constatar la coordinación entre los Estados miembros sino que habría dado auténticas directrices de negociación a los Estados miembros y al efecto, ha sido la ausencia de intervención de la Comunidad en la conclusión del acuerdo AETR y la participación en este acuerdo únicamente de los Estados miembros. Sobre la cuestión de fondo, la Comisión sostiene que al tratarse de un campo relativo a la política común de transportes y regulada por el Derecho Comunitario en el territorio de los Estados miembros, como consecuencia de la entrada en vigor del Reglamento del Consejo nº 543/69, la negociación y conclusión del AETR sólo podría realizarse por la Comunidad, encontrándose este acuerdo dentro del contenido del art. 75.1 TCEE (para la realización de los objetivos de la PCT, se establecerá "cualquier otra acción pertinente", entendiéndose que, de acuerdo con el efecto útil que debe presidir el Derecho Comunitario, la Comunidad debe de gozar de la posibilidad de medidas de acción apropiadas en materia de relaciones exteriores por el aspecto de internacionalidad que presiden los transportes) y el procedimiento debe ser el preceptuado por el art. 228 TCEE. La Comisión parte de la idea de que las competencias atribuidas a la Comunidad, tienen un carácter limitado y las Instituciones Comunitarias sólo disponen de competencias de atribución, siendo, en el campo de los transportes comunitarios, el art. 75 el que fundamenta la competencia comunitaria en materia de acuerdos internacionales y el que fija sus limitaciones, lo que no significa que por parte de la Comisión se reivindicara la atribución exclusiva de todos los tratados internacionales en materia de transportes, sino que los Estados conservan sus competencias en tanto que la Comunidad no ejerza la suya; pero en la medida que la Comunidad la haya ejercido, los Estados miembros cuentan con competencias para concluir el acuerdo AETR lo que comportaría, en relación con las competencias de la Comunidad, una restricción al campo de aplicación del Reglamento nº 543/69 y las instancias competentes de la Comunidad, no tendrían otra alternativa que abstenerse a que los Estados miembros aplicasen el acuerdo o hacer explícita la restricción del campo de aplicación del reglamento comunitario derivado del acuerdo y a presuponer una concordancia entre el Reglamento y el AETR, que sólo podría mantenerse con la subordinación de la normativa comunitaria al acuerdo internacional. El Consejo, por su parte, sostuvo que el art. 75.1 no confiere a la Comunidad una competencia exclusiva para adoptar medidas convencionales en el campo de los transportes ya que el precepto se refiere a medidas unilaterales y no incluye la conclusión de acuerdos internacionales. Del estudio del TCEE, no se otorga a la Comunidad una competencia exterior cuya amplitud se correspondiera con las competencias internas, estando la Comunidad limitada a medidas autónomas, salvo en los supuestos previstos en los arts. 111,113 y 238 del TCEE. El fallo del Tribunal se sustancia principalmente en los puntos que se indican a continuación: Sobre la cuestión previa, el Tribunal entiende que el art. 75.1 TCEE confiere a la Comunidad una competencia muy amplia para poder desarrollar la PCT, tanto en el ámbito interno como externo de la Comunidad, quedando comprometido el efecto útil de dicho precepto si no se extendiese su ámbito de aplicación a la conclusión de acuerdos internacionales con países terceros, así no puede interpretarse en el sentido de que pueda autorizar la conclusión de acuerdos internacionales y que la competencia no podría ser general ni exclusiva sino concurrente con los Estados miembros, y por ende, en el sector de los transportes, conviene remitirse al sistema general de Derecho Comunitario sobre relaciones con terceros Estados. Para fijar la competencia de la Comunidad para concluir acuerdos internacionales en un caso concreto, debe analizarse las disposiciones del mismo a los efectos de calificación en uno de los supuestos previstos en el TCEE. los art. 113 y 114 (acuerdos tarifarios y comerciales) y el art. 238 TCEE (acuerdo de asociación) atribuyen competencias explícitas, sino también de otras disposiciones del TCEE, como en el caso de que se hayan establecido normas comunes, la Comunidad es la única que puede asumir y ejecutar, los compromisos contraídos con terceros Estados, de ahí la vigilancia que se debe hacer entre las medidas internas y externas a la hora de la aplicación del Tratado. De esto se desprende, para el caso de los transportes, que los Estados deben, de una parte, adoptar las medidas necesarias para asegurar las obligaciones dinámicas del TCEE o de las Instituciones, y de otra, abstenerse de aprobar cualquier medida que pueda poner en peligro los objetivos del propio TCEE, no pudiendo tampoco asumir compromisos que afecten a dichas normas. Las competencias de la Comunidad en materia de transportes son aplicables a los transportes internacionales con salida, destino en un Estado miembro o que atraviesen uno o varios Estados miembros, extendiéndose a las relaciones de Derecho Internacional con terceros Estados sobre la materia, competencia que viene atribuida por los arts. 74 y 75 TCEE y en la cuestión presente por el art. 3 del Reglamento nº 543/69; esta competencia comunitaria excluye la posibilidad de una competencia concurrente de los Estados miembros. Sobre la calificación jurídica de la deliberación de 20 de Marzo de 1970, el Tribunal lo entiende como un acto no susceptible de recurso, ya que esta deliberación, ni por su forma, ni por su objeto, ni por su contenido puede considerarse como un reglamento, una decisión o una directiva conforme al art. 189 TCEE. El Consejo, en su

se planteaban cuestiones relativas a la competencia de la CEE en materia de conclusión de acuerdos internacionales, y porque, el fondo de la misma, versaba sobre la política común de transportes, y en concreto sobre la validez del Reglamento (CEE) nº 543/69<sup>38</sup>.

Del estudio de dicha sentencia, podemos concluir que la Comunidad en tanto es competente para iniciar una acción enmarcada en los objetivos previstos en el TCEE<sup>39</sup>, lo es, en igual forma, para la conclusión de un acuerdo internacional y con el exclusivo límite de la desviación respecto del objetivo atribuido por las normas comunitarias. El asunto AETR aseguró la correlación de las competencias exteriores e internas de la Comunidad en materia de transportes, lo que supuso en la práctica que el TJCE avaló una interpretación extensiva de las competencias comunitarias, como ocurrió con la política comercial común, en cuyo seno se posibilitó a la Comisión la negociación de acuerdos con países terceros para su desarrollo.

Así, corresponde a la Comisión la negociación del acuerdo que se pretende concluir, y al Consejo la conclusión, previa consulta al CES y al PE<sup>40</sup>, debiendo los Estados miembros, conforme al art. 5 TCEE, facilitar a las Instituciones Comunitarias, el cumplimiento de su misión.

No podemos olvidar, que el TJCE, puede tener una participación, aunque colateral, propiamente hablando, al acuerdo, y es, como en el caso que nos ocupa, que se promueva, por una parte

---

reunión del 20 de Marzo, adoptó un conjunto de conclusiones sobre la actitud a tomar en las negociaciones sobre el AETR en relación con su objeto (para la adaptación del AETR a las disposiciones del reglamento comunitario y para lo cual se invitó a la Comisión a que hiciera las propuestas para la modificación del Reglamento nº 543/69) y en relación con el procedimiento de negociación el Consejo está convencido de que las negociaciones se seguirían y concluirían por los Estados miembros, dando la calidad de portavoz al país que ostentara la presidencia del Consejo, formulando éste una reserva sobre el procedimiento de negociación en base al art. 228 TCEE, que posibilita eventualmente derogar los procedimientos provistos del Tratado referentes a las negociaciones con terceros Estados. La alegación del Consejo de las consecuencias de la deliberación de 20 de Marzo, lleva a pensar que la Comisión carece de interés legítimo en el tema, quedando su papel limitado a proponer al Consejo las modificaciones a las que el Consejo la invitó. La decisión de negociar el acuerdo vía intergubernamental en lugar de hacerlo en marco del derecho comunitario (arts. 75 y 228), imposibilita a la Comisión la negociación de acuerdos con terceros Estados. Para finalizar, el Tribunal estimó que transcurrido el período transitorio, los Estados deben tener una acción solidaria en defensa de los intereses comunitarios y en el caso de litis, esta solidaridad se ha consagrado en la deliberación de 20 de Marzo, además de que el reparto de competencias en la negociación y conclusión de tratados internacionales entre las Instituciones comunitarias, no es aplicable al caso en cuestión por el estado incipiente en el que se encontraba la política común de transportes en 1962, entendiéndose que la competencia en la materia, seguía en manos de los Estados, de ahí que aquella deliberación se produjera en un momento en el que tenían los Estados absoluta libertad para negociar. Todo ello llevó a desestimar el recurso planteado por la Comisión.

<sup>38</sup> Acuerdo Europeo relativo al trabajo de las tripulaciones de vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera. JOCE nº L95, de 8 de Abril de 1978, p. 1.

<sup>39</sup> Art. 3 TCEE, en especial, la letra d) que señala "La acción de la Comunidad llevará consigo, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado... d) el establecimiento de una política común en el sector de los transportes;"

<sup>40</sup> Art. 75.1 TCEE.

legitimada para ello, un recurso de anulación previsto en el art. 164 TCEE, en relación con el art. 173 del mismo cuerpo legal<sup>41</sup>, así como la participación que el art. 228 TCEE ha reservado al TJCE:

"un dictamen facultativo del TJCE a requerimiento del Consejo, de la Comisión o de un Estado miembro, respecto de los acuerdos internacionales entre la Comunidad y uno o varios Estados o una Organización Internacional... El Tribunal dictamina sobre la compatibilidad de los acuerdos en cuestión con las disposiciones del Tratado... El Tribunal de Justicia funciona aquí como defensor e intérprete supremo de los Tratados, y en este sentido, más que un dictamen en sentido técnico, que pretende ilustrar al órgano decisor y que deja a éste libre de seguirlo o no, se trata de un acto institucional de control"<sup>42</sup>.

En este asunto, fue el Consejo quien, al amparo del art. 235 TCEE, considerando necesario para la realización del mercado común, y en la deliberación del Consejo de 19 de Marzo de 1970, promovió la negociación y conclusión, por los Estados miembros, del Acuerdo AETR.

De haber prosperado el recurso de anulación nº 22/70, el Tribunal hubiera declarado nulos los efectos del acto impugnado, con nulidad de naturaleza *ex tunc*, lo que no ocurrió.

El motivo cuarto de la presentación de la demanda es especialmente interesante, por cuestionarse precisamente si la deliberación del Consejo de 20 de Marzo, que se plasmó en un Reglamento (CEE) nº543/69, debía considerarse como el ejercicio de una competencia atribuida a la Comunidad, o por el contrario, como la expresión de una coordinación de las competencias que conservan los Estados miembros en el sector de los transportes. Y es que el sector de los transportes, no tiene un tratamiento unitario, a efectos de ley aplicable. Así:

1.- Algunos modos de transporte, quedaron expresamente excluidos de la PCT, como son los transportes por tubería a pesar de que puedan discurrir por distintos Estados miembros y a pesar

---

<sup>41</sup> Según el art. 173 TCEE: "El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión que no sean reconocimientos o dictámenes. A tal fin, será competente para pronunciarse sobre recursos por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del presente Tratado o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder, interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión. Toda persona física o jurídica podrá imponer, en las mismas condiciones, recurso contra decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente..." Con carácter general el art.164 TCEE, reconoce al Tribunal de Justicia el respecto del derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado.

<sup>42</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E. "Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos, en la obra colectiva dirigida por este mismo autor y otros, Tratado de Derecho Comunitario Europeo, 3 Tomos. Madrid, 1986. (Tomo I, cap. XVI, en especial, p. 655-729 (728-729). Como ejemplo de lo dicho, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia de la Comunidad, con arreglo a lo previsto en el art. 228.1 TCEE, el dictamen reseñado con el nº 2/91, sobre la compatibilidad con el Tratado del Convenio nº 170 de la organización Internacional del Trabajo sobre la seguridad en la utilización de sustancias químicas en el trabajo y más en particular sobre la competencia de la Comunidad para celebrar dicho Convenio y las consecuencias que de ello se derivan. DOCE nº C245, p. 6. Para un estudio más profundo de este asunto, ver

también de los esfuerzos que documentos previos al Tratado de Roma, como el Informe Spaak, recomendaban su inclusión.

2.- Otros modos de transporte, quedan excluidos de la PCT, en el sentido del art. 84.2 TCEE.

3.- No todos los transportes terrestres, quedan sometidos a la PCT en su ámbito de aplicación de forma exclusiva, como la realización y funcionamiento del mercado interior, las relaciones con terceros, aunque en base a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, las medidas comunitarias no deben tener un ámbito superior al de dar cumplimiento a los objetivos del Tratado. Hay sectores de los transportes competencia exclusiva de los Estados, bien a nivel nacional o como competencia de entes menores, con lo que hay que hablar más de competencias concurrentes.

4.- Existe una parte de derecho derivado aplicable no exclusivamente a los transportes comunitarios en el marco de la PCT, como ocurre con los transportes nacionales, regionales e incluso los urbanos, como ocurre en el caso de la normativa técnica y social del transporte terrestre, cuyo carácter es de mínimos armonizadores, quedando a las autoridades competentes establecer un sistema más favorable.

Así podemos concluir que las transferencias de competencias a la Comunidad Europea, se hicieron inicialmente desde un punto de vista pragmático que pudiera ser asumido por todos los Estados miembros y que así se logró una dinámica integradora en un campo especialmente conflictivo. Sin embargo, "las siguientes ampliaciones de competencias no consiguieron un principio convincente o un modelo de elaboración claro"<sup>43</sup>. Por ello, la actuación de las Instituciones CE en materia competencial de transportes, ha de ser contemplada con cautela. A nivel intracomunitario, aspectos como la armonización técnica o social de los transportes terrestres condiciona no solo a los que se efectúan en el ámbito intracomunitario, sino también a los nacionales, regionales o locales, de ahí la implicación de este tipo de reglamentación para los Estados en todo tipo de transportes y las tensiones que producen en las Instituciones el intento de adopción de nuevas normas.

Por ello, la PCT supuso en reforzamiento de la política exterior de la Comunidad ya que está legitimidad, conforme hemos visto, siempre que su intervención sea necesaria ya que

"la Comunidad tiene competencia exclusiva para concluir acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales sobre servicios y especialmente sobre los transportes que incluyen normas sobre capacidad y acceso al mercado, derecho de tráfico, tarifas y otras medidas de acompañamiento"<sup>44</sup>.

---

GONZALEZ ALONSO, L.N.: "De nuevo sobre la doctrina AETR: La naturaleza jurídica de la competencia comunitaria en materia de relaciones exteriores", en CISS, nº 117, Octubre 1994, pags. 93-101.

<sup>43</sup> Europa 96. Programa de Reforma para la Unión Europea. Editorial Fundación Berstelmann. Gütersloh, 1995, p. 26.

<sup>44</sup>COMISION CE: El curso futuro... Op. cit. p. 64.

## **C) LA DETERMINACION DE COMPETENCIAS NACIONALES SOBRE LOS TRANSPORTES TERRESTRES.**

### ***a) El caso español.***

La cuestión que se plantea en el presente epígrafe es el diseño de reparto competencial que tiene que asumir los Estados miembros de estructura compleja, al verse involucrados en una doble transferencia competencial a favor de la Comunidad Europea y a favor de entes nacionales menores, cuando se trata de fijar la competencia sobre los transportes nacionales y regionales o autonómicos.

Así, si la transferencia de dichas competencias en materia de transporte terrestre carece de un marco constitucional claro y se han ido perfilando las actuaciones comunitarias conforme a la oportunidad política coyuntural, el Estado español ha tenido que asumir a su vez el desarrollo de la Constitución de 1978 y dar cumplimiento a su art. 148 (competencias asumibles por parte de las Comunidades Autónomas), punto 4 (obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio), punto 5 (ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, y en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable) y punto 6 (los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales) y art. 149 (competencias exclusivas del Estado), punto 21 (ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación) y punto 24 (obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma), podemos comprobar la disparidad de instituciones competentes en el campo de los transportes.

La interpretación que se ha hecho del art. 148 con referencia a los transportes terrestres por parte de alguna CA es asumir la competencia sobre el transporte en atención al recorrido concreto de cada transporte aisladamente considerado, en tanto que la representación del Estado, considera que la competencia viene determinada por el ámbito territorial para el que habilita la autorización nacional, aunque el transporte se desarrolle íntegramente en el ámbito de una CA<sup>45</sup> (cuestión solamente posible en caso del transporte discrecional), criterio que ha adoptado el Tribunal Constitucional, entre otras en el asunto 86/1988.

Por otra parte, la LOTT de 30 de Julio de 1987, establece una cláusula general de determinación de competencias<sup>46</sup>, previendo que el ejercicio de éstas por los órganos administrativos, no podrá realizarse de manera que impida u obstaculice la efectividad de las encomendadas a otros, con sujeción de la actuación pública a lo establecido en la LOTT para cada clase o modo de transporte,

---

<sup>45</sup> Cfr. PIÑANES LEAL: Régimen jurídico... Op. cit. p. 126.

para garantizar un modelo nacional integrado de transportes; así competencias atribuidas a la LOTT, podrían plantear problemas en su aplicación por coincidir con competencias comunitarias, como en el caso de la planificación y programación<sup>47</sup> de normas necesarias para la adecuada ordenación de los transportes terrestres, en desarrollo o en concordancia con la propia LOTT<sup>48</sup>; gestión de los servicios por sí mismo o a través de concesionarios a los cuales se les otorgaría las oportunas licencias de explotación y el régimen de control y sanción. Al mismo tiempo se señala en el art. 6 de esta norma que:

“El gobierno de la Nación, de conformidad con lo previsto en el art. 97 de la Constitución, fija los objetivos de la política general de transportes y en el ámbito de su competencia asegura la coordinación de los distintos tipos de transporte entre sí, y con los demás modos de transporte, y procura la adecuada dotación de las infraestructuras precisas para los mismos”.

No se escapa así a la reciente Ley, la cuestión de los compromisos internacionales contraído por España, en materia de transporte, a nivel bilateral<sup>49</sup> y multilateral, cuestión que se analiza en el capítulo IV del presente estudio.

Por último, una breve referencia a los transportes urbanos<sup>50</sup>, los cuales son competencia de otras administraciones de las que hemos señalado hasta ahora. La LOTT<sup>51</sup> considera como transporte urbano el que discurre íntegramente por suelo urbano o urbanizable, definido conforme la legislación urbanística o esté exclusivamente dedicados a comunicar entre sí núcleos urbanos diferentes situados dentro de un mismo término municipal. Sin perjuicio de que éste tipo de transporte quede atribuido a la competencia de los Ayuntamientos, quienes podrán incluso promulgar la Ordenanzas sobre este servicio, siempre que sean conformes con la LOTT y sus disposiciones complementarias.

---

<sup>46</sup> Art. 5 LOTT.

<sup>47</sup> <sup>53</sup>Art. 7, letra b LOTT.

<sup>48</sup> Art. 7, letra c LOTT.

<sup>49</sup> El retraso en el progresivo desarrollo de la PCT, ha supuesto que todos los Estados parte hayan concluido una auténtica maraña de tratados internacionales tanto entre ellos, como con terceros Estados, dudosamente compatibles con el derecho comunitario europeo, por limitar la concesión de licencias sobre la base de la reciprocidad y restringidas para transportistas nacionales. Ad exemplum, el último Acuerdo concluido por España lo ha sido con Letonia (BOE de 21-9-95).

<sup>50</sup> El 12 de Junio de 1992, el P.E. adoptó una resolución (DOCE nºC176, de 13-7-92) sobre la cogestión y el transporte urbano, en la que se propone mejoras en la infraestructuras y en la planificación de la ocupación del suelo.

<sup>51</sup> Art. 113 LOTT.

Sin embargo, la atribución de competencias a los Ayuntamientos por parte del art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local<sup>52</sup>, conoce el límite previsto en el art. 113.3 de la LOTT, que contempla la posibilidad de que los servicios de transporte que rebasen los intereses municipales, las competencias de los Ayuntamientos serán coordinadas con autoridades superiores (por ejemplo, en el caso de Madrid, el Consorcio Regional de Transportes), de acuerdo con la legislación de la Comunidad Autónoma de Madrid), lo que en la práctica puede llegar a suponer que la Comunidad que no tenga dichas competencias transferidas, sea el propio Estado el responsable de la coordinación.

En cualquier caso, ha sido el Reglamento (CEE) de Ordenación de los Transportes Terrestres, que complementa la LOTT y proporciona en su art. 141 el alcance de los transportes urbanos<sup>53</sup>.

Las intervenciones de otras administraciones no municipales, en las infraestructuras que rebasan el interés municipal, puede comprobarse por el estudio, ad exemplum, del I Plan Ferroviario para el Area Metropolitana de Madrid (I Plan de Cercanías 1980-1991).

Los antecedentes de este plan nacen con los estudios iniciados por RENFE, el Ayuntamiento de Madrid, el Ministerio de Transportes y COPLACO a partir de 1978, con la idea de potenciar el uso del transporte ferroviario, el ahorro energético al primarse este modo frente al uso del vehículo privado (primacía que este modo de transporte había ostentado hasta entonces), nueva concepción del sistema de cercanías, dejando de ser una explotación subsidiaria del largo recorrido y del transporte de mercancías y, por último, la potenciación de las conexiones intermodales, especialmente con el Metro.

En un sentido más amplio, el Plan de Transportes de Cercanías<sup>54</sup> es una propuesta de la Administración Estatal para la actuación urgente sobre el transporte en ciertas grandes ciudades, con fuertes índices de congestión y con problemas de transporte cualitativamente distintos de los que se pueden presentar en el resto de ciudades españolas. La contribución de la Administración Central, antes de la reducción de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1992, restricciones que se han visto confirmadas en presupuestos sucesivos, estaba prevista en 295.000 millones de PTA para el

---

<sup>52</sup> Ley 7/85 de 2 de Abril. BOE del día 3. Ley Reguladora de las bases de Régimen Local. Art. 25: "Es competencia municipal... e) los transportes terrestres, marítimos fluviales, subterráneos y aéreos, las estaciones, puertos y aeropuertos".

<sup>53</sup> Esto significa que, en tanto no sean incompatibles con las normas relativas a los transportes regulares y discrecionales, así como los de mercancías en vehículos industriales ligeros, será invocable la LOTT. Por otra parte, queda excluida la regulación del ferrocarril metropolitano de las poblaciones que dispongan de él.

<sup>54</sup> El Plan de Transporte en las grandes ciudades, tiene una vigencia temporal para el período 1990-1993.

trieño, de los que 133.000 millones correspondería a material móvil y el resto a infraestructuras para el uso de RENFE y FEVE<sup>55</sup>.

### ***b) Otros países.***

El sistema de atribución de competencias del transporte en España, no es particular al ámbito europeo. En Gran Bretaña, se han producido profundos cambios desde 1979, con la llegada del partido conservador al poder y los cambios en la política nacional de transportes que han puesto en marcha, siguiendo el modelo de desreglamentación y liberalización Norteamericano. Así, por ejemplo, el establecimiento de nuevas líneas, en el servicio de transportes terrestres de viajeros, corresponde al county tipo East Devon o North Norfolk<sup>56</sup>, unidades administrativas de ámbito comarcal, para transportes de éste ámbito.

El caso francés<sup>57</sup> parte también del principio de un sistema de descentralización del transporte: los problemas de interés nacional o interregional son competencias del Estado y los demás de las autoridades regionales o departamentales. La competencia de las regiones y departamentos se encuentra oficializada y reafirmada para la organización y puesta en práctica de los planes de transporte en las zonas de su competencia. Para los transportes urbanos, la ley define el perímetro de los transportes urbanos, fijado por acuerdo de los municipios afectados y prescribe la elaboración de un plan de desplazamientos dentro de cada perímetro urbano.

Por último, el caso alemán, las competencias, por lo general, son compartidas, no exclusivas, siendo el Bundesrat es una auténtica Cámara de representación territorial, que tiene una decisiva intervención... sobre materias de competencia compartida".

## **II.-NORMATIVA INTERMODAL COMUN.**

---

<sup>55</sup> Para ampliar las actuaciones locales en materia de infraestructura, por parte de Administraciones no locales, puede consultarse, en el caso de Madrid, el artículo de ESTERAS GONZALEZ, Matías "las cercanías ferroviarias de Madrid" y en caso de Barcelona, el artículo de MARTINEZ BAULUZ, P. y CARRILLO PALACIN, M T. "La entidad metropolitana de transporte de Barcelona en 1990". Ambos artículos aparecieron en la Revista del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, n 50, Mayo-Junio 1991, p. 5-38, y en la misma revista, en el nº 51, Julio-Agosto 1991, p. 35-46 respectivamente.

<sup>56</sup> En este sentido, Cfr. la obra conjunta de GEILLIAM, K.M. & BEESLEY, M.E.: Cambios recientes en la política de transportes británica. Lecturas del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Secretaría General Técnica. Madrid, 1987.

<sup>57</sup> QUINET, Emile: La política de los transportes en Francia. Lecturas del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Secretaría General Técnica. Madrid, 1987.



## ***1.- PLANTEAMIENTO INICIAL.***

Las Instituciones Comunitarias, han ido desarrollando reglamentaciones particulares para cada uno de los modos, atendiendo, bien a las necesidades específicas del sector, o bien, en otros casos, avanzando en la construcción europea, según lo permiten los planteamientos políticos de los Estados.

Pero también, se ha elaborado un cuerpo legislativo de normas comunes a todos los sectores del transporte que se identifican en el presente capítulo.

## ***2.- GENERALIDADES DEL TRANSPORTE.***

Bajo este epígrafe, identificamos una serie de normas de derecho derivado, de naturaleza heterogénea y difícilmente encuadrables en cualquier otro, o de escasa repercusión para la PCT y para nuestro estudio o bien que afectan a todos los transportes, como es la armonización de legislaciones, el programa o la protección al medio ambiente, pero se podrían incluir otros como la reglamentación específica para el transporte de animales vivos o la protección de los derechos de los usuarios de los servicios de transporte.

### **A) DECISION 62/720/CEE DEL CONSEJO. LA ARMONIZACION DE LAS LEGISLACIONES NACIONALES.**

Esta norma, junto con sus modificaciones posteriores, estableció un procedimiento de examen y consulta previos para comprobar la adecuación de las normas nacionales al derecho comunitario, evitando, mediante dictamen de la Comisión y oídos los Estados miembros, que se tomen medidas nacionales que en el futuro, puedan retrasar la puesta en marcha de la PCT.

En este sentido, citaremos tres dictámenes de la Comisión<sup>58</sup>, referidos a los proyectos de ley de transportes de mercancías y viajeros de Holanda, el proyecto de una ley de bases de Portugal, y el proyecto de Decreto sobre la actividad de los transportes en Francia. Tomando el caso holandés, la Comisión, entre otras cosas, se reserva expresamente el derecho a dictaminar las medidas de

---

<sup>58</sup> Dictamen de la Comisión de 26 de junio de 1990, dirigido al Gobierno de los Países Bajos, en relación con un proyecto de ley sobre transportes de mercancías por carretera (90/347/CEE), publicado en DOCE nº L170 de 3 de julio de 1990; el Dictamen de la Comisión de 6 de julio de 1990, dirigido al Gobierno de Portugal sobre un proyecto de ley de base de transportes (90/375/CEE), publicado en DOCE nº L181 de 14 de julio de 1990; Dictamen 89/527/CEE de la Comisión de 14 de septiembre de 1989, dirigido al Gobierno francés en relación con un proyecto de decreto sobre la actividad de los transitorios, publicado en DOCE nº C273, de 22-9-89, p. 29.

ejecución (algemene maatregelen van bestuur) de la ley sometida a dictamen, y señala al gobierno neerlandés el incumplimiento del derecho comunitario, hasta la aprobación de la ley, del artículo 11 de la Directiva 87/540/CEE del Consejo, relativa al acceso a la profesión de transportistas por vía navegable y el reconocimiento de certificados, títulos y otros diplomas que deberían haberse adoptado a más tardar el 30 de junio de 1988, por lo que se señala el incumplimiento del derecho comunitario de este país en la materia o incluso, advierte de posibles incumplimientos del derecho comunitario, como lo hace en el punto 6.2 del dictamen al indicar, en materia de tarifas, que:

“En cuanto al modo de fijar las tarifas y condiciones de flete de los transportes sujetos a un turno, la Comisión advierte al Gobierno neerlandés de que la aprobación de tarifas que hayan sido convenidas previamente entre las organizaciones profesionales de cargadores y transportistas plantea problemas a la luz de lo dispuesto en la letra f) del artículo 3 y en el párrafo segundo del artículo 5 en combinación con el artículo 85 del Tratado”.

## **B) EL PROGRAMA EURET.**

Fue un intento de la Comisión de, al amparo de lo preceptuado en el artículo 130K TCEE y de la Decisión 87/516/CEE<sup>59</sup> con objeto de favorecer la innovación técnica mediante la cooperación, fundamentalmente de pequeñas y medianas empresas a fin de poner en marcha nuevas técnicas de transporte. Este programa tenía un plazo de ejecución de cuatro años (1990-1993), aprobado por Decisión del Consejo de 21 de diciembre de 1990, por el que se aprobaba un programa específico de Investigación y Desarrollo en el ámbito de los transportes. Los objetivos generales de EURET son la optimización de las redes de explotación de las redes transeuropeas; la logística y la reducción de los efectos externos perjudiciales.

Ha financiado proyectos por 23.5 millones ECU, de los cuales, el 33% tuvo por destinatario el transporte aéreo; el 25% para el transporte ferroviario, en especial los sistemas de controles de tráfico; un 29% dedicado a programas de transporte marítimo; el 11% al transporte intermodal, entendiendo por tal un submodo más amplio que el combinado; el resto se dedicó al transporte por carretera especialmente en el análisis de costes-beneficios.

## **C) EL TRANSPORTE Y LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.**

Durante la última década, en las sociedades occidentales se está incrementando la sensibilidad ante el deterioro paulatino que está sufriendo el medio ambiente y la Comunidad está siendo reflejo de esta inquietud que quedó patente, a nivel de derecho originario, con la inclusión de los arts. 130R a 130T

---

<sup>59</sup>DOCE nº L302, de 24-10-87. Cfr. también Informe de la Comisión. Evaluación del programa Eructe. COM (95) 450 final.

en la reforma del AUE y en el Tratado de la Unión, en los arts. 2, 3, 3b y 130R.2 . Y no podía ser de otra forma ya que la protección del medio ambiente es hoy un elemento fundamental de la PCT.

Aunque muchas normas de derecho derivado citadas a lo largo de este trabajo, tienen un componente de protección del medio específicas para los transportes terrestres, como las acciones para la limitación de emisiones de gases, así como otras específicas para el transporte marítimo y aéreo, la Comisión elaboró un documento<sup>60</sup> sobre el impacto global del transporte en el medio ambiente, a modo de inventario de los problemas que se plantean al respecto y en torno a las actuaciones a adoptar para que el transporte, sin perder sus funciones económicas y sociales, reduzca los efectos perjudiciales que causa en el medio ambiente ya que el desarrollo de éste ha coincidido con el inicio de la preocupación social de la degradación del medio ambiente por el uso de combustibles derivados del petróleo y la construcción de infraestructuras poco respetuosas con el medio natural.

Para paliar los efectos perniciosos que los transportes producen en el medio ambiente, sin reducir la capacidad de movilidad actual, según el CES<sup>61</sup>, deberían adoptarse normas ambientales estrictas para limitar la contaminación, propiciar la utilización óptima de los actuales medios de transporte y aumentar la competitividad de los medios de transporte que ejerzan una menor presión sobre el medio ambiente, crear unas infraestructuras que permitan transportes alternativos al transporte por carretera, fomentar el transporte colectivo urbano e interurbano, aumentar la seguridad del transporte de mercancías peligrosas, reglamentar incentivos económicos y fiscales y medidas que habrá que adoptar para tener debidamente en cuenta los costes externos e informar a los usuarios para que sean conscientes de las consecuencias que sobre el medio ambiente tiene el modo de transportes que elijan individualmente. Pero incluso se puede ir más allá, de acuerdo con el contenido del art. 130R TCE, al considerar que la protección del medio ambiente, debe ser asumida como un objetivo de la PCT, asumiendo los usuarios las externalidades negativas de éstos.

Pero no parece ajustado considerar a los transportes como un elemento perturbador del medio ambiente sin matizar el papel fundamental que los transportes tienen en la economía mundial, su papel social, sobre todo el transporte colectivo de las grandes ciudades como factor descongestionador de éstas o incluso, en el transporte de mercancías, ante los nuevos sistemas logísticos y de distribución, como en las entregas "just in time" o los almacenajes sobre ruedas, parte de la contaminación producida, no es directamente imputable a ellos.

Se trata de llegar a un equilibrio entre la optimización de los sistemas de transportes, con mejoras

---

<sup>60</sup>COM (92) 46 final.

técnicas en los consumos de energía y la complementación entre los distintos medios de transporte para asegurar un impacto mínimo en el medio ambiente tanto de los sistemas tructores como de las infraestructuras del transporte.

---

<sup>61</sup>Dictamen sobre el Libro Verde sobre el impacto del transporte en el medio ambiente: Una estrategia comunitaria para un desarrollo de los transportes respetuoso con el medio ambiente, publicado en DOCE nºC313, de 30-11-92.

### **3.- REGIMEN DE AYUDAS, OBLIGACIONES DE SERVICIO PUBLICO Y POLITICA DE LA COMPETENCIA.**

#### **A) REGIMEN DE AYUDAS.**

##### **a) En general.**

El art. 92 TCE prohíbe las ayudas otorgadas por los Estados que falseen o puedan falsear la competencia, beneficiando a determinadas empresas o productores, sin perjuicio del sistema de ayudas previsto en el propio artículo y las competencias atribuidas a la Comisión en la calificación de los sistemas de ayuda existentes en los Estados<sup>62</sup>. Así, la noción de ayudas de Estados es un concepto amplio, en principio incompatible con los principios de leal competencia entre empresas, importando poco la forma de las ayudas concedidas, el organismo que las otorga o el origen de los fondos.

BELLAMY<sup>63</sup>, identifica como elementos de los que configuran una ayuda el ser

“una ventaja, otorgada por un Estado miembro o mediante fondos estatales que favorezcan a ciertas empresas o la producción de ciertos bienes que falseen la competencia y que afecte al comercio interestatal”.

Los ejemplos de ayudas prohibidas se han ido determinando por el criterio seguido por la DG IV de la Comisión y jurisprudencialmente, son innumerables las conductas prohibidas. Así por ejemplo, el TJCE entendió que la inyección de capital a una empresa<sup>64</sup>, incluso aunque se condicione a la reestructuración económica de la misma, es una ayuda en el sentido del art. 92 TCEE.

En esta situación se encuentra actualmente Iberia, que con unas pérdidas consolidadas de 50.000 millones PTA. en 1993, ha tenido que proceder a la venta de inmuebles para hacer frente a esta crisis común a casi todas las compañías aéreas europeas<sup>65</sup>, aunque no ha sido suficiente para evitar

---

<sup>62</sup>Las ayudas de Estado están reguladas, como sección independiente dentro del Título I del Capítulo I de la Parte III del Tratado, dedicada a las normas de competencia, cuyo fundamento ya se adelantaba en el art. 3 f) del propio cuerpo legal, es decir, al establecer un régimen que garantice que la competencia no sea falseada en el mercado común. Con alcance general, el Reglamento nº 17/62 de 6 de febrero y sus modificaciones posteriores, son la piedra angular sobre las que se fundamenta el Derecho de la competencia, aunque para nuestro estudio, éste tenga unas notas particulares.

<sup>63</sup>Bellamy C. et al.: Derecho de la Competencia en el Mercado Común. Ed. Civitas. Madrid, 1992 (p. 788).

<sup>64</sup>As. Intermil nº323/82. Rep. 3809/1984.

<sup>65</sup>La Comisión pretende no autorizar nuevas ayudas a las compañías de bandera dedicadas al transporte aéreo salvo en el caso de que vayan a ser privatizadas, postura que coincide únicamente con la del gobierno británico (que ya ha privatizado British Airways). Para paliar las fuertes pérdidas de las compañías del sector que no pasen necesariamente por ayudas estatales (Air France, por ejemplo solicitó en agosto de 1993, 5.000 millones de francos a Francia), se ha planteado el fomentar acuerdos entre ellas e incluso las fusiones como el proyecto Alcázar (entre SAS, Austrian Airlines, KLM y Swiss Air) que ha fracasado finalmente en la última etapa de las negociaciones a finales de 1993. Este fracaso beneficia a Iberia quien tiene más tiempo para crear una alianza con algún otro transportista. IB pretende, una vez que han fracasado sus negociaciones con Air France, encontrar

intentar lograr un crédito extraordinario del Estado que fue aprobado por la Comisión, en diciembre de 1995. Si IB ha llegado a esta situación, ha sido, además de las causas comunes con el resto de compañías, por la deuda que AA mantiene con ella de más de 500 millones \$<sup>66</sup>, por decisiones como la renovación de la flota (de nueve tipos de aviones que tenía antes de 1990, ha pasado a quince) o los 30.000 millones PTA. de costes financieros anuales que tienen que soportar.

El mal estado financiero de las empresas del sector, provocó la reunión informal del Consejo de Ministros de Transporte en septiembre de 1993, donde se abordó la situación de sobrecapacidad del mercado desde la progresiva liberalización del sector y las inyecciones financieras de Iberia<sup>67</sup>, Air France<sup>68</sup>, Air Lingus<sup>69</sup>, TAP<sup>70</sup> o las especiales ventajas de amortización de aeronaves que reciben las compañías aéreas alemanas<sup>71</sup>.

---

un socio para las líneas europeas probablemente con Lufthansa y otro para el mercado americano, seguramente United. Con United, IB ya ha alcanzado un principio de acuerdo en abril de 1994, lo que facilitará llegar a otro con Lufthansa, para incrementar la cuota de mercado de las tres compañías por medio de códigos de vuelos compartidos. De lograrse el acuerdo a tres bandas, se constituiría el mayor grupo de transporte aéreo del mundo.

<sup>66</sup>IB controlaba inicialmente un 30% del capital social de AA (10% coparticipado por los Bancos Central Hispano y Banesto), pero desde 1992, el Estado argentino venía mostrando su interés en que IB aumentara su cuota de participación hasta el 85%; el acuerdo definitivo vino a los pocos días de la visita oficial del Presidente Menem a España en Noviembre de 1993. Por parte de IB (previa autorización del Consejo de Ministros del 24 de marzo de 1993) aumentó su participación en AA hasta el 85% del capital social, mediante una ampliación de capital de 500 millones \$, por lo que IB no tenía que desembolsar cantidad alguna. Las autoridades argentinas se comprometían a preservar los derechos de tráfico recíproco y los intereses de AA en terceros países frente a cualquier exigencia de éstos y a no liberalizar el cabotaje antes de 1997.

