

LA POLITICA COMUN DE TRANSPORTES Y LA INCIDENCIA DE LA INTEGRACION DE ESPAÑA EN EL TRANSPORTE NACIONAL

por Rafael IZQUIERDO DE BARTOLOME (*)

1. LA SITUACION DE LOS TRANSPORTES EN EUROPA ANTES DEL TRATADO DE ROMA

Desde los primeros intentos de unificación europea se puso de manifiesto que uno de los objetivos de la construcción comunitaria era la eliminación de las restricciones que el transporte imponía a la circulación de personas y mercancías y el establecimiento y desarrollo de una política común de transportes que permitiera la constitución de un Mercado Común y el acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros.

Esta orientación está contenida en el Memorándum del Benelux que constituyó el punto de relanzamiento de la integración europea y de la Conferencia de Mesina de 1955 que sirvió de base al Informe Spaak, elaborado por la Comisión intergubernamental creada a tal efecto, el cual dio como resultado la firma de los Tratados de Roma por los que se crearon la Comunidad Económica Europea —CEE— y la Comunidad Europea de la Energía Atómica —CEEA o EURATOM—.

La propia Conferencia de Mesina ponía especial énfasis en la necesidad de una red europea de canales, autopistas y líneas ferroviarias electrificadas que facilitara y ampliara los intercambios de personas y mercancías, mientras que el Informe Spaak, ante las características que presentaban los transportes y consciente de las dificultades y obstáculos que los mismos podían ocasionar al tráfico europeo, recomendaba una serie de medidas que facilitarían el tránsito por las fronteras, la armonización de las reglamentaciones técnicas y en materia de seguridad, la organización de los transportes combinados, la normalización del material móvil, etc.

La falta de acuerdo en estos puntos por parte de los Estados miembros ponía de manifiesto las discrepancias ya existentes, en cuanto a planteamiento de política de transportes se refiere, y la prevalencia de los intereses de cada país a los que debían ser comunitarios. No es de extrañar, por consiguiente, que para no demorar la firma del Tratado CEE, en el texto del mismo no se fijara el contenido de la política común de transportes y se limitara a enunciar algunos prin-

(*) Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Licenciado en Ciencias Económicas, Catedrático de Transportes de la E.T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid.

cipios generales o a determinar algunas reglas particulares, dejándose para más adelante la solución definitiva y vinculante.

¿Cuáles eran las circunstancias que dificultaban la formulación y establecimiento de una política común de transportes?

El Memorándum sobre Política Común de Transportes redactado por la Comisión de la CEE el 10 de abril de 1961, que fijaba la orientación de dicha política y establecía, por primera vez, una concepción global y coherente de la organización de los transportes, ponía de manifiesto que son los «aspectos especiales» del sector —difíciles de encajar en el contexto neoliberal del Tratado— y las distintas tendencias de las políticas nacionales de transporte, las causas que dificultaron en su día, y que en la actualidad siguen dificultando, el establecimiento de una política comunitaria.

Como dice el Memorándum, estos aspectos especiales no son de naturaleza exclusivamente técnica, siendo algunos de ellos el resultado de evoluciones históricas, distintas según los modos de transporte y según los países, estando influidas por las intervenciones de los poderes públicos. Este intervencionismo del Estado sobre los transportes, que ha ido reforzándose paulatinamente a lo largo de los años, es uno de los rasgos característicos del sector y ha constituido y constituye uno de los puntos más conflictivos existentes que contrasta con la filosofía liberal y de libre concurrencia que había de inspirar en su día a la Comunidad. Acciones directas sobre la oferta, acciones directas sobre los precios y condiciones de transporte, medidas fiscales e intervenciones financieras, acciones sobre las inversiones, en especial sobre las infraestructuras, medidas de carácter técnico y estímulos a los convenios celebrados entre categorías interesadas, han constituido diversas formas de intervenir los poderes públicos en el marco de la política de transportes.

Otros aspectos especiales del sector han radicado en las particularidades de la estructura de la oferta y de la demanda del sector que han incitado nuevamente a los poderes públicos a intervenir con el fin de evitar o corregir los desequilibrios que de hecho se producían. La existencia de empresas muy diferentes en cuanto a su estructura económica y a las técnicas utilizadas, la desigual composición de los costes de los diferentes modos de transporte, las diferencias de estructura administrativa y de dimensiones entre las empresas, los distintos sistemas de gestión, etc., han dado lugar a la aparición de sobrecapacidades y a la aplicación de precios que no llegan a cubrir sus costes, los cuales han originado, a su vez, problemas de competencias desleales o ruinosas que llevaron a los gobiernos de los Estados miembros a adoptar medidas encaminadas a limitar la capacidad del transporte así como la libertad de fijación de los precios, medidas ambas contrarias a las reglas de libre concurrencia que preconizaría el Tratado CEE.

Por último, como señala el Memorándum, el mercado de los transportes ha sufrido y sigue sufriendo, más o menos según los países, la influencia del concepto que tienen los Estados del papel desempeñado por los transportes en la economía y cuya consecuencia ha sido la desigualdad de las obligaciones de

servicio público impuestas a los distintos modos de transporte, cuya razón de ser, en la mayoría de los casos, no tiene por qué existir en la actualidad, la cual ha dado lugar a que las condiciones en que actúan los diferentes modos de transporte no sean comparables entre sí.

Por otra parte, se han observado distintas tendencias en las políticas nacionales de transporte que han dificultado el establecimiento de una política comunitaria. Basta exponer a tal efecto el problema, todavía vigente, del transporte de mercancías por carretera y su coordinación con el transporte ferroviario cuyo planteamiento difiere de un país a otro.

Intervencionismo, deregulación, desreglamentación, liberalización, armonización, son términos que los distintos Estados miembros han utilizado de desigual manera, que impidieron en su momento la formulación de una política comunitaria de transportes y que en la actualidad siguen obstaculizándola.

Esta era la situación de los transportes —expuesta muy sucintamente— en los países que, con motivo del Tratado de Roma firmado el 25 de marzo de 1957, se integraron en la Comunidad Económica Europea y que condicionó el alcance que se dio al sector Transporte dentro del propio Tratado.

2. LOS TRANSPORTES EN EL TRATADO DE ROMA (CEE)

El Tratado CEE, en su artículo 3 e), al citar las acciones concretas que la Comunidad deberá realizar para alcanzar sus fines —entre ellos, el establecimiento de un mercado común— dice textualmente: «la instauración de una política común en el campo de los transportes».

El transporte constituía, por consiguiente, junto con la agricultura y la política comercial exterior, uno de los tres sectores que requería el establecimiento de una política común específica de la que dependía la implantación del Tratado y la consecución de sus objetivos.