<sup>67</sup>IB presentó su Plan de viabilidad 1992-96, con una ampliación de capital de la compañía en 120.000 millones PTA (posteriormente ampliado a 130.000). Si la Comisión autorizó dicha inyección financiera fue a cambio del cumplimiento de ciertas obligaciones, como que dicha ayuda sería la única que recibiría del Estado español durante la vigencia del plan, los fondos recibidos se destinarían a las previsiones del mismo, IB se apresuraría a adoptar las medidas previstas en el Tercer Paquete y adecuando los precios de los vuelos interiores a los costes reales. En este sentido, cfr. la pregunta escrita nº 287/93, publicada en DOCE nºC350, de 29-12-93. Tras tres años de tensiones entre la Comisión y el Estado español, el 14 de diciembre de 1995, el Comisario Sr. Kinnock y el Ministro de Industria y Energía alcanzaron un acuerdo según el cual: 1.-Se autoriza a Teneo a suscribir un primer tramo de 87.000 millones PTA. y uno posterior hasta 20.000 millones a realizar al cierre del ejercicio de 1996, siempre que la evolución de la compañía siga asegurando su rentabilidad; 2.-IB venderá parte de sus activos en Iberoamérica a una compañía formada por Merrill Lynch, Banhers Trust y Teneo, con lo que además de reducir su nivel de inversión, generará unos ingresos de 32.000 millones. IB continuará ocupándose de la gestión de AA y Austral mediante el oportuno contrato de prestación de servicios; 3.-La Comisión considerará la aportación de capital a IB como una operación normal practicada por un inversor privado; 4.-Tomar las medidas adecuadas para asegurar la estabilidad financiera de la compañía. Sobre este acuerdo podemos afirmar que las condiciones de la Comisión son duras ya que se reducen un 33% las ayudas solicitadas.

<sup>68</sup>La deuda de Air France se estima 60.000 millones de FF y con una muy difícil situación incluso con los sindicatos, que no aceptan los planes de reducción de plantilla de la compañía, con una huelga salvaje en noviembre de 1993. Ya a finales de 1991, pudo resolver parcialmente sus problemas financieros con la suscripción por la BNP de 1250 millones de FF de bonos convertibles en acciones, pero el Plan de reestructuración de la compañía 1991-93 (que permitió que la Comisión autorizara una ayuda de 6.000 millones FF entre 1991 y 1992) no estaba dando sus frutos, lo que propició la aportación de CDC-P de 1.500 millones FF, que ha sido considerada como una ayuda, iniciando así la primera fase de las actuaciones previstas en el apartado 2 del art. 93 del Tratado (DOCE nºC334, de 9-12-93). Por último, Air France solicitó y obtuvo bajo determinadas condiciones la autorización de la Comisión para recibir 60.000 millones FF, cuyo segundo tramo de 20.000 millones FF fue autorizado por Decisión de 27 de julio de 1995 (DOCE 295, 10-11-95).

El inicio de expedientes por parte de la Comisión por concesión de ayudas no autorizadas, no se limita ya al ámbito del transporte aéreo. La Comisión envió también una comunicación al Estado español<sup>72</sup> por las ayudas que la CA del País Vasco y la Diputación Provincial de Vizcaya conceden al titular del servicio de ferry Bilbao-Porthsmouth, Ferries Golfo de Vizcaya S.A. Las ayudas consisten, en este caso, en el compromiso de estas dos administraciones, en asegurar la compra de billetes, aún en el caso de que no lleguen a ser utilizados. De ahí que, se estime que la ayuda no puede estimarse comprendida entre las ayudas no prohibidas.

El transporte por carretera tanto de mercancías como de viajeros, no reciben ayudas de Estado ni de cualquier otra administración pública, al menos de las magnitudes<sup>73</sup> de las empresas ferroviarias, marítimas y aéreas y ello es debido al minifundismo del sector y por ende que pudieran afectar a la

---

<sup>69</sup>El grupo Air Lingus, ha perdido en los tres primeros ejercicios de la presente década, 150 millones de libras irlandesas, tiene una deuda acumulada de 539 millones de libras irlandesas hasta el ejercicio de 1994. La notificación de una inyección financiera del Gobierno irlandés al grupo, en agosto de 1993 de 175 millones de libras irlandesas, al amparo de su plan de reestructuración, ha dado lugar al inicio de la acción prevista en el art. 93.2 de TCEE (DOCE nºC291, de 28-10-93). Aunque hay similitudes con el caso francés, no se trata de supuestos idénticos ya que Air Lingus tiene otras actividades, como las turísticas que le producen también pérdidas, así como las obligaciones de servicio público que se ve obligado a prestar en alguno de sus vuelos, que la hacen menos competitiva que sus competidores (especialmente en sus rutas transoceánicas) y, en rutas como Dublin-Londres, que le podían ser especialmente beneficiosas, debe hacer frente a una importante competencia. La inyección que se autoriza por la Comisión, se consideró una ayuda de Estado, pero se autorizó, entre otras razones para desarrollar el transporte aéreo en una zona periférica en la Comunidad (Cfr. preg. esc. E-3554/93 de 13 diciembre 1993, publicada en DOCE nºC371, de 27-12-94).

<sup>70</sup>El gobierno portugués presentó una ayuda notificada a la Comisión, en la que TAP era destinatario de unas ventajas para el cumplimiento del "Plan de Estructuración Estratégico, Económico y Financiero 1994-1997". Para el cumplimiento del mismo, se hizo una ampliación de capital de TAP por un importe de 913,7 millones ECU que sería suscrito y desembolsado enteramente por el Estado portugués, único accionista de TAP. El criterio de la Comisión, para autorizar los aumentos de capital, se condiciona al principio del inversor privado, que no parece cumplirse en la mala situación financiera de TAP. Pero además, TAP está recibiendo otros dos tipos de ayuda que la Comisión considera contrarias al art. 92.1 TCE y del 61.1 EEE y son los avales que el Estado presta en los créditos bancarios solicitados por TAP (que sin éstos avales, dudosamente la banca le concedería nuevos créditos) y la total exención fiscal de impuestos o contribuciones que TAP tiene en territorio portugués. Por esto, la Comisión inició el procedimiento previsto en el art. 93.2 TCE y 61.3 EEE (DOCE nºC93, de 30-3-94). El 6 de julio de 1994, la Comisión decidió que la ayuda de 180.000 millones de escudos en ampliación de capital y 169.000 millones en créditos avalados por el Estado portugués era compatible con el mercado común y el EEE, siempre que se destinara exclusivamente a los fines de la reestructuración de la compañía. Cfr. C 15/94, publicado en DOCE nºC154, de 21-6-95.

<sup>71</sup>Desde 1965, todos los propietarios de aeronaves o buques matriculados en Alemania, cuyo establecimiento mercantil principal esté situado en dicho país, pueden disfrutar de desgravaciones fiscales, hasta el 30% del precio de la nave o aeronave, durante los cinco años siguientes a su adquisición. La Comisión considera que esta legislación alemana es una ayuda de carácter fiscal y en la práctica discriminatoria respecto de otros transportistas, por lo que inició mediante comunicación (DOCE nºC16, de 19-1-94) el procedimiento previsto en el art. 93.2 TCEE.

<sup>72</sup>DOCE de 2-3-94.

<sup>73</sup>Para el período 1992-1995, se estableció por parte del Estado español, un sistema de ayudas a los transportistas de mercancías con un montante de 11.238 millones PTA. Sin embargo, las primeras ayudas no empezaron a tramitarse hasta bien entrado el segundo semestre de 1993, lo cual ha supuesto que quede un remanente y se prorrogue el modelo durante 1996. Cfr. en este sentido la OM 26 de diciembre de 1995 (BOE 30-12-95).

leal competencia y en cualquier caso, las ayudas que reciben los transportistas no pasan de ser pequeñas ayudas para la renovación de flotas, como en el caso español, el Plan Renove industrial.

Existen otras actuaciones prohibidas<sup>74</sup> como la concesión de créditos a fondo perdido para inversiones, subsidios para cubrir las pérdidas corrientes, préstamos a tipos reducidos de interés, tipos preferenciales de descuento en relación con los créditos para operaciones de exportación, reducción preferencial de cargas públicas, bonificación de tarifas de fuentes de energía y pagos de incentivos para atraer trabajadores a una industria en particular.

Pero, el propio artículo 77 del TCE<sup>75</sup>, como con carácter general lo hace el art. 92.2 TCE (ayudas compatibles con el mercado común) y 92.3TCE (ayudas compatibles con el mercado común siempre que así sean declaradas por el poder discrecional de la Comisión o del Consejo) establece la excepción, a esa regla general, declarando compatibles con el Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los mismos o que respondan a compensaciones de determinadas cargas inherentes a la noción de servicio público.

### ***b) La reglamentación específica para el transporte por ferrocarril, carretera y vía navegable.***

Esta reglamentación citada en el apartado anterior, se complementó con otra propia para el sector de los transportes, con el Reglamento (CEE) del Consejo nº1107/70<sup>76</sup>, relativo a las ayudas concedidas al sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable<sup>77</sup>. Su objeto es, partiendo de los preceptos contenidos en el TCE arriba indicados, y de acuerdo con los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y nº 1192/69<sup>78</sup> determinar las reglas procesales y sustantivas aplicables a los acuerdos,

---

<sup>74</sup>BELLAMY et al.: Derecho... p. 793 y sig.

<sup>75</sup>Art. 77 TCEE: "Serán compatibles con el presente Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que respondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público".

<sup>76</sup>Reglamento (CEE) nº 1107/70 del Consejo de 4 de junio de 1979, publicado en JOCE nº L130, de 15 de junio de 1970 (EE 08, Vol 01, p. 164).

<sup>77</sup>Modificado por el Reglamento (CEE) nº 1473/75 del Consejo de 20 de mayo de 1975, publicado en JOCE nº L130, de 5 de junio de 1976, p. 1, completado posteriormente por el Reglamento (CEE) nº 1658/82 del Consejo de 10 de junio de 1982, publicado en JOCE nº 1184 de 29 de junio de 1982 y, modificado por última vez por el Reglamento (CEE) nº 1100/89 del Consejo, publicado en DOCE nº L 116 de 28 de abril de 1989, p. 24. Existe un propuesta de Reglamento COM (92) 230 final, presentado por la Comisión el 2 de julio de 1992, publicado en DOCE nºC282, de 30-10-92, en el sentido de prorrogar el vigente sistema de ayudas hasta el 31 de diciembre de 1995.

<sup>78</sup>Reglamentos relativos a las normas y métodos comunes para las compensaciones financieras derivadas de la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias y para la compensación de las cargas resultantes de las obligaciones de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera, y por vía navegable.



decisiones o prácticas concertadas, en los tres submodos, que tengan por objeto o efecto la fijación de precios o condiciones de transporte, la limitación o control de la oferta de transporte, con la única exención de los acuerdos técnicos y algunos otros entre pequeñas empresas.

El régimen jurídico aplicable a las ayudas al sector se sustenta sobre la base de las reglas generales del TCE y con carácter especial, las normas citadas determinándose los casos y condiciones en las que los Estados miembros tendrán la facultad de adoptar medidas de coordinación, o de imponer obligaciones inherentes a la obligación de servicio público que impliquen la concesión, de acuerdo con el art. 77 TCE, de ayudas no previstas por los Reglamentos mencionados, creándose un sistema para mejor control de las ayudas autorizadas por parte de la Comisión e incluso, autorizando las ayudas parciales, en el caso de que las empresas concesionarias soporten una parte de las obligaciones de servicio público que asumieron respecto de momentos anteriores. La Comisión goza de un amplio margen para la calificación de la compatibilidad o no de las ayudas concedidas. En este sentido, la jurisprudencia del TJCE<sup>79</sup>, en su considerando veintisiete, estimó:

“Considerando que, con arreglo al párrafo tercero del apartado uno del artículo cinco del Reglamento (CEE) nº1191/69, en caso de supresión parcial de las obligaciones de explotar o de transportar, la estimación de las cargas que desaparecerían en caso de supresión de la obligación de hacerse sobre la base de un desglose de los costes totales sufragados por la empresa en razón de su actividad de transporte, entre las diferentes categorías de tráfico”.

Esta misma sentencia entiende también que si se mantienen las obligaciones de prestar un servicio público, únicamente para una parte de la explotación, el Reglamento prevé un reparto de los “costes totales” de la empresa entre las distintas actividades del transporte realizadas y previó fijar el desglose de los costes totales, aunque no establece un reparto de dichos gastos entre las distintas actividades del transporte, por lo que hay que considerar compatible con el Reglamento (CEE) todas las modalidades de reparto que correspondan a las características y al volumen de las actividades de transporte.

La función de la Comisión, en materia de ayudas, será la de comprobar la compatibilidad de las ayudas concedidas con el TCE ya que no se descartan totalmente aquellas, como lo confirma esta misma sentencia<sup>80</sup>, al determinar que:

“Por lo demás, la aplicación del art. 77 del Tratado, que admite la compatibilidad con el Tratado de las ayudas a los transportes exclusivamente en casos bien determinados y que no afecten a los intereses

---

La Comisión ha propuesto una modificación del Reglamento nº 1191/69, mediante el documento COM (89) 564 final, adoptada por el Consejo, publicado en DOCE nº C34, de 14-2-90.

<sup>79</sup>As. 156/77, Rec. 1978, p. 1881.

<sup>80</sup>Sentencia de 12 de octubre de 1978, as. 156/77. Rec. 1978, p. 1881, considerando 10 y 11.

generales de la Comunidad, no puede tener por efecto sustraer las ayudas a los transportes del régimen general del Tratado relativo a las ayudas concedidas por los Estados ni de los controles y procedimiento previsto en el mismo; que en este sentido, el Reglamento (CEE) nº 1107/70, que en el apartado uno de su artículo tres, no modificado por dicho Reglamento (CEE) nº1473/75, enumera los casos y condiciones en que pueda concederse una ayuda con arreglo al artículo 77 del Tratado, precisa, en su artículo dos, que los artículos 92 a 94 del tratado se aplicarán a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, carretera y vías navegables”.

La modificación sustancial propuesta por la reforma del Reglamento (CEE) nº 1473/75 del Consejo<sup>81</sup> estriba en que, de acuerdo con la Decisión 75/327/CEE del Consejo<sup>82</sup>, relativo al saneamiento de la situación de las empresas ferroviarias y a la armonización de las normas que regulan las relaciones financieras entre estas empresas y los Estados, pudiendo éstos:

“por un lado, proceder en beneficio de estas empresas, efectuar intervenciones financieras en el marco de los programas de actividades de dichas empresas, de acuerdo con el apartado 1 del art. 5 de la Decisión 75/323/CEE y, por otro, concederles subvenciones de equilibrio con arreglo al artículo 13 de la misma Decisión; que en razón del carácter particular de estas medidas financieras, parece conveniente, en aplicación del artículo 94 del tratado, mantener el procedimiento especial para información de la Comisión previsto en el apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) nº 1107/70”<sup>83</sup>.

### ***c) La normativa específica del transporte combinado.***

Con carácter exclusivo y para el transporte combinado, se estableció desde la aprobación del Reglamento (CEE) nº 1658/82 del Consejo de 10 de junio de 1982<sup>84</sup>, un sistema de ayudas para este submodo, al constatarse las ventajas que ofrece para la mejor utilización de los recursos disponibles, sobre todo en infraestructuras, propiciando la disminución de tráficos rodados por carretera y un mejor aprovechamiento de los recursos ferroviarios. Las ayudas autorizadas, en esta primera fase hasta el 31 de diciembre de 1986, ampliándose el plazo hasta el 31 de diciembre de 1992, mediante Reglamento (CEE) nº 1100/89 del Consejo de 27 de abril de 1989, se limitaron a ayudas a infraestructuras y equipos fijos y móviles necesarios para transbordos de las empresas dedicadas a estos tráficos.

---

<sup>81</sup>JOCE nºL88 de 24 de mayo de 1965.

<sup>82</sup>Decisión del Consejo 75/327/CEE de 20 de mayo de 1975 relativa al saneamiento de la situación de las empresas de ferrocarriles y a la armonización de las normas que rigen las relaciones financieras entre estas empresas y los Estados, publicada en JOCE nº L152, de 12-6-75, p. 3.

<sup>83</sup>Segundo considerando del Reglamento (CEE) nº1473/75 del Consejo de 20 de mayo de 1975. JOCE nº L152 de 12 de junio de 1975, p. 1.

<sup>84</sup>JOCE nº L184 de 29 de junio de 1982 (EE 08, Vol 02, p. 103).

A mayor abundamiento y con el objetivo de promocionar el transporte combinado, el Consejo modificó el Reglamento (CEE) 1107/70<sup>85</sup>, en el sentido de prorrogar hasta el 31 de diciembre de 1995, el sistema vigente de ayudas temporales siempre que estén destinadas a inversiones en infraestructuras, en equipos móviles y fijos para transbordos, material de transporte específicamente destinado al transporte combinado o servicios de transporte combinados en tránsito por Austria, Suiza o los Estados de la antigua Yugoslavia.

## **B) LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PUBLICO.**

Volviendo al contenido del art. 77 del Tratado, la excepción a la prohibición general del sistema de ayudas, se condiciona por las compensaciones de determinadas cargas inherentes a la noción de servicio público, que frecuentemente asumen los transportistas concesionarios de una explotación.

El concepto de servicio público<sup>86</sup>, en la legislación española, está encuadrado en el art. 20 de la LOTT, en sentido negativo, es decir, aquellas actividades que las empresas de transportes no asumirían, o no las harían en las mismas condiciones, sino por intervención administrativa.

Esta obligación de servicio público que asumen las empresas concesionarias de transportes es clave, tanto a nivel comunitario, como hemos visto, con la regulación del Reglamento (CEE) del Consejo nº 1191/69 aplicable a los transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable, como también a nivel de concesiones nacionales<sup>87</sup> o de las corporaciones autonómicas y locales<sup>88</sup>, como se desprende del propio derecho comunitario.

---

<sup>85</sup>Reglamento (CEE) nº3578/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se modifica el reglamento (CEE) nº 1107/70, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, carretera y por vía navegable, publicado en DOCE nºL364, de 12-12-92.

<sup>86</sup>Para el Profesor ALEJANDRO NIETO, "las notas características del servicio público son: "1.-Asunción estatal de la responsabilidad de la gestión, es decir, que cuando la ley declara que un servicio es público, quiere decir que el Estado se responsabiliza de su gestión efectiva. 2.-Esta asunción no es indiscriminada. El Estado debe justificar las razones de la misma, basándose en el interés público, es decir, en que gracias al servicio público, el interés público puede quedar mejor satisfecho, tanto desde el punto de vista individual, como en el de la política económica general, como en el de la política nacional a secas. 3.-La declaración de servicio público no significa necesariamente un monopolio de las prestaciones administrativas, en cuanto excluyentes de las actividades privadas paralelas. Para que sea lícito tal monopolio es precisa una declaración legal, al amparo del art. 128 de la Constitución, que se refiere únicamente a los servicios esenciales. 4.-Una cosa es que se cree un servicio público y otra muy distinta es la forma de gestión del mismo. Hay servicio público que son gestionados directamente por la Administración mientras que otros son por los particulares. La gestión directa por la Administración, admite dos variantes: sin personificación de gestión y con ella..." NIETO, Alejandro: Obligación de Servicio Público, en la obra colectiva España y la Política Común de Transportes. Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Secretaría General Técnica. Madrid, 1986.

<sup>87</sup>En este sentido, confrontar el Dictamen 86/537/CEE de 6 de noviembre de 1986 de la Comisión, sobre las observaciones que la Comisión presenta al respecto del proyecto de Ley español de Ordenación de los Transportes Terrestres.

<sup>88</sup>Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1985, Aranzadi 2637.

Las cargas de servicio público, pueden consistir en reducciones o bonificaciones de las tarifas en la prestación de servicios o en la realización de actividades económicamente no justificadas, debiendo la Administración compensar a las empresas el coste de la obligación, a no ser que la misma, venga impuesta expresamente en el título habilitante, con el carácter de no indemnizable y con cargo a aportaciones económicas distintas de las tarifarias (presupuestos de administraciones públicas).

Las obligaciones de servicio público, suponen en la práctica, un límite a la autonomía de gestión empresarial del concesionario y afectan a:

- 1.- Los precios y condiciones de transportes en interés de una o varias categorías sociales o de usuarios.
- 2.- Obligación de explotar, transportar y obligación tarifaria.
- 3.- Libertad de los Estados para establecer obligaciones de servicio público, sin que ello signifique que las empresas puedan solicitar derogaciones de estas ante las autoridades competentes, cuando implique desventajas económicas.

Esta concepción del servicio público de la ley española, es conforme con el concepto comunitario, por el Dictamen de la Comisión 86/537/CEE<sup>89</sup> y en concreto con el Reglamento (CEE) nº 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969<sup>90</sup> que, partiendo de la convicción de la necesidad de suprimir las obligaciones de servicio público para las empresas de transporte en los sectores ferroviarios, fluviales y por carretera, sin embargo reconoce la necesidad de que las empresas adjudicatarias, continúen asumiéndolo como única forma de garantizar una provisión suficiente de ciertos servicios. La obligación del servicio público, afecta al supuesto de obligación de explotar, obligación de transportar y obligación tarifaria, entendiéndola, según los considerandos once y doce de la sentencia de 27 de noviembre de 1973 (as. 36/73) del TJCE, como:

"la obligación general impuesta a los transportistas por la ley al efecto de someter las tarifas de transporte a homologación de la autoridad pública y está caracterizada no sólo por la fijación u homologación por la autoridad de las tarifas de transporte, sino por la doble condición acumulativa, que se trate de medidas tarifarias "particulares", que interesan a determinadas categorías de viajeros o de productos, o de relaciones determinadas y que sean contrarias, por el excedente, al interés comercial de la empresa".

---

<sup>89</sup>Dictamen 86/537/CEE de la Comisión de 6 de noviembre de 1986, dirigido al Gobierno del Reino de España sobre un proyecto de Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, publicado en DOCE nº L318, de 13-11-86, p. 36.

<sup>90</sup>Reglamento (CEE) nº 1191/69 del Consejo de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, publicado en JOCE nº L156, de 26 de junio de 1969, p. 1 (EE 08, Vol 01, p, 131).

Las empresas adjudicatarias de servicios de transporte pueden solicitar derogaciones de las obligaciones de servicio público, cuando les supongan desventajas económicas previstas en el Reglamento (CEE) nº 1191/69 y que se determinan en los arts. 4 y 5 del mismo, calculándose las desventajas económicas sobre la base de un balance constituido por la diferencia entre la disminución de las cargas anuales y la disminución de los ingresos anuales resultantes de la supresión de la obligación y cuando las obligaciones se refieran a varias categorías de tráfico de viajeros o de mercancías, la estimación de las cargas que desaparecerían en caso de supresión de la obligación, se hará sobre la base de un desglose de los costes totales sufragados por la empresa en razón de su actividad de transporte, entre las diferentes categorías de tráfico, siendo la resultante desventaja económica, la diferencia entre los costos imputables a la parte de la actividad de la empresa afectada por la obligación de prestar el servicio público y los ingresos correspondientes.

La solución planteada por el TJCE es, de acuerdo con los considerandos 29 a 32 de la sentencia de 27 de noviembre de 1973 (as. 36/73), que se citan:

"29.- Que se desprende de estas disposiciones que, en la hipótesis del mantenimiento de obligaciones de servicio público para una parte solamente de la explotación, el Reglamento (CEE) prevé una repartición de los costes totales soportados por la empresa entre las diferentes actividades de transporte tenidas en cuenta; 30.- Que la simple posibilidad, para una empresa de transporte, de suprimir algunas actividades a continuación de la eliminación de obligaciones de servicio público no es suficiente para poder permitir trasladar el conjunto de los "costes totales" sobre las actividades obligatoriamente mantenidas, esta suma de cargas solamente podría tener lugar en el caso de la supresión efectiva de las actividades que las causa; 31.- Que, excepto para fijar el principio de tal liquidación de los costes totales, el Reglamento (CEE), no determina, sin embargo, las modalidades del reparto de estos gastos generales sobre las diferentes actividades del transporte; 32.- Que es necesario a partir de ese momento considerar como compatibles con el Reglamento (CEE) todas las modalidades de reparto que correspondan a las características y al volumen de las actividades de transporte en causa, sin excluir procedimientos de reparto proporcionales".

Un dato a tener en cuenta en este Reglamento es la importante consideración de un concepto de servicio público comunitario, es decir, que para la supresión de las obligaciones de servicio público a una empresa que preste sus servicios intracomunitariamente, deben tener la posibilidad de ser oídos los Estados miembros, así como la armonización de criterios entre ellos para el mantenimiento de esta obligación y de los sistemas para la compensación económica, quedando excluida ésta del contenido del art. 93.3 del Tratado.

Como resumen, podemos afirmar que ante el mantenimiento de un servicio público y siempre que existan alteraciones para su cumplimiento efectivo, las autoridades nacionales, deben elegir el sistema que implique un menor costo para la colectividad, correspondiendo a las empresas pedir la supresión

de la obligación y debiendo el Estado notificar el acuerdo de la supresión si aparecen indicios de que éste acuerdo pueda afectar a otros Estados miembros. Por el contrario, si se mantiene la obligación de prestación del servicio, debe compensarse a la empresa concesionaria por la disminución de ingresos que padece con la prestación.

### **C) NORMATIVA EN MATERIA DE COMPETENCIA.**

Las normas establecidas en el Título IV del Tratado y sin perjuicio de las "disposiciones apropiadas" para los sectores marítimos y aéreos, previstos en el art. 84.2 del mismo cuerpo legal, nos lleva a mantener que las normas del TCE relativas a la competencia, serán plenamente aplicables en el sector de los transportes, sin perjuicio de la normativa específica adoptada.

Este planteamiento fue ratificado por la sentencia del TJCE en el asunto Van Houtten<sup>91</sup> al considerarse que el art. 84.2 TCEE sólo difiere en el tiempo, y para los transportes marítimos, las normas aplicables a los transportes terrestres. De ahí que, el Consejo, en el uso de las facultades que le otorga el art. 87 TCEE, en relación con los arts. 85 y 86 del TCEE aprobara un cuerpo de derecho derivado, a partir del Reglamento (CEE) nº 17/62<sup>92</sup>, con sus modificaciones posteriores<sup>93</sup> y ampliados por los Reglamento (CEE) de la Comisión que los desarrolla<sup>94</sup>.

Sin perjuicio de la reglamentación citada, existe otra exclusiva para los transportes que se inició con el Reglamento (CEE) nº 11/60<sup>95</sup>, con objeto de evitar las discriminaciones a las que hace referencia el art. 79 TCE<sup>96</sup>, tomándose para ello la precaución de adoptar un documento de transporte<sup>97</sup> que

---

<sup>91</sup>Sentencia de 4 de abril de 1974, aff. nº 167/73 (Comisión c. France). Rec. 1974, p. 359 y sig.

<sup>92</sup>JOCE nº 13 de 21 de febrero de 1962 (EE 08, Vol I, p. 22 y sig.).

<sup>93</sup>Reglamento nº 59/62 de 3 de julio, publicado en JOCE nº 58 de 10 de julio de 1962 (EE 08, Vol 01, p. 53); Reglamento nº 118/63 de 5 de noviembre de 1963, JOCE nº 162, de 7 de noviembre de 1963 (EE 08, Vol 01, p. 65); por el anexo 1 del Acta de Adhesión de Dinamarca, Irlanda y R. Unido de 1972, publicado en JOCE nº L73 de 27 de marzo de 1972; por el Acta de Adhesión de Grecia de 1979, publicado en JOCE nº L291 de 19 de noviembre de 1979 y por el Acta de Adhesión de España y Portugal, publicado en BOE de 2 de enero de 1986.

<sup>94</sup>Ad exemplum, Reglamento nº 27/62 de 6 de febrero, JOCE nº 35 de 10 de mayo de 1962 (EE 08, Vol 01, p. 31).

<sup>95</sup>Reglamento (CEE) nº 11/60 del Consejo de 16 de agosto de 1960, relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, en aplicación del apartado 3 del art. 79 del Tratado constitutivo de la CEE, publicado en JOCE nº 52, de 18 de junio de 1960 (EE 07, Vol 01, p. 32)

<sup>96</sup>Art 79.1 TCE: "A más tardar, antes de finalizar la segunda etapa, deberán suprimirse, respecto del tráfico dentro de la Comunidad, las discriminaciones que consistan en la aplicación por un transportista, para las mismas mercancías y las mismas relaciones de tráfico, de precios y condiciones de transporte diferentes en razón del país de origen o de destino de los productos transportados".

<sup>97</sup>El documento de transporte al que hace referencia el Reglamento, debe entenderse como contrato de transporte. La LOTT no proporciona una definición del mismo sino que se limita a indicar, en su artículo 24.2 que " la Administración podrá aprobar contratos tipo en relación con los transportes de mercancías o de viajeros contratados por vehículo completo y con los arrendamientos de vehículos, siendo sus condiciones aplicables, únicamente en forma subsidiaria o supletoria a la que libremente pacten las partes de forma escrita en el

permita la detección de las posibles irregularidades o discriminaciones en los tráficos de mercancías que discurran por territorio comunitario por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

El artículo 79 del Tratado regula las discriminaciones, definiéndolas la misma disposición como las acciones que consisten en la aplicación por un transportista, para las mismas mercancías y las mismas relaciones de tráfico, de precios y condiciones de transporte diferentes en razón del país de origen o de destino de los productos transportados.

El punto 1 de dicho precepto legal, hace referencia a las discriminaciones que deben cesar, antes del fin de la segunda etapa transitoria, por parte de los transportistas en razón del país de origen o de destino.

No se aborda el planteamiento de las discriminaciones en base a la nacionalidad de forma expresa, aunque se debe entender de aplicación que el artículo 7 TCE prohíbe cualquier discriminación en base a la nacionalidad y el artículo 79 hace suya esta consideración y la eleva a pieza fundamental de la PCT, sin perjuicio de las acciones que el Consejo pueda adoptar en base al artículo 75 del Tratado.

El procedimiento para la supresión de estas discriminaciones enunciadas en el párrafo 1, viene expuesto en el punto 3, al facultar al Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al CES, a adoptar por mayoría cualificada, las acciones que se consideren necesarias para dar cumplimiento a lo preceptuado en el párrafo 1. Las discriminaciones referenciadas, en concreto, son las que lleva a cabo un transportista, para la misma mercancía y la misma relación de tráfico, de precios y condiciones de transporte diferentes en base al país de origen o de destino del porte. Salvo en los tráficos expresamente exceptuados en la norma, por carecer de impacto económico en los tráficos comunitarios (como son los de menos de 5 toneladas o de distancias inferiores a 100 Km), las

---

correspondiente contrato". Así, la legislación española se ampara en el principio de autonomía de la voluntad (aunque exige forma escrita). La legislación anterior a la LOTT se mostraba más intervencionista al definir el art. 88 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera de 9 de diciembre de 1949 (legislación derogada por la LOTT) que "el contrato de transporte por carretera, tanto de viajeros como de mercancías, se rige por las condiciones a tal efecto señaladas en la concesión o autorización, que habrán de ajustarse estrictamente a las normas que establece el Código de Comercio en sus artículos 349 al 379, en armonía con los preceptos aplicables del Código Civil y de acuerdo con las disposiciones reguladoras de las Juntas de De tasas y demás complementarias o aclaratorias dictadas o que se dicten por el Ministerio de Obras Públicas, sin olvidar las emanadas de otros departamentos ministeriales en materia de su competencia". A la hora de estudiar el contrato de transporte, en cualquiera de sus aspectos, habrá que tener en cuenta que, por la complejidad del tráfico mercantil actual, las normas de derecho privado cada vez se entrelazan más con normas de derecho público nacionales (Derecho Administrativo) e internacionales (sobre todo, de Derecho Comunitario Europeo). Pero si bien es cierto que para los contratos de transporte de viajeros prima la regulación pública, en el transporte de mercancías priman las normas de derecho privado, sin perjuicio de la observancia que deban hacer de otros ordenamientos. El contrato de transporte de mercancías es un contrato de naturaleza consensual por el que una persona, denominada porteador, se obliga mediante precio, a trasladar de un lugar a otro una cosa, bajo su propia custodia. En Derecho Español, de acuerdo con el art. 350 del Código de Comercio, la carta de porte no es un elemento formal del contrato, aunque suele ser inherente a su perfección, puesto que las partes intervinientes en el contrato, pueden exigírsele mutuamente. De ahí que, en nuestro derecho tradicional sea un elemento esencialmente probatorio aunque puede además funcionar como un título representativo de la mercancía.

condiciones de transporte, son notificadas a los órganos competentes nacionales y sin perjuicio de las misiones que el propio Reglamento (CEE) otorga a la Comisión para su cumplimiento.

Desde el momento de la aprobación del Reglamento (CEE) nº11/60, la Comisión mostró su preocupación sobre la aplicación uniforme del mismo, en concreto aprobando de una Recomendación de fecha 1 de julio de 1961, con el objeto de completar las instrucciones dadas por el Reglamento (CEE) nº 11/60 sobre el contrato de transporte y asegurar el sistema de verificación de precios y condiciones de transporte, al constar la obligación de que figure en el documento de transporte, o en la contabilidad del transportista, las condiciones y precio de los servicios efectuados; además, en el caso de la utilización de vehículos alquilados, deberán constar todas las referencias útiles cuyo fondo sea el contrato de alquiler y, en el caso de que el vehículo transporte mercancías propias, deberá constar expresamente este extremo.

Posteriormente, el Consejo modificó el Reglamento (CEE) nº 11/60 en el sentido de que si el transporte se efectúa con vehículo alquilado, deberán cumplirse los requisitos indicados en la Directiva 84/647/CEE<sup>98</sup>.

Fue el Reglamento (CEE) nº 141/62 del Consejo<sup>99</sup> el que considerando las peculiaridades del sector de los transportes, lo excluye del ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 17/62. Esta excepción quedó referida a los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable y por un período transitorio que finalizó, tras una prórroga, el 30 de junio de 1968<sup>100</sup>.

El modelo hoy en vigor vino con el Reglamento (CEE) nº 1017/68<sup>101</sup>, que excluyendo la aplicación del Reglamento (CEE) nº 17/62 a los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, crea un sistema de competencia privativo de estos modos de transporte, prohibiendo los acuerdos entre empresas, las asociaciones entre éstas, las prácticas concertadas y la explotación abusiva de la posición dominante, salvo que tengan por objeto la cooperación técnica y exigiendo que los acuerdos,

---

<sup>98</sup>Recomendación de la Comisión dirigida a los Estados miembros, relativa a la aplicación del Reglamento nº 11, relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transportes, adoptado en ejecución del apartado 3 del art. 79 del Tratado, publicado en JOCE nº 50 de 22 de julio de 1961 (EE 07, Vol. 01, p. 39).

<sup>99</sup>Reglamento nº 141 del Consejo sobre la no aplicación del Reglamento nº 17/62 del Consejo al sector de los transportes, publicado en JOCE nº 124 de 28 de noviembre de 1962 (EE 07, Vol 01, p. 57).

<sup>100</sup>Reglamento nº 165/65 del Consejo de 9 de diciembre de 1965, por el que se prorroga el plazo de no aplicación del Reglamento nº 17 del Consejo a los transportes por ferrocarril, por carretera, y por vía navegable, publicado en JOCE de 11 de diciembre de 1965 (EE 07, Vol 01, p. 97); el plazo que establecía fue prorrogado por Reglamento nº 1002/67 del Consejo de 14 de diciembre de 1967, por el que se prorroga el plazo de no aplicación del Reglamento nº 17 del Consejo a los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, publicado en JOCE nº 306 de 16 de diciembre de 1967 (EE 07, Vol 01, p. 101).

<sup>101</sup>Reglamento (CEE) nº 1017/68 del Consejo de 19 de julio de 1968, por el que se aplican las normas de competencia a los sectores de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, publicado en JOCE nº L175 de 22 de julio de 1968 (EE 08, Vol 01, p.106).



prácticas y decisiones concertadas tendentes a la creación y funcionamiento de agrupaciones de empresas, sean de dos de los tipos que se señalan a continuación: La exención sólo puede ser acordada siempre que no se rebasen unos máximos y la capacidad de una de las empresas agrupadas no disponga de una posición dominante en el seno de la asociación, sin perjuicio del derecho de la Comisión a intervenir si los acuerdos tienen un efecto de abuso de la exención, reconociéndose en dicho documento la conveniencia de autorizar los acuerdos necesarios para reducir las perturbaciones derivadas de la estructura del mercado de transporte, en tanto que el Consejo no haya puesto en marcha un sistema que garantice la estabilidad del mercado de transporte<sup>102</sup>.

Al mismo tiempo, se contempla el caso de que los Estados miembros puedan llevar a cabo a través de ventajas otorgadas a sus empresas públicas nacionales, por considerarlas titulares de gestión de intereses colectivos, situación que se conoce con el nombre de contrato-programa<sup>103</sup>.

Los acuerdos celebrados por empresas, conforme a la nueva reglamentación, deben ser públicos, quedando bajo la posibilidad de nulidad retroactiva en el caso de queja<sup>104</sup>, o bien la Comisión de oficio, y sin perjuicio de aquellos acuerdos que puedan ser legalizados (y no gozar tan solo de una presunción de legalidad), mediante comunicación a la Comisión y tras publicación en el DOCE, puedan terceros hacer las alegaciones que estimen pertinente dentro de los plazos previstos, otorgándose, en caso de que no haya oposición de terceros o de la Comisión<sup>105</sup>, una validez de tres años, sin perjuicio

---

<sup>102</sup>La Comisión, en aplicación de este régimen de exenciones, ha llegado a autorizar una concentración de las empresas BR, SNCF e Intercontainer, durante un período de cinco años para la explotación del Eurotúnel, siempre que: los transportistas y operadores del transporte combinado tengan las mismas posibilidades que ACI de contratar con BR y SNCF de forma no discriminatoria y que las partes en los acuerdos deberán ofrecer el subarriendo de todo exceso de vagones a operadores y transportistas de forma no discriminatoria y sin prioridades intergrupo (As. n°IV/34.518ACI, publicado en -94/C115/04+).

<sup>103</sup>Para el caso español, el contrato-programa firmado entre los Ministerios de Obras Públicas y Economía y Hacienda y RENFE, fue aprobado por RD 121/1994, publicado en BOE de 11 de febrero de 1994.