Aunque el Tratado dedica al sector los artículos 74 a 84 correspondientes al Título IV, sí cabe señalar que su contenido no es muy explícito, limitándose exclusivamente a enunciar algunos principios o determinar algunas reglas particulares, otorgando una verdadera atribución de competencias a las instituciones comunitarias para llevar a efecto la instauración de dicha política.

El artículo 75, completado con el 74, establece, sin limitación alguna, las materias a que debe tender la política común de transportes, al especificar que el Consejo deberá adoptar:

- a) Reglas comunes aplicables a los transportes internacionales realizados con origen o destino en el territorio de un Estado miembro, o atravesando el territorio de uno o varios Estados miembros.
- b) Las condiciones para la admisión de transportistas no residentes, a los transportes nacionales en un Estado miembro.
- c) Todas las demás disposiciones útiles.

La única limitación que se impone —ya que el punto c) permite incorporar dentro del contenido de la política común cualquier disposición conveniente—, es la de respetar los principios fundamentales de la Comunidad.

Aunque el artículo 84 especifica que las disposiciones del Título IV se aplican a los transportes terrestres, es decir, a los ferrocarriles, carreteras y vías navegables, se otorga al Consejo plenas facultades para adoptar las disposiciones que considere apropiadas en materia de navegación marítima y aérea.

Por otra parte, es preciso señalar que la existencia de las disposiciones específicas contenidas en los artículos anteriormente reseñados, no excluye la aplicabilidad de las reglas generales del Tratado, las cuales sólo serán inaplicables cuando lo prevea expresamente otra disposición.

En base a ello son aplicables al transporte los artículos 59 y 61 que exigen la progresiva supresión de las restricciones a la libre circulación de las personas y mercancías en el interior de la Comunidad, la cual debía haberse alcanzado a lo largo del período de transición, es decir antes de 1970.

Por otra parte, y por los mismos motivos, son aplicables las reglas de competencia formuladas en los artículos 85 a 94 a las que hay que añadir las autorizaciones de ayudas o subvenciones a los transportistas por necesidades de coordinación o como consecuencia de las cargas derivadas por las obligaciones de servicio público impuestas a los mismos, contenidas en los artículos 77 y 80.

Desde un principio, la política común de transportes presentó una orientación marcadamente liberal que contrastó con los planteamientos intervencionistas de algunas políticas nacionales de transporte, lo cual supuso ya desde su comienzo un freno para su establecimiento.

El hecho de que el Tratado no haya definido el contenido y alcance de la política común de transportes, tal como hizo con otros sectores como por ejemplo la agricultura, ha planteado recientemente el problema de su definición y de las atribuciones que a este respecto tiene el Consejo. La reciente sentencia que el Tribunal de Justicia dictó contra el Consejo de Ministros el 22 de mayo de 1985 en virtud del recurso de carencia que presentó el Parlamento y que será comentado posteriormente, clarificó ambos aspectos al conceder al Consejo un poder discrecional en la formulación de esta política y considerar a la misma, no como un conjunto homogéneo de principios y medidas coherentes, sino más bien como suma de medidas concretas y aisladas, tomadas a lo largo del tiempo en función de las necesidades del mercado.

3. PERIODO 1958-1983: INTENTOS Y FRACASOS POR INSTAURAR UNA POLITICA COMUN DE TRANSPORTES

De intentos y de fracasos por instaurar una política común de transportes podría calificarse al largo proceso que se inicia tras el Tratado de Roma y que se remonta hasta nuestros días, si bien es preciso señalar que a partir de 1983 parece iniciarse un cierto impulso que podría romper dicho «impasse» y que recientemente se ha visto reforzado por las decisiones adoptadas en los últimos

Consejos europeos de Milán (29 de junio de 1985) y de Luxemburgo (3 de diciembre de 1985), así como en el Consejo de Ministros de 14 de noviembre de 1985.

Como 1983, por las razones aludidas anteriormente, puede considerarse como año clave, se ha considerado oportuno presentar una breve síntesis del período correspondiente a los años comprendidos entre 1958 y 1983. Dos son las fases en que el mismo puede dividirse: de 1958 a 1972 y de 1973 a 1982.

3.1. PRIMERA FASE (1958-1972): LA INTEGRACION DEL MERCADO DE TRANSPORTES

Durante la primera fase, que comprendió el período 1958-1972, los intentos por alcanzar la «integración del mercado de transportes» fracasaron. Los esfuerzos de la Comisión para organizar un mercado común de transportes promoviendo la unificación de los distintos mercados nacionales y creando un sistema integrado único, basado en los principios de economía de mercado e inspirado en la libre circulación, chocaron con los intereses del Consejo de Ministros que, entre las dos tendencias, una liberalizadora y otra armonizadora de las condiciones de concurrencia, fue rechazando —mejor dicho, no aprobando— los programas globales que aquella fue presentando. Sólo fueron medidas parciales y aisladas las que se adoptaron, no alcanzándose un grado de armonización suficiente que permitiera avanzar en el campo de la liberalización del transporte por carretera.

Mientras tanto la Unión Aduanera se había alcanzado, incluso con 18 meses de antelación a la fecha prevista, y la Política Común Agraria estaba en marcha: el Mercado Común —aún con ciertas limitaciones— empezaba a funcionar. Lo que, en un principio, se creyó indispensable para alcanzar aquellos objetivos comunitarios, es decir, una política común de transportes que permitiera la libre circulación de las personas y mercancías, resultó accidental a tales efectos. Todo ello junto con la prevalencia de los intereses nacionales frente a los comunitarios y la aparición de nuevos problemas de la política económica, hicieron perder importancia al sector ante el propio Consejo de Ministros.

La Cumbre de Jefes de Gobierno de Estado de París, en octubre de 1972, a la que ya asistieron los representantes de los nuevos países adheridos a la Comunidad, estableció unas nuevas prioridades impulsando una serie de políticas regionales, sociales y económicas que permitieran acelerar la instauración de la Unión Económica y Monetaria, disminuir los desequilibrios territoriales, atenuar las disparidades de las condiciones de vida mejorando la calidad y nivel de vida, desarrollar los intercambios internacionales y prestar una mayor atención a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente. Los transportes debían aportar su contribución al desarrollo general pero dentro del marco de líneas directrices establecido por la Cumbre de París. Bajo esta nueva óptica, la política común de transportes debería tener una relación más estrecha con las restantes políticas de la Comunidad y actuar como factor de progreso social.

3.2. SEGUNDA FASE (1973-1982): EL SISTEMA COMUNITARIO DE TRANSPORTES

Como consecuencia de ello, en 1973 se inició una segunda fase que se extendió hasta 1983, cuya finalidad era impulsar la política común de transportes adaptándola a las nuevas circunstancias económicas y sociales y teniendo en consideración la ampliación de la Comunidad a «nueve».

El objetivo básico era la creación de un «sistema comunitario de transportes» en el que, junto a la organización de un mercado común basado en el libre juego de las fuerzas del mercado (libre circulación de los servicios de transporte), cuyo funcionamiento sólo debía ser corregido en caso de circunstancias excepcionales (armonización de las condiciones de concurrencia), se preveía por primera vez la intervención de la Comunidad en la planificación de las infraestructuras.

La solución de los problemas financieros de las empresas ferroviarias, la determinación del papel futuro de los ferrocarriles, la inclusión de las políticas de transporte marítimo y aéreo en la política común de transportes, el establecimiento de un plan director de infraestructuras de interés comunitario y su financiación, el impulso a los mercados de transporte terrestre con sus problemas específicos de regulación de las capacidades y sistemas tarifarios, la armonización técnica y fiscal de los vehículos y de los transportes por carretera, la resolución de los problemas de paso de fronteras y de la circulación por los países en tránsito, etc., fueron objetivos concretos que a Comisión pretendió alcanzar dentro de varios programas de política global que elaboró a tal fin y que reiteradamente el Consejo abortó, limitándose, una vez más, a ir adoptando medidas aisladas e inconexas que supusieron un nuevo freno al desarrollo de una auténtica política comunitaria.

Aunque el resultado legislativo pudiera ser considerado importante en cuanto a su número (se han adoptado alrededor de 200 textos), la realidad es que, en cuanto a su contenido y rango legal se refiere, se avanzó poco, como lo pone de manifiesto el hecho de que existieron más de 40 propuestas de la Comisión que estaban pendientes de la aprobación del Consejo, algunas de las cuales tenían una antigüedad de más de 10 años.

Los resultados prácticos alcanzados durante los 25 años del periodo considerado pueden ser calificados de decepcionantes con relación a los objetivos establecidos. Toda la polémica se ha centrado en un enfrentamiento dialéctico entre aquellos Estados miembros defensores de la liberalización a ultranza de los servicios de transporte entre países comunitarios de acuerdo con el contenido del propio Tratado (Gran Bretaña, Países Bajos) y aquellos otros (Alemania, Francia, Italia) que propugnan, previamente, la armonización de las condiciones de concurrencia.

En materia de transporte por carretera, concretamente en el tema de la liberalización del transporte de mercancías, es donde el avance fue menor, ya que los intentos por aumentar el contingente comunitario se vio frenado por los gobiernos que desean proteger sus ferrocarriles, por los países de tránsito que

no se benefician del tráfico comunitario y por los propios transportistas que no desean nuevas competencias.

Las causas que han influido en los resultados alcanzados pueden resumirse en los siguientes términos:

- el elevado grado de intervencionismo que ha caracterizado a la mayoría de las políticas nacionales de transporte;
- la prevalencia de los intereses nacionales frente a los comunitarios;
- la regla de unanimidad en la toma de decisiones del Consejo, que supone un freno para la adopción de cualquier medida;
- las diferentes situaciones geográficas y económicas de los distintos países comunitarios y su diferente dependencia hacia la carretera o el ferrocarril;
- la existencia de dos bloques de países, unos defensores de la liberalización del transporte por carretera (Holanda, Gran Bretaña), otros de la armonización (Francia, Alemania);
- los déficits ferroviarios que han hecho subordinar la mayor parte de los problemas de transporte a los intereses ferroviarios;
- la falta de una base financiera;
- la política de «pequeños pasos» seguida por la Comisión, consistente en someter al Consejo únicamente aquellas propuestas que tuvieran posibilidad de ser adoptadas, absteniéndose de presentar un programa global de política de transportes que hubiera obligado al Consejo a tomar en consideración su propia responsabilidad.

4. EL INICIO DE UNA NUEVA FASE: 1983

4.1. LA PROBLEMATICA GENERAL EN 1983

De forma resumida pueden citarse como principales problemas del sector, a principios de 1983, los siguientes:

- los transportes internacionales de mercancías por carretera seguían estando ampliamente limitados por contingentes bilaterales restrictivos, no habiéndose avanzado casi nada en el proceso de liberalización;
- 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 aguardando decisiones;
- la situación económica y financiera de las empresas de ferrocarriles era cada vez más preocupante, no habiendo sido posible frenar la tendencia a la disminución de su participación en los mercados de viajeros y mercancías;
- los problemas del paso de las fronteras intracomunitarias continuaban vigentes.

- el problema del tránsito, como consecuencia del incremento del tráfico internacional, iba en aumento, presentándose circunstancias delicadas especialmente en países terceros;
- las infraestructuras comunitarias de carretera y ferroviarias seguían produciendo cuellos de botella importantes: la modernización de las infraestructuras ferroviarias acusaba un retraso sensible y no permitía el recurso de las técnicas avanzadas más que en tramos limitados;
- en el sector de la navegación marítima, las flotas de las Comunidades Europeas tenían que hacer frente siempre a formas de competencia anti-económica por parte de determinados terceros países;
- 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 de un precio óptimo.

4.2. EL RECURSO DE CARENCIA INTERPUESTO POR EL PARLAMENTO EUROPEO AL CONSEJO DE MINISTROS

Ante esta situación no es extraño que el Parlamento, acogiéndose al artículo 175 del Tratado CEE, interpusiera el 22 de enero de 1983, tras una serie de deliberaciones que se remontaban a principios de 1979, un recurso de carencia contra el Consejo —el primero que tenía lugar en la historia de la Comisión— solicitando al alto organismo judicial que constatará que el Consejo había violado el Tratado por negligencia en instaurar una política común de transportes y, en particular, en fijar de forma vinculante el marco de esta política y por no haberse pronunciado sobre una serie de propuestas (en total 16) que constituían decisiones básicas para la instauración de la misma, las cuales debían haberse adoptado durante el período transitorio.

El 22 de mayo de 1985 el Tribunal de Justicia emitió su fallo condenando al Consejo por haberse abstenido —violando el Tratado CEE— de asegurar la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales y de fijar las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales en un Estado miembro, terminándose así un largo proceso que ha constituido un acontecimiento dentro de la propia Comunidad.

En cuanto a la ausencia de una política común de transportes, el Tribunal considera que no es objeto de carencia, dado que, al no fijar el Tratado el contenido de aquélla y conceder al Consejo poder de discrecionalidad para establecerla, concluye que el seguir el procedimiento pragmático de ir adoptando medidas concretas en función de las necesidades que vayan surgiendo es una forma de poder llegar a definir una política global, sin haber sido preciso partir de un marco general de principios y medidas coherentes, aprobado previamente. No obstante, el Tribunal constata que de momento no se ha llegado a este fin y que es necesario acelerar el proceso de toma de decisiones para dejar establecida una política comunitaria en materia de transportes internacionales.