<sup>104</sup>El sistema de quejas previsto en el art. 10 del Reglamento n° 1017, se complementa con la aprobación del Reglamento (CEE) n° 1629/69 de la Comisión de 8 de agosto de 1969, relativo a la forma, tenor y otras modalidades de las quejas mencionadas en el artículo 10, de las solicitudes mencionadas en el artículo 12 y de las notificaciones previstas en el apartado 1 del artículo 14 del Reglamento (CEE) n° 1017/68 del Consejo de 19 de julio de 1968, publicado en DOCE n° L209 de 21 de agosto de 1969 (EE 08, Vol 01, p. 149). En dicha norma, se establece en anexo, un formulario de queja que debería ser cumplimentado en cualquiera de las lenguas oficiales de la Comunidad; también se incluye un modelo de solicitud para la declaración de no aplicabilidad de la prohibición del art. 2 del Reglamento n° 1017 y un modelo de notificación de acuerdo, de una decisión o de una práctica concertada, en aplicación del art. 14.1 del Reglamento n° 1017. En otro aspecto, el Reglamento n°1017/62 se vio complementado por el Reglamento (CEE) n° 1630/69 de la Comisión de 8 de agosto de 1969, relativo a las audiencias previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 26 del Reglamento (CEE) n° 1017/68 del Consejo de 19 de julio de 1968, publicado en JOCE n° L209 de 21 de agosto de 1969 (EE 08, Vol 01, p.159). Su objeto es garantizar la posibilidad de que empresas con interés en un procedimiento iniciado, puedan ser oídas y presentar las alegaciones que a su derecho convenga; también se establecen los requisitos de acreditación de la representación de la parte en el procedimiento y los plazos del procedimiento.

<sup>105</sup>Así por ejemplo, en el ámbito del transporte aéreo, la Comisión decidió no oponerse a una operación de concentración entre EDS/Lufthansa (DOCE n°C163, de 29-6-95) y un anuncio de notificación previa para la concentración entre Swissair/Sabena (DOCE n°C165, de 1-7-95).

del régimen excepcional que podría ponerse en marcha ante el supuesto de que surgiera una crisis en el sector.

Para lograr la aplicación uniforme de este Reglamento, la Comisión debe actuar en estrecha colaboración con las autoridades nacionales, pudiendo recabar información en todo el territorio comunitario a cerca de los acuerdos, decisiones y prácticas prohibidas por el Reglamento (CEE) nº 1017/68 y pudiendo intervenir también el Consejo, a instancia de un Estado miembro, en caso de que se planteen cuestiones de principio de la PCT.

Pero la actuación de las Instituciones no termina con lo indicado hasta aquí ya que la Comisión también podrá dirigir a las empresas Recomendaciones y Decisiones tendentes a hacer cesar las infracciones de derecho comunitario según el Reglamento (CEE) nº1017/62 e incluso imponer sanciones, sin perjuicio de los recursos oportunos ante el TJCE.

Una de las actuaciones más rotundas que ha tenido la Comisión para asegurar el cumplimiento del artículo 85 TCEE y del Reglamento (CEE) nº1017/62 del Consejo, es la Decisión de 25 de noviembre de 1992<sup>106</sup>. En ella se acordó sancionar con una multa de 1.000.000 ECU a UIC por las condiciones que esta impone a las agencias de viajes, mediante un contrato tipo, para la venta de billetes de las compañías de ferrocarriles asociadas. A pesar de que los representantes legales de UIC sostuvieron el expediente que las normas de competencia no eran invocables al caso, ya que las agencias de viaje no asumen los riesgos derivados de la ejecución del contrato de transporte, de que las empresas de ferrocarriles no se encuentran actualmente en una situación de competencia entre ellas y de que las agencias, no pueden ir más allá de la simple negociación y celebración de los contratos, la Comisión entiende por su parte que la actividad de los agentes de viajes, constituye una prestación de servicios que entra dentro del ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) 17/62, plenamente invocado al mercado de los transportes y que la UIC, es plenamente considerable una asociación de empresas en el sentido del artículo 85 TCEE a pesar de que las empresas asociadas sean transportistas.

La Comisión<sup>107</sup> también ha iniciado un procedimiento de infracción contra todas las empresas ferroviarias comunitarias, por la firma de todas ellas de un acuerdo relativo a la introducción de una estructura común para la venta de tracción ferroviaria del transporte de mercancías. Este acuerdo, en último extremo intenta contrarrestar los efectos de la liberalización del derecho de tracción, según se verá.

---

<sup>106</sup> Decisión de la Comisión de 25 de noviembre de 1992, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 85 del TCEE. Distribución de billetes de transporte por ferrocarril por parte de las agencias de viajes, publicada en DOCE nºL366, de 15-12-92.

<sup>107</sup> Comunicación en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 26 del Reglamento (CEE) nº 1017/68 del Consejo, relativa al asunto de "estructuras de tarificación en el transporte combinado de mercancías, publicado en DOCE nºC195, de 1-8-92.

Ante estas actuaciones tan rotundas, trece empresas ferroviarias comunitarias, en base al art. 12.2 del Reglamento (CEE) nº1017/68, notificaron a la Comisión el acuerdo CIA (de cooperación de las empresas signatarias de transporte ferroviario de automóviles) para que ésta declare inaplicable el art. 85.1 TCE y ante el cual, la Comisión presenta serias dudas sin llegar a entrar en el fondo de la cuestión<sup>108</sup>.

Sin embargo, la Comisión ha considerado inaplicable el art. 85 TCE durante un período de treinta años el Convenio de utilización entre el Channel Tunnel Group Ltd. y BR y SNCF<sup>109</sup>.

#### **4.- EL SISTEMA ESTADISTICO DEL TRANSPORTE.**

El control de la Comunidad Europea sobre el sistema de transporte y las incidencias que puedan producirse en los Estados miembros en ejecución de la PCT, sólo será posible mediante el establecimiento de un sistema eficaz estadístico capaz de anunciar las distorsiones del mercado, errores en la inversión, mejor prestación de servicios a los usuarios, etc. La Comisión, en su documento COM (75) 490 final, pone de manifiesto su intención de instaurar un sistema de seguimiento del mercado mediante la creación de un control del sector que permita un mayor conocimiento de los transportes del que tradicionalmente, se ha tenido poca información directa y la que se ha dispuesto, ha sido a través de otros sectores de la economía. Para el transporte de mercancías, la recopilación de datos es coordinada por Eurostat con arreglo a cuatro directivas<sup>110</sup> siendo los datos aportados por los institutos nacionales de estadística o bien por las autoridades nacionales responsables del transporte.

Los objetivos del sistema de observación del mercado son:

- 1.- Presentación y publicación de resultados a fin de ser eficaces para las autoridades nacionales y los particulares en la toma de decisiones.
- 2.- Indicación de previsiones intermodales e intramodales.
- 3.- Procesamiento para el análisis de los datos obtenidos.
- 4.- Disponibilidad de los resultados para uso de los Estados y de los particulares.

---

<sup>108</sup>Comunicación de la Comisión efectuada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del art. 12 del Reglamento (CEE) nº1017/68 del Consejo y relativa a un acuerdo entre empresas ferroviarias para el transporte por ferrocarril de vehículos automóviles nuevos (Asunto IV/35.089), publicado en DOCE nºC175, de 28-6-94.

<sup>109</sup>Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 1994, relativa a un procedimiento de aplicación del art. 85 del Tratado CE y del 53 del Acuerdo EEE, publicada en DOCE nºL354, de 31-12-94.

<sup>110</sup>Directiva 78/546/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1978 (JOCE nºL168,, 26-6-78); Directiva 80/1117/CEE del Consejo, de 4 de diciembre de 1980 (JOCE nºL330, de 23-12-80); Directiva 80/1119/CEE del Consejo de 17 de noviembre de 1980 (JOCE nºL339, de 23-12-80); Directiva 89/462/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1989 (DOCE nºL226, de 3-8-89).

Para la puesta en marcha del modelo, era imprescindible proceder al establecimiento de una nomenclatura uniforme de las mercancías que fuese común a todos los modos, a utilizar por las Instituciones Comunitarias, las autoridades nacionales y empresas dedicadas al transporte<sup>111</sup>. A tal fin, se aprobaron las Recomendaciones de la Comisión dirigidas a los Estados miembros relativas al establecimiento de una nomenclatura uniforme de mercancías, en abreviatura NST<sup>112</sup>, desglosando los datos para los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable<sup>113</sup>.

La Directiva 69/467/CEE<sup>114</sup> puso en marcha el sistema de control estadístico de las mercancías porteadas en la Comunidad por carretera, la cual fue modificada por otra posterior<sup>115</sup>, sobre la que se sustenta el modelo actual. Para ello y con información por los Estados a la Comisión de los métodos utilizados en el análisis estadístico, con la intención de que los retrasos en frontera sean los menos posibles, describiéndose los tráficos agrupados de la siguiente forma:

- 1.- Para transportes nacionales, tanto por cuenta propia como ajena, expresados en Tm/km:
  - a) Según los 24 grupos de mercancías indicados en la Directiva 78/546/CEE.
  - b) Según distancias, comprendidas entre 0-49, 50-149, 150-499 y más de 500 Km.
  - c) Según regiones, especialmente sensibles y que se describen en la citada Directiva, donde se realicen las cargas y descargas.
- 2.- Para transportes internacionales, por cuenta propia y por cuenta ajena, expresados en Tm/km:
  - a) Según los 24 grupos indicados en la Directiva 78/546/CEE.
  - b) Según países de carga y descarga.

---

<sup>111</sup>Recomendación de 16 de junio de 1982 del Consejo de Cooperación Económica, relativa a la utilización de un Código para la identificación de los medios de transporte, publicado en DOCE nº 167, de 24 de junio de 1986, p. 33 y Decisión 86/257/CEE del Consejo de 18-06-86, por el que se acepta, en nombre de la Comunidad, la Recomendación del Consejo de Cooperación Aduanera de 16 de junio de 1986, aprobada en DOCE nº L167, de 24-06-86, p. 32 y Reglamento (CEE) nº 3522/87 de la Comisión, de 24 de noviembre de 1987, relativo al registro de la modalidad de transporte en las estadísticas del comercio entre los Estados miembros, publicado en DOCE nº L335, de 25-11-87.

<sup>112</sup>EE 07, Vol 01, p. 41.

<sup>113</sup>Para los transportes por ferrocarril y por vía navegable se divide en tráfico interior, tráfico entre países miembros, tráfico con terceros países y tráfico en tránsito sin trasbordo. Para los transportes por carretera, se distinguirían los tráficos con terceros países y tráficos en tránsito sin trasbordo, distinguiéndose también en el caso de los tráficos por cuenta propia y por cuenta ajena.

<sup>114</sup>Publicada en JOCE nº L323, de 24-12-69.

<sup>115</sup>Directiva 78/546/CEE del Consejo, relativa a la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera en el marco de una estadística general, publicado en JOCE nº L168, de 26-06-78, p. 29 (EE 07, Vol 02, p. 107).

Con el mismo objeto, pero atendiendo al transporte de mercancías por ferrocarril, se aprobó otra Directiva<sup>116</sup>, haciendo obligatorio la comunicación por parte de los Estados, de los tráficos de mercancías por ferrocarril.

El sistema de información, se basa en informes trimestrales, publicando los resultados obtenidos, sin perjuicio del secreto estadístico. Este sistema de observación del mercado, posibilita el realizar estudios que permitan el ajuste de tarifas de transporte por carretera y el establecimiento de nuevos métodos para el otorgamiento de nuevas licencias de acceso al mercado.

Este modelo de seguimiento del mercado no es exclusivo del transporte de mercancías, ya que por ejemplo, en el transporte por cabotaje de viajeros, adoptado mediante Reglamento (CEE) nº 2454/92<sup>117</sup>, se establece en su artículo 7.1 que la Comisión recabará trimestralmente de las autoridades nacionales los datos relativos a estos servicios, a los efectos de seguimiento del mercado por si se apreciaran perturbaciones del mercado en zonas determinadas.

España, tenía un sistema de observación del mercado desde 1969<sup>118</sup>, ajustándose el sistema español al comunitario con nuestra incorporación a partir de 1986.

Hasta entonces, venía recabándose información de los tráficos de mercancías con origen y destino en los mercados nacionales y de los tráficos internacionales que se realizaban con vehículo de matrícula española.

La investigación estadística en el caso comunitario no se ciñe al análisis del mercado únicamente a través del estudio de la coyuntura y previsión de forma unilateral, sino también se basa en otras investigaciones que complementan la visión global del sector. Entre otras están los estudios de costes y precios y el transporte combinado. Asimismo, se realizan informes utilizando cifras reales de Tm. transportadas por cada uno de ellas (carretera, ferrocarril y vías navegables interiores).

Estos informes se enmarcan en un estudio de la evolución general y sectorial de la economía dado el carácter que tiene el transporte como demanda derivada<sup>119</sup>.

La puesta en marcha del control estadístico en frontera, no ha tenido buena acogida en algunos países miembros, como lo prueban las dos sentencias condenatorias que Italia ha tenido ante el

---

<sup>116</sup>Directiva 80/1177/CEE del Consejo de 4 de diciembre de 1980, relativa a la relación estadística de los transportes por ferrocarril en el marco de una estadística general, publicada en JOCE nº L350, de 23-12-70, p. 23 (EE 07, Vol 02, p 237).

<sup>117</sup>DOCE nºL251, de 29-8-92.

<sup>118</sup>Sobre este aspecto, cfr. TEJERO RODRIGUEZ, Manuel Jesús: "Las estadísticas del transporte de cara al ingreso de España en la CEE. Especial referencia al Sistema de Observación del Mercado del Transporte (SOMT)" en Revista del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, septiembre-diciembre 1985, p. 7-15.

<sup>119</sup>Ibidem p. 13.

TJCE<sup>120</sup>, por incumplimiento de la Directiva 78/546/CEE, al constatarse la no adopción de las medidas nacionales que en las Directivas citadas se imponen.

Uno de los informes trimestrales, puntualiza para el caso español, (referido al cuarto trimestre y cierre del ejercicio 1990), según datos aportados por la Revista del Ministerio de OP. y Transporte<sup>121</sup>, los siguientes extremos:

- 1.- Descenso anual y trimestral de las matriculaciones de vehículos automóviles de carretera.
- 2.- Aumento anual y trimestral en las matriculaciones de vehículos remolcados.
- 3.- Aumento anual y trimestral del consumo de gasolina y gasóleo A de vehículos de carretera.
- 4.- Aumento en la evolución anual y trimestral de los tráficos de viajeros RENFE de largo recorrido, cercanías y regionales. Ligero aumento en la evolución de los tráficos de RENFE de mercancías y contenedores.
- 5.- Descenso anual y trimestral de los tráficos de pasajeros en los puertos.
- 6.- Evolución desfavorable del tráfico de cabotaje y de exterior. El tráfico exterior de contenedores reduce su tendencia fuertemente creciente y el tráfico de cabotaje presenta el descenso anual y mensual (hasta el tercer trimestre).
- 7.- Aumento del tráfico aéreo internacional de pasajeros y descenso en el tráfico interior. Se mantiene el crecimiento en el tráfico internacional de mercancías y desciende el tráfico interior.
- 8.- Se mantiene la evolución creciente con tendencia a la estabilización en el transporte por oleoducto.
- 9.- Se mantiene la evolución creciente de los tráficos en el metropolitano de Barcelona y Madrid.
- 10.- Evoluciones variables en el transporte urbano colectivo de viajeros en autobús, en las seis principales ciudades.

El segundo de los aspectos del régimen de estadísticas comunitarias es considerado en el Reglamento (CEE) nº 1108/70 del Consejo<sup>122</sup>, relativo a la contabilidad de los gastos relativos a las

---

<sup>120</sup>Sentencia 101/84, Rec. p. 2629 y anuncio de DOCE nº C145, de 4-6-91.

<sup>121</sup>Revista del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, nº 49, correspondiente a marzo-abril 1991, p. 34 y sig.

<sup>122</sup>Reglamento (CEE) nº 1108/70 del Consejo de 4 de junio de 1970, por el que se establece una contabilidad de los gastos relativos a las infraestructuras de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, publicado en JOCE nº L130, de 15-06-70, p. 4 (EE 07, Vol. 01, p. 130), modificado por Reglamento (CEE) nº 1384/79 del Consejo de 25 de junio de 1979, publicado en JOCE nº L167 de 05-07-79 y por el Reglamento (CEE) nº 3572/90 de 4 de diciembre de 1990, por el que se modifican, en razón de la unificación alemana, determinados Reglamentos, Directivas y Decisiones en el sector de los transportes por carretera, por ferrocarril y por vía navegable, publicado en DOCE nº L353, de 17-12-90. Asimismo, el Reglamento (CEE) nº 1108/70 fue completado por el Reglamento (CEE) nº 2598/70 de la Comisión de 18 de diciembre de 1970, relativo a la

infraestructuras de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable que supone un primer paso, sobre todo reivindicado por las empresas ferroviarias, para el establecimiento de un sistema de tarificación de infraestructuras, que les permitiría excluir de sus contabilidades, los gastos producidos para la creación y mantenimiento de las infraestructuras de los ferrocarriles, asimilándolos a los restantes sectores del transporte terrestre y a los transportes marítimos y aéreos, donde las infraestructuras no son de uso exclusivo de los transportes, sino de la colectividad, con lo que su construcción y mantenimiento se imputan a los presupuestos de las autoridades públicas titulares.

### **III. EL TRANSPORTE POR CARRETERA Y VIA NAVEGABLE.**

#### ***1.- NORMATIVA COMÚN.***

Dos tipo de cuestiones comentaremos en este epígrafe, al quedar todos los demás particulares del transporte tratados en apartados específicos.

El primero de ellos, es la cuestión derivada de la preocupación por la seguridad vial en el territorio comunitario, a fin de paliar en lo posible el elevado número de accidentes de circulación que se producen en éste. Se trata, a partir de la resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros de 19 de diciembre de 1984<sup>123</sup>, de evitar posibles duplicidades en las acciones sobre la seguridad vial tomadas por autoridad comunitaria, internacionales o nacionales, coordinando las actuaciones futuras, declarando para una mayor sensibilidad de la opinión pública, el año 1986 como año europeo de la seguridad en carretera.

Este aspecto de la seguridad rebasa a las actuaciones de los vehículos industriales, para ser también obligatorias en los vehículos de uso privado, como en la Directiva 92/24/CEE del Consejo, de 31 de marzo de 1992<sup>124</sup>. De otra parte, se está cuestionando la falta de seguridad de los autobuses y autocares y en particular, por la relativa fragilidad de su estructura. En tanto que la Comisión, no ha considerado necesario una actuación legislativa al respecto, siendo suficiente la actual reglamentación técnica, países como Bélgica, Alemania, Países Bajos y Reino Unido, ya comercializan autobuses y autocares con refuerzo de su estructura para evitar deformaciones de la carrocería en caso de

---

determinación del contenido de las diferentes partidas de los esquemas de contabilización del anexo 1 del Reglamento (CEE) nº 1108/70 del Consejo, publicado en DOCE nº L278 de 23-12-70 (EE 07, Vol. 01, p.161) y complementado por el Reglamento (CEE) nº 281/71 de la Comisión de 9 de febrero de 1971, relativo a la determinación de la lista de las vías navegables de carácter marítimo contemplado en la letra e) del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 1108/70 del Consejo de 04-06-70, publicado en JOCE nº L33, de 10-02-71, p. 11 (EE 07, Vol. 01, p. 168).

<sup>123</sup>DOCE nº C341, de 21-12-84, p. 1.

<sup>124</sup>Directiva 92/4/CEE del Consejo, de 31 de Diciembre de 1992, sobre las disposiciones de limitación de velocidad o sistemas similares de limitación de velocidad incorporados a determinadas categorías de vehículos a motor, publicado en DOCE nº L129, de 14-5-92.

siniestro y de acuerdo con el Reglamento (CEE) nº 66 de CENUE<sup>125</sup>.

Ya dentro de otras actuaciones más concretas, señalaremos dos documentos. El primero es el Dictamen del CES sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la limitación de velocidad en la Comunidad<sup>126</sup>, donde el CES, se muestra especialmente crítico con cualquier aumento a la limitación de la velocidad, que perjudicaría notablemente los tráficos intracomunitarios sin evitar bajar el número de accidentes, al producirse el 70% de los mismos, según dicho dictamen, en vías urbanas, donde el tráfico es especialmente lento. El segundo, aunque no afecta a los tráficos de vehículos industriales, sí al resto y es la obligatoriedad del uso continuado de los cinturones de seguridad, aprobado por Directiva 91/671/CEE<sup>127</sup>.

El segundo de los apartados es el relativo a la instauración del Programa DRIVE<sup>128</sup> para la informatización de los transportes por carretera, por un período de 36 meses a partir de Junio de 1988 y cuyos fines eran, entre otros, la informatización de los transportes terrestres, para un mejor conocimiento del mercado por parte de los transportistas, o si prefiere, de la disponibilidad de acceso a la demanda. De las conclusiones de este programa, la Comisión<sup>129</sup>, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de 22 de Enero de 1990<sup>130</sup> y de los objetivos de la PCT, ha propuesto la instauración de un sistema telemático en el transporte terrestre que supondrá ventajas en la interconexión de las redes europeas, el cobro de peajes sin retrasos o el aumento de la seguridad vial, todo ello, con el objetivo de 1995.

## **2.- TRANSPORTE DE MERCANCIAS.**

El incremento del transporte en la Comunidad, no se ha dado de forma uniforme sino que el transporte por carretera tanto de mercancías como de viajeros ha aumentado en los últimos veinte años en un 50% y en el transporte de mercancías supone un 70% del sector. Y ello es debido a las

---

<sup>125</sup>Pregunta escrita nº 587/92 de 19 de Marzo de 1992, publicada en DOCE nº C202, de 10-08-92.

<sup>126</sup>DOCE nº C341, de 21-12-84, p.1.

<sup>127</sup>Publicado en DOCE nº C347, de 22-12-87, p. 5.

<sup>128</sup>Decisión 88/416/CEE, de 29 de Junio de 1988, sobre un programa comunitario en el sector de la informática de los transportes por carretera y de las telecomunicaciones (DRIVE), publicado en DOCE nº L206, de 30-7-88, p. 1.

<sup>129</sup>Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las bandas que deben asignarse para la introducción coordinada en la Comunidad de los sistemas telemáticos para el transporte por carretera incluidos los sistemas de información sobre las carreteras y navegación. COM (92) 341 final, publicado en DOCE nº C221, de 28-8-92.

<sup>130</sup>Resolución del Consejo de 22 de enero de 1990, sobre las redes transeuropeas, publicado en DOCE nº C27, de 6-2-90.



características de este submodo de transporte, que para ENRIQUE DE DIOS<sup>131</sup> son su penetración, flexibilidad, rapidez, facilidad de coordinación con otros medios y adaptación a la rotación de stocks, le hacen especialmente competitivo en cortas y medias distancias. Pero también podríamos apuntar con la Comisión<sup>132</sup> que el crecimiento de éste submodo se debe a que no ha tenido que hacer frente a la financiación de sus infraestructuras, siendo un sistema utilizado para cortas distancias, lo cual hace muy difícil encontrar soluciones alternativas. Estas especiales características han sido motivo de un tratamiento especial por parte de los Estados, sobre la limitación de acceso al mercado mediante la contingentación de autorizaciones, sistema que se modificó para la puesta en marcha del mercado único, como se verá a continuación.

## **A) DEL SISTEMA DE CONTINGENTES A LA LIBERALIZACION.**

Como cuestión previa del análisis de la liberalización del transporte de mercancías<sup>133</sup>, al ser un aspecto esencial de la PCT, entendemos que es conveniente reseñar unos datos elaborados<sup>134</sup> por la Conferencia CEMT y relativos al transporte internacional de mercancías por carretera en el ámbito europeo, para resaltar la importancia del transporte de mercancías por carretera, frente a otros modos, a partir de 1989, y sobre todo respecto al período 1980-1985. Solamente los Países Bajos, país que ha centrado tradicionalmente su actividad económica en el sector de servicios, el tráfico de mercancías en cualquiera de los modos, ha descendido. Otros, como España, ha tenido avances muy significativos -hasta del 7%- respecto de ejercicios anteriores y gracias al mayor cupo de autorizaciones a las que ha tenido acceso y por el aumento de intercambio comercial con Europa desde 1986.

Podemos concluir que el transporte de mercancías por carretera, tiene una papel ciertamente importante en la captación del transporte de mercancías internacional frente a otros modos que, incluso, como en el caso del ferrocarril, especializado en el transporte de mercancías a granel de poco

---

<sup>131</sup>ENRIQUEZ DE DIOS, J.José: Transporte internacional de mercancías. Madrid, 1994, p. 125.

<sup>132</sup>Comisión CE: El curso futuro... Op. cit. p. 23.

<sup>133</sup>La primera Directiva en materia de normas comunes del transporte de mercancías, es la Directiva del Consejo de 23 de Julio de 1962, relativa al establecimiento de determinadas normas comunes para los transportes internacionales (transportes de mercancías por cuenta ajena internacionales, publicada en JOCE nºL70, de 6-8-62, modificada por: Directiva 72/426/CEE del Consejo de 19 de diciembre de 1972; Directiva 74/149/CEE del Consejo de 4 de marzo de 1974, publicada en JOCE nº L84, de 28-3-74; Directiva 77/158/CEE del Consejo de 14 de febrero de 1977, publicada en JOCE nº L48, de 19-2-77; Directiva 78/175/CEE del Consejo de 20 de febrero de 1978, publicada en JOCE nº L54, de 25-2-78; Directiva 80/49/CEE del Consejo 20 de diciembre de 1980, publicada en JOCE nº L18, de 24-1-81; Directiva 82/50/CEE del Consejo de 19 de enero de 1982, publicada en JOCE nº L27, de 4-12-82; Directiva 83/572/CEE del Consejo de 26 de octubre de 1983, publicada en JOCE nº L332, de 28-11-83.

<sup>134</sup>CEMT: Evolution des transports 1970-1989.París, 1990.

valor específico (sistema que ha tenido tradicionalmente un fuerte apoyo de los Estados), no ha podido soportar la presión que, sobre todo tipo de tráficos en general, ha hecho.

Frente a la cuota de mercado que los transportes por carretera tienen ante el ferrocarril (10 a 1), las inversiones en infraestructuras, no es proporcional a la captación de cuota de mercado por modos.

A pesar de la magnitud de los datos aportados en el transporte de mercancías, y centrándose en el ámbito del sistema de transporte CE, podemos afirmar que el transporte de mercancías por carretera, constituye el ámbito más regulado y complejo del transporte de la CE.

La reglamentación, que aparentemente tenía el objetivo de conseguir una leal competencia entre los transportistas del subsector, evitando la distorsión de los mercados, ha consolidado un freno al libre acceso al mercado mediante la limitación de autorizaciones.

Tradicionalmente, estaban liberalizados ciertos transportes de mercancías con un impacto mínimo en las economías nacionales, (mudanzas, basuras y los fronterizos de escaso tonelaje y bajo condiciones especiales). Los transportes de mercancías liberalizados hasta 1992, en el ámbito comunitario son: Los transportes transfronterizos en una zona que se extiende a una y otra parte de la frontera de 25 Km. siempre que la distancia total del viaje no sobrepase los 100 Km; los transportes de mercancías propias; los transportes de piezas de recambio de aviones; los transportes combinados, según la normativa vigente; los transportes discrecionales de mercancías con destino u origen en aeropuertos, en caso de desviación de servicios; los transportes de equipajes en remolques arrastrados por vehículos destinados al transporte de viajeros y el de equipajes efectuados por toda clase de vehículos con destino u origen en aeropuertos; transportes postales; transportes de vehículos averiados; transporte de animales para su descuartizado; transporte de abejas y alevines; transportes especiales custodiados por fuerzas de orden público; transportes de mercancías, cuya carga útil no supere las 3.5 toneladas; transporte de vehículos para sustituir a otros averiados y los destinados a ferias y muestras.

Pero la mayor cantidad de los tráficos se ha venido sosteniendo bajo el sistema de autorizaciones bilaterales entre Estados o bajo el sistema multilateral puesto en marcha por la CEMT y cuyo volumen de tráfico, hemos indicado someramente, al principio del epígrafe que desarrollamos y en el sistema de contingentación previsto en la CEE.

La razón de que los Estados CEE hayan apoyado el sistema de transportes de mercancías en las autorizaciones bilaterales nacidas al amparo de un tratado internacional, frente al sistema de autorizaciones comunitarias, no se fundamenta exclusivamente en una cuestión de cesiones de soberanía a favor de las Instituciones Comunitarias sino sencillamente en razones de naturaleza económica, ya que los acuerdos bilaterales, proporcionan aseguramiento de parcelas de mercado para los transportistas nacionales.

El reciente sistema de autorizaciones de transporte de mercancías moderno, entendiendo por tal, el practicado por la Comunidad a partir del Libro Blanco de 1985, tiene su fundamento en el Reglamento (CEE) nº 1841/88<sup>135</sup> que establecía el contingente comunitario para los años 1988 y 1989, al mismo tiempo que determinaba como fecha tope el 31 de Diciembre de 1992, para instaurar entre los países miembros, una completa liberalización de todos los transportes de mercancías, como una medida más para alcanzar el mercado único de 1993.

Anteriormente, el sistema de contingentación del transporte de mercancías se fundamentó en el Reglamento (CEE) nº 3164/76, con la observación que, de acuerdo con la sentencia de 13 de Diciembre de 1964 del TJCE, as. 113/83, las autorizaciones no se expiden por los Estados para sus nacionales sino para los transportistas establecidos en su territorio y a nombre del transportista, es decir, no para un vehículo determinado, de forma que el titular de la autorización pueda efectuar el transporte usando cualquier vehículo, sin ninguna obligación respecto del propietario o del Estado de matriculación del vehículo. En cualquier caso, la autorización también incluirá, en su caso, al vehículo articulado o remolque.

Liberalizado el transporte de mercancías, parece que sólo será exigible a los transportistas la honorabilidad profesional y la capacitación para ser titular de una licencia de transporte comunitario<sup>136</sup>.

Este nuevo sistema apuntado por el Reglamento (CEE) nº 1841/88, supone de hecho la terminación o

---

<sup>135</sup>Reglamento (CEE) nº 1841/88 del Consejo, de 21 de Junio de 1988, publicada en DOCE nº L163, 30-06-88, p.1. El origen del contingente comunitario en materia de transportes terrestres de mercancías entre países CEE arranca con el Reglamento (CEE) nº 3164/76 del Consejo de 16 de diciembre de 1976, JOCE, 29-12-76, p.1 (EE 07, Vol. 02, p. 42), relativo al contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera efectuadas entre los Estados miembros. Dicho Reglamento fue modificado por: Reglamento (CEE) nº 1879/87 del Consejo, DOCE nº L179, 3-07-87, p. 3, por el Reglamento (CEE) nº 1841/88 del Consejo del 21-06-88, DOCE nº L163, 30 -06-88, p. 1 y por el Reglamento (CEE) nº 1053/90 del Consejo, de 25-04-90, DOCE nº L108, de 28-04-90, p. 5, por Reglamento (CEE) nº 3914/90 del Consejo de 21-12-90, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3164, modificado a su vez por Reglamento (CEE) nº 3915/90 y 3916/90 del Consejo. Los repartos de autorizaciones se efectuaron, desde la aprobación del Reglamento nº 1879/87, mediante Decisión 87/575/CEE de la Comisión de 6 de octubre de 1987, por la que se fija la atribución a los Estados miembros del suplemento de autorizaciones comunitarias para el año 1988, resultante del incremento anual del 15% del contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera, publicada en DOCE nº L349, de 12-12-87, y por la Decisión 88/96/CEE de la Comisión de 26 de noviembre de 1987, publicada en DOCE nº L57, de 3-3-88, en los mismos términos para 1988. La Comisión aprobó también una Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo, relativo a la introducción del régimen definitivo de organización del mercado de transporte de mercancías por carretera. COM (90) 64 final.

<sup>136</sup>Sin embargo, uno de los grandes problemas del sector que es la sobrecapacidad es en parte propiciado por la elevada tasa de fraude por parte de transportistas que carecen de la necesaria licencia. Así, en Agosto de 1994, los servicios de inspección de transportes de la Junta de Castilla-La Mancha, procedieron a sancionar a tres mil transportistas que ejercían la profesión sin licencia. O bien en el transporte de viajeros por carretera, en el período de 15 de julio a 16 de agosto de ese mismo año, en Andalucía, de 120 autobuses inspeccionados 69 carecían de licencia.

suspensión de la aplicación<sup>137</sup> de los acuerdos bilaterales de transporte de mercancías entre países CEE, así como los multilaterales (CEMT) en lo relativo a los tráficos entre países CEE. Y esto es así ya que las autorizaciones de transporte para camiones en los acuerdos bilaterales y en el sistema CEMT, son exclusivamente válidos para un viaje, en tanto que en las licencias comunitarias, las autorizaciones administrativas, lo son para un año natural, independientemente de los viajes que realice la unidad tractora.

Según datos citados por ZANON MARTINEZ<sup>138</sup>:

"el número de autorizaciones negociado entre España y el resto de países CEE es de 238.000 autorizaciones para 1988 y de 254.000 para 1989, existiendo una previsión de 270.000 para 1990, de 290.000 para 1991 y de 310.000 para 1992. Por otra parte, el contingente comunitario establecido para España en éstos años, es el siguiente: 1988: 1.543 autorizaciones; 1989: 2.161 autorizaciones; y el contingente que se prevé para España, sin incluir el recientemente aprobado con motivo de la unificación alemana para los años venideros hasta comienzos del 93, es el siguiente: 1990: 3.026 autorizaciones, así confirmado por el Reglamento (CEE) nº 1053/90, de 23-04-1990; 1991: 4.237 autorizaciones; y 1992: 5.932 autorizaciones".

La liberalización del transporte de mercancías, tendrá un previsible efecto beneficioso en la formación de los precios del transporte en el sentido de que éstos tenderán a la baja o al menos al mantenimiento de los precios vigentes, ante el previsible aumento de la oferta. También se evitará, en lo sucesivo, la especulación que ha habido hasta ahora en las transacciones entre transportistas de las autorizaciones comunitarias.

El modelo del transporte liberalizado pasar por controles más cualitativos del servicio que cuantitativos (contingentes) como ha venido existiendo hasta ahora. Pero la liberalización comunitaria supone la creación de un nuevo modelo que se sustenta en pilares heredados del sistema de contingentes y con problemas que quedan pendientes por resolver en el sector. Así, el convenio de transporte de mercancías más universal, el Convenio TIR de facilitación de trámites de frontera, que si bien es cierto, pierde su razón de ser entre los países CEE, con la desaparición de las fronteras comunitarias, continuará siendo de aplicación en los tráficos entre países CEE y terceros.

Los tratados bilaterales de transporte de mercancías entre países CEE, así como los concluidos entre ellos en el marco de la CEMT, han perdido su razón de ser, por no ser necesarias las licencias

---

<sup>137</sup>Art. 59 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Instrumento de adhesión de España de 16 de mayo de 1972 (BOE nº 142, de 13 de junio de 1980).

bilaterales/multilaterales previstas, perviviendo únicamente las licencias fruto de tratados concluidos entre países CE y terceros Estados, competencia que parece aconsejable que deberían asumir, en un siguiente paso, las Instituciones Comunitarias, como fórmula para crear una auténtica PCT, incluso respecto de terceros, al igual que se realiza esta acción exterior en el ámbito de otras políticas comunitarias, como la comercial o la agrícola, lo cual se ha practicado en cuestiones puntuales como el tránsito por terceros países como Austria (hasta el momento de su adhesión a la Unión Europea) y Suiza, quienes imponen a los sistemas de transporte de mercancías terrestres graves restricciones técnicas (niveles sonoros máximos y de contaminación atmosférica) y restricciones cuantitativas al uso de sus infraestructuras.

El límite que conoce, conforme a lo anteriormente expuesto, la construcción del mercado único del transporte proviene de las cuestiones de tipo fiscal, referidas tanto a la aportación que los camiones deben hacer por el uso de las infraestructuras (como ocurre con la viñetas regionales por el uso de las autopistas del Benelux y Alemania), como por los distintos impuestos de matriculación que soportan según países (e incluso, en España, las tasas de circulación de vehículos, varían de unos municipios a otros).

Existe una propuesta de la Comisión<sup>139</sup> de armonizar las exacciones, para garantizar la unidad del mercado y la eliminación de las distorsiones de la competencia, que inciden en los transportes de mercancías por carretera realizados en vehículos de más de 12 t. y que afectan tanto a los derechos a pagar por el uso de las infraestructuras (tanto directos por la construcción y mantenimiento de las infraestructuras como indirectos para la conservación del medio ambiente) como a los tipos de impuestos sobre vehículos y carburantes, sobre la base de la territorialidad. La propuesta se basa en el criterio de establecer una fiscalidad mínima aplicable a los vehículos y las exacciones por el uso de infraestructuras deben ser no discriminatorias, no mantener formalidades administrativas que puedan distorsionar el mercado y que no supongan el mantenimiento de fronteras interiores, estableciendo un modelo provisional hasta que se pueda crear el modelo definitivo impositivo comunitario.

Por último señalar que los transportistas españoles, captan algo más del 50% de todos los portes con destino u origen entre España y la CEE. Corresponderá a las empresas nacionales mantener o incluso aumentar su cuota de mercado frente a los transportistas comunitarios, con una mejor gestión de las empresas, como único sistema para que los transportistas de otros países CEE no acaparen cuotas de mercado español desde el momento que el cabotaje quede completamente liberalizado.

---

<sup>138</sup>ZANON MARTINEZ, Vicente: El transporte internacional de mercancías por carretera. Reflexiones en torno al 1 de enero de 1993. Revista Ministerio Obras Públicas y Transporte. Septiembre-octubre 1991, nº 52, p. 67-73. (p. 68).

<sup>139</sup>Modificación de la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la imputación de los costes de infraestructura de transporte de gran tonelaje (COM (92) 405 final, presentada por la Comisión al Consejo el 26 de Octubre de 1992, publicada en DOCE nºC311, de 27-11-92.

## **B) EL TRANSPORTE DE MERCANCIAS PELIGROSAS.**

Materias peligrosas son aquellas que en su fabricación, manipulación, transporte, almacenamiento o uso, pueden desprenderse vapores, humos o gases irritantes, explosivos, inflamables, tóxicos o de cualquier otra naturaleza similar, que puedan afectar a la vida humana, animal o vegetal que entre en contacto con ellas, o que puedan afectar a las instalaciones de almacenaje o transporte.

La razón de que se mantenga hoy la fabricación y manipulación de este tipo de mercancías, a pesar de su potencial riesgo, estriba en la imprescindibilidad de las mismas para el mantenimiento de nuestra forma de vida con la calidad actual, siendo sólo posible su parcial desaparición, con nuevas técnicas de fabricación.