4.3. LA COMUNICACION DE LA COMISION AL CONSEJO, DE 9 DE FEBRERO DE 1983, «HACIA UNA POLITICA COMUN DE TRANSPORTES»

Simultáneamente, en febrero de 1983, la Comisión presentó una Comunicación al Consejo bajo el nombre de «Hacia una política común de transportes» y una Propuesta de Resolución relativa a la puesta en marcha, por etapas, de un conjunto de medidas que mereció en general el informe favorable del Parlamento. El documento constituye una contribución nueva, original y pragmática, que tiene en consideración las disparidades geográficas y económicas de los distintos países y que pretende con una visión global e integrada dar un nuevo impulso a la política común de transportes.

Como directrices generales establece las siguientes:

a) **Transportes por ferrocarril**

Es preciso que la política común de transportes tenga en cuenta las diferentes preocupaciones que tienen los Estados miembros en materia de ferrocarriles y que se intente resolver el problema de la concurrencia entre el ferrocarril, la carretera y, en cierta medida, la vía navegable. Dos son las posturas que pueden establecerse al respecto: en primer lugar, la de aquellos Estados miembros cuyos presupuestos están fuertemente gravados por los déficits ferroviarios y que, al ser incapaces o no desear reducir la actividad del ferrocarril por temor a que los déficits aumenten todavía más, no dejan desarrollarse a los transportes por carretera. Es el caso, en general, de los países centrales. Los Estados periféricos de la Comunidad que normalmente otorgan mayor importancia a la carretera deberán tener en cuenta este comportamiento. Paralelamente, los Estados centrales no deberán perjudicar a los intercambios de los Estados periféricos imponiéndoles una política de transportes excesivamente restrictiva. Es claro que mientras no se alcance este equilibrio no será posible desbloquear la política común de transportes.

Los ferrocarriles, por otra parte, deberán tratar de mejorar su eficacia y su capacidad de atracción adaptándose a las necesidades actuales y futuras más que reforzando o manteniendo las restricciones actualmente impuestas a los otros modos de transporte. La cooperación y coordinación entre las empresas ferroviarias en una primera etapa, y la integración a nivel comunitario, en una segunda, serían medios que permitirían eliminar los obstáculos que en la actualidad se presentan y pasar de los transportes interiores de corta distancia a transportes intercomunitarios de largas distancias. Podría ser útil, a tal respecto, que la Comunidad pudiera ayudar económicamente a los Estados miembros a soportar las consecuencias sociales de las reestructuraciones a que deberían someterse las empresas ferroviarias.

Deben seguir potenciándose los transportes combinados que permitan, sin actuar sobre los mecanismos de mercado y sin dirigismo alguno, mejorar los

transportes, contribuyendo en cierta medida a mejorar la situación financiera de los ferrocarriles.

Es preciso conseguir que los ferrocarriles se pongan en igualdad de condiciones con los otros modos de transporte. En este sentido parece necesario que el coste de construcción y conservación de las infraestructuras ferroviarias corran por cuenta del Estado y como contrapartida los ferrocarriles paguen una tasa por el uso de la vía, como mínimo igual al coste marginal de uso, al igual que se propugna para los otros modos. Esto tendría cierta repercusión en la política comercial ferroviaria y por otra parte supondría que el Estado sería quien decidiera la estructura de la red, la política de cierres de líneas, de nuevas inversiones, etc.

La Comisión considera asimismo que es necesario deslindar de forma más clara las obligaciones y derechos de los ferrocarriles en tanto empresas comerciales, por una parte, y en cuanto empresas de servicio público por otra. En este último caso, recomienda a los Estados miembros, una vez más, la atenuación o supresión de las obligaciones de servicio público que pesan sobre ciertos transportes, concretamente en mercancías.

b) Transportes por carretera

Como primer objetivo, la Comisión tenderá a encontrar otros medios de adaptación de la oferta a la demanda, más eficaces que los de la reglamentación de la capacidad. De inmediato se trata de aumentar ligeramente la proporción de tráfico que circula con autorizaciones comunitarias para definir posteriormente nuevos criterios que permitan obtener el incremento del número de autorizaciones teniendo en cuenta la expansión del tráfico por carretera así como la competencia y las reservas de capacidad de los otros modos de transporte. Asimismo la Comisión se esforzará por alcanzar la liberalización total o parcial de algunos tráficos que, por sus características, puedan ser considerados propios de la carretera.

Con el fin de responder a las preocupaciones de los Estados de tránsito se prevé la instauración de un sistema de compensación en base a la tarificación por el uso de las infraestructuras.

Otra serie de medidas a adoptar serían las siguientes: La supresión de los controles en frontera del carburante de los depósitos y la eliminación de todos aquellos obstáculos que impiden el paso rápido de las mismas; continuar los trabajos relativos a la armonización de los pesos y dimensiones de los vehículos; la armonización de los sistemas nacionales de impuestos sobre vehículos utilitarios; el establecimiento de un sistema definitivo de formación de precios en los transportes internacionales de mercancías; la actualización de la normativa relativa a cuestiones sociales.

c) Infraestructuras

Siguiendo la línea iniciada en la Comunicación de la Comisión de 1973 y desarrollada con mayor detalle en el Memorándum de 1979, se pretende dar un nuevo impulso a la política de infraestructuras elaborando un Plan Director de Infraestructuras de interés comunitario que defina aquellos proyectos que podrían beneficiarse de las ayudas financieras comunitarias, cuya propuesta de establecimiento está en el Consejo, en fase de examen.

En cuanto se refiere a la instauración de una tarificación por el uso de las infraestructuras y a la imputación de sus costes, se considera necesario romper el punto muerto en que se encuentra la cuestión y elaborar nuevas propuestas menos ambiciosas, que hagan más transparentes las contribuciones de los usuarios y del Estado a la cobertura de los gastos de infraestructura.

d) Otros modos de transporte

En cuanto a los transportes marítimos y aéreos se refiere (los fluviales no se han considerado por no tener interés para el caso de España), la presente Comunicación no hace referencia alguna, ya que va dirigida exclusivamente a los transportes terrestres.

4.4. PRIMEROS RESULTADOS ALCANZADOS: APROBACION DEL «PAQUETE DE MAYO» DE 1984

Aunque el Consejo no haya adoptado formalmente dicha resolución, sí ha podido observarse una intensificación de sus actividades en materia de transportes que ha empezado a dar sus primeros frutos. Quizás haya influido en ello, aparte de la presentación del recurso de carencia, cuyo dictamen tuvo lugar, como ya se ha dicho anteriormente, el 22 de mayo de 1985, el hecho de que el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1984 y los posteriores de Fontainebleau (junio 84) y Dublín (diciembre 84) estimaran necesario la adopción de medidas que tendieran a la armonización de las condiciones de concurrencia y la liberalización progresiva de los intercambios de servicios, así como a la puesta en marcha de una política común de transportes y de un programa de infraestructuras de interés comunitario.

Ante la imposibilidad de conciliar las dos posiciones opuestas, el Consejo de 10 de mayo de 1984 logró establecer un «paquete» equilibrado de medidas tanto liberalizadoras como armonizadoras —el «paquete de mayo»— que debía aprobarse formalmente en su conjunto. Tras grandes discusiones, en el mes de diciembre se aprobaba el «paquete» entre cuyas medidas figuraba, por una parte, el aumento progresivo del contingente comunitario y, por otra, la armonización

de los pesos y dimensiones de los vehículos utilitarios. Al fin lograba romperse el «impasse» de estos casi 25 años y parecía atisbarse el posible relanzamiento de la política común de transportes.

5. SITUACION ACTUAL

A la sentencia favorable del Tribunal de Justicia en relación al recurso de carencia interpuesto por el Parlamento Europeo contra el Consejo de Ministros, dictaminada el 22 de mayo de 1985 y a los primeros resultados obtenidos en base a las propuestas establecidas conforme a la Comunicación de la Comisión de 9 de febrero de 1983 anteriormente reseñada, hay que añadir otra serie de hechos acaecidos recientemente que parecen confirmar el posible relanzamiento de la política común de transportes.

5.1. EL LIBRO BLANCO SOBRE LA TERMINACION DEL MERCADO INTERIOR (JUNIO 1985)

El Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985 hizo suyo el «Programa de acción de la Comisión para 1985» establecido de acuerdo con las directrices que los Consejos europeos anteriores —concretamente el de Fontainebleau (junio 1984) y de Dublín (diciembre 1984)— habían adoptado y puso el acento en la necesidad de establecer un programa de actuaciones encaminado a la realización del mercado interior comunitario antes de 1992. A tal fin invitó a la Comisión a que preparara dicho programa.

El Libro Blanco relativo a la «Terminación del Mercado Interior», publicado por la Comisión en junio de 1985, responde a este mandato. En el mismo se pone de manifiesto que el establecimiento de un mercado común de servicios constituye una de las principales condiciones para lograr un mercado interior, siendo la libertad de los servicios de transporte un elemento importante de su política común.

Aparte de las acciones que se propugnan para la eliminación de los controles fronterizos relativos al transporte por carretera, la realización del mercado interior exigirá la adopción de las siguientes medidas:

- por cuanto se refiere al transporte de mercancías por carretera entre los Estados miembros, es indispensable suprimir, de aquí a 1988, a más tardar, todas las restricciones cuantitativas (cuotas) y establecer las condiciones que permitan a un transportista no residente participar en el cabotaje en otro Estado miembro;
- es preciso también proseguir la liberalización de los servicios de transporte de viajeros por carretera e introducir el nuevo régimen de aquí a 1989;

- la libertad de prestación de los servicios de transporte internacional, de mercancías por vías navegables, así como del cabotaje, deberá estar en aplicación en 1989;
- la libre prestación de servicios de transporte marítimo entre los Estados miembros deberá ser realizada al final de 1986, a más tardar, a reserva, sin embargo, de la posibilidad de excluir de la liberalización, durante un período limitado, ciertos tipos de restricciones que deberán ser suprimidas *progresivamente*;
- por cuanto afecta a los transportes aéreos, será necesario asegurar de aquí a 1987, una mayor libertad en materia de aviación civil entre los Estados miembros, lo que implicará, especialmente, un cambio de sistema de fijación y de aprobación de las tarifas y la limitación de los derechos de los Gobiernos a restringir la capacidad y el acceso al mercado.

Aparte de estas medidas hay otras más (armonización de las condiciones de concurrencia, planificación y financiación de infraestructuras, ayudas estatales, mejora de la situación económica y financiera de los ferrocarriles, etc.) que, siendo elementos importantes de la política común de transportes, no inciden de forma directa sobre el mercado interior.

El último Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo el 2 y 3 de diciembre último ha dado su conformidad a este programa, instando a la Comunidad a que vaya arbitrando los medios necesarios para establecer progresivamente el mercado interior antes del 31 de diciembre de 1992.

5.2. EL CONSEJO DE MINISTROS DE 14 DE NOVIEMBRE DE 1985

Por fin, el Consejo en esta reunión ha establecido las siguientes actuaciones que va a emprender como consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia y de las orientaciones recogidas en el Libro Blanco.

1. La creación de un mercado libre sin restricciones cuantitativas en el sector de los transportes para 1992 como muy tarde.
2. La adaptación progresiva, sobre una base no discriminatoria, de los contingentes bilaterales durante el período transitorio y el desarrollo simultáneo de los contingentes comunitarios.
3. La eliminación de las distorsiones de concurrencia durante el período transitorio.

Como puede observarse, se mantiene el paralelismo entre liberalización (punto 1) y armonización (punto 3), que requiere actuaciones conjuntas dentro de un mismo programa.

Asimismo, ha sido adoptado un programa-marco comunitario sobre la política común de transportes («Master Plan»), defendido insistentemente por el Parlamento, que constituye un programa general establecido en la perspectiva de

consolidación del mercado interior y de una Integración armónica que, superando el enfoque sectorial, proporcione a las diversas políticas nacionales un marco de referencia coherente que sirva para favorecer la aproximación horizontal de las mismas a la política comunitaria.

El programa-marco se estructura en cuatro grandes «áreas de proyecto» que se corresponden con los problemas centrales de la política común de transportes:

- el acondicionamiento de los ejes de infraestructura de interés comunitario;
- el paso de fronteras (simplificación y eliminación gradual de los controles y formalidades en las fronteras) y el tránsito;
- la organización del mercado de transportes en lo que se refiere a los transportes aéreos y a los transportes marítimos;
- la seguridad de los transportes interiores.

5.3. PRIMERAS ACTUACIONES

Aunque todavía es pronto para hacer pronósticos, lo que sí puede afirmarse es que el momento psicológicamente es bueno. La Comisión a la vista de sus últimas actuaciones, se encuentra más reforzada y está actuando con más audacia y firmeza, el Consejo parece asumir sus responsabilidades y el Parlamento permanece vigilante, con una posición amenazadora a la vista de los resultados obtenidos ante el Tribunal de Justicia que le podría inducir a presentar un nuevo recurso en el caso de que la situación volviera a entrar en un nuevo «impasse».

A finales de noviembre, la Comisión ya ha presentado al Consejo la nueva propuesta de Reglamento fijando las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (cabotaje) cuya entrada en vigor, de acuerdo con el Libro Blanco, no debe demorarse más allá de 1988. Es el primer reto que tiene el Consejo. Del éxito de esta actuación posiblemente dependa el futuro de la política común de transportes.