De la importancia de la cuestión de las mercancías peligrosas y sobre todo de su transporte, se hicieron eco las propias Naciones Unidas, quien a través de su Comité de Expertos de Mercancías Peligrosas, elaboró un Libro Naranja en 1985, que se constituye como un auténtico punto de referencia en la materia.

La aceptación de la normativa internacional, por parte de los países CE, es elevada así como la preocupación de las legislaciones nacionales ha sido patente hasta elaborar una reglamentación de la manipulación por sectores de las mercancías peligrosas, lo cual nos hace distinguir tres campos:

### ***a) El transporte de mercancías peligrosas por carretera.***

Es el modo más habitual de transporte en España y en la mayoría de Estados de éstas si excluimos los productos petrolíferos y los crudos que se realiza mayoritariamente por vía marítima y por tubería.

La reglamentación internacional de la materia se sustenta en el Acuerdo de 30 de Septiembre de 1957, relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas(ADR)<sup>140</sup>. Por su parte, el transporte nacional de mercancías peligrosas se regula por la Directiva 94/55/CE del Consejo, de 21 de noviembre de 1994, sobre la aproximación de legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera (DO nºL319, de 12-12-1994).

Algunos de los aspectos que más llaman la atención de la reglamentación internacional y nacional de las mercancías peligrosas, estriba en la identificación que los camiones deben de llevar al efecto, con

---

<sup>140</sup>Instrumento de adhesión de España publicado en el BOE de 20 de julio de 1973; Acuerdo de 30 de septiembre de 1957, cuyo texto refundido en vigor y enmendado fue publicado en el BOE el 1 de mayo de 1985. A su vez, el texto en vigor, refundido y modificado fue publicado en los BB.OO.EE. de los días 7 al 14 de noviembre de 1986. Modificado por Enmienda de 26 de agosto de 1986, BOE 20 de mayo de 1988, y por enmienda de 4 de mayo de 1987, BOE 16 de mayo 1988.

paneles cuadrados o en forma de rombo, reflectantes de color naranja, de tamaño 40 x 40 ó 30 x 40 centímetros.

Con similares características deben ir identificados los vagones de ferrocarril con la diferencia de que los paneles no sean de material reflectante.

En ambos modos, el panel está dividido en dos partes iguales con un número en color negro en cada una de ellas: la parte superior indica el peligro de la mercancía y la inferior a la mercancía en sí.

El número de identificación del peligro, se compone de dos o tres cifras que expresan lo siguiente: nº 2: emanación de gas resultante de presión o de una reacción; nº 3: inflamabilidad de materias líquidas y vapores combustibles; nº 4: inflamabilidad de materias sólidas; nº 5: comburentes; nº 6: toxicidad; nº 8: corrosividad; nº 9: reacciones violentas espontáneas.

Estas cifras iniciales de la parte superior del panel, se duplican para indicar la intensificación del peligro correspondiente. Además de estas reglas generales, existe en la reglamentación un listado de números y letras con valores propios, como por ejemplo el caso de la "X", que puesta antes del código correspondiente, significa que la sustancia reacciona peligrosamente con el agua.

Cuando un mismo remolque, vagón o contenedor transporta distintas mercancías peligrosas, en depósitos distintos, los paneles naranja, con los números identificativos adecuados, serán colocadas paralelamente al eje longitudinal del vehículo y a ambos costados y tantos como mercancías distintas transporte, lo cual es aplicable también para los depósitos que, aún estando vacíos, no han sido limpiados después del transporte de una mercancía calificada como peligrosa (son los camiones dedicados a suministro de derivados de petróleo a las gasolineras los que más utilizan este sistema de identificación).

En el caso de que una misma mercancía peligrosa comporte dos riesgos distintos (por ejemplo, tóxica -6- y corrosiva -8-) el contenedor, cisterna o depósito, deberá llevar dos paneles con las mismas indicaciones que si comportara un solo riesgo.

La reglamentación nacional sobre mercancías peligrosas, afecta también a los depósitos en los que se transportan. Así, la Orden del Ministerio de Industria y Energía, publicada en el BOE de 27 de septiembre de 1985<sup>141</sup>, sobre las normas de construcción, aprobación de tipos, ensayos e inspección para el transporte de mercancías peligrosas, establece las condiciones mínimas que dichos depósitos deben de cumplir para que se les otorgue los oportunos certificados para el transporte internacional o nacional.

---

<sup>141</sup>Obligatoria para todos aquellos vagones construidos después del 27 de enero de 1986. Los fabricados antes, y que cumplan los requisitos de seguridad indicados por la Orden Ministerial de 1985, dispondrán de certificados de homologación valederos por ocho años.

La presente reglamentación comunitaria se fundamenta en la Directiva 94/55/CE del Consejo<sup>142</sup> sobre la base de mantener las legislaciones nacionales y asegurar la libre circulación de mercancías y el cumplimiento del Acuerdo ADR en la Comunidad (ya que Irlanda no es parte). Este texto no intenta sino contrarrestar lo que la Comisión constató<sup>143</sup> (a pesar de la normativa comunitaria e internacional) y es la falta de una legislación uniforme, lo cual facilitarí la clasificación, etiquetado y envasado de las mercancías peligrosas y aliviando la actividad de las personas implicadas. La directiva pone en marcha una acción comunitaria sobre la materia al crear un comité de expertos adjunto a la Comisión para facilitar la reglamentación futura; es decir, esta Directiva mantiene las reglamentaciones nacionales y potencia la aplicación de la normativa internacional (ADR) a la espera de una futura mayor armonización de legislaciones.

Para terminar esta sección deberemos hacer una mención al problema del transporte de residuos, afrontado por el Reglamento (CEE) nº259/93 del Consejo de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y el control de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea (DOCE nºL30, de 6-2-1993), así como a la Directiva 95/50/CE del Consejo, relativa a los procedimientos uniformes de control del transporte de mercancías peigrosas por carretera (DO nºL50, de 17-10-1995).

### ***b) El transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril.***

En España, rige el Código TPF<sup>144</sup> para los transportes de mercancías peligrosas por ferrocarril que siguiendo la legislación internacional sobre la materia, recalca los principios básicos de seguridad aplicable a este tipo de transporte, indicando cantidades máximas a transportar por container, vagón o cisterna, etc.

A nivel internacional, España se adhirió al Acuerdo RID, sobre transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril, publicado en el BOE de 20 de agosto de 1986 y siguientes.

Sin ser obligatorio y para mayor seguridad, RENFE, ha adoptado el sistema de incluir en la carta de porte, las instrucciones necesarias de seguridad para la correcta manipulación de las mercancías peligrosas. En cuanto a las cuestiones relativas a la identificación de las mercancías peligrosas, es invocable los mismos planteamientos que en el transporte por carretera.

---

<sup>142</sup>Directiva 94/55/CE del Consejo de 21 de noviembre de 1994, sobre la aproximación de legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera, publicada en DOCE nºL319, de 12-12-94.

<sup>143</sup>COMISION: El curso futuro... Op. cit. p. 54.



### ***c) Referencia al transporte de mercancías peligrosas en los modos marítimos y aéreos.***

Para dar un tratamiento unitario al sector de las mercancías peligrosas, hacemos esta breve mención a ambos modos sosteniendo que en los transportes marítimos, los riesgos que más preocupan son la explosión e incendio tanto durante el almacenaje, la estiba y desestiba y la colocación de la carga a bordo (lejos de fuentes de calor del buque, en cubierta por las posibles emanaciones tóxicas, etc...). La peculiaridad del sector ha llevado a la construcción de buques especiales llamados quimiqueros. Este tipo de buques rondan las 20 ó 30 mil toneladas de registro bruto (muy inferiores a los dedicados al transporte de mercancías en general y no digamos de los petroleros con especificaciones técnicas en su construcción como el doble casco o la instalación eléctrica ignífuga) y cuyas características técnicas se han plasmado en el Código Internacional para la construcción de buques que transporten productos químicos peligrosos a granel<sup>145</sup>.

La legislación marítimo internacional de mercancías peligrosas se sustenta en el Texto refundido de 1986 sobre el código marítimo internacional de mercancías peligrosas<sup>146</sup>.

En el sector del transporte aéreo, tanto la IATA como la OACI, se han preocupado sobre la cuestión del transporte de mercancías peligrosas por avión, a pesar del escaso movimiento que de éstas se hace en este modo, por el elevado costo de los tráficos aéreos, sin olvidar la dureza de la legislación al respecto que llega incluso a prohibir, bajo cualquier circunstancia, el transporte de determinadas mercancías como el cloro.

Pero sin duda, el aspecto que más preocupa al transporte aéreo de mercancías peligrosas, es el relativo a las normas de homologación de los embalajes.

El interés de la normativa comunitaria en materia de mercancías peligrosas se centra, no tanto como hemos visto con respecto a la normativa internacional o nacional sobre manipulación y transporte de mercancías peligrosas, sino que dejando en un segundo plano el respeto al medio ambiente, intenta evitar el falseamiento de la competencia entre Estados para desprenderse, en el proceso productivo de los materiales tóxicos que abaraten los costos y el control transfronterizo de dichos residuos, mediante la notificación obligatoria de los traslados y el uso de un documento de control, según legislación que se cita<sup>147</sup> y especialmente el Reglamento (CEE) del Consejo nº259/92<sup>148</sup> y en

---

<sup>144</sup>Aprobado mediante R.D. 881/82 de 5 de marzo. BOE del 7 al 24 de mayo y 21 de junio de 1982.

<sup>145</sup>BOE de 11 de abril de 1989, posteriormente modificado parcialmente por enmiendas publicadas en los BOE de 27 y 28 de septiembre y 2 de octubre 1990.

<sup>146</sup>Publicado en el BOE de fecha 27 de octubre de 1988.

<sup>147</sup>Directiva 84/361/CEE del Consejo de 6 de diciembre de 1984, relativa al seguimiento y control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, publicada en JOCE nº L326, de 13-12-84, p.

aplicación del artículo 22 del mismo, la aprobación de la Decisión del Consejo de 1 de febrero de 1993, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad del Convenio para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos (Convenio de Basilea)<sup>149</sup> y, en fase de propuesta, la cualificación profesional de los encargados de prevención de siniestros de las empresas que se dedican a este tipo de transportes.

## **IV.-NORMATIVA RELATIVA A LOS TRANSPORTISTAS.**

### ***1.-PLANTEAMIENTO DEL CAPITULO.***

En el sistema de transporte por carretera y por vía navegable, la Comunidad ha ido elaborando progresivamente un sistema que, de forma nítida, ofrece un marco legal para el acceso a la profesión en estos dos submodos. Las dos normas relativas al transporte por carretera (tanto de mercancías como de viajeros) sirven de marco general donde el transporte por vía navegable queda como asimilado a los anteriores sin perjuicio de sus notas características. Pero la normativa comunitaria sólo se extenderá a las vías fluviales no conectadas con otras, ya que en el caso de que sean vías del Rin, su reglamentación dependerá de la Comisión Central para la navegación en el Rin.

### ***2.- ACCESO A LA PROFESION.***

#### **A) TRANSPORTE POR CARRETERA.**

Dos Directivas de 1974, con sus modificaciones posteriores y su derogación mediante Directiva 96/26/CE del Consejo<sup>150</sup> han puesto en marcha la normativa de acceso a la profesión de transportista

---

31. Dicha Directiva fue complementada por la Directiva 85/469/CEE de la Comisión de 22 de julio de 1985, por la que adapta al progreso técnico la Directiva 84/631/CEE del Consejo, relativa al seguimiento y al control de la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, publicada en JOCE, nº L272, de 12-10-85, p. 1 y por la Directiva 86/121/CEE del Consejo, publicada en DOCE nº L100, de 16-4-86, p. 20. Por su parte, la Directiva 84/361/CEE fue modificada por Directiva 86/279/CEE del Consejo de 12 de Junio de 1986, publicada en DOCE nº L181, de 4-1-86, p. 13. Posteriormente esta Directiva fue adaptada al progreso técnico por otra publicada en DOCE nº L48, de 17-2-87, p. 31.

<sup>148</sup> Reglamento (CEE) del Consejo, relativo al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, publicado en DOCE nº L30 de 6-2-1993.

<sup>149</sup> Publicada en DOCE nº L39, de 16-2-93.

<sup>150</sup> Directiva 74/561/CEE del Consejo de 12 de diciembre de 1974, relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías por carretera en el sector de los transportes nacionales e internacionales, publicada en JOCE nº L338, de 19-11-74 (EE 07, Vol 02, p.20), modificada por la Directiva 80/1178/CEE de 4 de Diciembre de 1980, publicada en JOCE nº L350, de 23-12-80, por la Directiva 85/578/CEE del Consejo de 20 de Diciembre de 1985, publicada en JOCE nº L372, de 31-12-85, por la Directiva 89/438/CEE del Consejo de 21 de junio de

por carretera de mercancías y de viajeros.

La aprobación de estas normas por parte del Consejo pretendían favorecer el ejercicio efectivo de la profesión de transportista y el derecho de establecimiento de los transportistas no residentes, hasta alcanzar los objetivos de la PCT al respecto.

Las dos Directivas de 1974, son obligatorias para todos los transportes, tanto nacionales como internacionales de los países CE, como forma de asegurar una mayor capacitación profesional de los transportistas que propicie una mejora de la calidad del mercado del transporte. En ambas Directivas, se exigen tres condiciones para obtener la capacidad profesional de los transportistas por carretera: honorabilidad, capacidad financiera y capacidad profesional, condiciones que debe cumplir el transportista en tanto que esté dedicado a la actividad del transporte, y que pasamos a analizar a continuación.

El objetivo perseguido por la Directiva 74/562/CEE como de la vigente reglamentación, según la sentencia de 29 de noviembre de 1978 del TJCE, en el as. 21/78 es la introducción de normas comunes para el acceso a la profesión de transportista de viajeros por carretera en el sector de los transportes nacionales e internacionales, para garantizar una mejor cualificación del transportista en interés de los usuarios, de los transportistas y de la economía en su conjunto, dejando según el considerando número catorce de dicha sentencia, en manos de los Estados miembros, un amplio margen de evaluación en cuanto a la honorabilidad exigida a los candidatos al ejercicio de la profesión de transportista por carretera.

Esta Directiva, sin embargo, ha sido objeto de incumplimiento por parte de distintos Estados miembros, aunque tal vez haya sido el caso griego el que ha ido más lejos en cuanto al incumplimiento de la adaptación del derecho interno a la Directiva citada y sus modificaciones

---

1989, publicada en DOCE nº L212 de 22-07-89 y por último, modificada por el Reglamento (CEE) nº 3572/90 del Consejo de 4 de Diciembre de 1990, por el que se modifican, en razón de la unificación alemana, determinados Reglamentos, Directivas y Decisiones en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera, y por vía navegable, publicado en DOCE nº L353, de 17-12-90. La segunda de las normas es la Directiva 74/562/CEE del Consejo de 12 de noviembre de 1974, relativa al acceso a la profesión de transportista de viajeros por carretera en el sector de los transportes nacionales e internacionales, publicada en JOCE nº L308 de 19-11-74 (EE 07, Vol 02, p. 25), modificada por la Directiva 85/578/CEE del Consejo de 20 de diciembre de 1985, publicada en JOCE nº L372, de 31-12-85, por la Directiva 89/438/CEE del Consejo de 21 de junio de 1989, publicada en DOCE nº L212 de 22-07-89 y por último, modificada por el Reglamento (CEE) nº 3572/90 del Consejo de 4 de diciembre de 1990, por el que se modifican, en razón de la unificación alemana, determinados Reglamentos, Directivas y Decisiones en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera, y por vía navegable, publicado en DOCE nº L353, de 17-12-90. La división de Alemania fue tenida en cuenta por los redactores del Tratado en el art. 82, a fin de evitar las desventajas económicas de esa situación. El 3 de octubre de 1990, tras 45 años de división, se consumó la unificación alemana, en base al artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn, que extendió la aplicación de esta, a los antiguos Länder que componían la República Democrática Alemana. Esto ha posibilitado que, tras la unificación, no haya sido necesaria la puesta en marcha del artículo 237 TCEE, es decir, la incorporación de un nuevo Estado. La unificación, ha hecho patente la distinta situación en la que se encuentran los territorios del Este y su dificultad para adecuarse a la nueva situación. La Directiva 96/26/CE fue publicada en el DOCE nº L124, de 23-5-1996.

posteriores<sup>151</sup>.

Del concepto de honorabilidad no se ofrece una definición en ninguna de las dos normas comunitarias, quedando en mano de los Estados los que, a través de su derecho nacional, establezcan los requisitos a cumplir para su presunción:

“Todos los Estados miembros han traducido la condición de honorabilidad por la ausencia de condenas por hechos dependientes del Derecho Penal y que tengan relación en particular con la honestidad en general y la moralidad... La mayoría de los países exigen igualmente la ausencia de condenas por hechos relativos al comportamiento comercial y algunos países citan en particular la ausencia de quiebras”<sup>152</sup>.

Para el caso de que el transportista sea una persona física, la honorabilidad puede ser acreditada, bien por el propio transportista o bien por una tercera persona contratada para el cumplimiento de este requisito, asumiendo la dirección efectiva y permanente de la actividad del transporte.

En el supuesto de que sea una persona jurídica la titular del servicio, una de las personas físicas que dirija efectivamente la empresa de transporte, debe cumplir los requisitos de la honorabilidad y la capacidad profesional.

La capacidad financiera, segundo de los requisitos exigidos, consiste en la disposición de recursos financieros necesarios para garantizar la puesta en marcha y gestión de la empresa<sup>153</sup> y la capacidad profesional, requisito que debe ser cumplido al menos por una de las personas ligadas al ejercicio del transporte y conocedor de unos contenidos mínimos de materias comprendidas en las directivas arriba aludidas, quedando en manos de los Estados la competencia para la comprobación de los conocimientos necesarios, sin perjuicio de la dispensa que, el propio Derecho Comunitario, hace de los vehículos que no rebasen las 3.5 toneladas de carga o cuyo peso total no exceda de las 6 toneladas y para los transportes nacionales que tengan una débil incidencia en el mercado comunitario del transporte. Para aquellos que venían ejerciendo esta actividad, antes de la entrada en vigor de esta norma, se les reconoce de oficio dicha capacidad.

---

<sup>151</sup> Sentencia del TJCE de 18 de enero de 1990, asunto C-287/87 (DOCE nº C35, de 15-2-90).

<sup>152</sup> VAN STAPPEN, J.M.: El acceso a la profesión de transportista de carretera en los países CEE, en España y la Política Común de Transportes. Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Secretaria General Técnica. Madrid, 1986, p. 295-304 ( p. 297).

<sup>153</sup> El TJCE, en su sentencia de 16 de noviembre de 1993, en los asuntos acumulados C-20/93 y C-21/93 ha estimado que la Directiva 74/561/CEE, no entra a conocer de la cuantía de la fianza cuando es ese el sistema adoptado por un Estado miembro para garantizar la capacidad económica.

Tras la aprobación de las Directivas 74/561/CEE<sup>154</sup>, 74/562 y de la posterior, la tarea de reglamentación siguió con la Directiva 77/796/CEE<sup>155</sup>, sobre reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y otros títulos, norma que consideró como prueba suficiente para el acceso al mercado, la presentación de documentos apropiados para ejercer la actividad, siempre que estén expedidos por una autoridad competente del país de origen o procedencia del transportista, debiéndolo reconocer como suficiente el Estado receptor. Esta norma tiene así, como objeto fundamental, asegurar la libertad de establecimiento de los transportistas no nacionales, a los efectos de homologación de título de la actividad, convalidando para ello los requisitos exigidos para el cumplimiento de la actividad del transporte en el marco de las Directivas 74/561 y 562.

Por último, debemos señalar la propuesta de Directiva del Consejo, presentada por la Comisión el 11 de marzo de 1988<sup>156</sup>, en la que se propone la reforma del modelo creado por las Directivas 74/561/CEE y 74/562/CEE y la Directiva 89/438/CEE con sus modificaciones posteriores. Estos documentos, invitan a completar los requisitos objetivos que deben cumplirse para poder acreditar la condición de honorabilidad, capacidad económica y capacidad profesional de los transportistas, amén del establecimiento de la obligación entre los Estados miembros de intercambiarse información sobre los transportistas no residentes en lo relativo a las sanciones cometidas y que puedan suponer la pérdida de la capacidad profesional. Se propone también la reforma de los conocimientos exigidos para obtener la capacitación profesional.

El dictamen del CES sobre esta propuesta de Directiva<sup>157</sup> afirma, al respeto de la propuesta que aprueba cualquier tipo de medida encaminada a la armonización de las cuestiones de competencia y, ante la disparidad entre los Estados CEE de la interpretación de las Directivas comunitarias sobre el acceso a la profesión de los transportistas, debe procederse a una homologación progresista de las mismas.

Con carácter privativo para determinados conductores dedicados al transporte de mercancías, la Directiva 76/914/CEE del Consejo de 16 de diciembre de 1976, norma muy próxima a cuestiones de naturaleza social, limita a mayores de 21 años, la posibilidad de conducir camiones cuyo peso máximo autorizado sea superior a 7.5 toneladas, además de estar en posesión del certificado de aptitud

---

<sup>154</sup>El cumplimiento de esta Directiva es pleno por parte de los Estados miembros, quienes salvo Italia hasta 1990, adoptaron la normativa complementaria. Cfr. Noveno Informe anual de la Comisión al PE sobre la aplicación del Dº Comunitario 1991. DOCE nº C250, p. 36 de 28-9-92.

<sup>155</sup>Directiva 77/796/CEE del Consejo de 12 de diciembre de 1977, relativa al reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados, y otros títulos de transportista de mercancías y transportista de viajeros por carretera y en la que se incluyen medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento de estos transportistas, publicado en JOCE nº L334, de 24-12-77 (EE 07, Vol 02, p. 89), modificada por Directiva 89/438/CEE del Consejo de 21 de Junio de 1989, publicada en DOCE nº L212, de 22-07-89, p.101.

<sup>156</sup>Documento COM (88) 95 final, publicado en DOCE, nº C102, de 16-04-88, p.5.

profesional otorgado por un Estado miembro.

La aplicación de esta Directiva por parte española, fue objeto de la presentación, por un miembro del P.E. de la pregunta escrita nº 1405/91, de 12 de julio de 1991, en la que la Comisión constataba del incumplimiento, hasta esa fecha, de la norma citada o al menos, de la no comunicación a la Comisión, por parte del Gobierno español, de la adopción de las medidas nacionales para su desarrollo. En el mismo sentido, la respuesta a la pregunta escrita nº 1405/91, en septiembre de 1990, la Comisión envió una carta motivada a España por no haber notificado las medidas nacionales de ejecución de la Directiva 89/438/CEE, que modificaba a la Directiva 76/914/CEE.

Ciertos aspectos del acceso al mercado, han sido objeto de controversia, como la dilucidada en la sentencia de 29 de noviembre de 1978<sup>158</sup> en la que el TJCE sostuvo que:

“la introducción de normas comunitarias para el acceso a la profesión de transportista de viajeros por carretera en el sector de los transportes nacionales e internacionales, lo fue para garantizar una mejor cualificación del transportista en interés de los usuarios, de los transportistas y de la economía en su conjunto, lo que se ajusta indiscutiblemente a los objetivos del artículo 75”<sup>159</sup>.

Sobre el requisito de la honorabilidad, se presupondrá ésta a los transportistas que realizaran esta actividad antes del 1 de enero de 1978 y, en el caso de que las autoridades nacionales consideren que se han dejado de cumplir la condición de honorabilidad, deben denegarles la renovación de su licencia de transporte, pero sin que el control relativo a los transportistas contempladas en el apartado uno del artículo cuatro, implique una obligación para éstos últimos de superar pruebas especiales<sup>160</sup>, por lo que las personas que venían desempeñando la profesión de transportista de viajeros por carretera, antes del 1 de enero de 1978, están dispensados de presentar ellos mismos la prueba de que cumplen la condición de honorabilidad exigida en la letra a) del apartado uno del artículo dos de la Directiva 74/562/CEE, sin perjuicio de la competencia de las autoridades nacionales para controlar que dicha condición se cumple en todos los casos.

La reglamentación española sobre el acceso a la profesión de transportista se sustenta sobre la base del artículo 42 de la LOTT, que establece:

“El transporte público por carretera definido en el artículo 62 de esta Ley, así como las actividades auxiliares y complementarias del mismo, únicamente podrán ser llevadas a cabo por personas que

---

<sup>157</sup>Dictamen del CES (88/C318/05), publicado en DOCE nº C318, de 12-12-88, p. 11.

<sup>158</sup>Asunto 21/78, Rec. 1978, p. 2327.

<sup>159</sup>Considerando nº 10, asunto nº 21/78.

<sup>160</sup>Considerando nº 22 y 24, asunto 21/78.

reúnan los siguientes requisitos: a) Tener la nacionalidad española, o bien la de un país extranjero con el que, en virtud de lo dispuesto en los Tratados internacionales suscritos por España, no sea exigible el citado requisito; b) Acreditar las necesarias condiciones de capacitación profesional, honorabilidad y capacidad económica”.

Con referencia al requisito de la nacionalidad, no se ha planteado el supuesto ante tribunales nacionales españoles, conforme a la LOTT, aunque sí con respecto a la antigua normativa. La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1964, siguiendo el contenido del entonces vigente Reglamento (CEE) y Ley de Transportes por Carretera, estableció que ambas normas:

“permiten solicitar y obtener estas concesiones tanto a españoles -personas físicas- como a las entidades españolas -personas jurídicas- y por consiguiente, las sociedades anónimas españolas, tienen capacidad legal para la concesión y explotación de éstas líneas de transporte...”.

Así, tanto legislación y como jurisprudencia, no dejaban lugar a ninguna duda de que para ser titular de una concesión de transportes en España era absolutamente necesaria la nacionalidad española. Las condiciones de carácter personal, conforme a la legislación comunitaria y de la propia LOTT, han variado sustancialmente este planteamiento.

Las condiciones de carácter objetivo (capacitación profesional, honorabilidad y capacitación económica), son requisitos no exigibles, en atención a lo preceptuado por el artículo 33 del ROTT<sup>161</sup> en determinados supuestos, y se reconoce su cumplimiento, según el art. 42.4 del mismo texto legal, por parte de las personas físicas, empresas o entidades individuales o colectivas, nacionales de los demás Estados miembros de la CEE, o constituidas con arreglo a la legislación de otro Estado miembro y establecidas en cualquier otro Estado de la Comunidad, previa constatación de que las mismas cumplen los requisitos establecidos en la legislación comunitaria para dicho reconocimiento. En este sentido, la O.M. de 25 de octubre de 1990<sup>162</sup> desarrolla el ROTT en lo relativo a las condiciones previas para el ejercicio de las actividades de los transportistas, de acuerdo con las Directivas 74/561/CEE y 652, con sus modificaciones. Esta O.M. asegura la no discriminación en razón de la nacionalidad del concesionario, siempre que sea nacional CEE.

---

<sup>161</sup>Art. 33 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por R.D. nº 1211/90 de 28 de septiembre de 1990: " 1.- Para el ejercicio de la actividad de transporte público, tanto de viajeros como de mercancías, excepto cuando se trate de transporte de viajeros realizados en vehículo de turismo o de mercancías realizados en vehículos ligeros, será necesario el cumplimiento de los requisitos de capacitación profesional, capacidad económica y honorabilidad, regulados en los siguientes artículos. Los requisitos de capacitación profesional, honorabilidad y capacidad económica, deberán asimismo ser cumplidos por las personas que realicen las actividades de agencia de transporte de mercancías, transitario y almacenista-distribuidor. 2.-Asimismo, se otorgarán las nuevas autorizaciones correspondientes a vehículos ligeros de ámbito nacional que sean solicitadas siempre que los solicitantes cumplan alguna de las siguientes condiciones: a) Cumplir el requisito de capacitación profesional para el transporte de mercancías con vehículos pesados..."

<sup>162</sup>Orden Ministerial de 25 de octubre de 1990. BOE de 30 de Octubre de 1990.

Los requisitos de capacidad profesional y económica (art. 46 LOTT). podrán ser exigidos en atención a la actividad del transporte que se desarrolle, delegando la LOTT, a una reglamentación posterior y para el caso de las personas físicas, los conocimientos mínimos, su modo de adquisición y el sistema de comprobación por parte de la Administración, de acuerdo con la lista de materias establecidas en las Directivas 74/561 y 562, según las siguientes actividades a desarrollar: interior de mercancías, interior de viajeros, internacional de mercancías, internacional de viajeros, agencia de transporte de mercancías, transitario y almacenista-distribuidor. Para el supuesto de las personas jurídicas, de acuerdo con el ROTT, debemos distinguir: Si se trata de empresas individuales, y la persona es titular de las correspondientes autorizaciones o concesiones administrativas, tendrá reconocida la capacidad profesional para el ejercicio de la actividad de transporte de que se trate. Por el contrario, si se trata de empresas colectivas o individuales cuyo titular no cumple los requisitos de capacitación profesional, al menos una de las personas que realice la dirección efectiva de la empresa titular de las autorizaciones o concesiones administrativas, deberá tener reconocida capacitación profesional.

Ante la escasa reglamentación de la LOTT del aspecto de la capacitación profesional, deberemos comprobar que las normas que la complementan, no conculcan la legalidad comunitaria. De ahí que, esta cuestión, también se planteara en el dictamen de la Comisión 86/537/CEE, en el que la Institución Comunitaria se reserva expresamente el derecho (como lo hiciera también frente al proyecto neerlandés) de dictaminar sobre la conformidad o no de las disposiciones reglamentarias que complementan esa delegación de nuestra ley.

Conviene señalar que, aunque las Directivas comunitarias no prevén la posibilidad de obtener la capacitación profesional por el mero hecho de venir realizando actividades de transportes durante los tres años anteriores a la fecha de 1 de enero de 1986 y ya que hasta la entrada en vigor de la LOTT<sup>163</sup> no se establecía ninguna medida especial, ni ninguna medida en el Acta de Adhesión, podemos concluir que España ha incumplido la legalidad comunitaria en ese período temporal. Sin embargo, el dictamen de la Comisión sobre el proyecto de LOTT no hace ninguna observación al respecto, lo que nos hace pensar que, la Comisión prefirió no actuar contra España, aparentemente por tratarse de una cuestión meramente transitoria.

El aspecto de la honorabilidad, definida en sentido negativo por la LOTT (art. 44 LOTT y 37 ROTT), entiende que el transportista siempre cumple este requisito si no ha sido condenado por sentencia firme por delitos dolosos, con pena igual o superior a prisión menor y en tanto no se haya obtenido la cancelación de antecedentes penales, no haber sido condenado, por sentencia firme, a penas de inhabilitación o suspensión, salvo que se hubieran impuesto como accesorias y la profesión no tuviera relación con el delito cometido, y no haber sido sancionado de forma reiterada por infracciones muy

---

<sup>163</sup> Disposición transitoria primera de LOTT.



graves en materia de transportes, en los términos que reglamentariamente se determinen.

La enumeración de las faltas graves, vienen impuestas en los arts. 140 y 141 del ROTT. Este requisito para el ejercicio de la actividad del transporte, es completamente novedoso en la legislación española, y ante la delegación que las Directivas 74/561/CEE y 562 hacen en los Estados, nos vemos obligados a contemplar de nuevo la ley española, a fin de poder determinar los supuestos que puedan llevar a su pérdida.

La LOTT se limita a señalar los supuestos que implican su pérdida, ampliándolos el ROTT, en su art. 37, a los incumplimientos graves y reiterados de las obligaciones fiscales y de la Seguridad Social.

La capacidad económica consiste en la disponibilidad de los recursos financieros y de los medios materiales necesarios para la puesta en marcha y adecuada gestión de la actividad de que se trate, en los términos que reglamentariamente se determinen (art. 45 LOTT). Esta capacidad económica debe ser entendida de forma variable según las actividades económicas y en atención al transporte a realizar, volumen y ámbito territorial. Para ello, en el ROTT se determinan unas cantidades mínimas de capital y reservas por vehículo y tonelada y, en el caso de las agencias de transporte, el capital social mínimo será de diez millones de PTA.

La Administración española puede comprobar el adecuado estado financiero de las empresas mediante la evaluación de las cuentas anuales, fondos disponibles, etc, pudiendo aceptar como prueba del estado financiero, certificaciones bancarias o de la asociación profesional correspondiente. Como ocurriera con el requisito de capacidad económica, es novedosa en la legislación española.

## **B) TRANSPORTE POR VIA NAVEGABLE.**

El comienzo de la reglamentación comunitaria sobre el acceso de los transportistas por vía navegable, se inicia con la Directiva 87/540/CEE<sup>164</sup>. Esta norma reproduce prácticamente el contenido de la Directiva 74/561/CEE, sobre el acceso al mercado de transporte de mercancías y la Directiva 77/796/CEE, sobre reconocimientos de títulos. El ámbito de aplicación de la Directiva 87/540/CEE, son los transportes por vía navegable de mercancías, tanto nacionales como internacionales, sobre vías fluviales que no estén conectadas con vías internacionales.

A diferencia del tratamiento que el Derecho Comunitario Europeo otorga al transporte por carretera, a los que el transporte por vía navegable está asimilado, sólo se exige el requisito profesional de la capacitación técnica, siendo potestativo de los Estados el reglamentar, en su legislación propia, los

---

<sup>164</sup>Directiva 87/540/CEE del Consejo de 9 de noviembre de 1987, relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías por vía navegable en el sector de los transportes nacionales e internacionales

requisitos de capacidad financiera y honorabilidad.

Para terminar este epígrafe, debemos señalar la propuesta de Directiva del Consejo<sup>165</sup>, con el norte de establecer un título uniforme de patrón de buque que sea válido para todas las vías navegables comunitarias, asegurando el reconocimiento mutuo de títulos entre los Estados miembros, en tanto que no se alcance un acuerdo definitivo sobre la puesta en marcha de una titulación comunitaria.

Por último, señalaremos que el problema de este submodo es la sobre capacidad de transporte, lo que ha llevado a las Instituciones a intentar reducir la oferta de gabarras, sobre todo desde el momento de la unificación alemana, ya que la extinta RDA tenía una considerable flota. España, sin embargo, se ha visto libre de este problema por ser nulo esta forma de transporte.

### ***3.- CONDICIONES DE ADMISION DE LOS TRANSPORTISTAS NO RESIDENTES.***

La admisión de transportistas no residentes, en terminología comunitaria transporte por cabotaje, es el realizado por un transportista no nacional, independientemente del modo utilizado y el objeto (personas o cosas). Así, no podemos hablar de un sistema propiamente intracomunitario, al no discurrir por territorio de dos o más Estados miembros, sino de un transporte nacional en el que se incluye un elemento extranjero, que es el propio transportista.

La cuestión del cabotaje se plantea hoy en el ámbito del Derecho Comunitario en los tres modos del transporte, centrándonos, en el presente epígrafe en el relativo al transporte terrestre.

#### **A) TRANSPORTE POR CARRETERA.**

##### ***a) Transporte de mercancías***

El planteamiento tradicional del cabotaje en la Comunidad fue de no liberalización, quedando sometido al régimen de autorización previa por parte de las autoridades nacionales donde se fuera a prestar el servicio.

Esta situación fue modificada por la aprobación del Reglamento (CEE) nº 4059/89<sup>166</sup>, modificado por el Reglamento (CEE) nº 296/91, conforme al cual, se autorizaba a cualquier transportista de

---

encaminada al reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y otros títulos relativos a dicha profesión, publicada en DOCE nº L322, de 12-11-87, p.20.

<sup>165</sup>Propuesta de Directiva del Consejo, sobre reconocimiento recíproco de los títulos nacionales de patrón de buques de transporte de mercancías en navegación interior COM (88) 171 final, presentado por la Comisión al Consejo el día 21 de abril de 1988, publicado en DOCE nº C120, de 7-05-88, p.7, dictamen del CES en DOCE nº C318, de 12-12-88, p. 18.

mercancías por carretera por cuenta ajena, siempre que esté establecido en el territorio de cualquier Estado miembro, a efectuar "transportes nacionales" de mercancías por cuenta ajena y con carácter temporal en otro Estado miembro, aunque no disponga en éste de una sede u otro establecimiento.

Como acertadamente sostiene CASCALES MORENO<sup>167</sup>:

"la esencia de la regulación del cabotaje se encuentra, dentro de la obligatoriedad de la instauración de una política común de transporte (artículo 74 del Tratado CEE), en los siguientes preceptos del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea: Art. 59: "...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 destinatario de la prestación...". Art. 75 "...para la aplicación de dicha política común de transportes, el Consejo, por unanimidad...establecerá ...las condiciones con arreglo a los cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transporte en un Estado miembro".

Este Reglamento (CEE), es una de las medidas recomendadas por la Comisión en su Libro Blanco para la consecución del mercado único en el campo de los transportes y su aplicación por parte de los Estados y el seguimiento por parte de la Comisión, sigue siendo un objetivo prioritario<sup>168</sup>.

Como su razón fundamental es suprimir las discriminaciones de acceso a los tráficos nacionales de los transportistas no residentes, restricciones incompatibles con el TCEE<sup>169</sup>, se ha establecido un sistema transitorio a través de la implantación de un contingente<sup>170</sup>, válido hasta el 31 de Diciembre de 1992, produciéndose, a partir de esta fecha, la plena liberalización.

---

<sup>166</sup>Reglamento (CEE) nº 4059/89 del Consejo, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes a los transportes nacionales de mercancías por carretera de un Estado miembro, publicado en DOCE nº L390, de 30-12-89, p. 3. Hasta la aprobación de este Reglamento, hubo otros documentos anteriores elaborados por la Comisión como la propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes a los servicios de transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro, presentado por la Comisión al Consejo el 4 de marzo de 1987, publicado en DOCE nº C77, de 24-3-87, p.13, propuesta que fue modificada y propuesta nuevamente al Consejo, según publicación en DOCE nº C301, de 26-1-88 y por Reglamento (CEE) nº 296/91 del Consejo, publicado en DOCE nº L36, de 8-2-91.

<sup>167</sup>CASCALES MORENO, Fernando José: "El transporte de cabotaje por carretera en el ordenamiento jurídico comunitario. Contenido del Reglamento (CEE) nº 4059/89 del Consejo, de 21 de diciembre, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro" en Noticias CEE, nº 77, Año 7, junio 1991, p. 69-72.

<sup>168</sup>COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Medidas nacionales de transposición para la aplicación del Libro Blanco de la Comisión sobre la realización del mercado interior (situación a 30.4.91). Luxemburgo, 1991, p. 176.