6. PRINCIPALES AREAS DE ACTUACION DE LA POLITICA COMUN DE TRANSPORTES

Tras haber expuesto la evolución, la problemática y la situación actual en que se halla incursa la política común de transportes, considerada globalmente, conviene, a continuación, precisar cuáles son las principales áreas de actuación que centran la actividad de los órganos comunitarios, principalmente la D.G. VII, es decir, la Dirección General de Transportes, así como la normativa en vigor o en proceso de discusión. La mayor parte de ellas hace referencia a los transportes interiores (no se considerará el fluvial por el nulo interés que presenta para nuestro país), siendo el más problemático el de carretera. También se hará una

breve alusión a los transportes marítimo y aéreo, la integración de los cuales está siendo motivo de trabajo desde hace unos cuantos años.

6.1. EL ACCESO AL MERCADO DE TRANSPORTE INTERNACIONAL: LIBERALIZACIÓN Y CONTINGENTACION

Es preciso distinguir entre el transporte de viajeros y el de mercancías, debiendo señalarse una vez más que la normativa comunitaria solamente es aplicable para el transporte internacional y no para el nacional.

a) Transporte de viajeros

Está liberalizado en gran medida, no estando sometido al régimen de contingentación.

Los Reglamentos 117/66, 516/72 y 517/72 que establecen las reglas comunes para los diferentes servicios de transportes internacionales de viajeros por carretera efectuados en autocar y autobús, liberalizan totalmente los servicios ocasionales o discrecionales y establecen un sistema de autorización, sin limitación cuantitativa, para los servicios en lanzadera (navette) y, con unas ciertas condiciones, para los regulares.

b) Transporte de mercancías

Este es uno de los sectores clave de la política común de transportes sobre el que se centran las discusiones entre los partidarios de una liberalización de los servicios, como es el caso de la Comisión y el Parlamento y de los llamados Estados miembros periféricos como Gran Bretaña y Países Bajos en general, y los defensores de una previa armonización de las condiciones de concurrencia, tal como lo plantean los Estados miembros centrales, Alemania, Francia e Italia.

Los transportes internacionales de mercancías por carretera estuvieron desde el principio sujetos a autorizaciones contingentadas bilateralmente, por lo que no es de extrañar que los países comunitarios se hayan mostrado contrarios a los sistemas de liberalización, a pesar de las ideas de la Comunidad a este respecto. Este es uno de los motivos que indujo al Parlamento a presentar el recurso de carencia contra el Consejo, el cual haciéndose eco de los intereses nacionales ha ido frenando a lo largo del tiempo el proceso de liberalización que comenzó con la Primera Directiva del Consejo de 23 de julio de 1962 —modificada en diversas ocasiones— relativa al establecimiento de ciertas reglas comunes para los transportes internacionales de mercancías por carretera por cuenta ajena, por la que se liberalizaba el transporte de una serie de mercancías de escasa importancia. En este tímido intento de liberalización de cualquier régimen

de contingentación o autorización cabe señalar como más significativos los transportes fronterizos, incluyendo los ferry, el transporte por cuenta propia (Directiva 80/94) y la parte de carretera de los transportes combinados ferrocarril-carretera internacionales (Directivas 75/130 y 82/603).

Asimismo, cabe mencionar, por la relación que pueda tener a este respecto, la reciente Directiva 84/647 de 9 de diciembre de 1984 que exige a los Estados miembros que admitan la posibilidad de realizar determinados transportes con vehículos alquilados, lo cual supone una novedad en muchas legislaciones nacionales.

No existe por consiguiente, salvo los casos excepcionales anteriormente citados, un mercado libre, coexistiendo simultáneamente tres clases de contingentes: los bilaterales, los multilaterales de la CEMT (Conferencia Europea de Ministros de Transportes), de escasa importancia, y los de la CE, igualmente de poco valor dentro del volumen total del tráfico intracomunitario (alrededor del 5 %).

El Reglamento 1018/68 introdujo el régimen de contingentación, a título experimental, consolidándose el sistema en virtud del nuevo Reglamento 3164/76 de 16 de diciembre de 1976. A partir de este año la Comisión ha ido aumentando lentamente la cifra total de autorizaciones pasando de las 1.200 de los primeros años hasta las 4.038 de 1984.

A finales de 1984, como consecuencia de las medidas tomadas por el Consejo relativas al llamado «paquete de mayo» (apartado 4.4), se inicia un proceso de liberalización al aprobarse el nuevo Reglamento 3621/83 en el que, aparte de introducir nuevos criterios de reparto del contingente entre los Estados miembros, se aprueba una significativa ampliación del mismo a lo largo de cinco años en los siguientes porcentajes: 30 % en el año 1985 y un 15 % cada uno de los cuatro restantes. La aplicación de estos valores ha dado como resultado unos contingentes de 5.271 autorizaciones para 1985 y de 7.437 para 1986, incluidas las participaciones correspondientes a España (673) y Portugal (233).

La Comisión, aun contando con la oposición de algunos países como Alemania, Francia e Italia, sigue presionando con el fin de poder alcanzar la liberalización total de estos servicios, la cual implicaría la supresión de los contingentes bilaterales y comunitarios y su sustitución por un sistema basado en criterios cualitativos y la admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de cualquier Estado miembro (cabotaje).

Tres hechos, ya mencionados en el apartado 5, constituyen los factores positivos de este proceso:

- La Resolución del Tribunal de Justicia contra el recurso de carencia presentado por el Parlamento que denuncia la abstención del Consejo de asegurar la libre prestación de los servicios en materia de transportes internacionales y de fijar las condiciones de admisión de los transportistas en régimen de cabotaje.
- El Libro Blanco sobre la realización del Mercado Interior antes de 1992, aceptado ya formalmente por los Jefes de Gobierno en el Consejo Europeo

de Luxemburgo de diciembre de 1985, que exige que ambas medidas deban entrar en vigor en 1989.

- Los acuerdos del Consejo de Ministros de Transportes de 14 de noviembre de 1985 que ratifican a nivel sectorial los compromisos adquiridos en los anteriores Consejos Europeos.

6.2. LA POLITICA TARIFARIA

La heterogeneidad de sistemas tarifarios existentes en los Estados miembros antes de integrarse en la Comunidad —tarifas obligatorias, tarifas libres, tarifas máximas obligatorias— dificultó la aplicación del principio liberal de la Comisión de establecer un sistema de tarifas libres con la mínima intervención de los poderes públicos.

Por otra parte, durante los primeros años de funcionamiento de la Comunidad se puso especial énfasis en la política tarifaria como elemento esencial de la política común de transportes. La falta de acuerdos, en un principio, para adoptar un sistema común y los escasos éxitos alcanzados con los Reglamentos aprobados posteriormente, cuyas aplicaciones apenas se llevaron a la práctica, han relegado a la tarificación a un segundo o tercer plano.