<sup>169</sup>Directiva del Consejo de 16 de diciembre de 1991, sobre el reconocimiento recíproco de títulos nacionales de patrón de embarcaciones de transporte de mercancías y pasajeros en navegación interior, publicada en DOCE nº L373, de 31 de diciembre de 1991, p. 29. La propuesta de Directiva del Consejo, sobre reconocimiento de títulos de patrón de embarcaciones en navegación interior, fue presentado por la Comisión al Consejo de 21 de abril de 1988, publicada en DOCE nº C120, de 7-5-88, p. 7.

También se prevé un sistema de salvaguardia temporal, que se pondría en marcha en caso de que el aumento de la actividad del cabotaje perturbe el mercado de transportes, en una zona geográfica de un Estado miembro, mecanismo que se iniciaría a instancia del Estado perjudicado y ante la Comisión.

El cabotaje así, tiene que cumplir la normativa comunitaria y nacional del Estado de acogida, en cuestiones como precios y condiciones de transportes, medidas sociales, medidas fiscales y cualesquiera otras reglamentaciones, en las mismas condiciones que los transportistas nacionales.

El Reglamento (CEE) nº 4059/89 del Consejo, ha sido objeto de una solicitud de anulación, ante el TJCE, en base al art. 173 TCEE por parte del Parlamento Europeo<sup>171</sup>, al entender esta Institución que la aprobación de esa norma se ha hecho de forma bien distinta a la propuesta inicial de la Comisión inicial<sup>172</sup>, mucho más liberalizadora que la aprobada efectivamente por el Consejo y en base a otra segunda propuesta de Reglamento (CEE) de la Comisión<sup>173</sup> de la que no fue oído el PE y que supone una clara limitación al régimen del cabotaje al limitar el número de licencias a 15.000 a repartir entre los Estados miembros y por quedar este submodo de transporte bajo las normas nacionales donde se desarrolla el porte frente a las normas comunitarias específicas. La anulación de dicha norma ha sido consumada mediante sentencia del TJCE de 16 de julio de 1992, aunque se mantienen los efectos de dicho Reglamento (CEE) anulado en tanto se dicte un nuevo Reglamento.

El régimen provisional del cabotaje ha quedado expuesto por los Reglamento (CEE) nº 4059/89 y nº 296/91<sup>174</sup> y actualmente por el Reglamento (CEE) nº3118/94 y Reglamento (CEE) nº3315/94 del Consejo<sup>175</sup> por el que se ha fijado el número de autorizaciones<sup>176</sup> para junio de 1998 en 54.091.

Este modo de transporte está absolutamente liberalizado desde la adopción de Reglamento (CE) nº12/98

### ***b) Transporte de viajeros.***

El transporte de viajeros en cabotaje (realizado por transportistas establecidos en un Estado miembro

---

<sup>170</sup>Inicialmente previsto en 15.000 autorizaciones, de las que 1.350 fueron asignadas a España.

<sup>171</sup>As. C-65/90, DOCE nº C110, de 4-5-90. St. de 16 de julio de 1992.

<sup>172</sup>Propuesta de Reglamento presentada por la Comisión al Consejo el 5 de diciembre de 1985, publicada en JOCE nºC349.

<sup>173</sup>Publicada en DOCE nºC255.

<sup>174</sup>Con el aumento de 846 licencias autorizado por la Comisión (DOCE nºL128, de 14-5-92), el número de autorizaciones, quedó como sigue: Bélgica: 801; Dinamarca: 777; Alemania: 1314; Grecia: 355; España: 831; Francia: 1086; Irlanda: 361; Italia: 1087; Luxemburgo: 373; Países Bajos: 1131; Portugal: 471; R. Unido: 681.

<sup>175</sup>DOCE nºL350, de 31-12-94.

<sup>176</sup>El número de autorizaciones es de 30.000 en 1994; 46.296 en 1995 (; 60.191 para 1996 y 83.206 en 1997.

y autorizado por la legislación comunitaria a ejercer la profesión), podrá ser realizado temporalmente en los transportes internacionales por cuenta ajena, en cualquier Estado miembro, no teniendo en éste sede o establecimiento, ha tenido el siguiente desarrollo:

1.- Hasta el 31 de diciembre de 1985, la libertad de cabotaje quedó limitada a las excursiones (servicios de transporte del mismo vehículo al mismo grupo de personas, a lo largo de todo el trayecto.

2.- Los servicios no regulares, a partir del 1 de enero de 1986.

3.- Los servicios fronterizos, entendiéndose por tales los que efectúa un transportista con sede en la zona fronteriza de un Estado, siempre que estos servicios atiendan al desplazamiento de trabajadores a su lugar de trabajo o entre el domicilio y el centro de enseñanza de estudiantes y que el punto de origen y destino esté en la zona fronteriza de ambos Estados o no rebase los 50 kms. a vuelo de pájaro.

La realización de estos servicios<sup>177</sup>, sin perjuicio de la legislación del Estado de acogida en materia de precios y condiciones de transporte, peso y dimensiones de vehículos, disposiciones especiales de determinados servicios como el transporte escolar, tiempos de conducción y descanso y sistema impositivo y, en cualquier caso, siempre en las mismas condiciones generales que los nacionales.

Para la prestación del servicio de cabotaje, se precisa la autorización previa de las autoridades del Estado receptor, mediante un certificado, que el caso español, será la Dirección General de Transportes Terrestres, quien lo expida. Esta autorización se acreditará mediante certificado de dicho organismo e irá acompañado de documentos de control consistentes en un libro de hojas de ruta.

## **B) TRANSPORTE POR VIA NAVEGABLE.**

Paralelamente a la regulación del cabotaje en el transporte de mercancías, se aprobó un sistema similar para el transporte por vía navegable, con el Reglamento (CEE) del Consejo nº 3921/91<sup>178</sup>, que toma como modelo el sistema de cabotaje de mercancías por carretera, suprimiendo las discriminaciones entre los transportistas e imponiendo, dentro de lo posible, la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales.

---

<sup>177</sup>Reglamento (CEE) nº2454/92 del Consejo de 23 de julio de 1992, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro, publicado en DOCE nº L251, de 29-8-92. Esta norma fue anulada por sentencia de 1 de junio de 1994 (as. C-388/92) según anuncio publicado en DOCE nºC188, de 9-7-94, a pesar de que se mantienen los efectos del mismo en tanto que el Consejo adopte una nueva norma.

<sup>178</sup>Reglamento (CEE) nº 3921 del Consejo de 10 de diciembre de 1991, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías y personas por vías navegables en un Estado miembro, publicado en DOCE nº L373, de 31-12-91

El cabotaje por vía navegable, operativo desde el 1 de enero de 1993, tanto en los tráficos de mercancías como de viajeros, por parte de los transportistas no residentes, con la particularidad de que este sistema no produzca ninguna limitación al Convenio de Mannheim, de acuerdo con el Reglamento (CEE) nº 2919/85 del Consejo de 17 de octubre de 1985, que fija, de forma específica, las condiciones de acceso a la navegación por el Rin.

#### **4.- RECONOCIMIENTO DE TITULOS.**

El reconocimiento de títulos en el transporte terrestre (además del reconocimiento mutuo del carnet de conducir vehículos industriales) está limitado al ámbito de los transportes por vía navegable, establecido en la Directiva 91/672/CEE de 16 de diciembre de 1991<sup>179</sup>. La idea que sostiene esta norma es fomentar la libre navegación en las vías interiores de la Comunidad y como primera medida para alcanzarlo, proceder al reconocimiento de los títulos nacionales de patrón de embarcaciones, con arreglo a los requisitos establecidos en la propia norma.

El impacto de éste reconocimiento recíproco como proceso de liberalización de las vías navegables comunitarias, es prácticamente nulo en el caso español, por el escaso papel que este sector tiene en España, aunque no ocurra así en la zona próxima a las vías fluviales del Rin, donde este tipo de transporte tiene un importante peso específico.

En el transporte por carretera, tanto de mercancías como de pasajeros, no podemos hablar de una normativa exclusiva de reconocimiento de títulos. La Comunidad, ha adoptado el criterio de asegurarse de los conocimientos mínimos de las tripulaciones de camiones y autobuses. De esta manera, en el transporte de mercancías peligrosas por carretera, encontramos la Directiva 89/684/CEE del Consejo de 21 de diciembre de 1989<sup>180</sup>, sobre los conocimientos indispensables para las tripulaciones de vehículos dedicados a estos tráficos, en caso de siniestro o manipulación de las mismas, o bien, otra normativa anterior, la Directiva 76/914/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de

---

<sup>179</sup>Directiva del Consejo de 16 de diciembre de 1991, sobre el reconocimiento recíproco de títulos nacionales de patrón de embarcaciones de transporte de mercancías y pasajeros en navegación interior, publicada en DOCE nº L373, de 31 de diciembre de 1991, p. 29. La propuesta de Directiva del Consejo, sobre reconocimiento de títulos de patrón de embarcaciones en navegación interior, fue presentado por la Comisión al Consejo de 21 de abril de 1988, publicada en DOCE nº C120, de 7-5-88, p. 7.

<sup>180</sup>Publicada en DOCE nº L398, de 30-12-89. Con anterioridad, existía una propuesta de Directiva, presentada por la Comisión al Consejo, el 23 de junio de 1988, publicada en DOCE nº C322, de 15-12-88, p.11. Esta Directiva quedará derogada a partir del 1 de enero de 1997 según lo acordado en Directiva 94/55/CE de 21 de noviembre de 1994, publicada en DOCE nº L319, de 12-12-94 y por Decisión de la Comisión de 2 de diciembre de 1994, fueron excluidos parcialmente de su aplicación el Reino Unido e Irlanda (DOCE nº L317, de 10-12-94).

1976<sup>181</sup>, sobre conocimientos mínimos de las tripulaciones dedicadas al transporte por carretera en general.

## **IV.-EL TRANSPORTE POR FERROCARRIL.**

### ***1.- CONSIDERACIONES INICIALES.***

Todos los Estados miembros deben hacer frente a idénticos problemas políticos y económicos ante sus ferrocarriles nacionales. Los ferrocarriles tradicionalmente han tenido una postura de privilegio<sup>182</sup> en el mercado de transporte de viajeros y mercancías<sup>183</sup>, respecto de los otros modos. Así, en el caso español, RENFE disfrutó desde la aprobación del RD de 22 de febrero de 1922 y hasta la aprobación de la LOTT del derecho de tanteo y del canon de coincidencia de los servicios regulares de viajeros. Sin embargo, VAN HISSENHOVEN<sup>184</sup>, sostiene que:

"la experiencia demuestra que esta protección no ha tenido las repercusiones favorables calculadas. A pesar de esta protección, los ferrocarriles no han escapado a las fluctuaciones de la economía. Se puede afirmar asimismo que esta protección se ha vuelto en contra de los ferrocarriles en la medida en que ha tenido por efecto diferir las reformas indispensables para la adopción del tren a esta evolución".

La legislación española entiende por transporte ferroviario aquel en el que los vehículos utilizados circulan por un camino de rodadura fijo, que les sirve de sustentación y de guiado, constituyendo el

---

<sup>181</sup>Directiva 76/914/CEE del Consejo de 16 de diciembre de 1976, relativa al nivel mínimo de formación de determinados conductores de vehículos de transporte por carretera, publicada en DOCE nº L357, p. 36 (EE, Vol 02, p.52).

<sup>182</sup>A pesar de que todos los sistemas de transportes deben competir, conforme al derecho comunitario, en base a la leal competencia, el Consejo ha adoptado una Resolución (DOCE nºC169, de 5-7-95) en la que se acuerda "privilegiar el desarrollo del ferrocarril en las distancias medias y largas; desplazamiento en grandes centros; entre ciudades; y gran velocidad ferroviaria".

<sup>183</sup>Esta situación de privilegio no prejuzga la escasa captación de cuota del mercado de mercancías, que en caso español, es del 5% del transporte de mercancías. En 1994, RENFE rediseñó su oferta de transporte de mercancías ofreciendo dos nuevos servicios llamados Tren Expreso de Mercancías, con el objetivo doble de aumentar la cuota de participación de mercado y reducir los números rojos de la Unidad de Negocio de cargas que en 1992 ascendió a 13.649 millones PTA.

<sup>184</sup>VAN HISSENHOVEN, M.: El transporte en la CEE. Problemas y posición de la UNICE, en la obra colectiva "La empresa de los transportes en las comunidades europeas". Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Secretaría General Técnica. Madrid, 1982, p. 38.

conjunto camino-vehículo una unidad de explotación<sup>185</sup>.

La actividad económica que propone éste concepto se matiza en el mismo cuerpo legal en el sentido de que engloba dos tipos de ferrocarriles distintos. Así, los ferrocarriles de transporte privado<sup>186</sup>, destinados a realizar transporte por cuenta propia, como complemento de otras actividades principales realizadas por empresas o establecimientos del mismo titular, estando directamente vinculados al adecuado desarrollo de dichas actividades y los ferrocarriles de transporte público, más próximo al objeto de nuestro estudio y que son las que llevan a cabo transporte por cuenta ajena mediante retribución económica<sup>187</sup>, pudiendo las empresas ferroviarias, por causas justificadas y de forma eventual realizar el transporte por carretera en lugar de sus propios medios<sup>188</sup>.

## **2.- EL SISTEMA TARIFARIO.**

El sistema tarifario de los tráficos intracomunitarios de las empresas ferroviarias comunitarias, se sustenta en la Decisión del Consejo de 19 de Julio de 1982<sup>189</sup> en relación con la Decisión 75/327/CEE<sup>190</sup>, que con el fin de implantar en las empresas ferroviarias, criterios económicos de gestión que les evite la dependencia económica de los Estados, para lo cual, necesitan establecer un sistema tarifario, basado en la oferta de precios y condiciones de transporte, que asegure una rentabilidad económica.

La Comisión, se ha encargado de velar por el cumplimiento de los Estados miembros, de la normativa referida a los precios y condiciones del transporte, que se sustenta sobre la presunción de la prohibición de ayudas estatales, salvo que la Comisión las haya autorizado. En este sentido, el TJCE, declaró en el considerando cuarto, del asunto 1/69<sup>191</sup>, que:

“Considerando que el Tratado, al conceder a la Comisión el poder conceder por propia iniciativa o a instancia de un Estado miembro el examen de los precios y condiciones que impliquen elementos de ayuda y al encargarle que, para dicho régimen, tenga especialmente en cuenta las exigencias, necesidades, problemas y efectos enunciados en el apartado dos del artículo 80, confiere a éste un

---

<sup>185</sup>Art. 1, nº1, 3º de LOTT.

<sup>186</sup>Art. 151.3 de la LOTT.

<sup>187</sup>Art. 151.2 de la LOTT.

<sup>188</sup>Art. 225 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, de 28 de Septiembre de 1990.

<sup>189</sup>Decisión 82/529/CEE del Consejo, publicada en DOCE nºL234, de 9-9-82, p. 5.

<sup>190</sup>Decisión 75/327/CEE del Consejo, publicada en JOCE nº L152, de 12-6-75, p. 3.



amplio poder de evaluación, no solo en lo que se refiere a las tarifas que deben autorizarse, sino también en cuanto a las modalidades de la autorización;”

Las tarifas, bien generales o especiales<sup>192</sup> a determinados clientes, siempre serán formadas por encima del coste económico de la prestación y publicadas antes de su aplicación. Por parte de las empresas ferroviarias del Sur de Europa han estudiado recientemente la supresión de un tipo especial de tarifas muy populares conocidas como Inter-Rail, ya que son éstas las que soportan el mayor número de viajeros, lo que les hace escasamente rentable. El PE aprobó una resolución<sup>193</sup> por la que se instaba tanto a las empresas como a los gobiernos que se salvaguardase este sistema especial de tarifas, como mecanismo de integración de Europa.

En el caso español, la política de tarifas responderá al principio de que los productos de RENFE cubran, como mínimo, los gastos de explotación, incluida la amortización y los impuestos exigibles que no graven, en su caso, el beneficio, así como un rendimiento razonable de la inversión neta en activos fijos<sup>194</sup>.

Las tarifas se acuerdan por el Consejo de Administración dentro de los límites que el Gobierno haya establecido<sup>195</sup>. Las tarifas generales deben publicarse con los listados de precios, las clasificaciones de mercancías a aplicar y las condiciones para su aplicación; RENFE tiene la capacidad suficiente<sup>196</sup> para establecer tarifas especiales u ocasionales, fijando al mismo tiempo sus condiciones de aplicación.

Pero en materia tarifaria, la propia LOTT<sup>197</sup> no olvida que la intervención del Gobierno en la fijación de las tarifas ferroviarias queda sometida al cumplimiento de las obligaciones incluidas en los Convenios

---

<sup>191</sup>As. 1/69; Rec. 1969, p. 277.

<sup>192</sup>Cfr. Decisión de la Comisión de 18 de Septiembre de 1991, relativa a la eliminación de las tarifas de ayuda a los ferrocarriles italianos para el transporte de materias a granel y de materiales producidos y transformados en las Islas de Sicilia y Cerdeña (91/523/CEE), publicada en DOCE nºL283, de 11-10-91. En dicha Decisión, se obligaba a la República de Italia modificara la Ley nº887, en la que se institucionalizaba un régimen de ayudas a los precitados transportes, con una reducción del 60%. La Comisión, consideró contraria dicha norma contraria al derecho comunitario ya que no se establecía ningún plazo, se referían exclusivamente al ferrocarril (lo que supone una discriminación respecto de otros modos) y, en general, la vulneración del art. 80.1 TCEE.

<sup>193</sup>Resoluciones B3-1177, 1218, 1219, 1253, 1255 y 1258/92, publicadas en DOCE nºC84, de 2-11-92.

<sup>194</sup>Art. 183 LOTT en relación con el artículo 58 del Estatuto de RENFE.

<sup>195</sup>A partir del 31 de Enero de 1993, RENFE puso en marcha un sistema de fijación libre de tarifas, excluyéndose desde entonces la notificación de las mismas al Consejo de Ministros. Este sistema tarifario, que afecta tanto a los servicios de pasajeros como mercancías, deben estar condicionadas a la rentabilidad del servicio y comenzaron su aplicación, en el transporte de viajeros, a los servicios intercity Madrid-Albacete-Valencia-Castellón. Son además distintas según el tipo de tren e incluso del horario (trenes valle, llano y punta) y se han ido ampliando a todo el tráfico ferroviario español.

<sup>196</sup>Art. 60 Estatuto de RENFE. Anualmente el gobierno autoriza la modificación de las tarifas ferroviarias. Ad exemplum, la OM de 24 de Mayo de 1990, publicada en BOE de 30 de Mayo.

<sup>197</sup>La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, de 31 de Julio de 1987, recibió el dictamen conforme de la Comisión de 6 de noviembre de 1986 (DOCE nº L318, de 3 de noviembre de 1986).

o Tratados Internacionales suscritos por España<sup>198</sup>, sin perjuicio también de las reglas en los artículos 18 y 19 LOTT, precepto que pensaba en nuestros compromisos adquiridos con anterioridad a la promulgación de la LOTT, en concreto, los derivados del Tratado de Roma.

Desde Febrero de 1994, RENFE ha puesto en marcha un nuevo sistema tarifario (similar al utilizado en el AVE), aplicable a los trenes de largo recorrido y en el que las tarifas dependen de la demanda, distinguiéndose entre trenes punta, llano y valle. RENFE cree que con este sistema tarifario, se reducirá en 2.000 millones PTA. el déficit de explotación en este área.

### **3.- LA CONTABILIDAD DE LAS EMPRESAS FERROVIARIAS.**

La cuestión de la contabilidad de las empresas ferroviarias se plantean otras que encierran, en último término, los graves problemas de éstas compañías y que son, entre otros, los derivados del servicio público que tienen las compañías del transporte y especialmente las ferroviarias, es decir, la obligación impuesta por los Estados de ofrecer servicios de transporte que, sin rentabilidad económica, los justifica un fin social.

Por la prestación de este servicio, las empresas reciben una compensación del Estado que en muchos casos, ha servido no ya como contraprestación de esta carga, sino como modo de aliviar los déficits crónicos de las compañías ferroviarias. Así frente a éste núcleo central, se derivarían otras cuestiones como la normalización de cuentas que también serán abordadas.

Las compensaciones de los Estados a las compañías ferroviarias por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público, quedó regulado por el Reglamento (CEE) nº 1192/69 del Consejo de 26 de Junio de 1969<sup>199</sup> modificado por Reglamento (CEE) nº 1893/91, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias. Esta norma, siguiendo el espíritu del TCEE de asegurar una competencia leal, pone en marcha un sistema que garantice éste mediante la eliminación de las desigualdades debidas a la imposición de cargas o a la concesión de ventajas por parte de los poderes públicos, a las empresas ferroviarias y que, en consecuencia, falseen sustancialmente las condiciones de competencia<sup>200</sup>.

Además, se establece el principio de la supresión de las obligaciones de servicio público y su

---

<sup>198</sup>Art. 138.1 LOTT.

<sup>199</sup>Publicado en JOCE nº L156, de 28-6-69, p.8 (EE 07, Vol 01, p.137), modificado por el Reglamento (CEE) nº 3572/90 de 4 de diciembre de 1990, por el que se modifican, en razón de la unificación alemana, determinados Reglamentos, Directivas y Decisiones, en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, publicado en DOCE nº L353, de 17 de diciembre de 1990 (aplicabilidad del Reglamento (CEE) nº 1192/69 al territorio de la ex-RDA a partir del 1 de enero de 1993) y por Reglamento nº 1893/91, de 29 de junio de 1991, publicado en DOCE nº L169, de 29-6-91.

sustitución, cuando el interés público lo justifique, el mantenimiento de los servicios de transporte, mediante contratos-programas firmados entre las empresas concesionarias y las autoridades nacionales. La eliminación de desigualdades queda referida a los modos terrestres del transporte (ferrocarril, carretera y vía navegable), sobre la base de establecer las compensaciones financieras, que las empresas ferroviarias, deben obtener si estuvieran en el mismo plano que los otros subsectores, o en otros términos, abordar la normalización de cuentas sobre todas las situaciones con excepción de las obligaciones del servicio público<sup>201</sup> y de las disparidades que se presentan sobre la imputación de los costes de infraestructuras en los tres modos, para lo cual, se establece en este Reglamento, unos principios de cálculo de las cargas o de las ventajas concedidas por los entes públicos, a las compañías ferroviarias.

A tal fin y para una correcta aplicación del Reglamento y una mejor información, los ingresos que las compañías ferroviarias reciban de los Presupuestos Generales del Estado, deberán presentarse en sus balances en un anexo, no siendo aplicable, en estas condiciones, el contenido del artículo 93.3 TCEE<sup>202</sup>.

Se establecen tres tipos de normalizaciones: la normalización propia entre otras obligaciones que corresponden al Estado (como pensiones por jubilación) o dotaciones para infraestructura (como la supresión de pasos a nivel); las de naturaleza transitoria y a extinguir desde la entrada en vigor del Reglamento (como son, por ejemplo, las mejoras artificiales en las retribuciones) y, por último, las optativas (como sostener plantillas por encima de las necesidades reales de la compañía), situación muy habitual en el pasado y que tiende a desaparecer por la considerable carga económica que supone los costes de personal para cualquier empresa.

La segunda intervención comunitaria sobre las cuentas del ferrocarril vino con la Decisión 75/327/CEE del Consejo de 20 de mayo de 1975<sup>203</sup>, relativa al saneamiento de la situación de las empresas de ferrocarriles y a la armonización de las normas que rigen relaciones financieras entre estas empresas y los Estados.

---

<sup>200</sup>Primer considerando del Reglamento (CEE) nº 1192/69.

<sup>201</sup>Reglamento (CEE) nº 1191/69.

<sup>202</sup>Art. 93.3 TCEE: "La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerase que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 92, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.

<sup>203</sup>Decisión 75/327/CEE del Consejo, de 20 de mayo de 1975, publicada en JOCE nº L152, de 12-6-75, p. 3, modificado por el Reglamento (CEE) nº 3572/90 de 4 de diciembre de 1990, por el que se modifican, en razón de la unificación alemana, determinados Reglamentos, Directivas y Decisiones, en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, publicado en DOCE nº L353, de 17 de diciembre de 1990 (aplicabilidad del Reglamento nº 1192/69 al territorio de la ex-RDA a partir del 1 de enero de 1993).

Como la norma anterior, ésta afecta exclusivamente a las empresas nacionales de ferrocarriles y les garantiza la autonomía de gestión para alcanzar el equilibrio financiero, para lo cual, estas empresas deben firmar un contrato-programa entre cada una de ellas y el Estado nacional, de tal forma que se determinen, a los efectos que nos ocupa, las devoluciones de los Estados a las compañías ferroviarias, la participación de aquellas en el pago de las nuevas infraestructuras ferroviarias y la libertad por parte de las compañías para fijar las tarifas por el uso del transporte y con arreglo al ordenamiento jurídico vigente en cada Estado. Estos fines tratan de conseguir el equilibrio financiero de las compañías ferroviarias lo que favorecería la situación del mercado de los transportes.

Otras normas como el Reglamento (CEE) nº 2830/77 del Consejo<sup>204</sup> de 12 de diciembre de 1977, relativo a las medidas necesarias para hacer comparables la contabilidad y las cuentas anuales de las empresas ferroviarias, siendo su objeto contribuir a la transparencia de los resultados financieros de éstas y regularizar las intervenciones financieras de los Estados, determinándose parámetros para la realización del balance, de la cuenta de pérdidas y ganancias y de las desviaciones que en su caso se presenten sobre las cuentas inicialmente previstas, quedando la Comisión facultada para pedir aclaraciones respecto de éstas desviaciones. En sentido contrario, también es posible que las empresas nacionales reciban ayudas extraordinarias de los Estados, previa autorización de la Comisión, como lo prueba el dictamen conforme nº 29/91, de un préstamo al TAV Norte francés<sup>205</sup>.

Para el caso Español y en relación con lo indicado en este epígrafe, señalaremos que el artículo 182.1 LOTT establece que corresponde a RENFE la gestión del servicio ferroviario sobre la base del equilibrio económico financiero de la explotación. A dicho efecto, RENFE presentará anualmente al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, para su elevación al Gobierno, conforme a lo previsto en la Ley General Presupuestaria, los presupuestos de explotación y capital, así como, los correspondientes programas de actuación, inversiones, y financiación y la liquidación y balance del ejercicio anterior.

Sobre el régimen de subvenciones, el art. 182.2 LOTT distingue dos tipos: una específica y otra compensatoria del déficit de explotación. La subvención específica está destinada a los gastos de normalización de cuentas y para compensar por el cumplimiento de las obligaciones inherentes a las

---

<sup>204</sup>Reglamento (CEE) nº 2830/77 del Consejo, de 12 de febrero de 1977, publicado en JOCE nº L334, de 24-12-77, p.13 (EE 07, Vol 02, p.80). En este mismo sentido, también se aprobó el Reglamento (CEE) nº 2183/78 del Consejo, relativo al establecimiento de principios uniformes para el cálculo de los costes de las empresas de ferrocarril, publicado en DOCE nº L258, de 21-9-78, p. 1, completado por Reglamento (CEE) nº 2116/78 de la Comisión de 7 de septiembre de 1978, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2598/70, publicado en JOCE nº L246, de 8-9-78. Los Reglamentos nº 2830 y nº 2183 quedaron modificados por el Reglamento (CEE) nº 3572/90 de 4 de diciembre de 1990, por el que se modifican, en razón de la unificación alemana, determinados Reglamentos, Directivas y Decisiones, en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, publicado en DOCE nº L353, de 17 de diciembre de 1990 (aplicabilidad del Reglamento (CEE) nº 1192/69 al territorio de la ex-RDA a partir del 1 de enero de 1993).

<sup>205</sup>DOCE 91/C307/22.

obligaciones de servicio público. Estas subvenciones se llevan a cabo conforme a lo previsto en el contrato-programa y las directrices del Gobierno tendentes a asegurar la gestión.

El régimen financiero de RENFE viene regulado por los arts. 14 a 24 de LOTT, así como en otra normativa propia<sup>206</sup>, en los que se reconoce la obligación de que RENFE adapte su contabilidad a los usos de comercio que permitan un conocimiento efectivo de sus actividades y de sus costes generales. El Estado se compromete a conceder a RENFE<sup>207</sup> una subvención compensatoria por la insuficiencia económica de la explotación y otra específica por los gastos que figuren incluidos en la normalización de cuentas y en las inherentes al cumplimiento de las obligaciones de servicio público<sup>208</sup>, lo cual se realizará de acuerdo con las prestaciones de los contratos-programas formalizados y de acuerdo con las directrices del Gobierno tendentes a asegurar la gestión eficaz de la compañía.

En cualquier caso, los precios deben determinarse por las mismas empresas y en base a criterios económicos<sup>209</sup>. El Contrato-Programa del Estado-RENFE 1988-1991<sup>210</sup>, estableció al respecto, en su cláusula 9ª, el compromiso de RENFE de optimizar su cuenta de resultados, de tal manera que los servicios de viajeros de superior calidad (coches-cama y primeras clases en trenes diversos) tiendan progresivamente a cubrir sus costes.

RENFE recibió en 1992 del Estado 227.883 millones PTA. en concepto de pago de servicio público y subvención, mientras que ingresó 341.511 millones PTA. Para 1993, las previsiones del Estado fue destinar 278.000 millones PTA. para financiación de su déficit, de los que 170.000 estuvieron destinados a cubrir el déficit de explotación, en tanto que éste ascendió a 370.000 millones PTA. en

---

<sup>206</sup>Estatuto de RENFE, arts. 70 y sig, aprobado por Decreto 2170/1964, de 23 de julio. Este Estatuto fue derogado por el actualmente vigente aprobado por Real Decreto de 28 de enero de 1994 (BOE nº 121).

<sup>207</sup>En la misma situación se encuentra FEVE. Mediante Ley 5/1994 (BOE 15 de abril de 1994), se concede un crédito extraordinario de 10.475.298.000 ptas. para compensar los déficit de explotación correspondiente a los ejercicios de 1989 y 1990.

<sup>208</sup>RENFE recibió por este concepto en 1994 la cantidad de 38.155 millones PTA.

<sup>209</sup>Decisión 82/529/CEE del Consejo de 19 de julio de 1972, relativa a la formación de precios para los transportes de mercancías por ferrocarril, publicado en JOCE nº L234, de 9-8-82, p. 5 y por Decisión 83/418/CEE del Consejo de 25 de julio de 1983, relativa a la autonomía comercial de los ferrocarriles en la gestión de sus tráficos internacionales de viajeros y mercancías, publicado en JOCE nº L237, de 26-8-83. Ambas Decisiones fueron modificados por el Reglamento (CEE) nº 3572/90 de 4 de diciembre de 1990, por el que se modifican, en razón de la unificación alemana, determinados Reglamentos, Directivas y Decisiones, en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable, publicado en DOCE nº L353, de 17 de diciembre de 1990 (aplicabilidad del Reglamento (CEE) nº 1192/69 al territorio de la ex-RDA a partir del 1 de enero de 1993).

<sup>210</sup>Este contrato-programa tuvo que ser prorrogado hasta finales de 1994 ante la falta de acuerdo entre ambas instituciones. El nuevo contrato fue firmada el 27 de octubre de 1994. En el nuevo contrato-programa, no se habla de subvenciones, sino de las obligaciones contractuales que las dos partes establecen, para fomentar la utilización del uso del tren, en su condición de transporte colectivo, donde su explotación suponga un valor añadido y responda a una auténtica necesidad de los ciudadanos.

1994, ya que la deuda acumulada de RENFE es de 1.4 billones PTA<sup>211</sup>. Las ayudas estatales pedidas por RENFE para los años 1994-99 son de 1.4 billones PTA, de los que en 1994 ha conseguido 280.000 millones PTA.

Por parte de la compañía, se confía reducir estos números rojos reduciendo trenes regionales<sup>212</sup> (lo cual es inaceptable por las CC.AA. afectadas, aunque RENFE no se opone a continuar con dichos servicios si se articula alguna forma de cofinanciación) y de largo recorrido que no alcancen a cubrir los gastos generales de explotación (las únicas líneas próximas a la rentabilidad económica son las de cercanías y el AVE) y reduciendo su plantilla (de los 130.000 empleados de los años setenta, hasta los 41.000 que pretende en 1999), mal repartidos geográficamente y con una escasa productividad, con bajas incentivadas (5.500 en 1992 y la puesta en marcha del Plan 1994-1998, para reducir en 10.000 el número de trabajadores, para intentar conseguir que las pérdidas de la compañía no superen a las subvenciones públicas) y jubilaciones anticipadas, reduciendo 4.000 kms. de tendidos obsoletos y con las plusvalías que se generen de la remodelación de la Estación de Chamartín, según la adjudicación hecha al grupo Argentaria, en Octubre de 1993, para la construcción de 5.000 viviendas, proyecto todavía no ejecutado por problemas de exceso de edificabilidad con el Ayuntamiento de Madrid.

Pero esta situación financieramente crítica de RENFE, no es excepcional, sino que es común a todas las compañías ferroviarias europeas. Así, por ejemplo, en 1992, la Deutsche Bundesbahn (DB), ferrocarriles de la Alemania Federal perdió 8.600 millones de marcos y la Deutsche Reichsbahn, su equivalente en la extinta República Democrática perdió 6.200 millones; esto supone 1 billón PTA de deuda total entre las dos en dicho ejercicio. O bien la situación de la francesa SNCF que ha obligado a su personal a hacer varias huelgas en Noviembre de 1995 a fin de reivindicar una solución de futuro para la compañía.

#### **4.- LA POLITICA FERROVIARIA COMUNITARIA.**

La creación de una política ferroviaria comunitaria, se planteó, por primera vez con la Resolución del

---

<sup>211</sup>Esta deuda no imputable exclusivamente a RENFE ya que 599.453 millones PTA en 1994, son atribuibles a la llamada "deuda histórica" que el Estado reconoce tener con la compañía y que nace de la construcción y mantenimiento de las infraestructuras. En 1994, el MOPT aportó 50.092 millones para el pago de los intereses de esta deuda, comprometiéndose asimismo a aportar, por este concepto 110.000 millones hasta 1998, aunque por otra parte el MOPT renuncia al pago de la deuda de RENFE, ni tan siquiera de la histórica.

<sup>212</sup>El 1 de enero de 1995, RENFE suprimió 44 servicios regionales y de largo recorrido y dejó otros 14 de en suspenso, lo que supondrá a la compañía un ahorro de 2.600 millones. Las CC.AA. más afectadas son Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Extremadura y Andalucía. Solamente con la financiación de éstas, dichos servicios volverán a la operatividad.

Consejo de 7 de diciembre de 1970<sup>213</sup>, sobre la base de que las empresas ferroviarias de la Comunidad están controladas por los Estados miembros y gozan de un margen relativo de autonomía<sup>214</sup>, que ha propiciado, en algún caso, cierta colaboración entre ellas<sup>215</sup>, para asegurar el tráfico internacional.

Para la realización del mercado común de 1970, el Consejo, promulgó esta norma a fin de aumentar los cauces de colaboración existentes hasta el momento entre las empresas ferroviarias, en el aspecto técnico (standarización del material rodante y búsqueda de soluciones técnicas uniformes para ahorrar costes), comercial y de explotación (puesta en marcha de acciones comunes entre las empresas ferroviarias, utilización recíproca de vagones, desarrollo del transporte combinado, etc.).

Estos planteamientos se han visto reforzados con la aprobación de la Directiva 91/440/CEE<sup>216</sup> que pretende establecer, en palabras de la Comisión<sup>217</sup>:

“unas relaciones más transparentes entre los ferrocarriles y los poderes públicos y asegurar la independencia financiera, administrativa, económica y contable de las compañías ferroviarias. Dispone, en particular, el saneamiento de la situación financiera de estas compañías y la separación

---

<sup>213</sup>Resolución del Consejo de 7-12-70, relativa a la cooperación entre empresas de ferrocarril, publicada en JOCE nº C5, de 19-1-71, p. 1 (EE 07, Vol 01, p.166). Como continuación a esta norma, la Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1981, referente a la política ferroviaria en la Comunidad, publicada en JOCE nº C157, de 22-6-82, p.1 (EE 07, Vol 03, p.40). Según ha recordado la Resolución del Consejo de 19 de junio de 1995 (DOCE nº C169, de 5-7-95), la política ferroviaria comunitaria quedó definida por la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre desarrollo de los ferrocarriles comunitarios.

<sup>214</sup>A mayor abundamiento de la reafirmación de la autonomía de las empresas ferroviarias, el Consejo aprobó la Decisión 83/418/CEE, relativa a la autonomía comercial de los ferrocarriles en la gestión de sus tráficos internacionales de viajeros y de equipajes, publicado en JOCE nº L237, de 28-8-83, p.32 (EE 07, Vol. 03, p.172).

<sup>215</sup>El fomento de la colaboración entre las empresas nacionales ferroviarias, se intentó con la aprobación de la Recomendación 84/646/CEE del Consejo, de 19-12-84, sobre intensificación de la cooperación entre las empresas de ferrocarriles nacionales de los Estados miembros en el tráfico internacional de viajeros y mercancías, publicado en JOCE nº L333, de 21-12-84, p.63 (EE 07, Vol. 03, p.220). De la lectura de esta Recomendación, entendemos que la autonomía de gestión posibilita a estas empresas, la puesta en marcha de mecanismos suficientes para mejorar la oferta de transporte internacional de viajeros y mercancías, con la creación bilateral o multilateral de equipos de marketing y campañas de publicidad comunes, con intercambio de información para priorizar los tráficos más rentables y la conclusión de acuerdos, que posibiliten la eliminación de trabas en frontera, los dobles controles administrativos y la supresión de formalidades. A mayor abundamiento, la Recomendación aludida prevé actuaciones especiales para transporte de viajeros y el de mercancías.

<sup>216</sup>DOCE nº L237, de 24-8-91. La Comisión ha presentado una propuesta de Directiva (DOCE nº C321, de 1-12-95), modificando éste texto, en el que se reafirma la libre prestación de servicios en el sistema ferroviario comunitario, así como el libre acceso al tráfico de las agrupaciones internacionales y el derecho de tránsito en igualdad de condiciones con las empresas nacionales; esta normativa fue aprobada en 1995 y su análisis se hace en el presente capítulo.

<sup>217</sup>COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: XXV Informe general sobre la actividad de las Comunidades Europeas 1991. Bruselas, 1992, p. 243.

contable entre las actividades relacionadas con las infraestructuras y las actividades relacionadas con la explotación”.

Prevé también, en otro orden de cosas, que se otorgue a las asociaciones internacionales de compañías ferroviarias comunitarias el derecho al acceso y de tránsito por la redes de los Estados miembros en los que están radicadas las compañías que las constituyen, así como el derecho de tránsito por los demás Estados miembros para la prestación de servicios de transporte internacionales.

Los principios que fundamentan la política ferroviaria de la Comunidad, son:

- 1.- Protección del medio ambiente, mediante el uso, cuando es posible, de fuentes alternativas al petróleo.
- 2.- Eliminación de las distorsiones a la leal competencia entre las empresas que transportan por ferrocarril, tanto de mercancías como pasajeros.
- 3.- Adaptación de la organización, infraestructura y equipamiento de los ferrocarriles para que puedan cumplir las necesidades de la economía y de la población.
- 4.- Autonomía financiera de las empresas ferroviarias con limitación de las aportaciones económicas de los Estados.
- 5.- Cooperación entre las empresas ferroviarias nacionales para lograr un mejor y más barato transporte internacional por ferrocarril<sup>218</sup>.

Por parte del Consejo, se han fijado recientemente<sup>219</sup> los pilares que deben sustentar la política ferroviaria comunitaria en:

- 1.-la organización del mercado del transporte ferroviario.
- 2.-las infraestructuras de la red transeuropea de transporte.
- 3.-la interoperabilidad de la red europea de trenes, en particular de alta velocidad, mediante la armonización técnica, sin perjuicio de los casos de las redes no conectadas<sup>220</sup>.

Como última consideración sobre la política ferroviaria de la Comunidad, debemos hacer una mención

---

<sup>218</sup>En este sentido, cfr. la Resolución del Consejo de 7 de diciembre de 1970, relativa a la cooperación entre empresas de ferrocarriles, publicado en DOCE nº C5, de 19-1-71, p. 1 (EE 07, Vol 01, p. 166) y la Recomendación 84/646/CEE de 19 de Diciembre de 1984, sobre intensificación de cooperación entre empresas de ferrocarriles, publicado en JOCE nº L333, de 21-12-84, p. 63 (EE 07, Vol 03, p. 220).

<sup>219</sup>Resolución del Consejo de 19 de junio de 1995, sobre el desarrollo del transporte ferroviario y del transporte combinado, publicada en DOCE nºC169, de 5-7-95.



al problema de las infraestructuras ferroviarias comunitarias, especialmente al planteamiento de la Red de Alta Velocidad propuesta por las Instituciones Comunitarias<sup>221</sup>.

La planificación y financiación de las infraestructuras de los ferrocarriles es una cuestión en la que las intervenciones estatales en materia de transporte se hacen muy patentes, siendo un propósito de la Comisión que ésta intervención estatal vaya paulatinamente decreciendo hasta desaparecer, lo cual parece sin perjuicio de los casos de las redes no conectadas<sup>222</sup>.

Como última consideración sobre la política ferroviaria de la Comunidad, debemos hacer una mención al problema de las infraestructuras ferroviarias comunitarias, especialmente al planteamiento de la Red de Alta Velocidad propuesta por las Instituciones Comunitarias<sup>223</sup>.

La planificación y financiación de las infraestructuras de los ferrocarriles es una cuestión en la que las intervenciones estatales en materia de transporte se hacen muy patentes, siendo un propósito de la Comisión que ésta intervención estatal vaya paulatinamente decreciendo hasta desaparecer, lo cual parece lejano.

Los Estados miembros son reacios a ceder el uso de la competencia de decidir cuando y cuanto debe invertirse en infraestructuras ferroviarias, de ahí que la Comisión, conociendo este punto de vista, haya sido especialmente cauta a la hora de proponer actuaciones concretas.

## **5.- LA "ALTA VELOCIDAD".**

Las líneas de alta velocidad ferroviaria, nacen en Japón con la puesta en servicio del tren "Shinkasen" que ha transportado hasta la fecha 6.650 millones de pasajeros, sobre un tendido actual de 1.803 kms. y que entró en funcionamiento en 1964, entre Tokio y Osaka, con alimentación eléctrica de 25.000 Voltios y 50 Hercios, que mantenía una velocidad punta, al inicio de su explotación comercial,

---

<sup>220</sup>Existe una propuesta de Directiva del Consejo relativa a la interoperabilidad de la red europea de alta velocidad y en la que empieza a plantearse como una necesidad el principio de armonización técnica que consiste en unificar o compatibilizar los anchos de vías, gálibos, mecanismos de frenado, etc.

<sup>221</sup>Cfr. la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo, presentada el 1 de Diciembre de 1989, sobre la creación de una red europea de alta velocidad; dictamen conforme nº 1/89 del Consejo de 13 de Febrero de 1989, sobre la cofinanciación comunitaria de la construcción de una línea de tren de gran velocidad París-Hendaya, publicado en DOCE nº C53, de 2-3-89 y Resolución del Consejo de 22 de Enero de 1990, sobre las redes transeuropeas, publicado en DOCE de 6-2-90, p. 8.

<sup>222</sup>Existe una propuesta de Directiva del Consejo relativa a la interoperabilidad de la red europea de alta velocidad y en la que empieza a plantearse como una necesidad el principio de armonización técnica que consiste en unificar o compatibilizar los anchos de vías, gálibos, mecanismos de frenado, etc.

<sup>223</sup>Cfr. la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo, presentada el 1 de Diciembre de 1989, sobre la creación de una red europea de alta velocidad; dictamen conforme nº 1/89 del Consejo de 13 de Febrero de 1989, sobre la cofinanciación comunitaria de la construcción de una línea de tren de gran velocidad París-

de 210 km/h. En 1975, se amplió ésta línea hasta Hakata y en 1982 se crearon dos nuevas líneas que unen Tokio con Morioka y Niigata. Además, Japón está estudiando la sustitución del ya tradicional "Shinkasen" por el prototipo "Start 21" que mantendrá velocidades comerciales en torno a los 430 kms/h.

El PE planteó, por primera vez en Europa, la cuestión de la puesta en marcha de líneas de Alta Velocidad, con la Propuesta de Directiva de 12 de Diciembre de 1989<sup>224</sup> y el Reglamento (CEE) nº3359 del Consejo<sup>225</sup> que tomando como base el informe técnico de la Comisión "Hacia una red europea de trenes de gran velocidad"<sup>226</sup> y la propuesta de Decisión del Consejo, sobre financiación de las grandes infraestructuras<sup>227</sup>, y ante la decisión generalizada de muchos de los Estados (Italia, Francia, G. Bretaña, Alemania y España) de adaptar parte de su tendido ferroviario para que los trenes puedan circular a velocidades elevadas. El PE planteó que, dichas adaptaciones, fueran compatibles entre sí, a fin de asegurar una mayor integración de los sistemas ferroviarios de los países miembros, desarrollando líneas de alta velocidad como forma de asegurar una mayor integración de las zonas periféricas de la comunidad con el centro<sup>228</sup>.

Al mismo tiempo, se presentó también en este documento del Parlamento, la aplicación de nuevas tecnologías a los sistemas de alta velocidad (como la utilización de la sustentación magnética como forma de tracción, solución hoy descartada por falta de rentabilidad), o la definición de un programa de acciones de interés comunitario<sup>229</sup> que gozarán de apoyo directo o indirecto financiero de la Comunidad<sup>230</sup>.

---

Hendaya, publicado en DOCE nº C53, de 2-3-89 y Resolución del Consejo de 22 de Enero de 1990, sobre las redes transeuropeas, publicado en DOCE de 6-2-90, p. 8.

<sup>224</sup>Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo de 1 de diciembre de 1989, publicada en DOCE nº C53, de 2-3-89.

<sup>225</sup>Reglamento (CEE) nº3359 del Consejo, de 20 de noviembre de 1990, publicado en DOCE nºL326, de 24-11-1990.

<sup>226</sup>COM (86) 347 final.

<sup>227</sup>COM (86) 340 final.

<sup>228</sup>En el caso de Portugal, por su situación geográfica, para el desarrollo futuro del tendido de alta velocidad previsto Oporto-Lisboa, con enlace con el tendido español, propició, entre otras, la pregunta escrita nº 1069/91 a la Comisión de las Comunidades Europeas (29 de mayo de 1991), DOCE nº C327/10, de 16-12-91, sobre el extremo de la postura española de aceptar sin reservas el esquema guía propuesto de trenes de alta velocidad en el que figura la conexión Madrid-Barcelona-La Jonquera-Perpiñán, el gobierno portugués ha aceptado la conexión Madrid-Empalme-Lisboa/Oporto. La postura de la Comisión al respecto es dar prioridad a la conexión de la línea Oporto-Lisboa con las líneas españolas.

<sup>229</sup>De los proyectos propuestos por el Parlamento señalaremos el túnel bajo el Canal de la Mancha, el proyecto París-Bruselas-Lieja-Londres-Amsterdam-Colonia, el proyecto Amsterdam-Milán, el proyecto París-Madrid-Lisboa, los proyectos de nuevos túneles en Brennero, Spluga y San Gottardo y los proyectos de conexión de Grecia con el resto de la Comunidad a través de los territorios yugoslavos y austríacos.

<sup>230</sup>Como ejemplo tendríamos el Dictamen conforme nº 1/89 emitido por el Consejo, con arreglo al párrafo 2 del art. 54 TCECA, con vistas a la cofinanciación de la construcción de una nueva línea que permitir la puesta en

Pero la auténtica preocupación del Consejo por la alta velocidad no llegará sino hasta la aprobación de la Resolución del Consejo de 22 de Enero de 1990, sobre las redes transeuropeas<sup>231</sup> y en la que se declara, como intención de este organismo, conceder especial prioridad a la interconexión de las redes transeuropeas de las infraestructuras del transporte, invitando a la Comisión para que le presente un programa de trabajo y propuestas adecuadas para la realización de este objetivo y que será objeto de estudio en el capítulo específico.

En Europa a nivel de actuación nacional, el primer plan de una línea de alta velocidad surge con los primeros estudios para la ampliación de la capacidad de carga en la línea París-Lyon. Tras diversos estudios realizados por la SNCF comenzaron los trabajos sobre el terreno en 1974, completándose los 425 Kms. en 1981. La velocidad comercial del TGV Sudeste es de 270 Kms/h.(aunque se ha alcanzado velocidades experimentales superiores a los 380 Kms/h). Con un índice de ocupación del 68%, ha llevado al éxito financiero de la inversión de los 14.865,2 millones de Francos Franceses de 1985 (líneas + trenes), previéndose el pago total de la inversión en el ejercicio presupuestario de 1992. A continuación, el 1984, se comenzaron las obras del TGV-Atlántico, con un diseño en "Y", con un total de 280 Kms construidos, con un sector común de 124 Kms. desde Fontenay-aux-Roses hasta Courtalain y desde esta ciudad, arrancan los dos ramales con destino a Le Mans una, y, la otra, dirección a Tours. Este nuevo tendido, ha procurado la mejora del material rodante (coeficiente de penetración aerodinámica, mayor confortabilidad de los trenes, etc.), así como mejoras importantes en la construcción civil, incluido en los estudios de impacto medio ambiental<sup>232</sup>.

En Italia, en 1968 fue aprobado la construcción de la Direttissima, que une las ciudades de Roma y Florencia. Esta línea es apta para el transporte tanto de mercancías como de pasajeros. Además desde 1986 funcionan en distintas rutas los trenes Super-pendolino que alcanzan una velocidad de 250 Kms/h. Por último, se han adjudicado para su construcción las líneas Milán-Nápoles y Turín-Venecia<sup>233</sup>.

Por parte Alemana, y con el objetivo del año 2000, el ICE, se caracteriza por dos ejes principales orientados en dirección Norte-Sur, a saber:

Hambourg-Hannover-Wüurzburg-Nürnberg-Müchen y, la segunda Hambourg-Mannheim-Stuttgart-München-Karlsruhe-Bassel, ambas líneas, unidas por un eje Este-Oeste.

---

servicio de un tren de gran velocidad entre París y Brest, Quimper, La Croisie, La Rochelle, Toulouse, Tarbes y Hendaya (Proyecto TGV Atlántico), publicado en DOCE nº C53, de 2-389.

<sup>231</sup>Publicado en DOCE nº C27, de 6-2-90, p. 8.

<sup>232</sup>A pesar de las manifestaciones hechas por la SNCF sobre los cuidados para la protección del medio ambiente, el TGV-Atlántico, ha recibido fuertes críticas por los daños que ha ocasionado en algunas zonas. Cfr. preg. escrita E-1880/94, de 6 de septiembre de 1994 (DOCE nºC36).

<sup>233</sup>DOCE nºC159, pregunta escrita nº2934/91.

El futuro Europeo de la alta velocidad ferroviaria en centro Europa, viene marcado por el proyecto de la nueva línea París-Bruselas-Colonia-Amsterdam (con ampliación hasta Londres gracias al túnel bajo el Canal de la Mancha, línea impulsada a partir de la cumbre de los Jefes de Gobierno de la República Federal Alemana y Francia, celebrada el 25 de Febrero de 1982, o el futuro proyecto de unir, también en alta velocidad, París-Berlín, según acuerdo de la Cumbre de La Rochelle, celebrada en Mayo de 1992.

Las nuevas tecnologías, han tenido un campo abonado en la "alta velocidad". El proyecto alemán, conocido como Transrapid, confía la tracción de la unidad a un sistema de electroimanes (basado en el principio de atracción y repulsión de polos) que reduce la fricción con el tendido al mínimo. El Transrapid, en fase experimental, ha alcanzado la velocidad de 420 Kms/h. y se espera que, los nuevos prototipos, lleguen a los 600 Kms/h. Parece que este sistema de propulsión, no se comercializará, al menos, en un futuro inmediato.

Otros países que, en fase de proyecto, prevén el uso de trenes de alta velocidad son Austria y fuera de Europa Corea del Sur. Estados Unidos, por su parte, tiene hasta el momento 17 proyectos de alta velocidad aunque sólo adjudicado uno en el Estado de Texas, que unirá las ciudades de Dallas, San Antonio y Houston y que cuenta con un presupuesto de 6.000 millones \$. El adjudicatario ha sido el consorcio compuesto por Alstom, Bombardier y Morrison Knudsen.

El transporte marítimo también será, en un futuro, destinatario de la "alta velocidad". Dentro de los programas comunitarios I+D y Eructe, se está estudiando la posibilidad de la construcción de buques capaces de alcanzar 100 nudos de velocidad si se salvan los obstáculos del peso de los buques y la mejora del rendimiento de los sistemas propulsores. Para lograr lo primero, las investigaciones giran en torno a la utilización de materiales ligeros de gran resistencia, en tanto que la solución de la segunda cuestión gira en torno al uso de sistemas de propulsión magneto-hidrodinámico y de reacción por chorro de agua.

## ***6.- LA "ALTA VELOCIDAD ESPAÑOLA". EL AVE.***

Los últimos intentos españoles de construir una red moderna para el transporte por ferrocarril se sustentan sobre el Plan del Transporte Ferroviario (PTF), firmado el día 22 de Abril de 1988 entre el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones y el Presidente de RENFE, al amparo de lo dispuesto en el art. 91 de la Ley 11/1977, Ley General Presupuestaria y que se complementa con Contratos-Programas, de carácter multianual entre el Gobierno y RENFE y el proyecto AVE.

El PTF es un intento de racionalización de las inversiones sobre infraestructuras (exclusivamente en

aquellas de ancho de vía tipo RENFE), así como marco de objetivos a cubrir en la calidad de servicios.

En 1985, España contaba con 12.710 Kms. de vías de ancho RENFE, unos 200 Kms. menos que en 1950, si bien es cierto que el 25% de dicho kilometraje fue desdoblado entre los años 1970-1985<sup>234</sup>. En consonancia con lo antedicho, el material móvil, ha sufrido hasta 1985 una reducción próxima al 50% en el número de unidades, hasta situarse en torno a los 45.000 vagones, aunque la capacidad de carga, ha aumentado sustancialmente gracias a los avances tecnológicos, situando la capacidad media de carga por unidad en las 33.5 TM. El PTF tiene por objeto el garantizar en toda la red, el aumento de la velocidad de circulación de los convoyes de viajeros en torno a los 200 Km/h, y hasta 250 Km/h. donde las circunstancias geográficas lo permitan; mejorar las accesos al Norte y Noroeste desde Madrid y con el Sur y Portugal en el enlace de Brazatortas (Ciudad Real) y en el triángulo Madrid-Barcelona-Valencia.

La realización de estos planes junto con la puesta en funcionamiento del AVE, situarán la red española a niveles CE<sup>235</sup>, propiciando un previsible importante aumento de la demanda en torno al 3.8 anual acumulado entre 1985-2000 en el transporte de pasajeros y del 3.2 anual acumulado en el mismo período en el transporte de mercancías<sup>236</sup>. Para la realización de éstos objetivos se prevé una inversión de 693.000 millones PTA. del año 1986 por parte de distintas Administraciones Públicas y de

---

<sup>234</sup>Plan de Transporte Ferroviario. Centro de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Madrid, 1987, p. 11. De este total, el 51.1% está electrificado. Según datos de la propia compañía, el 53% de las vías tiene más de 20 años y sólo el 10% menos de 18; Un 28% del tendido se sustenta en traviesas de madera y el 61% del balastro es de silicio, material de escasa calidad que dificulta el drenaje. El 85% de los puentes ha cumplido su vida económica y técnica y la mayoría de los túneles tiene más de 100 años.

<sup>235</sup>A modo de ejemplo y como última gran infraestructura realizada en Europa tenemos el Eurotúnel, que une la ciudad británica de Folkstone con la francesa de Coquelles y probablemente, una de las mayores obras hechas este siglo. Iniciada a comienzos de 1988 (sobre la base del Acuerdo de Canterbury de 12 de Febrero de 1986), contaba con un presupuesto de 4.800 millones de libras esterlinas (888.000 millones PTA.), elevándose las previsiones iniciales en unos 7.700 millones de libras (1.4 billones de PTA.) al 6 de Mayo de 1994, fecha de la inauguración oficial, cantidad que ha sido aportada por un consorcio de bancos y por el Banco Europeo de Inversiones. Consta de tres túneles, uno para en cada sentido y el tercero para labores de mantenimiento, con una longitud de unos 38 Kms. cada uno de ellos. La contribución que realiza el Eurotúnel es doble: como reducción de los tiempos de viaje de uno a otro lado del Canal (la duración del viaje es de 3 horas en ferrocarril a velocidad comercial y de 2.40 horas en trenes de alta velocidad), y, en segundo lugar, como contribución psíquica en la aproximación de la isla al continente, lo que será un elemento más de cohesión entre los Estados CEE y su proyecto de mercado único. El punto oscuro que presenta el proyecto es la cuestión de la rentabilidad financiera del proyecto, tanto por el aumento de los costes inicialmente previstos (como ya hemos indicado) y por la caída de las previsiones de tráfico que deberán ser ganadas a los modos que han funcionado hasta la inauguración. Se previó en 1987, una rentabilidad del 17%, habiéndose reducido dicha estimación al 14%. Cfr. el artículo de TABARY, Philippe: Eurotunnel: La BEI, principal bailleur individuel de fonds, en RMC nº 35, Mars 1988, p. 161-162. La adjudicación del material rodante ha sido dada a Gec-Alsthom, quien asociada con La Maquinista Terrestre y Marítima ha recibido el encargo de construir 139 coches de viajeros para prestar el servicio ferroviario nocturno de alta calidad a través del Túnel. El concesionario del servicio será la British Rail Board. Pero no es este el único proyecto en el que muestran su interés las autoridades comunitarias. Así, por ejemplo, el túnel de Brennero, en relación con la puesta en marcha de una línea de alta velocidad que una Munich con Verona. Para el estudio de viabilidad del proyecto, la Comisión destinó 100.000 ECU. Cfr. pregunta escrita nº2397/91, de 22 de Octubre de 1991, publicada en DOCE nºC209, de 15-8-92.

<sup>236</sup>PTF. Op. cit. p. 43 y 44.

1.400.000 millones PTA. de 1986 por parte de RENFE<sup>237</sup>.

Sin embargo, estos datos quedan desfasados en la realidad al no tenerse en cuenta otros factores como el índice de inflación, que el PTF estima en un 3% para cada uno de los años 1988 a 1991<sup>238</sup>, así como por la dificultad que supone para RENFE el cumplir estos objetivos por su crítica situación financiera. En este sentido, en junio de 1992, la deuda acumulada de RENFE alcanzó el billón de PTA<sup>239</sup> y 1.4 billones en diciembre de 1995.

Junto a la modernización generalizada que propone el PTF y que es objeto de estudio dentro del capítulo dedicado a las infraestructuras, España, siguiendo la tendencia de los países desarrollados, ha promovido la construcción de un sistema de transporte de alta velocidad, en una primera fase ya en servicio entre Madrid y Sevilla y otra en estudio entre Madrid-Barcelona con ampliación hasta la frontera con Francia.

El proyecto AVE se presentó como un nuevo ferrocarril, como solución de calidad dirigida fundamentalmente al ahorro del tiempo empleado en unir las tres capitales del tendido<sup>240</sup> (Madrid-Córdoba-Sevilla). Así, según datos de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles<sup>241</sup>, en el itinerario Madrid-Sevilla, el tiempo medio empleado en un viaje por carretera (antes de la entrada en servicio la autovía de Andalucía), se elevaba a 7 horas dieciocho minutos frente a las 5 horas y dieciocho minutos que se tarda, como mínimo, con la actual autovía; utilizando en el mismo itinerario, el transporte ferroviario hoy tarda en torno a las 6 h. frente a las 2 h. y 50 minutos que se emplean con la puesta en marcha de la línea AVE.

Este nuevo tendido, de doble vía, electrificada en todo su desarrollo y en ancho europeo, permite velocidades en torno a los 250 Km/h. aunque era de 200 Km/h. en un primer momento de la explotación. El valor añadido que propicia el nuevo tendido, repercute no sólo en las largas distancias,

---

<sup>237</sup>Ibidem p. 45.

<sup>238</sup>Ibidem pag, 37.

<sup>239</sup>El día 31 de Octubre de 1991 (p. 63) y ante el diario El País, el Sr. Ministro reconoció que la deuda de RENFE asciende ya a los 852.000 millones PTA. estimándose en 220.000 millones PTA el déficit de explotación de 1991 y de 224.000 millones PTA para 1992. Este mismo periódico, el día 22 de Enero de 1992 (p. 33) confirma la deuda de explotación de RENFE de 1991 en 250.000 millones PTA. frente a los 191.904 de 1990, 190.805 de 1989, 182.725 de 1988, 191.951 de 1987, 201.761 de 1986, 203.665 de 1985 y 232.796 de 1984. Asimismo, con fecha 2 de Junio 1992 (pag. 53), aparece este último dato, junto con las previsibles pérdidas de la compañía en futuro. Se estima así un déficit de explotación de 300.000 millones en 1994, que se mantendrá en estos valores hasta, al menos, 1996. RENFE ha recibido del Estado, en 1992 138.234 millones en concepto de pago del servicio público, de los 76.000 han sido entregados como compensación por infraestructuras.

<sup>240</sup>Ciudad Real también se ve parcialmente beneficiada por el tendido ya que algunas unidades, en ambos sentidos, tienen parada allí. Además, RENFE está estudiando la posibilidad de ampliar este servicio mediante un nuevo tendido Madrid-Toledo, que utilizaría parcialmente el tendido con Sevilla.

<sup>241</sup>FUNDACION DE LOS FERROCARRILES ESPAÑÓLES: Europa y las nuevas infraestructuras del transporte. Madrid, 1986, p. 67.

sino incluso al cinturón Sur de Madrid<sup>242</sup>, con mejoras generalizadas en el transporte de cercanías y en los enlaces con el Sur. El cuello de botella que suponía la vía única de enlace entre Madrid y Sevilla en el tramo de Despeñaperros, fue aliviado con la puesta en marcha del enlace alternativo (más económico que hacer un nuevo túnel paralelo al que presta hoy servicio y que soporta un tráfico superior para el que fue diseñado) de Brazatortas (Ciudad Real)<sup>243</sup>.

Desde el 1 de Junio de 1992, el tendido del AVE es utilizado entre Madrid y Córdoba, por trenes tipo Talgo con procedencia o destino al Sur de España (con ampliación futura de este sistema a los servicios entre Andalucía y Barcelona o París), lo que está posibilitando, ante la baja densidad de tráfico de esta nueva línea, descongestionar las vías en ancho 1.6 m. y ciertos ahorros de tiempo. Sin embargo, la diferencia en tiempo en el trayecto Madrid-Córdoba o viceversa haciéndose en tren AVE o en Talgo<sup>244</sup> (por el tendido del AVE es de tan solo de 20 minutos), aunque la diferencia de precio entre uno y otro es del doble.

Pero las fortísimas inversiones de la línea Madrid-Sevilla<sup>245</sup> (se estima su coste económico en torno a los 420.000 millones PTA. y unos 800.000 millones si se cuenta el conjunto de la inversión), han sido objeto de fuertes críticas desde distintos sectores, como la decisión del Gobierno de realizar el tendido en ancho 1.4 m. en detrimento del ancho RENFE de 1.6 m. y que imposibilita la máxima utilización del material rodante adquirido fuera de esta línea, formando una "isla" de transporte que no conecta, hasta el momento, con ninguna otra red de iguales características<sup>246</sup>; la segura falta de rentabilidad

---

<sup>242</sup>Ibidem, p. 65.

<sup>243</sup>Ibidem, p. 67.

<sup>244</sup>Talgo dispone desde 1994 de una unidad de alta velocidad, que sobre la base del TGV, está compuesto de dos locomotoras bicorrientes (25Kv-2000 v y 50 Kv-1500 v.) por unidad, y cuenta con un diseño más aerodinámico y mejora en los elementos de frenado o construcción en aluminio.

<sup>245</sup>Según declaraciones de la Presidenta de RENFE, Sra. Mercé Sala, a El País, el 11 de Octubre de 1991 (p. 56), reconoce que el coste final de la línea Madrid-Sevilla (infraestructura y material móvil) rondará los 448.000 millones PTA. unos 186.000 millones más de lo presupuestado inicialmente, o si se prefiere, el 70% más del presupuesto inicial. Dicho coste no incluye las inversiones por material rodante, estaciones y estudios.

<sup>246</sup>Si se hubiera optado por un tendido tipo de ancho 1.6 m. se hubiera posibilitado el uso de su material rodante fuera de dicho tendido aunque trabajara a menor velocidad, gracias a la instalación de un sistema de adecuación de ejes móviles tipo Talgo, para los futuros enlaces con la frontera francesa. La dirección de RENFE ha considerado rentable económicamente que por el tendido del AVE circulen trenes Talgo, quien se presenta como constructor de tecnología punta y que ha conseguido colocar 112 coches en Alemania (líneas Berlín- Frankfurt y Berlín-Munich, donde consiguió con una unidad experimental los 500 Kms/h), en USA (líneas Seattle-Portland, Chicago-San Luis-Millwaukee, entre otras), no consiguió la adjudicación del material rodante del AVE. Por otra parte, se estima que la construcción en alta velocidad de la línea Madrid-Barcelona costaría en torno a los 900.000 millones PTA. de 1991. El 19 de Noviembre de 1992, Francia y España alcanzaron un acuerdo de la conexión de ambos países en alta velocidad a través de Perpiñán y Barcelona, y en un momento posterior, construir una segunda conexión a través del País Vasco. El primer proyecto se espera que entre en funcionamiento el año 2.004. En cuanto a la llamada "Y" Vasca, se espera que comience su construcción en 1998, con un plazo de ejecución de diez años (debido a que el 50% del tendido es subterráneo) y medio billón de presupuesto.

económica de las inversiones por tráfico insuficiente de pasajeros<sup>247</sup>, induce a pensar en consideraciones políticas las que han motivado su construcción frente a otras alternativas más rentables como la línea Madrid-Barcelona; la decisión salomónica que adoptó el Gobierno ante la pugna de Francia y Alemania en la adjudicación del material rodante, con la compra de 24 unidades tractoras a la empresa francesa GEC-Alsthom<sup>248</sup> y de 75 unidades a la alemana Siemens<sup>249</sup> o el impacto medioambiental del "efecto barrera", así como otras cuestiones que hacen cuestionable la ejecución de la obra<sup>250</sup>, como la destrucción de unos restos arqueológicos en Córdoba o ciertas deficiencias técnicas que limitan las prestaciones del AVE como la mala calidad del balastro utilizado en todo el tendido o la "curva de Puertollano" donde las unidades circulan a la velocidad máxima de 60 Kms/h.

Los usuarios potenciales del nuevo tendido es, según fuentes de RENFE, de cinco millones de viajeros al año de los nueve millones de habitantes que viven en zonas directamente afectadas por el nuevo servicio. En la línea francesa París-Marsella, la afluencia de viajeros es de 14 millones de usuarios para una población afectada de 25 millones, similar a la futura línea de Alta Velocidad, París-Berlín, acordada en la Cumbre Franco-Alemana de La Rochelle de Mayo de 1992. Estos tendidos ferroviarios pueden ser rentables gracias a los elevados índices de potenciales usuarios, muy lejos de los posibles usuarios de los tendidos españoles.

## ***7.-LA LIBERALIZACION DEL TRANSPORTE FERROVIARIO EN EL DERECHO***

---

<sup>247</sup>Según previsiones de RENFE, la línea Madrid-Sevilla fue utilizada por 1.500.000 pasajeros en 1992 y por 2.500.000 en 1993, fecha en la que, según las mismas fuentes, comenzó a ser rentable la explotación (si no se incluye la amortización de las infraestructuras), oscilando los precios, en el momento de la puesta en marcha de la línea, entre las 6.000 y las 16.000 PTA. atendiendo al horario y clase del billete.

<sup>248</sup>La compra quedó reducida a 16 unidades tractoras, abonando RENFE a la multinacional 500 millones PTA. en concepto de indemnización y el adelanto, a las filiales españolas de GEC-Alsthom de la transformación de las unidades de cercanías de la serie 440 y de las locomotoras 319 (Ver ABC de 6 de Junio de 1992). Desde 1981, Alsthom ha conseguido vender 200 unidades tipo TGV y tiene pedidas otras 287 unidades, frente a su director competidos Siemens, que no pasa de 50 unidades vendidas. A mediados de Abril de 1993, la Presidenta de RENFE, Sra. Sala comunicó su intención de renegociar nuevamente el contrato con GEC-Alsthom a fin de que sean suministradas parte de las unidades tractoras a las que se había renunciado previamente, para ser utilizadas en los tendidos de ancho RENFE.

<sup>249</sup>Aunque en alta velocidad, Siemens todavía no supone una amenaza para Alsthom, sin embargo, no cabe duda de que es una empresa puntera en el sector al conseguir velocidades comerciales de 270 kms/h. sobre tendidos convencionales.

<sup>250</sup>Las noticias aparecidas en la prensa criticando las decisiones del Gobierno y de RENFE sobre el AVE y la política ferroviaria española a partir del PTF, son muy abundantes. A modo de ejemplo, el destino que previsiblemente deber dar RENFE a 60 de las 75 unidades compradas a la empresa Siemens y que, en principio irían destinadas a la línea Madrid-Sevilla (El País, 17 de Junio de 1991, p. 45), acabarán prestando su servicio en el corredor Madrid-Barcelona-Valencia; la alarmante situación financiera de RENFE, según se ha citado (El País, 30 de Junio 1991, p. 40); o, por último, la calificación de este proyecto, según UGT de "faraónico"(El País, 4 de



## **COMUNITARIO.**

### **A) CONSIDERACIONES INICIALES.**

Dentro de las acciones que cabían esperar de las autoridades comunitarias y para desarrollar el mercado único en el ámbito de los transportes ferroviarios era la liberalización del sector, permitiendo el libre acceso a las infraestructuras de cualquier transportista capacitado y concediéndose la libertad asimismo la libertad para utilizar su propia tracción y no verse obligado a realizar el servicio de transporte con la compañía ferroviaria nacional como se ha tenido que hacer hasta ahora.

### **B) LA LIBERALIZACION DEL USO DE LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS.**

Con la aprobación de la Directiva 95/18/CE<sup>251</sup> se inicia la puesta en marcha, a partir de julio de 1997, de la libre prestación de servicios en los transportes ferroviarios comunitarios para las empresas ferroviarias como las asociaciones de éstas. Los servicios liberalizados son todos excepto tres: regionales, urbanos y los de lanzadera a través del túnel del Canal de La Mancha. Las razones que explican la liberalización de éstos servicios son, en cuanto al transporte urbano porque se trata de unos servicios fuertemente intervenidos por las administraciones públicas por su carácter marcadamente social, por razones de descogestión de acceso a las grandes ciudades e incluso de fuerte subvención de tarifas. Los regionales, por su parte, suelen sufrir grandes pérdidas por la baja ocupación, con lo que en ambos casos la liberalización sólo complicaría más las cosas, en tanto que la excepción de los trenes de lanzadera a través del túnel del Canal de La Mancha, se debe a que los concesionarios, filiales de BR y SNCF puedan amortizar los desembolsos para la construcción de la infraestructura, según se desprende de la Decisión de la Comisión IV/32.490<sup>252</sup>.

### **C) EL LIBRE ACCESO AL MERCADO DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE.**

---

Agosto 1991, p. 27), o la crítica general a la política ferroviaria española que publicó Ignacio Sotelo (Ver su artículo "El cuento va de ferrocarriles" El País, 28 de Noviembre de 1991).

<sup>251</sup>Directiva 95/19/CE del Consejo de 19 de junio de 1995 sobre la adjudicación de capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización, publicada en DOCE n°L143, de 27-6-95.

<sup>252</sup>Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 1994, relativa a un procedimiento de aplicación del art. 85 del TCE y del art. 53 del Acuerdo EEE, publicada en DOCE n°L354, de 31-12-94.

La concesión de licencias a las empresas ferroviarias fue aprobado por Directiva 95/18/CE<sup>253</sup> con el objetivo de liberalizar el derecho de tracción por el que cualquier transportista podrá fletar sus propios convoyes (sin necesidad de tener que contratar con la empresa ferroviaria nacional) y acceder a los tráficos que se liberalizan (transportes urbano, suburbanos regionales y los de lanzadera a través del Canal de La Mancha) siempre que tenga licencia para todo el territorio comunitario.

Todos los transportistas podrán acceder al mercado en igualdad de condiciones aunque la propia directiva anuncia la priorización de los servicios públicos y los servicios en infraestructuras específicas como la alta velocidad.

Las infraestructuras ferroviarias de titularidad pública serán gestionadas por un administrador (que al no ponerse límite alguno, cada Estado nombrará a su empresa nacional ferroviaria) que conforme a normas no discriminatorias permita el acceso a las infraestructuras, previo pago de un canon que permita su explotación rentable.

Los requisitos que deben cumplir los transportistas para poder tener una licencia son los mismos que los exigidos para el transporte por carretera (honorabilidad, capacidad financiera y competencia profesional) además de ser necesario que tenga un seguro de responsabilidad civil.

Es difícil adelantar el impacto de la aprobación de estos textos legales para las compañías ferroviarias nacionales y para los transportistas que aspiren a una licencia ante la novedad del tema, pero la primera consideración a hacer es que ante la actitud que los Estados miembros han tenido ante la PCT en su conjunto, muy probablemente las medidas de complemento para esta liberalización no estén en vigor en la fecha prevista, ya que a pesar de que las empresas ferroviarias nacionales sostienen que muchos de sus problemas, como el de la imputación en sus cuentas de resultado de la construcción y mantenimiento, desaparecerán con la liberalización, siendo un transportista más desde ese momento, por lo que la separación de las cuentas de las empresas ferroviarias nacionales por gestión de infraestructuras y las de gestión.

La administración de la infraestructura será también un tema complejo, ya que las actuales empresas concesionarias pretenderán mantener su posición dominante en los servicios ferroviarios, dificultando, muy seguramente el acceso de nuevos transportistas a las infraestructuras o en momentos menos rentables. A mayor abundamiento, el canon que abonarán los transportistas por el uso de las infraestructuras al ser un precio de mercado y no discriminatorio, aumentará muy probablemente el déficit de las empresas ferroviarias nacionales.

Por último, habrá que garantizar por las autoridades nacionales un procedimiento imparcial para la concesión de licencias que asegure el libre acceso de los transportistas ferroviarios al derecho de

---

<sup>253</sup>Directiva 95/18/CE del Consejo de 19 de junio de 1995, sobre la concesión de licencias a las empresas

tracción a costa del monopolio del que hasta ahora han gozado las empresas nacionales ferroviarias.

## **VI.-EL TRANSPORTE MARITIMO.**

### **1.- PLANTEAMIENTO GENERAL.**

La naturaleza particular del transporte marítimo hizo que la Comunidad no adoptara medidas sobre este modo en una primera fase de la PCT, lo que no significó que, excluido de las normas del Título IV, no le fueran aplicables las restantes normas del Tratado. En palabras de CARTOU<sup>254</sup>, al respecto de la excepción del artículo 84 TCEE:

“Ces restrictions n’empêchent pas cependant l’application aux transports maritimes et aériens des dispositions générales du Traité, notamment de celle qui traitent de la liberté d’établissement des personnes. Mais l’importance des transports maritimes et aériens pour la Communauté a fini par imposer à celle-ci de prendre dans ces secteurs les premières mesures d’une politique commune”.

Este planteamiento quedó plenamente confirmado con la sentencia Van Houtten del TJCE, quedando excluido el transporte marítimo, de las normas de competencia de ese Título, aunque no del resto de normas del Tratado.

Las primeras cuestiones que se plantearon en el modo marítimo en el seno comunitario, estaban fundamentalmente dirigidas a evitar las distorsiones, que en los mercados de transporte mundial, producían los países del Este de Europa, quienes en sus relaciones bilaterales comerciales con terceros, importaban bajo cláusula FOB y exportaban bajo CIF<sup>255</sup>, lo que favorecía a sus flotas, asegurándolas unas cuotas de mercado importantes y seguras.

La preocupación comunitaria de proceder a integrar al modo marítimo en el seno de la PCT, ha llevado a que se planteara la regulación de otras cuestiones, por la importancia que el sector tiene en los intercambios comunitarios, 85% de los cuales se efectúan a través suyo, con un 29% de la flota mundial<sup>256</sup>, flota que se enfrenta a una falta de competitividad respecto a la de otros países, ya que adolece de excesiva antigüedad y elevados costes, entre otras razones causados por una severa legislación social, frente a la de otros países notablemente más permisivos.

Según datos aparecidos en la Revista del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones<sup>257</sup>, desde 1980 la flota comunitaria, se ha reducido en dos quintas partes, siendo su participación en el TRB mundial del 19% frente al 29% que ha tenido hasta épocas recientes; ha descendido incluso la

---

<sup>254</sup>CARTOU, Louis: Communautés... Op. Cit. p. 546.

<sup>255</sup>Cfr. GARRIGUES, J.: Curso de Derecho Mercantil. Tomo II, 7ª Edición, p. 92.