El primer Reglamento que se aprobó, en julio de 1968, tras largos años de debate, establecía un sistema de tarifas obligatorias en horquilla y tenía un carácter transitorio mientras se estudiaba otro más liberal y flexible. En la práctica apenas se cumplió, ya que desde el principio contó con la oposición de los propios transportistas.

A finales de 1977 entró en vigor otro nuevo Reglamento, el 2831/77, que a título experimental ofrecía a los Estados miembros la posibilidad de elegir entre una tarificación de referencia y una tarificación obligatoria en horquilla, a la que se acogieron los seis países originarios de la Comunidad. Los resultados alcanzados tampoco tuvieron éxito contribuyendo a ello en parte, la falta de controles adecuados y, por otra parte, la propia dinámica del sector.

El vigente Reglamento 3568/83, de finales de 1983, ha introducido un nuevo sistema más flexible y mejor adaptado a la realidad en el que se establece como norma principal un sistema de tarifas de referencia, establecidas por las asociaciones profesionales, si bien se admite que los Estados miembros puedan establecer acuerdos entre sí para aplicar un sistema de tarifas en horquilla obligatoria. Los seis países fundadores de la CE han optado por el segundo sistema. Hasta el momento se dispone de escasa información para dar un juicio de los resultados obtenidos aunque sí parece ser que, a excepción de las relaciones entre Francia y Alemania, donde actúa un mecanismo de control adecuado, es pequeño el grado de cumplimiento. El mercado libre sigue revelándose más fuerte que el marco jurídico y la aplicación de marco reglamentario de las tarifas sigue siendo impracticable a nivel internacional.

El presente reglamento estará en vigor hasta enero de 1988, siendo de esperar que la nueva propuesta que elabore el Comité tarifario, recientemente creado,

sea más realista y flexible que el actual y tienda hacia una mayor liberalización en el establecimiento de los precios del transporte.

6.3. LA ARMONIZACION DE LAS CONDICIONES DE CONCURRENCIA

Constituye este apartado todo el conjunto de medidas legislativas, reglamentarias o administrativas que tienen como objetivo la supresión de aquellas disparidades entre modos de transporte que tiendan a falsear las condiciones de concurrencia. Comprende todo el conjunto de actuaciones que los defensores de la armonización plantean como paso previo a la liberalización del sector, concretamente del de la carretera. Es la postura adoptada por aquellos Estados miembros cuyos presupuestos están fuertemente gravados por los déficits ferroviarios y que ante el temor de que puedan seguir aumentando, si se deja mayor libertad al transporte por carretera, pretenden frenar su desarrollo en base a estas medidas armonizadoras.

La Decisión-marco de 13 de mayo de 1965 sobre armonización de ciertas normas que inciden en la competencia, ha constituido y sigue constituyendo en la actualidad el marco de referencia de las actuaciones comunitarias en materias de armonización fiscal y social y de intervención estatal.

6.3.1. Armonización fiscal

A excepción de la Directiva de 19 de julio de 1968, modificada por la correspondiente a 28 de marzo de 1983, sobre la uniformización de las disposiciones relativas a la admisión en franquicia del carburante contenido en los depósitos de los vehículos de transporte internacional que, asimismo, establece en 200 litros (en principio eran 50) la cantidad de combustible admitida en franquicia, apenas se ha avanzado en este campo.

El intento de establecer una tarificación por el uso de las infraestructuras y de modificar los sistemas nacionales de impuestos sobre los vehículos que se contenía en un proyecto de Directiva de 24 de noviembre de 1978, modificados recientemente en enero de 1985, y que quería ponerse en marcha a raíz de la aprobación del «paquete de mayo», ha quedado detenido por la oposición de algunos Estados miembros —en especial Alemania— que desean que simultáneamente sea suprimido el sistema del peaje aplicado en las autopistas en régimen de concesión de otros países, planteamiento del que asimismo participa la Comisión.

6.3.2. Armonización social

Es este quizás uno de los pocos aspectos de la política común de transportes en que mayores avances se han obtenido. Su objetivo radica en la armonización de los tiempos de conducción y de descanso de los transportistas por carretera, así como de la composición y características de las tripulaciones, y en

la obligada instalación y uso del tacógrafo, aparato destinado a llevar el control de los mismos, cuyos efectos inciden de manera directa en la regularidad de la circulación y en los costes del transporte que, de esta forma, pueden establecerse con criterios homogéneos, contribuyendo a armonizar las condiciones de concurrencia.

El Reglamento 543/69 de 25 de marzo de 1969, modificado en varias ocasiones, regula las condiciones de conducción y descanso tanto en el transporte público de carretera como en el privado y ha servido de base para la adaptación de las normativas nacionales, que presentaban grandes diferencias con la normativa comunitaria. Por otra parte, el Reglamento 1463/70 de 20 de julio de 1970, modificado asimismo en diversas ocasiones, regula el aparato de control —tacógrafo— que, para la aplicación uniforme de la legislación social, prevé el Reglamento anterior, estableciéndose algunas exenciones en cuanto a su instalación y uso obligatorio se refieren.

La aplicación de ambos reglamentos ha dado lugar a muchos problemas y a que en la práctica no hayan sido respetados por los empresarios, como lo han puesto de manifiesto los informes anuales que prepara la Comisión sobre la aplicación de la legislación social por parte de los Estados miembros, preparados en base a la información proporcionada por los mismos.

Elo dio lugar a que la Comisión preparara, en marzo de 1984, una propuesta de modificación de reglamento, más adaptada a la realidad y con un mayor grado de flexibilidad, que respondía en mejor medida a las exigencias de empresarios y transportistas. No obstante, el Consejo de Ministros, tras largas deliberaciones, no aceptó algunos puntos de dicha propuesta y, haciendo uso del artículo 149 del Tratado que le autoriza a modificar una propuesta de la Comisión cuando lo decide por unanimidad, ha introducido y aprobado en su última reunión de noviembre de 1985, una serie de modificaciones, a pesar de la oposición de la Comisión.

6.3.3. El acceso a la profesión de transportista

Los preámbulos de las Directivas 74/561 y 74/562 de 12 de noviembre de 1974 reativas al acceso a la profesión de transportista de mercancías y viajeros, en el campo de los transportes nacionales e internacionales, ponen de manifiesto la importancia que tiene la introducción de normas comunes en esta actividad con miras a garantizar una mejora de la cualificación del transportista que repercuta en el saneamiento del mercado, en la mejor calidad del servicio y en la seguridad vial. Se trata, por consiguiente, de medidas armonizadoras que se complementan con las Directivas 77/796 de 12 de diciembre de 1977, modificada por la 80/1180, relativa al reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y otros títulos de transportista y la 76/914 de 16 de diciembre de 1976, concierne al nivel mínimo de formación de determinados conductores.