<sup>256</sup>Legislación Básica de transportes en la Comunidad Económica Europea. Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Secretaría General Técnica. Madrid, 1985, p.400.

<sup>257</sup>"El futuro de la flota comunitaria", en la Revista del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Mayo-Junio 1987, p. 32-71.

flota de petroleros, a pesar de la tendencia alcista que ha tenido este tipo de transporte en todo el mundo y, ha aumentado, por el contrario, la antigüedad de los buques, que se encuentra por encima de la mundial, lo que propicia un deterioro del empleo de trabajadores, declive de las industrias dedicadas a la construcción naval y actividades afines (que tienen que ceder posiciones respecto de otros países que se han introducido en el sector, con costes laborales más bajos). Por si esto fuera poco, frente al descenso mundial de accidentes producidos en la navegación mundial, la flota comunitaria, está por encima de la media.

Cada vez con más frecuencia, se matriculan buques de procedencia de un país comunitario a registros de terceros países o bien a territorios de ultramar de algún país miembro, buscando abanderamientos de conveniencia. Esta tendencia produce el envejecimiento acelerado de la flota comunitaria, en cuanto a los buques y, en cuanto a los armadores, que trabajan tanto con buques de registro comunitario, como de los registros de terceros Estados que los hace más competitivos. Estos países terceros, ejercen escaso control sobre el buque matriculado.

Desde 1982, el descenso del número de buques matriculados en España, ha pasado de 700 unidades a 387 en Diciembre de 1991. Esta huida hacia registros de conveniencia, que ya absorben el 33.5% del TRB mundial, la han protagonizado tanto armadores públicos como privados, lo que ha provocado, en primera instancia, el auténtico desmantelamiento de la flota española, con el consiguiente aumento de paro en el sector. Los armadores justifican esta actuación como única forma de ser competitivos y siguiendo la tónica de todos los países CEE, donde Bélgica ha llegado a tener una reducción del 80%.

Así, los buques que pertenecen a personas físicas o jurídicas de nacionalidad CEE, pero que están registrados en otros países, aumentan la competencia frente a los de esos buques.

Esta actitud puede tener graves repercusiones en la política naviera comunitaria, en términos económicos y sociales, incluso con implicaciones en la defensa nacional.

Ninguno de los Estados miembros (excepto Luxemburgo, que carece de registro), pueden considerarse como pabellones de conveniencia, aunque el grado de afectación que sobre los buques matriculados en sus registros, es bien distinto. Ahora bien, algunos de los socios, utilizan los llamados registros offshore, como el Reino Unido (Islas Caimán o Gibraltar), Países Bajos (Antillas Holandesas), o España (Islas Canarias)<sup>258</sup>. Estos registros favorecen a los buques matriculados mediante exenciones en el pago del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados,

---

<sup>258</sup> Creado mediante Ley 27/92 de 24 de Noviembre (BOE de 25 de Noviembre de 1992), se ofrecen en el mismo ventajas de tipo laboral y fiscal para los buques que se registren en el mismo, determinándose las condiciones para el abanderamiento, así como otras cuestiones relativas a navegabilidad y dotación del buque. Cfr. IRIARTE ANGEL, J.L. "Creación de un registro especial de buques y empresas navieras en Canarias, en REDI, VOL. XLV-1993, nº2, p. 593-596.

con aumento del coeficiente de gastos deducibles en el impuesto de la renta de las personas físicas, con reducciones en los tipos impositivos de las empresas en el impuesto de sociedades o grandes bonificaciones en las contribuciones a la seguridad social.

A pesar de que los buques que componen la "flota comunitaria", es heterogénea, navega con elevados niveles comunes y sus intereses están condicionados por unos problemas similares. El pabellón comunitario podría ofrecer incentivos para que los armadores de nacionalidad comunitaria<sup>259</sup>, siempre que tengan los incentivos suficientes para que se adhieran al mismo. Además, la Comunidad en su conjunto necesita de los servicios de una flota bajo su pabellón<sup>260</sup>, además de que ésta sea eficaz y competitiva, debiendo tomar así una actitud de protección de la misma, con la creación de una auténtica política marítima comunitaria.

Esta política, podría sustentarse sobre la base de una aproximación de las condiciones de explotación de sus respectivas flotas nacionales y exigiendo, a cualquier buque, sea nacional de un Estado miembro o de un país tercero, que se cumpla con unos mínimos en temas como las condiciones de vida del personal, de las contribuciones financieras o de seguridad y de construcción de buques, que asegure una aproximación de las condiciones de competencia. Las condiciones de funcionamiento de la flota, deben ser especialmente similares entre los de los países miembros.

## **2.- NORMATIVA COMUN AL TRANSPORTE MARITIMO Y AEREO.**

En desarrollo de la idea de la construcción de una Europa sin fronteras y para lograr su efectivo cumplimiento, se adoptaron dos Reglamentos (CEE)<sup>261</sup>, sobre la supresión de controles y formalidades aplicables a los equipajes de mano y a los equipajes facturados por las personas que efectúen un vuelo intracomunitario o una travesía marítima intracomunitaria.

Se trata de asegurar que la desaparición de los controles físicos entre los Estados miembros, no sea una fuente de fraude ya que es necesario precisar el momento del control de estos equipajes cuando

---

<sup>259</sup>En este sentido, la Comisión ha mostrado su preocupación de determinar quien puede ser considerado armador comunitario, de acuerdo con la Propuesta de Reglamento presentada por la Comisión al Consejo el 2 de Agosto de 1989, relativa a una definición común de armador comunitario, publicada en DOCE nº C263, de 16-10-89, p. 16.

<sup>260</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo, presentada el 2 de Agosto de 1989, por el que se crea un registro comunitario de buques y se prevé para los buques la navegación bajo pabellón comunitario (EUROS), publicado en DOCE nº C263, de 16-10-89, p. 11. Posteriormente, la Comisión presentó una propuesta modificada de Reglamento del Consejo, por el que se crea un registro comunitario de buques y se prevé para los buques la navegación bajo pabellón comunitario, publicado en DOCE nº C19, de 25-02-92, p. 10. Dicha propuesta fue modificada por tercera vez, según texto aparecido en Bol. CE 12-1991.

<sup>261</sup> Reglamento (CEE) nº 3925/91 del Consejo de 19 de Diciembre de 1991, publicado en DOCE nº L374, de 31-1-91 y Reglamento (CEE) nº 1823/92 de la Comisión de 3 de Julio de 1992, publicado DOCE nº L185, de 4-7-92.

el viaje tiene origen o fin en un país no comunitario, siempre que el mismo tenga origen, fin o escala en un país miembro. Con carácter general se establece la obligación de control en el punto de territorio comunitario (puerto o aeropuerto) donde se inicia el viaje.

### **3.- PROCEDIMIENTO DE CONSULTA, RELACIONES CON TERCEROS Y CONVENIOS INTERNACIONALES.**

Las prácticas desleales que hemos apuntado y realizan entre otros, ciertos países del Este, no respetando el sistema concertado a nivel mundial de las conferencias marítimas, en perjuicio de la flota comunitaria, propició que se aprobara la Decisión 77/587/CEE del Consejo de 13 de Septiembre<sup>262</sup>, por la que se trata de evitar las prácticas desleales de estos países y la observación de zonas geográficas donde se producen más habitualmente<sup>263</sup>, para lo que la Comunidad se planteó incluso el establecimiento de contramedidas, conforme al Derecho Internacional y así evitar los efectos perniciosos de las flotas de determinados países. No se propone en esta norma un concepto de contramedidas, sino que se prevé exclusivamente la solicitud de éstas a la Comisión, para que los Estados miembros puedan conjuntamente decidir si son aplicadas por todos los Estados miembros. Las zonas geográficas aludidas, quedaron especialmente determinadas con la Decisión 79/4/CEE<sup>264</sup>, concretamente referida a los tráficos entre CE-Africa oriental, CE-América Central y CE-Extremo Oriente. El modelo actual se sustenta en el Reglamento (CEE) del Consejo nº 4058/86.

Hacemos mención también, en este apartado, de los convenios internacionales en los que la Comunidad, ha recomendado la participación de los Estados miembros y que reseñamos en el presente trabajo. Sin embargo, debemos indicar que, por el carácter marcadamente internacional del transporte marítimo, ha preocupado a las Instituciones Comunitarias por este tema.

Así, se inicia esta actuación con la Recomendación 78/584/CEE del Consejo de 26 de Junio de 1978 sobre la ratificación de determinados convenios que no tienen un objeto único, sino que abarcan

---

<sup>262</sup> Decisión 77/587/CEE del Consejo de 13 de Septiembre de 1977, por la que se establece un procedimiento de consulta en lo que se refiere a las relaciones entre Estados miembros y terceros países en el sector de los transportes marítimos, así como a las acciones relativas a dicho sector en el seno de las organizaciones internacionales, publicada en JOCE nº L239, de 17-9-77, p. 23 (EE 07, Vol 02, p. 67).

<sup>263</sup> Decisión 78/774/CEE del Consejo de 19 de Septiembre de 1978, relativa a las actividades de determinados terceros países en el sector de los transportes marítimos, publicada en JOCE nº L258, de 21-9-78, p. 35 (EE 07, Vol 02, p. 131), modificada por Decisión 89/242/CEE del Consejo de 25 de Abril de 1989, publicada en DOCE nº L97, de 11-4-89, p. 47 y Decisión 89/243/CEE del Consejo de 5 de Abril de 1989, por la que se proroga la recogida de información sobre actividades de transportistas que participan en los transportes marítimos de línea de determinadas zonas de explotación, publicado en DOCE nº L97, de 11-4-89, p. 48. También debemos citar la Decisión 83/573/CEE del Consejo de 26 de Octubre de 1983, relativa a las contramedidas en el sector de los transportes marítimos internacionales, publicado en JOCE nº L332, de 28-11-83, p. 37 (EE 07, Vol 03, p. 178).

<sup>264</sup> Decisión 79/4/CEE del Consejo de 19 de Diciembre de 1978, referente a la recogida de información sobre actividades de los transportistas que participan en los transportes marítimos de línea de determinadas zonas de explotación, publicada en JOCE nº L5, de 9-1-79 (EE 07, Vol 02, p. 136), modificada por Decisión 80/1181/CEE del Consejo, publicada en DOCE nº L350, de 23-12-80, p. 44; por Decisión 81/189/CEE del Consejo de 26 de Marzo de 1981, por la que se establecen las modalidades de recogida de información sobre actividades de los transportistas que participan en los transportes marítimos de línea entre los Estados miembros y el Extremo Oriente, publicada en DOCE nº L88, de 2-4-81, p. 32 (EE 07, Vol 03, p. 11), prorrogada por Decisión 84/656/CEE, publicada en JOCE nº L341, de 29-12-84; por Decisión 86/646/CEE del Consejo de 16 de Diciembre de 1986, publicada en DOCE nº L382, de 31-12-86, existiendo al respecto también una propuesta de Decisión publicada en DOCE nº C28, de 3-2-89.



materias de lo más heterodoxo como la seguridad del transporte marítimo, en concreto, del Convenio Internacional de 1974 para la seguridad de la vida en el mar (SOLAS); Protocolo de 1978, relativo al Convenio Internacional de 1974 para la seguridad de la vida humana en el mar; Convenio Internacional de 1973 para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), según su texto de 1978; Convenio nº 147, relativo a las normas mínimas que deben cumplirse en los buques mercantes adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1976. Todos estos convenios fueron firmados o ratificados por todos los países miembro e incluso por España antes de su ingreso en la CEE.

La segunda de las normas que se cita, es el Reglamento (CEE) nº 954/79 del Consejo<sup>265</sup> sobre la adhesión de los Estados miembros al Convenio de las Naciones Unidas UNCTAD; este Reglamento fue adoptado ante las presiones de los países en vía de desarrollo que aspiran a asegurarse un porcentaje en los convenios bilaterales de comercio marítimo, con el reparto del 40-40-20 de las cargas. Este sistema de reparto de carga, es incompatible con el criterio de libertad propuesto por el propio TCEE, en razón de la discriminación, en razón de la nacionalidad de los transportistas nacionales frente a otros, de ahí que el Código de Conducta no se aplique en los intercambios comunitarios, ni entre los países miembros de la OCDE.

Otros convenios que las Instituciones Comunitarias han propiciado la adhesión de los países miembros son la Recomendación 79/487/CEE<sup>266</sup>, relativo a la ratificación del Convenio Internacional sobre la seguridad de los contenedores; Recomendación 79/114/CEE<sup>267</sup>, sobre formación, titulación y guardia para la gente del mar; Recomendación 80/907/CEE, sobre ratificación del Convenio de Torremolinos y, por último, la Recomendación 83/419/CEE<sup>268</sup> de 25 de Julio de 1983, sobre el Convenio de búsqueda y salvamentos marítimos.

#### **4.- CONTAMINACION Y SEGURIDAD: LA RESOLUCION DEL CONSEJO DE 26 DE JUNIO DE 1978.**

---

<sup>265</sup> Reglamento (CEE) nº 954/79 del Consejo de 15 de Mayo de 1979, relativo a la ratificación por los Estados miembros del Convenio de las Naciones Unidas, relativo a un código de conducta para las conferencias marítimas, o a la adhesión de dichos Estados al Convenio, publicado en JOCE nº L121, de 17-5-79, p.1 (EE 07, Vol 02, p. 183).

<sup>266</sup> Recomendación 79/487/CEE del Consejo de 15 de Mayo de 1979, relativo a la ratificación del Convenio Internacional sobre la seguridad de los contenedores (CSC), publicado en JOCE nº L125, de 22-5-79, p. 18 (EE 07, Vol 02, p. 187).

<sup>267</sup> Recomendación 79/114/CEE del Consejo de 21 de Mayo de 1978, relativa a la ratificación del convenio internacional de 1978 sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente del mar, publicado en JOCE nº L33, de 8-2-79, p. 31 (EE 07, Vol 02, p. 162).

<sup>268</sup> Recomendación 83/419/CEE del Consejo de 25 de Julio de 1983, relativa a la ratificación o a la adhesión al Convenio Internacional de 1979, sobre búsqueda y salvamentos marítimos, publicado en JOCE nº 237, de 26-8-83 (EE 07, Vol 03, p. 165).

Sin perjuicio de las normas comunitarias que se citan, para la protección del medio marino, el pilar fundamental sobre el que se sustenta la prevención de la contaminación marina de buques, se sustenta en el Convenio Marpol de la Organización Marítima Internacional, en el que la Comisión participa en calidad de observador y que pese a su voluntad de fortalecer sus funciones en la materia<sup>269</sup>, todavía es competencia exclusiva de los Estados el seguimiento del cumplimiento de dicho Convenio. Sin embargo, parece que es intención de la Comisión de adoptar medidas en el caso de que se produzcan discrepancias en la imposición de multas por vertidos ilícitos por parte de los Estados miembro, ya que esta actuación podría afectar a la competencia, aunque para ello, deberían armonizarse previamente los procedimientos de inspección y detención de buques.

Para el control de los efectos de la contaminación de las aguas comunitarias, el Consejo adoptó la Resolución de 26 de Junio de 1978<sup>270</sup> para prevenir la contaminación procedente de vertidos de hidrocarburos en estas aguas, instándose en el mismo documento a la Comisión para que procediera a detectar las posibles carencias comunitarias, en caso de accidente. Existe también una propuesta de la Comisión<sup>271</sup> para evitar los riesgos del transporte de mercancías peligrosas, sobre todo en aquellas circunstancias en las que el transporte se hace especialmente complejo, como en las zonas de navegación estrecha.

Al mismo tiempo, se han determinado<sup>272</sup> las condiciones mínimas exigidas para que los buques cisternas de más de 1.600 TRB que transportan productos petrolíferos, gases o químicos, puedan atracar en puertos comunitarios y durante el trayecto efectuado en aguas territoriales limítrofes del puerto de destino o de partida. Este control se extiende también a estos buques aunque transiten en vacío aún no desgasificados o purgados de residuos peligrosos, quedando sometidos, en el caso español, a cumplimentar una ficha de control, comunicación al capitán del puerto de cualquier insuficiencia o disminución de la capacidad de maniobra del buque que pueda afectar a su seguridad, el establecimiento de un enlace radiotelefónico con las estaciones costeras, la utilización de los servicios facilitados por las estaciones de radar y el recurso a los prácticos de los puertos. Por parte

---

<sup>269</sup> Cfr. pregunta escrita nº628/92, 789/92 y 790/92, publicadas en DOCE nºC317, de 3-12-92 y respuesta común a las preguntas escritas nº 1428/92 y 2215/92 publicadas en DOCE nºC65, de 8-3-93.

<sup>270</sup> Resolución del Consejo de 26 de Junio de 1978, publicada en JOCE nº C162, de 8-7-78.

<sup>271</sup> Propuesta de Directiva del Consejo de 24 de Mayo de 1989, sobre las condiciones mínimas exigidas a los buques que entren o salgan de puertos marítimos de la Comunidad y que transporten mercancías peligrosas o contaminantes en paquetes, publicada en DOCE nº C147, de 14-6-89, p. 3.

<sup>272</sup> Directiva 79/116/CEE del Consejo de 21 de Diciembre de 1978, relativa a las condiciones mínimas exigidas para determinados buques cisterna que entren o salgan de puertos marítimos de la Comunidad, publicada en DOCE nº C147, de 14-6-89, p. 3. También, dentro del Programa Eureka, se está materializando el proyecto de petrolero ecológico E-3, que tendrá un TRB en torno a las 280.000 TM. (2.000.000 barriles), con blindaje en toda la zona del casco por debajo de la línea de flotación, doble fondo, sistema electrónico de detección de

española y a raíz del accidente del petrolero Mar Egeo, ocurrido en las costas de Finisterre, en Diciembre de 1992, se estudia la posibilidad de alejar de sus costas de la navegación de petroleros.

La actuación comunitaria también ha puesto en marcha un sistema de seguridad para ayuda a la navegación a partir de la Directiva 79/115/CEE del Consejo, con el propósito de que los pilotos que naveguen por el Mar del Norte y el Canal de la Mancha, posean los correspondientes certificados de aptitud.

### **5.- EL SISTEMA TARIFARIO.**

Dentro del sistema de consultas entre los países miembros por la Decisión 77/587/CEE fue adoptada para paliar las acciones de terceros Estados para obstaculizar la libre circulación de las flotas de los Estados miembros, el Reglamento (CEE) nº 4057/86 que intenta evitar las prácticas dumping de flotas mediante las ayudas de Estados terceros, en determinados transportes de mercancías, siendo aplicable a todos los nacionales CEE aunque estén establecidos fuera de territorio comunitario e incluso a las compañías navieras que controlen éstos. A tal fin, y dado que no se puede establecer un sistema unánime, sino hay que comprobar, de forma individualizada, si las tarifas, en una ruta determinada, están dentro o fuera de la legalidad, en atención entre otros criterios, de las tarifas que practiquen las compañías establecidas y representativas que operen dentro o fuera de las conferencias que no se beneficien de ventajas extras.

Las disposiciones del Reglamento (CEE) nº4057/86, se aplicaron, por primera vez a la sociedad coreana Hyundai<sup>273</sup> por una queja del Comité de asociaciones de armadores de la CEE, dirigida contra aquella por los transportes que practicaba entre la Comunidad y Australia. La Comisión examinó las tarifas que aplicaba, así como los beneficios extracomerciales concedidos tanto por el sistema de reserva de carga previsto en la ley coreana como por el plan de racionalización de la industria naviera coreana. La Comisión concluyó su informe asegurando que la empresa naviera no hubiera podido mantener las tarifas denunciadas si no hubiera sido por los beneficios extracomerciales.

También se instaura en el Reglamento (CEE) nº4057/86, un sistema de información de los Estados de la Comisión para denunciar las tarifas desleales que se detectan, sistema que se regula por el Reglamento (CEE) nº 4260/88 de la Comisión de 16 de diciembre de 1988.

### **6.- NORMAS DE COMPETENCIA.**

---

obstáculos, duplicidad de elementos de gobierno del buque, detectores de gases y un sistema de balance hidrostático de la carga.

<sup>273</sup> Cfr. BELLAMY, C.: Derecho... Op. cit. p. 757 y sig. En aplicación del art. 15 del Reglamento (CEE) nº4057/86, citado en la nota anterior y con referencia al asunto Hyundai, la Comisión anunció su propósito de cesar en junio de 1994, el derecho corrector que venía aplicando a esta compañía, sin perjuicio de la solicitud de reconsideración que pudieran hacer las partes interesadas, según Anuncio de la Comisión, publicado en DOCE nºC337, de 14-12-93.

Las normas de competencia leal es un principio básico del funcionamiento del mercado común, regulado en los arts. 85 y siguientes del Tratado de Roma. Este principio se aplica tanto a los Estados (prácticas de dumping) como a las propias empresas a las que se prohíbe todo tipo de asociaciones o prácticas concentradas susceptibles de influenciar el comercio entre Estados miembros o falsear el juego de la competencia en el interior del Mercado Común<sup>274</sup>.

Tal y como indicamos con respecto a los transportes terrestres, la normativa de derecho derivado sobre competencia, se puso en marcha con el Reglamento (CEE) nº 17/62 del Consejo y, para el caso específico de los transportes, a partir del Reglamento (CEE) nº 141/62 los modos marítimos y nº 1017/68 que hace plenamente invocable aquel, al modo terrestre, normativa que fue modificada por el Reglamento (CEE) del Consejo nº 4056/86<sup>275</sup>.

En aplicación del Reglamento (CEE) nº405686, la Comisión<sup>276</sup>, ya ha ejercido el poder sancionador que le otorga el art. 19 de dicho Reglamento (CEE), contra MEWAC, sancionándola con 4.000 ECU, ante su negativa de someterse a investigación por la posibilidad de que dicha conferencia marítima haya vulnerado los arts. 85.3 y 86 TCEE.

Las conferencias marítimas para RODIÉRE<sup>277</sup>:

"est un groupe de compagnies desserrant une même route en un même secteur géographique qui perçoivent en vertu d'accords des taux de frets uniformes".

Estas asociaciones tiene por objeto reducir la competencia entre los asociados y apoyarlos frente a terceros, exigiendo que aquellos no tengan exclusivamente las mismas tarifas sino también cualquier otra cuestión que intervenga en el transporte y en las actividades conexas.

## **7.- LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACION DE SERVICIOS.**

---

<sup>274</sup> GONZALEZ ALONSO, Lorenzo: Los transportes en la Comunidad Económica Europea, en la obra colectiva dirigida por García de Enterría y otros "Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Tomo III, Capítulo XL, p. 459-498 (p.492).

<sup>275</sup> Reglamento (CEE) nº 4056/86 del Consejo, de 22 de Diciembre de 1986, por el que se determinan las modalidades de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado a los transportes marítimos, publicado en DOCE, nº L378, de 31-12-86, rectificado según publicación de DOCE, nº L117, de 5-5-88. De forma especial, para la aplicación del art. 85.3, se adoptó el Reglamento (CEE) nº479/92 del Consejo, de 25 de Febrero de 1992, aplicable a determinadas categorías de acuedos, decisiones y prácticas concertadas entre compañías de transporte marítimo de línea (consorcios), publicado en DOCE nºL55, de 29-2-92.

<sup>276</sup> Decisión de la Comisión de 17 de Diciembre de 1992, por la que se impone una multa en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento nº4056/86 del Consejo, publicada en DOCE nºL20, de 28-1-93.

<sup>277</sup> RODIÉRE, R: Traité Général de Droit Maritime. Introduction. Dalloz, París, 1976 (p.459).

El derecho de establecimiento está reconocido en el art. 52 TCEE<sup>278</sup>. Para la aplicación de este precepto, se aprobó el Reglamento (CEE) nº 4056/86<sup>279</sup>, el cual mantiene las especialidades del sector, a partir de la adopción del Reglamento (CEE) nº 954/79 sobre la ratificación de los Estados miembros del Código de Conducta de Naciones Unidas para las conferencias marítimas, que en la práctica limitan la libre competencia en el sector, a los servicios de fletamento, que se negocian de forma individual.

El Reglamento (CEE) nº4056/86 enumera las reglas sustantivas para la aplicación de los arts. 85 y 86 TCEE, invocable a las operaciones de transporte marítimo internacional, con excepción de los acuerdos técnicos y a las conferencias marítimas que operen en servicios regulares, siempre que dentro de la Comunidad no causen perjuicios a puertos, usuarios, transportistas o prestadores de servicios auxiliares del transporte, al aplicar tarifas que difieran en función de los países de origen o destino de los bienes transportados. La justificación de las exenciones radica en la función estabilizadora del mercado del transporte marítimo que tienen esas medidas.

Si la aplicación del Reglamento citado entra en colisión con la legislación de países terceros, el art. 9 del mismo obliga a la Comisión a consultar con las autoridades competentes del país tercero para resolver la cuestión.

El papel que se asegura a las Instituciones, y en especial, a la Comisión, es garantizar la libre competencia sin que por ello se produzca una excesiva reglamentación del sector que dificultara en la práctica los intercambios.

Por otra parte, la libre prestación de servicios en el modo marítimo garantizada por el Reglamento (CEE) nº 4055/86<sup>280</sup>, ha supuesto que las Instituciones Comunitarias comprendan que los armadores comunitarios se enfrentan, cada vez más, a restricciones de acceso a tráficos marítimos, ante la

---

<sup>278</sup> Art. 52 TCE: "En el marco de las disposiciones siguientes, las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, serán suprimidas de forma progresiva durante el período transitorio. Dicha supresión progresiva se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en territorio de otro Estado miembro. La libertad de establecimiento comprender el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 58, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales".

<sup>279</sup> Reglamento (CEE) nº4056/86 del Consejo de 22 de Diciembre de 1986, por el que se determinan las modalidades de aplicación de los arts. 85 y 86 del Tratado a los transportes marítimos, publicado en DOCE nº L378, de 31-12-86, p. 1 y rectificación aparecida en DOCE nº L117, de 5-5-88, p. 34.

<sup>280</sup> Reglamento (CEE) nº 4055/86 del Consejo de 22 de Diciembre de 1986, relativo a la aplicación del principio de libre determinación de servicios al transporte marítimo entre Estados miembros y países terceros, publicado en DOCE nº L378, de 31-12-86, rectificado según publicaciones aparecidas en DOCE nº L30, de 31-1-87 y en DOCE nº L117, de 5-5-88 y modificado por Reglamento (CEE) nº 4055/86, publicado en DOCE nº L353, de 17-

actitud de muchos países de reservar el transporte de mercancías, a buques que ostenten su pabellón o bien controlados por acuerdos bilaterales.

El interés comunitario se centra en la abolición progresiva de las restricciones existentes en el interior de la Comunidad o a los nacionales CE establecidos fuera de la Comunidad o a las compañías controladas por ellos, si sus buques están registrados en un país miembro. Según el XXV Informe General, la Comisión prosiguió sus conversaciones con terceros países, y en particular con Kenya, la República de Corea y Japón, a fin de promover la libre prestación de servicios y el libre acceso a los tráficos<sup>281</sup>.

Este interés liberalizador, no es exclusivo de la Europa Comunitario, sino que el interés es mundial. Se intentó incluir esta cuestión en la Ronda de Uruguay, pero ante la dificultad de llegar a acuerdos concretos, se pospuso indefinidamente el tema<sup>282</sup>.

## **8.- EL ACCESO AL MERCADO DE LOS TRANSPORTISTAS NO RESIDENTES. EL CABOTAJE MARITIMO.**

La supresión de las restricciones cuantitativas en el transporte es una de las premisas sobre las que se sustenta el mercado interior y especialmente en el libre acceso a los tráficos por parte de los armadores comunitarios y de acuerdo con unos requisitos previstos en el Reglamento (CEE) nº 3577/92 del Consejo, de 7 de Diciembre de 1992<sup>283</sup>, y con carácter transitorio hasta no más tarde de 1999. Se autoriza la libre prestación de servicios de cabotaje a los armadores comunitarios que presten el servicio con buque de bandera comunitaria, conforme al futuro establecimiento del registro EUROS, con la posibilidad de que los Estados puedan imponer obligaciones de servicio público, como condición para la prestación de los servicios de cabotaje, en los servicios regulares con procedencia o destino en islas y entre islas, sin perjuicio de las derogaciones temporales autorizadas por la Comisión, a causa de desequilibrios de los mercados.

Sin embargo, quedan excluidos de la liberalización los servicios prestados en el Mediterráneo y en las costas de España, Francia y Portugal siempre que sean servicios de crucero, el transporte de

---

12-90. La Comisión presentó, el 2 de Agosto de 1989, una propuesta de Reglamento al Consejo, modificando el sistema instaurado por el Reglamento nº 4055/86, propuesta aparecida en DOCE nº C263, de 16-10-89.

<sup>281</sup> XXIV Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas 1991. Bruselas, 1992, p. 248-249.

<sup>282</sup> Cfr. BRITTAN, Sir Leon "Una nueva estrategia mundial después del GATT" en Política Exterior, Vol. VIII, p. 38 (p.21-45).

<sup>283</sup> Reglamento (CEE) nº3577/92 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), publicado en DOCE nº L364, de 12-12-92.

mercancías de interés estratégico, los servicios efectuados por buques de menos de 650 TRB hasta el 1 de Enero de 1997 y los servicios regulares de pasajeros hasta el 1 de Enero de 1999, así como, hasta esta misma fecha, el cabotaje insular de los archipiélagos de Canarias, Azores, Madeira y Ceuta y Melilla, las islas francesas de la costa atlántica y los territorios franceses de ultramar y, por último, hasta el 1 de Enero del 2004, los servicios regulares, de transbordadores y los efectuados con buques de menos de 650TRB con las islas griegas.

Pero la aprobación del Reglamento (CEE) nº3577/92, sobre las excepciones citadas para su aplicación en España, no ha sido suficiente para paliar el grave momento que atraviesa la flota española, menos competitiva que el resto comunitaria por su menor tonelaje medio. Ante las medidas unilaterales que el gobierno español había adoptado el 23 de Diciembre de 1992, para la suspensión de la aplicación de dicho Reglamento y evitar distorsiones del mercado interior español, la Comisión<sup>284</sup> intervino derogando la OM citada, autorizando la exclusión temporal de seis meses de la aplicación del Reglamento, salvo que no existan buques de bandera española disponibles para atender el cabotaje continental.

De hecho, ya se han planteado los primeros problemas en la interpretación de esta normativa al intentar la compañía británica-marroquí Cenargo-Ferrimaroc de establecer una línea regular entre Nador (Marruecos) y Almería a partir del 10 de Julio de 1993, pretensión que no puede ampararse, según las autoridades de Marina españolas, ni en los Reglamento (CEE) nº 4055/86 ó 3577/93 ni en el convenio hispano-marroquí de navegación marítima.

El puerto de Nador, se encuentra a una milla náutica de Melilla y la apertura de una nueva línea desde dicho puerto, supondría un duro golpe para la economía de la plaza y una concesión innecesaria de las autoridades españolas, máxime cuando España solicitó la apertura de dos líneas entre Gibraltar-Tánger y Gibraltar-Algeciras, las cuales fueron denegadas por las autoridades británicas.

## **VII.-EL TRANSPORTE AÉREO.**

### ***1.- GENERALIDADES.***

El modelo que las Comunidades han puesto en marcha con los diversos actos legislativos, que comentaremos en el presente epígrafe, se espera tengan un gran desarrollo a partir de 1993 en los servicios intracomunitario de transportes aéreos e incluso con repercusiones en este modo a nivel

---

<sup>284</sup> Decisión de la Comisión de 17 de Febrero de 1993, sobre la solicitud presentada por España para la aprobación por parte de la Comisión de medidas de salvaguardia de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5 del Reglamento (CEE) nº3577/72 por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros, publicada en DOCE nºL49, de 27-2-93. Ver también la OM del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de 4 de Marzo de 1993 (BOE de 12 de Marzo de 1993, nº61).

mundial en los tráficos con terceros Estados. En el Derecho Internacional, los Estados ejercitan su soberanía plena sobre el derecho del aire y pueden controlar con exclusividad las aeronaves que sobrevuelan su espacio aéreo, sin perjuicio de los compromisos asumidos por los Estados en base a la Convención de Chicago y tratados concordantes, además de asegurar a sus compañías de bandera aéreas, la ausencia de competidores.

Tradicionalmente, el mercado del transporte aéreo se sustenta en base a acuerdos bilaterales entre Estados que aseguran el reparto de la demanda entre sus compañías de bandera, bajo acuerdos bilaterales. El modelo de estos acuerdos es incompatible con el modelo propuesto en el TCEE, especialmente desde su redacción del AUE; la IATA y la OACI, también apoyaban el sistema de reparto de carga, toda vez que no se pudo lograr la aceptación por la Comunidad internacional, de un convenio internacional, en el que se aceptaran las cinco libertades del aire:

1ª: Privilegio de cruzar territorios de otros Estados sin aterrizar.

2ª: Privilegio de aterrizar en otro Estado sin fines comerciales.

3ª: Privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga en otro Estado con destino al territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave.

4ª: Privilegio de embarcar pasajeros, correo y carga en otro Estado cuya nacionalidad posee la aeronave.

5ª: Privilegio de tomar pasajeros, correo y carga en otro Estado destinados al territorio de cualquier otro Estado participante, y el privilegio de desembarcar pasajeros, correo y carga procedentes de cualquiera de dichos territorios.

Este modelo se intenta modificar con la aprobación del Tratado de Roma, si bien es cierto, que no desde un primer momento ya que el transporte aéreo quedó excluida de la PCT en base al art. 84.2 TCEE. La idea de crear una PCT que abarcara todos los modos, estaba limitada por dicho precepto y tuvo que ser la propia jurisprudencia del TJCE la que extendió el ámbito de aplicación de la PCT no solo al modo terrestre, sino también al marítimo y aéreo, ya que el propio Reglamento 17 no fuera de aplicación a los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas en el sector de los transportes que tengan por objeto la fijación de precios y condiciones de transporte, la limitación o control de la oferta de transportes, el reparto de mercados o el abuso de posición dominante. Pero la no aplicación de las reglas de competencia se estableció, con carácter transitorio para los transportes efectuados por carretera y vía navegable, en tanto que para los modos marítimo y aéreos, la exclusión duró hasta la aprobación de los Reglamentos (CEE) nº 4056/86 y 3976/87 respectivamente.



El período de veinte años comprendido entre los años 1957 a 1987, se caracterizaron por unas fuertes tarifas aéreas que perjudicaban a los usuarios, junto con una relativa ineficacia de las compañías aéreas de bandera ante la falta de competición entre ellas.

Para denunciar esta situación, la Comisión aprobó el Primer Memorandum de 1979, primera definición global del sector aéreo, proponiendo acciones concretas hasta conseguir que los usuarios pudieran elegir entre distintas compañías aéreas y distintas tarifas en una misma ruta aérea. El Consejo, a partir de este documento adoptó las primeras medidas concretas sobre el modo, como la limitación de emisiones acústicas de las aeronaves subsónicas o el primer paso de liberalización del transporte desde ciertas las decisiones jurisprudenciales del TJCE.

La segunda fase de integración de los transporte aéreos intracomunitarios, vino planteada con el Segundo Memorandum de la Comisión, de 15 de Marzo de 1984, que se limitaba al estudio del transporte aéreo intracomunitario, con especial incidencia en los efectos negativos que para este modo había producido la segunda crisis del petróleo. Además, este documento señalaba los principios y propósitos de las actuaciones a realizar en el sector aéreo, de una forma más detallada que lo que se había hecho en el Primer Memorandum. La Comisión además constató que el modelo norteamericano, no es el más adecuado para Europa, entendiéndose aconsejable que el modelo comunitario se sustentara, como venía haciéndolo, a partir de los acuerdos bilaterales, pero añadiendo criterios correctores que propiciaran mayor flexibilidad de la oferta y en consecuencia mejor servicio al usuario, con rebajas de las tarifas, sin que por ello se produjera una descapitalización de las compañías de bandera.

Posteriormente, en 1985, la Comisión aprobó el Libro Blanco, documento en el que se relacionaban las acciones a adoptar y los plazos para poner en marcha el mercado único, intentando unificar los criterios y eliminando las barreras, armonizando las reglas de competencia y aproximando las legislaciones. El Libro Blanco señalaba el alejamiento de este modo de lo preceptuado por el art. 89 del TCEE.

Sin embargo, es el 14 de Diciembre de 1987, cuando el Consejo de Ministros de Transportes aprobó el llamado paquete de 1987, primeros pasos reales de la liberalización y de la construcción del nuevo modelo comunitario (excepción hecha de la Directiva 83/416/CEE), dejando para Junio de 1990 la aprobación del segundo paquete y una revisión del modelo en Diciembre de 1992, como luego se hizo.

Entre tanto que se consigue un mercado integrado de los transportes aéreos, la fragmentación propicia que, considerando el período 1978-82, los costes de las compañías aéreas europeas eran, como promedio, un 60% superiores, en el tráfico de pasajeros, a las compañías norteamericanas, rebajándose ese promedio a un 50% en el tráfico de mercancías. A mayor abundamiento, los costes

de mantenimiento fueron un 119% más altos para las compañías europeas, los gastos generales de ocupación un 365% y los costes de servicio en tierra y atención a pasajeros un 315% más altos.

Es previsible que la creación de un mercado único en el sector del transporte aéreo, alcanzada efectivamente la necesaria liberalización, propiciará el aumento de competencia, con la consiguiente bajada de tarifas (con una mayor laxitud de las reglas tarifarias) para lo cual, las Administraciones nacionales, deberán promover fuertes inversiones para adecuar aeropuertos, sistemas de control aéreo, etc. a los previsibles aumentos de tráfico (entre un 10 y un 15% según los especialistas) y evitar la situación actual de Estados Unidos, donde las rutas aéreas, se encuentran completamente colapsadas. En los últimos años y con el aumento de los servicios aéreos, se han detectado graves anomalías en el transporte aéreo comunitario, por los retrasos sistemáticos en determinados vuelos, confusiones generalizadas en los aeropuertos por excesos de tráfico en días punta y aumento de los incidentes técnicos de las aeronaves. Para la solución de estas cuestiones, la Comisión propone la creación de una red europea integrada de control aéreo (EUROCONTROL), las ayudas a las compañías aéreas para la compra de nuevas aeronaves que realiza el Banco Europeo de Inversiones y la realización de una política aeroportuaria de la Comunidad.

Las actuaciones sobre las infraestructuras, es aconsejable que se afronten bajo la tutela de las Instituciones Comunitarias, como forma de unir esfuerzos y evitar duplicidades innecesarias en las inversiones.

También se precisará, para optimizar los beneficios de la liberalización, una redefinición de las "compañías de bandera" como canalizadoras de tráficos nacionales y como forma de lograr una óptima explotación del aumento de la demanda, una mayor libertad de las capacidad de carga y de los derechos de tráfico aéreo, con la posibilidad de "nombramiento múltiple" y la restricción de condiciones a los acuerdos bilaterales tipo 50-50, con la implantación máxima de la llamada "quinta libertad".

## ***2.- EL MODELO NORTEAMERICANO DE TRANSPORTE AEREO.***

La Desregulation Act norteamericana, propició un sistema de liberalización del sector que llevó a que en el período 1980-85, se incorporaran al mercado 233 nuevos transportistas, que generaron un exceso de oferta, con una caída de los precios de hasta un 50%. Simultáneamente y coincidiendo con la segunda crisis del petróleo, los costes de explotación de estas empresas se dispararon, hasta alcanzarse un equilibrio natural entre oferta y demanda, mediante desapariciones y fusiones de empresas.

El tráfico aéreo, ha aumentado muy significativamente desde la desreglamentación: en 1980, se transportaron 292 millones de pasajeros y en 1986, 392;esperándose un tráfico previsible de 750 millones para el año 2000. La situación actual norteamericana de los transportistas aéreos viene

marcada por la presencia exclusiva en el mercado de tres grandes: American Airlines, United Airlines y Delta Airlines, quienes controlan el mercado después de la restructuración que siguió a la liberalización y que están practicando una política muy agresiva de tarifas en los tráficos entre los países CEE y Estados Unidos.

Pero la cruz de la liberalización viene marcada por el deterioro de las prestaciones de servicio, con retrasos constantes, cancelación de vuelos, congestión aeroportuaria, etc. Además, se ha producido una crisis generalizada de las compañías aéreas en todo el mundo, a raíz de la Crisis del Golfo, en Agosto de 1990. Datos facilitados por IATA, son significativas: en 1988, las empresas asociadas, ganaron en torno a 1.600 millones \$, en tanto que en 1989, los beneficios se redujeron a 330 millones \$, estimándose las pérdidas de las compañías aéreas asociadas en 2.000 millones \$ en el ejercicio de 1990, 3.000 millones en 1993 y una deuda acumulada de 11.500 millones \$, o en otros términos y según declaraciones de Bernard Attali, Presidente de Air France:

“en sólo unos meses, las compañías IATA, han perdido los beneficios de los diez últimos años”.

Tanto es así, que incluso están llamadas a desaparecer o ser absorbidas algunas, pioneras en otro tiempo en el sector: Pam Am y TWA han cedido sus posiciones punteras a favor de otras empresas norteamericanas como American Airlines, Delta y United Airlines, y sólo las europeas, Swiss Air y British Airways parecen mantener sus cuentas en azul. Iberia, perdió en 1990, 20.000 millones PTA, 30.000 millones en 1991 y 40.000 millones PTA. (53.000 millones si se excluyen los atípicos) en el ejercicio de 1992 y 50.000 millones en 1993.

La aparente contradicción entre las cuentas de resultado de esas dos compañías aéreas europeas frente al de las norteamericanas, con lo sostenido al principio de este epígrafe, sobre los distintos costes que soportan las compañías aéreas del otro lado del Atlántico, se justifica por el síndrome de no utilización, por parte de los usuarios que sufren las compañías norteamericanas en sus rutas con ocasión de los conflictos, como el de Agosto de 1990 y que también ha afectado al resto de compañías aéreas comunitarias, que no recibieron ningún tipo de ayudas comunitarias, salvo el compromiso de la Comisión de examinar de forma positiva las eventuales ayudas de Estado destinadas a cubrir los costes suplementarios de las compañías aéreas en materia de seguridad y primas de seguros.

Por ello, ya que la Europa comunitaria, se ha apartado del sistema norteamericano, para crear un modelo propio, será necesario que para optimizar los resultados, entre otros, del Reglamento (CEE) nº3975/87, facultándose a la Comisión para la realización de una auténtica acción en materia de competencia en el sector aéreo.

### **3.- *NORMATIVA COMUNITARIA EN MATERIA DE COMPETENCIA.***

Como en el modo marítimo, la cuestión de determinar las normas de competencia, no parecía un extremo clave para el modo (aunque sí para la plena realización de la PCT) en atención al contenido del art. 84.2 del TCEE que excluía en determinadas medidas a los modos marítimos y aéreos, del sistema de competencia general del Tratado, aunque no obstante, desde el asunto 167/73 (asunto Van Houtten de 4-4-74), ya citada, quedó claro que sí eran de aplicación las normas generales del Tratado, porque al ser el transporte básicamente un servicio, los redactores del TCEE debieron buscar un sistema especial para él, lo que se confirma con el propio contenido del art. 61 TCEE.

Diferida en el tiempo la aplicabilidad de las normas de competencia, como ocurriera en el modo marítimo, el Reglamento 17 no era de aplicación a los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas en el sector de los transportes aéreos que tengan por objeto la fijación de precios, la situación de abuso de posición dominante, de limitación de oferta o de las condiciones de transporte, situación especial que finalizó el 31 de Diciembre de 1965, sin perjuicio de la derogación temporal del artículo 19 de dicho Reglamento (CEE), aprobado por Decisión de la Comisión de 30 de Julio de 1991.

La regulación específica de las normas de competencia para el sector aéreo vino con el Reglamento (CEE) nº 3975/87 del Consejo, con su modificación posterior y normas de complemento<sup>285</sup>, sobre el desarrollo de las reglas de competencia para empresas del sector y el Reglamento (CEE) nº 3976/87 del Consejo<sup>286</sup> y sus normas de desarrollo y modificaciones, que como reforma más importante es el aumento de los poderes de la Comisión en los acuerdos, decisiones y prácticas que tengan por objeto la planificación conjunta y la coordinación de los horarios de las compañías aéreas, las consultas en las tarifas aéreas, operaciones conjuntas en rutas nuevas y de bajo tráfico, reparto de franjas horarias y control de los servicios informáticos.

Hasta la aprobación de los Reglamento (CEE) nº 3975 y 3976, el transporte aéreo se ha sustentado en la Comunidad sobre la base de las negociaciones multilaterales tarifarias en el seno de la IATA (para evitar guerras tarifarias, quedando a salvo el derecho de los Estados a su ratificación) y el reparto de las capacidades y acceso al mercado formado por los acuerdos bilaterales.

Indudablemente, el sector aéreo se sustenta en unos fundamentos distintos a los transportes marítimos y terrestres que aconsejaban la puesta en marcha de un sistema propio que atendiera a sus necesidades específicas. El sistema de instauración de servicios regulares, incluso intracomunitarios, tiene sus pilares en acuerdos bilaterales entre Estados, que conceden el servicio entre ambos en sus empresas nacionales de navegación aérea, normalmente bajo el sistema del 50-50 del reparto de cargas.

Este principio es claramente incompatible con los principios de libre competencia entre Estados, por lo que se ha procedido a una liberalización parcial del sistema, para determinados servicios intracomunitarios, como en los términos planteados de la Directiva 83/416/CEE, que posibilitó cierta liberalización de los servicios aéreos interregionales, siempre que el tráfico no estuviera suficientemente asegurado y siempre que la distancia entre aeropuertos fuera mayor de 400 kms. la explotación del servicio no supere las setenta plazas o 30 toneladas y el servicio se realice entre aeropuertos de segunda o tercera categoría, excluyéndose del modelo a las islas griegas, las portuguesas y el aeropuerto de Oporto.

Se autoriza con el Reglamento (CEE) nº3975, aplicable sólo a los servicios aéreos entre aeropuertos de la CEE, a denunciar los acuerdos, decisiones y prácticas que estén permitidas por el art. 85.1 TCCE, es decir, los que se refieran a cuestiones técnicas, y siempre que se constate de oficio por la Comisión o mediante el sistema de denuncias previstas por Reglamento (CEE) nº 4261/88 de la Comisión, por los Estados y por las personas que invoquen un interés legítimo; así, se iniciará un procedimiento en vía administrativa para la depuración de las posibles responsabilidades de las empresas implicadas y sin perjuicio de los recursos, en vía judicial, ante el TJCE. Los poderes otorgados a la Comisión por este Reglamento son los mismos, adaptados al transporte aéreo, de los poderes que ya venía ostentando en otros aspectos de la economía (poder de determinar infracciones de las normas de competencia y poder de conceder excepciones conformes con el art. 85.3 y poder de recabar informaciones e imponer sanciones) y en concreto, los poderes de la Comisión otorgados por el Reglamento (CEE) 3975 en el transporte aéreos, son los mismos que los dados por el Reglamento (CEE) nº17/62 al transporte terrestre o el 4056 en el modo marítimo.

Desde la sentencia Ahmed Saeed, la postura de la Comisión fue la de que el Consejo modificara el Reglamento (CEE) nº3975 en el sentido de extender su objeto a todos los transportes aéreos, tanto domésticos, como los realizados con terceros Estados a fin de poner en práctica una auténtica política de la competencia en el sector. Sin embargo, esto acarrearía conflictos normativos con las legislaciones de los países terceros o con las previsiones de los acuerdos bilaterales, lo cual lo hace inviable hoy por hoy en la práctica.

En el mismo sentido, el Reglamento (CEE) nº 3976 regula, para el modo aéreo, el alcance del art. 85.3 TCEE, es decir de los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas entre empresas que existiendo realmente, no son incompatibles con el Tratado de Roma, porque en el propio Reglamento se prevén exenciones globales a determinadas categorías de acuerdos. Así, incluso el propio CES consideró beneficioso el mantenimiento de las actuales exenciones, aunque con condiciones más estrictas, habida cuenta del entorno más competitivo que se está produciendo en el sector.

---

<sup>286</sup> DOCE nºL374, de 31-12-1987.

Otras cuestiones reglamentadas por la Comisión que inciden sobre la competencia en el modo, son los Reglamentos (CEE) nº 2671/88, 2672/88 y 2673/88.

Es el Reglamento (CEE) nº 2671/88, que intenta asegurar que los acuerdos entre empresas beneficien a los viajeros bien por preservar servicios en días o períodos valle o en rutas de escaso tráfico o bien, en materia tarifaria, por establecer un sistema más transparente de fijación de las mismas, haciendo la participación en las consultas entre ellas optativas y en las que también podrán participar la Comisión y los Estados miembros interesados, como forma de garantizar que no se adulteran las condiciones de competencia. Este Reglamento fue sustituido por otros tres, el 82/91 sobre los servicios de asistencia en escalas, 83/91 relativo a los sistemas de reserva informatizados y 84/91 sobre acuerdos de coordinación de capacidades.

El primero de ellos, permite la prestación de servicios de asistencias en tierra siempre que se garantice la no discriminación entre transportistas aéreos y que se permita la elección entre las diferentes compañías aéreas que ofrezcan estos servicios, pudiendo rescindir dichos servicios con preaviso de tres meses sin sanciones económicas.

El segundo, concierne a los sistemas de reserva informatizados, como código de conducta a todos los sistemas informáticos que operen en la CEE, tanto de viajeros regulares o charter así como de mercancías y un sistema procesal de queja ante la Comisión.

El Reglamento (CEE) nº 84/91 regula los acuerdos entre las líneas aéreas tales como la coordinación de la capacidad y horarios, suprimiendo los pooling de ingresos, de acuerdo con el programa general liberalizador del transporte aéreo y sobre las consultas relativas a las tarifas y distribución de airport slots.

Por otra parte, la segunda de las actuaciones de la Comisión es el Reglamento (CEE) nº 2672 que supone que todas las compañías aéreas comunitarias deben integrarse en uno de los dos sistemas más generalizados de redes de reserva: Amadeus o Galileo. Estos sistemas de reserva aseguran la ventaja para los usuarios de poder disponer de sus billetes con antelación y en cualquier lugar del mundo donde haya una terminal de estas redes; las compañías aéreas pueden planificar sus recursos de forma más eficaz y, las agencias de viajes, pueden asegurar servicios a sus clientes que antes difícilmente podrían ofrecer. Estas redes informáticas, ofrecen servicios puntuales de información sobre vuelos, tarifas y reservas de asientos, en condiciones de igualdad respecto de los transportistas integrados en la red.

La tercera actuación de la Comisión fue el Reglamento (CEE) nº 2673, relativo a los acuerdos entre compañías en materia de asistencia en escalas. La exención se extiende referida a los servicios técnicos y operacionales que prestan los aeropuertos en tierra, a los servicios de atención al pasajero (handling) y los de catering en vuelo.

#### **4.- EL SISTEMA TARIFARIO.**

Desde la entrada en vigor del TCEE se comprobó que en materia tarifaria, en la mayoría de los casos, la fijación de las tarifas aéreas respondía a la responsabilidad de los Estados, por lo que no cabía analizar la actitud de las compañías aéreas en base a lo preceptuado en el art. 85 TCEE, a pesar de que aquellas se encontraban en una situación de abuso de posición dominante.

Antes de la aprobación de una normativa específica en materia tarifaria (en concreto de la Directiva 87/601/CEE), ya se planteó ante el TJCE, en el asunto conocido como Nuevas Fronteras, la compatibilidad o no de determinadas normas nacionales, en concreto de la aprobación por el Ministerio de Transportes Francés, de las tarifas aéreas que utilizaban en 1981 varias agencias de viajes. El TJCE consideró que cuando el TCEE intenta excluir a alguna actividad de las reglas generales del mismo, el propio tratado hace una derogación expresa, cosa que no ocurre en el tema de los transportes, salvo la general del art. 84 TCEE. Esto hizo sostener al Tribunal que, en tanto no se adoptara medidas apropiadas, las autoridades de los Estados miembros debían decidir sobre la admisibilidad de los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas, así como de las situaciones de abuso de posición dominante, de acuerdo con su legislación y de las provisiones del TCEE, así como que el procedimiento francés de homologación de tarifas, era contrario a las reglas de libre competencia del TCEE.

Con la Directiva 87/601/CEE del Consejo de 14 de Diciembre de 1987, se aprueban los criterios básicos sobre los que deben sustentarse, a través de normativas nacionales posteriores, los procedimientos sobre el establecimiento de tarifas de las compañías aéreas de los vuelos intracomunitarios. Estos criterios asegurarán que las compañías aéreas desarrollen nuevos mercados, a menores costes y con mayor productividad, para una mejor atención a los usuarios. Antes de la aprobación de dicha norma, cualquier operador que atendiera una determinada ruta, estaba obligado a no modificar la tarifa aprobada, incluso aunque otro transportista lo hiciera.

El principio de no discriminación tarifaria, como reflejo del principio de no discriminación en base a la nacionalidad, previsto en el art. 7 TCEE, llevó a la aprobación de la Decisión 87/359/CEE del Consejo de 22 de Junio de 1987 para evitar las reducciones en las tarifas marítimas y aéreas que los ciudadanos españoles, residentes en las Islas Canarias, disfrutaban en sus desplazamientos entre las islas y con la Península, con reducciones que oscilaban entre el 10% y el 25% de la tarifa base, situación claramente incompatible con el artículo 7 del TCEE. Así, la Decisión aprobada, sostiene que los beneficios de reducción de tarifas, de mantenerse, serán extensibles a todos los residentes de las Islas Canarias que tengan la nacionalidad de un país miembro y en las mismas condiciones que se otorgue a los nacionales españoles, por parte de Iberia y de Transmediterránea, únicas compañías

que teniendo servicios con las islas desde territorio peninsular, mantienen este tipo de tarifas especiales.

Con anterioridad a la aprobación de la Directiva 87/601/CEE, las compañías aéreas estaban obligadas a utilizar un sistema tarifario que les venía impuesto, de tal forma que ha llevado a sostener a la doctrina que:

"This Directive relaxes the rules on air fares in the sense that governments may no longer arbitrarily prevent more economic fares being introduced on scheduled routes within the EC, between airports in different member States. In the past, any air carrier operating on such a route was obliged to keep its fares in line. Now lower fares are allowable provided that they have a real cost basis for the individual airline"<sup>287</sup>.

Considerando que las tarifas aéreas deben determinarse libremente por la propia dinámica del mercado, se aprobó el Reglamento (CEE) nº 2409/92 del Consejo de 23 de Julio de 1992 por el que deroga el criterio seguido por el Reglamento (CEE) nº 2342/90 y que establece su ámbito de aplicación a las tarifas y fletes percibidas por compañías aéreas comunitarias y las percibidas en concepto de contraprestación por cargas de servicio público, en los términos previstos por el Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo.

El criterio seguido por dicho Reglamento es de libertad absoluta en la fijación de las tarifas por parte de las empresas aéreas sin perjuicio de que los Estados miembros aseguren que aquellas no produzcan discriminaciones en base a la nacionalidad o de la identidad de la compañía aérea y que sean registradas ante cualquier Estado interesado y, hasta el 1 de Abril de 1997 en las rutas nacionales en las que opere uno o dos transportistas. Asimismo, se faculta a los Estados miembros a retirar una tarifa porque sea excesivamente elevada o baja por la situación del mercado, actuaciones que serán notificadas a la Comisión, a los Estados interesados y las demás compañías aéreas, con arreglo al procedimiento descrito en el propio Reglamento, se trata en suma de un régimen transitorio de fijación de tarifas y de distribución de la capacidad de carga. Las tarifas se fijan atendiendo a criterios como la relación razonable con los costos globales que aseguren una rentabilidad al capital, las necesidades de los consumidores, la situación de la competencia, etc. Asimismo, se determinan las condiciones bajo las cuales se concederán tarifas económicas.

El primer anuncio de rebaja de las tarifas aéreas en 1993, fruto de este Reglamento, ha sido lanzado por Lufthansa que ofertó, desde el 2 de Enero de 1993, los vuelos de ida y vuelta desde España a cualquier punto de Alemania, por 22.000 PTA. Esta rebaja de tarifas, fue exclusivamente válida para

---

<sup>287</sup> WILLIAMS, Sharon: Internal market and Common market. The single european Act versus the Treaty of Rome, en la obra colectiva "EEC Air Transport Policy and Regulation and their implication for North America. Kluwer Law and Taxation Publishers. Boston, 1990. (p. 22).



los billetes adquiridos hasta el 15 de Enero y ha sido calificado por expertos del sector como un tanteo del mercado. Por su parte Iberia, siguiendo el ejemplo de Lufthansa, ha creado las tarifas Eurominis que, con destino a 27 ciudades europeas, se pueden conseguir billetes de ida y vuelta, entre 22.000 y 52.000 PTA, según destino. En el mercado nacional, aunque por razones distintas, IB ofrece desde el primer trimestre de 1994, 300.000 asientos/año en tarifas mini y un 20% de descuento en aviones valle y en la ruta Madrid-Barcelona, ante la rebaja de tarifas que han hecho sus nuevos competidores Air Europa y Spainair, quien oferta las tarifas más baratas. En el segundo trimestre de 1994, la cuota de mercado captado es del 15% del que venía teniendo IB.

Otras compañías europeas como Air France, British Airways o Alitalia, no han anunciado ninguna inminente reducción de sus tarifas, al menos a corto plazo, al igual que otras no comunitarias como SAS, continúan con sus habituales ofertas, pero no como consecuencia inmediata de la liberalización.

Naturalmente que las futuras rebajas tarifarias se darán en las líneas más rentables y donde la competencia sea mayor, pero la crisis que afecta al modo aéreo actualmente, reflejo de la situación económica actual y que los expertos no creen que se remontará hasta 1995, supondrá evitar la guerra tarifaria entre compañías, ya que la salud financiera de muchas de ellas, es débil. Según fuentes de IATA, sus compañías asociadas han perdido 3.000 millones \$ en 1992, por la sobrecapacidad del sector desde la caída de la demanda desde el verano de 1990 y los resultados de 1992, no son mejores; de las diez principales compañías aéreas europeas, sólo mantienen sus números en azul British Airways y Swiss Air, en tanto que otras como Lufthansa, cerró el pasado ejercicio con 750 millones \$ USA de pérdidas o los 600 millones \$ de Air France.

Ante la caída generalizada de la demanda de servicios aéreos por el actual momento de recesión económica y la rebaja en las tarifas por la liberalización parcial del sector, a las compañías aéreas sólo podrán afrontar ese momento con acuerdos estratégicos entre ellas, fusión o compra de participaciones en otras compañías que les abra nuevas rutas, como la futura fusión de SAS, Swissair, KLM y Austrian Airlines.

## **5.- CAPACIDAD DE CARGA Y LIBERALIZACION DE LOS SERVICIOS AEREOS. EL CABOTAJE.**

La Decisión del Consejo 87/602/CEE del Consejo de 17 de Diciembre de 1987, flexibilizó el acceso de los transportistas comunitarios y su capacidad de carga, a partir del reparto de 50-50, de los acuerdos bilaterales entre Estados y de las concesiones del servicio que éstos hacen a sus compañías de bandera.

Se autoriza a que a partir del 1 de Octubre de 1989, los porcentajes se puedan ampliar hasta un 60-40 a favor de uno de los transportistas. Antes de la aprobación de esta norma, el sistema de los acuerdos bilaterales, era el régimen normal entre Estados miembros. A los efectos de la Decisión, se entiende como capacidad de carga el número de asientos ofertados al público en general en un servicio aéreo programado en un periodo determinado (art. 2a), en tanto que la cuota de dicha capacidad es el porcentaje de la capacidad total en una relación bilateral con otro Estado miembro.

Esta Decisión permitió que aquellas compañías aéreas que lo desearon el 1 de Enero de 1988, hasta el 30 de Septiembre de 1989, pudieron aumentar su cuota de mercado, hasta el 55-45% para ampliarse a partir de Octubre de 1989, hasta el 60-40%. Con la adopción de esta norma, el Consejo manifestó su intención de que desaparezcan las restricciones artificiales en los accesos al mercado.

Otras modificaciones, que se espera puedan estimular el mercado de transporte intercomunitarios, es la llamada "designación múltiple", que permite a un Estado designar distintos transportistas nacionales para atender al mercado entre él y el otro Estado; aunque éste no tenga la obligación de aceptar más de una misma compañía aérea para una determinada ruta, salvo que en 1989, hubiera habido más de 250.000 pasajeros entre ambas ciudades, 200.000 en 1990 o 180.000 en 1991 o más de 1.000 vuelos de ida y vuelta.

Las aerolíneas autorizadas a prestar servicios entre Estados miembros por acuerdos bilaterales, son autorizados por esta misma norma, a establecer servicios de la 3ª y 4ª libertad en los principales aeropuertos de su propio país y los aeropuertos regionales de otro Estado miembro, sin límites de distancia o asientos como ocurría en la Directiva de 1983.

La Decisión organiza también los derechos de la 5ª libertad en el sentido de que permite al transportista comunitario operar entre dos Estados miembros distintos de los países donde está registrada la aeronave, bajo condición de que medie autorización donde esté registrada ésta, el servicio en cuestión debe ser el comienzo o fin en el país de matriculación y la ruta debe incluir al menos un aeropuerto que no sea de primera categoría (es decir, al menos debe servir la aeronave en un aeropuerto regional) y el transportista no debe repartir más del 30% de la capacidad de pasajeros afectada a la 5ª libertad.

Las compañías aéreas que están autorizadas por acuerdos bilaterales entre dos países miembros a efectuar servicios aéreos, podrán establecer rutas regulares entre las principales ciudades del país de la que es nacional y aeropuertos situados en el otro Estado miembro, sin limitación alguna de capacidad de carga del avión o distancia, pudiendo también combinar servicios entre ciudades del otro Estado en la que no esté matriculada la aeronave (cabotaje), siempre que el origen y/o destino del Estado en el que esté registrada la aeronave y uno de los aeropuertos incluidos en el trayecto no sea de primera categoría y la capacidad anual de la compañía aérea en la ruta de que se trate, no podrá utilizarse en más de un 30% para el transporte de pasajeros con arreglo a la quinta libertad que vendría así definida como la posibilidad de realizar, por una compañía aérea, servicios entre aeropuertos de otro Estado.

El régimen del cabotaje, término que no se usa explícitamente en el TCEE sino en el art. 75 del propio cuerpo legal (condiciones de acceso de los transportistas no residentes), supone en definitiva, la reglamentación del acceso a los tráficos de los transportistas no residentes a los transportes nacionales. Para el caso del transporte aéreo comunitario, esta posibilidad no fue posible por el propio contenido del art. 84.2 TCEE a pesar de la aplicabilidad de las normas generales del tratado a dicho modo, puesto de manifiesto por la jurisprudencia del TJCE y posteriormente consolidado con la entrada en vigor del AUE y el concepto de mercado único que aporta, lo que supone, aplicado al caso, la instauración de la libre circulación de servicios en el ámbito de los países miembros.

Su instauración contaba con la cautela si no oposición de muchos de los Estados miembros, ya que supone que éstos tuvieran que abrir sus tráficos interiores a otros transportistas, cosa que se ha hecho por fases, además de que se necesitaría redefinir términos como transportista nacional (ya que el cabotaje es un sistema de transporte eminentemente nacional) y transportista comunitario para dar contenido a la figura.

La cuestión de la liberalización del transporte aéreo comunitario, se ha visto complicada, en el caso español, por el uso conjunto con Gran Bretaña, del aeropuerto de Gibraltar. A partir del ingreso de España en la Comunidad, se planteó la necesidad para estos dos países, no ya para resolver el tradicional contencioso sino para posibilitar la aplicación de la Directiva 83/416/CEE, al estar incluido su aeropuerto entre los que cabría la liberalización parcial del transporte interregional. Han sido muy numerosas las reuniones bilaterales mantenidas entre ambos países para encontrar una solución como la Declaración de Londres de 2 de Diciembre de 1987.

A pesar del contenido de esta declaración, la utilización conjunta del aeropuerto, no es hoy realidad por la intransigencia de las autoridades locales gibraltareñas, aunque recientemente el TJCE ha confirmado la improcedencia del recurso que en su momento presentó el Gobierno de Gibraltar contra la Directiva 83/416/CEE. Con la aprobación del Reglamento (CEE) nº 2343, la cuestión se complicó hasta el punto de demorar la aplicación, de forma provisional, de dicho Reglamento al aeropuerto de

Gibraltar (derogación temporal prevista en el Reglamento (CEE) nº 294/91 del Consejo, a pesar de lo cual, el 8 de Mayo de 1991, se interpuso un recurso, por parte de las autoridades locales gibraltareñas y la Gibraltar Development Corporation (as. C-128/91), solicitando del alto Tribunal, la anulación del apartado 3 del art. 1 del Reglamento (CEE) nº 294/91, relativo al funcionamiento de los servicios aéreos de carga entre Estados miembros, o que al menos, en la medida en que se aplica a los demandantes, justificando su legitimación activa, el primero, como entidad responsable de la prosperidad económica de Gibraltar, y la segunda, como responsable de la gestión del aeropuerto de Gibraltar y ciñendo la cuestión de fondo a la suspensión de la aplicación del Reglamento (CEE) nº 294/91, hasta que no entre en vigor el Acuerdo entre España y el Reino Unido, lo que, en atención a los demandantes, viola el principio de primacía del derecho comunitario, el principio de confianza legítima, el de no discriminación, el de proporcionalidad y los arts. del TCEE que se citan (74.2 y 3, art. 190 y 75.1 TCEE).

Pero el contencioso de Gibraltar, no ha sido la única situación conflictiva en la aplicación del Reglamento (CEE) 2342/90. La Comisión, tuvo que poner fin al problema suscitado entre las autoridades belgas y británicas por la ampliación de servicios aéreos entre Londres y Bruselas a favor de la compañía British Midland y la consiguiente denegación a Sabena de los nuevos servicios solicitados.

Con posterioridad a este contencioso y precisamente para evitar situaciones similares futuras, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) nº95/93, cuyo objetivo es, partiendo de la liberación de servicios aéreos que desarrolla el Reglamento (CEE) nº2408/92, servir de marco para su plena eficacia ante la carencia de franjas horarias libre para la creación de nuevos servicios aéreos, para asegurar una competencia leal y sin discriminaciones entre las compañías aéreas, sin perjuicio de los derechos ya adquiridos por éstas. En su cumplimiento, ya se han elaborado las primeras listas, como la del Aeropuerto de París-Orly.

A tales fines, en los aeropuertos que por el elevado volumen de tráfico aéreo, necesitan de la figura de un coordinador de servicios para el reparto de los servicios, éste asignará de forma independiente y no discriminatoria, las franjas horarias a las compañías aéreas, controlará su uso y recabará información para las compañías aéreas que lo soliciten.

El modelo del Reglamento (CEE) nº2343 era ampliar, desde el 1 de Enero de 1992, los primeros pasos de liberalización de la distribución de la capacidad de carga y del acceso al mercado dado por la Decisión 87/602/CEE (con las excepciones a los aeropuertos de Gibraltar, las islas griegas y Azores y Oporto), extendiéndose su ámbito de aplicación al acceso de las compañías aéreas comunitarias al mercado y la distribución de la capacidad de carga entre las compañías aéreas con licencia para transportar en un Estado miembro y las compañías aéreas con licencia en otro Estado miembro respecto de los servicios aéreos regulares entre ambos. En dicha norma se reconoce que los acuerdos

bilaterales de reparto de carga de transporte e incompatible con los principios del mercado interior, por lo que deben ir progresivamente desapareciendo. Se reconoce, desde la entrada en vigor de dicho Reglamento, a las compañías aéreas comunitarias (con licencia para transportar conforme a la legislación de un Estado miembro) al ejercicio de los derechos de tercera y cuarta libertad entre aeropuertos de dos Estados miembros, sin perjuicio del derecho de los Estados a imponer obligaciones de servicio público a los transportistas que operen en un aeropuerto regional de su territorio. Se autorizan servicios de la de quinta libertad, los que sean extensión de un servicio de origen en el Estado de registro de la aeronave o la fase preliminar del mismo, con el límite de no transportar en base a esta libertad, más del 50% de la capacidad de la aeronave que en el mismo servicio de tercera o cuarta y, en el caso de que exista más de un servicio de quinta libertad, como extensión o fase preliminar de un servicio de tercera o cuarta libertad, la capacidad de carga respecto de aquella, será la capacidad total de asientos disponibles de pasajeros de quinta libertad. Además, se establece un sistema automático de aumento de la capacidad del 7.5% anual, sin perjuicio de mejores acuerdos a los que puedan llegar los Estados miembros.

## **6.- LA REFORMA DEL REGLAMENTO (CEE) n°2343/90 DEL CONSEJO: EL REGLAMENTO (CEE) n° 2407/92 Y 2408/92 DEL CONSEJO.**

Si el Reglamento (CEE) 2343 indica las condiciones que, a partir del 1 de Enero de 1993, deben cumplir las compañías aéreas para el acceso a las rutas aéreas de servicios regulares, posteriormente se adoptaron las medidas complementarias y normas comunes que rigen, a más tardar desde el 1 de Enero de 1993, las concesiones de licencias de las compañías para el acceso a dichos servicios están regulados por el Reglamento (CEE) n°2407/92 del Consejo de 23 de Julio de 1992. La aprobación de esta norma se incluye dentro de las necesarias para la realización del mercado único. A tal fin, para la concesión y mantenimiento de licencias de explotación, se requiere que la compañía solicitante esté domiciliada en territorio CE y que tenga mayoría de capital de nacionalidad CE (bien sea de Estados miembros o bien de particulares), así como que su actividad principal sea el transporte aéreo, sin perjuicio de que pueda realizar otros servicios conexos. Además debe acreditar su solvencia económica (capacidad financiera) ante las autoridades nacionales que concedan la licencia de explotación, así como presentar un plan de operaciones sobre la concesión que se interesa y un plan de seguro para que cubra las posibles responsabilidades por daños a personas, carga o equipaje.

Las licencias de explotación son válidas en tanto que el titular cumpla los requisitos previstos en este Reglamento, sin perjuicio de que los Estados miembros pueden establecer una revisión de la concesión pasado un año y cada cinco desde entonces, ni del derecho que le asiste al Estado autorizante de proceder a nuevas revisiones en el caso de cambios importantes de la situación jurídica de la empresa titular, como en los casos de fusiones o adquisición por parte de otra empresa.

Por otra parte, en el Reglamento (CEE) n°2343, el Consejo decidió revisar dicho Reglamento a más tardar, el 30 de Junio de 1992 y fruto de dicha reforma fue adoptado el Reglamento (CEE) n°2408/92 del Consejo de 23 de Julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias, para limitar las restricciones a las designaciones múltiples, los derechos de tráfico de la quinta libertad y la introducción paulatina del cabotaje.

El modelo propuesto es aplicable a todo el territorio comunitario, salvo el aeropuerto de Gibraltar (hasta que se alcance un acuerdo entre las partes en ese contencioso), las islas griegas y las Azores (máximo de 10 años, previa autorización del Consejo) y consiste en:

- 1.- Autorización de los Estados interesados, a las compañías aéreas, de los derechos de tráfico de las rutas intracomunitarias.
- 2.- Posibilidad de que los Estados difieran, hasta 1997 la autorización de los servicios de cabotaje, concedidos por otro el Estado salvo que el servicio sea una extensión de otro con origen o destino en el Estado de matriculación de la aeronave o no reserve el 50% de la capacidad de carga para el servicio de cabotaje.

3.- Posibilidad por parte de los Estados de imponer a los transportistas obligaciones de servicio público en relación con los servicios prestados a regiones periféricas, en desarrollo de su territorio o en rutas de baja densidad de tráfico.

4.- Posibilidad de que los Estados adjudicatarios limiten la adjudicación de una línea a una sola compañía aérea, por un período no superior a tres años, siempre que ningún transportista hubiere iniciado dicho servicio, de conformidad con las obligaciones de servicio público para dicha ruta.

5.- Prórroga hasta de tres años, de todas las adjudicaciones, que hasta la entrada en vigor del Reglamento, se hayan concedido en exclusiva.

Estas libertades no pueden entenderse de forma absoluta sino que cabe la intervención de los Estados autorizantes en temas como la distribución del tráfico aéreo por su territorio, seguimiento del cumplimiento de las normas comunitarias, nacionales, regionales e incluso locales en general y especialmente en temas como horarios o protección del medio ambiente, pudiendo en estos casos limitar o denegar servicios de tráfico siempre que estas medidas no sean discriminatorias, tengan un alcance temporal, no afecten al espíritu de la norma o no afecten a la competencia leal o respeten el principio de proporcionalidad y con audiencia del resto de los Estados miembros y de la propia Comisión, de acuerdo al procedimiento establecido en el propio Reglamento (CEE).

## ***7.- OTRAS CUESTIONES REFERIDAS AL TRANSPORTE AEREO.***

La Comisión ha propuesto una medidas para paliar cuestiones del transporte aéreo las previstas en el documento COM (88) 588 final, proponiendo unas actuaciones que aliviarían la congestión del tráfico comunitario, máxime cuando se espera importantes aumentos de tráfico aéreo en el futuro. Para ello, se ha planteado como única solución, la redistribución de los pasillos aéreos, limitando los que actualmente están destinados a funciones de defensa, como única salida a poder aumentar la afluencia de aviones. Esta actuación se vería completada con la integración de los controles de tráfico aéreo de todos los países europeos, en un único organismo, el EUROCONTROL, en el que ya están integrados algunos países CEE.

El control de emisiones sonoras subsónicas fue una de las primeras actuaciones adoptada en el campo de los transportes aéreos, en la que se limita la emisión de ruidos de este tipo de aeronaves, en atención a la inclusión de estos controles en el programa de actuación de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente y del Anexo 16 del Convenio relativo a la Navegación Civil Internacional, de tal forma que sólo puedan ser utilizados en un Estado miembro, aquellas aeronaves que posean una certificación acústica, por cualquiera de los miembros CEE. La preocupación de la contaminación acústica y de su estrecho seguimiento, puede comprobarse por la pregunta escrita nº

2595/90, presentada por un eurodiputado, el día 20 de Noviembre de 1990 a la Comisión, en la que se cuestionaba la aplicación de la Directiva 80/51/CEE en los aeropuertos italianos, contestando esta Institución que, según las informaciones dadas por las autoridades italianas, que sólo en el aeropuerto de Ciampino, el 30 de Octubre de 1990, aterrizó un Boeing 707 matriculado en Qatar que, sin autorización previa, no cumplía la normativa comunitaria. Además, la propuesta de la Comisión, según ella misma reconoce de retirar del mercado de transporte, las aeronaves más ruidosas, siguiendo los pasos de las autoridades norteamericanas de retirar del mercado 2.200 aviones antes del año 2.003, se sustenta en estudios de 1970, que dado el tiempo transcurrido, convendría replantear, por el aumento de la sensibilidad social hacia la contaminación acústica.

A mayor abundamiento, el PE aprobó la Resolución A3-216/91 sobre cuestiones medioambientales referidas al transporte y en la que se recomendaba, que en los transportes aéreos y dentro de un programa de protección del medio ambiente, que a corto plazo, se valorarían las emisiones contaminantes de aeronaves y su efecto en el clima; la fijación de límites estrictos en la emisión de ruidos, el desarrollo del transporte de carga nocturno intracomunitario; adoptar las decisiones políticas con vistas a la creación de un sistema europeo eficaz de seguridad aérea y evaluación del impacto ambiental por la construcción de nuevos aeropuertos; a medio plazo, la conexión de redes de alta velocidad con los aeropuertos más importantes, para reducir los vuelos de trayectos cortos, las disposiciones comunes sobre mantenimiento y la eliminación de derechos de aeronaves e iniciativas comunitarias para la introducción a nivel mundial de un impuesto por emisiones de CO<sub>2</sub>; y, a largo plazo, el desarrollo de técnicas de propulsión con repercusiones medio ambientales insignificantes.

En la misma fecha de 20 de Diciembre de 1979, fue adoptada la Decisión 80/50/CEE sobre el establecimiento de un procedimiento de consulta entre los Estados miembros y terceros y las acciones relativas en este campo en el seno de las organizaciones internacionales, sobre cuestiones del transporte aéreo que tengan interés común y cuya información se realizará a través de la Secretaría General del Consejo.

Por último, citaremos dos actuaciones en la materia de escaso impacto legislativo hasta el momento: la primera es, en materia de seguridad en la navegación aérea, primero, mediante el intercambio de información entre los países miembros, puesto en marcha con la Directiva 80/1266/CEE, que pretende asegurar la cooperación entre los Estados que ya venía dándose en la práctica y el Reglamento (CEE) nº3922/91 sobre armonización de procedimientos administrativos relativos a la seguridad de las aeronaves y la Directiva 89/391/CEE y la segunda, es la protección de los usuarios a través de una propuesta de Reglamento que intenta limitar la frecuente práctica de las compañías aéreas de ofertar más capacidad de carga que la real para un destino, produciendo frecuentemente overbooking de pasajeros con reserva confirmada de plaza, práctica excesivamente común en USA.



Muchas gracias.