Quedaron excluidos del campo de aplicación de estas normas los vehículos de mercancías cuya carga útil autorizada sea menor de 3,5 toneladas o cuyo

peso total en carga no sobrepase las 6 toneladas y los de viajeros que sean aptos de transportar menos de 9 personas, con el conductor comprendido.

Es preciso resaltar que la normativa no sólo es aplicable al transporte internacional sino, asimismo, al nacional.

Tres son las condiciones que se establecen para el acceso a la profesión de transportistas: honorabilidad, capacidad financiera adecuada y capacidad profesional.

En el caso de las dos primeras —honorabilidad y capacidad financiera— corresponde a los Estados miembros determinar los requisitos que los solicitantes deban cumplir. Sin embargo, la capacidad profesional requiere poseer unos conocimientos señalados como mínimos por la propia Directiva, pudiendo los Estados miembros, que serán quienes expidan los correspondientes certificados, determinar unas mayores exigencias. Dichos certificados serán reconocidos como prueba suficiente por los Estados miembros receptores.

6.3.4. Armonización técnica

Uno de los puntos más debatidos a causa de la disparidad de las legislaciones nacionales y por las implicaciones económicas que cualquier solución pueda provocar en gran parte de los Estados miembros, ha sido el de la armonización de los pesos, dimensiones y otras características de determinados vehículos de carretera, concretamente de los de peso máximo en carga superior a 3,5 toneladas.

La máxima carga por eje admisible que, según países oscila entre 10 y 13 toneladas, tiene una considerable repercusión en las infraestructuras, cuyo deterioro, ocasionado por el tránsito de vehículos pesados, es aproximadamente proporcional a la potencia cuarta de dicha carga. No es de extrañar, por consiguiente, que la adopción de cualquier carga constituya una decisión política entre transportistas y constructores de vehículos, que desean que sea lo más elevada posible, y los responsables de la conservación de carreteras, que por efectos presupuestarios desean reducir al máximo posible.

Si la problemática a nivel internacional ya resulta de por sí conflictiva, huelga cualquier comentario a nivel comunitario, como lo pone de manifiesto el hecho de la falta de acuerdo que ha existido a este respecto entre los Estados miembros, los cuales han bloqueado sistemáticamente cualquier intento de armonización y aproximación de las condiciones de competencia entre países.

Con la aprobación de ya citado «paquete de mayo», en diciembre de 1984, se alcanzó un primer acuerdo sobre el peso máximo de carga y las cargas por eje de determinados vehículos, concretamente los que formen parte de «conjuntos de vehículos» así como el propio conjunto (trenes de carretera, constituidos por un vehículo a motor enganchado a un remolque, o vehículos articulados, constituidos por un vehículo a motor acoplado a un semirremolque). La Directiva 85/3 del Consejo de 19 de diciembre de 1984 fija las características de dichos vehículos, estableciendo como peso total máximo autorizado para el «conjunto de vehículos» 40 toneladas (44 toneladas para el caso del transporte combinado

que utilice un contenedor ISO de 40 pies), y como carga por eje 10 toneladas para el caso del eje no motor simple (no establece la del eje motor, la cual debía haberse fijado antes del 31/12/1985). Asimismo establece una derogación temporal para el Reino Unido e Irlanda cuya duración debe fijarse antes del 30 de junio de 1986. Por último, requiere que los Estados miembros adopten, a partir de enero de 1990, una serie de prescripciones técnicas relativas a niveles sonoros, emisiones de contaminantes, dispositivos de dirección y frenado, etc., contenidas en una serie de directrices comunitarias.

Con relación a los restantes vehículos no se ha adoptado ninguna decisión al respecto. La Comisión ha presentado al Consejo a finales de 1985 una comunicación con nuevas sugerencias que está en fase de estudio.

La Directiva 77/143 de 29 de diciembre de 1976 sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al control técnico de los vehículos de motor y sus remolques constituye una norma de gran importancia, sólo aplicable, en estos momentos, a los vehículos públicos y cuya extensión a los automóviles está en fase de estudio como medida de disminución de accidentes.

Las diferentes directivas existentes relativas a la homologación de vehículos cuyo número asciende en la actualidad a 63, son similares en su mayoría a los Reglamentos aprobados por la Comisión Económica para Europa (CEPE) de Naciones Unidas en el Acuerdo Internacional de Ginebra de 20 de marzo de 1958 sobre la adopción de condiciones uniformes de homologación y reconocimiento recíproco de los equipos y piezas de vehículos de motor, no presentando problemas su aplicación.

6.3.5. Armonización en materia de intervención estatal

La Decisión de 13 de mayo de 1965 establecía, como norma general, la supresión de las obligaciones inherentes a la noción de servicio público y, como norma excepcional, la creación de compensaciones en aquellos casos en que se considera oportuno mantener dichas obligaciones o cuando se aplicaran tarifas reducidas de carácter social. Por otra parte, propugnaba la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias, la armonización de las reglas que rigen las relaciones financieras entre las empresas y los Estados estableciendo como objetivo la autonomía financiera y la supresión de las reglamentaciones que previeran subvenciones a favor de los transportes.

La mayor parte del contenido de la Decisión en esta materia hacía referencia al caso concreto de los ferrocarriles, cuya situación económica y financiera representaba una seria preocupación para los gobiernos de los Estados miembros.

El objetivo de estas medidas armonizadoras radicaba en evitar que una diferencia de trato hacía un determinado modo de transporte en materia de ayudas, subvenciones o cargas, influyera en los costes del transporte y constituyera un elemento de distorsión del mercado. Era preciso arbitrar procedimientos financieros que permitieran poner en igualdad de condiciones a modos de transpor-

tes, que, por sus características propias o como resultado de su proceso histórico, estaban sometidos a tratamientos y cargas económicas diferentes.

Una serie de reglamentos y decisiones desarrollaron las medidas anteriores.

El Reglamento 1191/69 de 26 de junio de 1969 relativo a las obligaciones de servicio público define el concepto y clases de las mismas, estableciendo su supresión o arbitrando un sistema de compensaciones en caso de que su mantenimiento esté justificado. Aunque en principio el Reglamento era aplicable a los transportes efectuados por las empresas nacionales de ferrocarriles y a los transportes por carretera que no fueran de tipo regional o local, de hecho, en la actualidad, sólo se aplica a los ferrocarriles nacionales. La aplicación práctica del Reglamento ha convertido la excepción en regla, ya que, en general, y salvo algunos casos concretos, como, por ejemplo, Países Bajos que ha suprimido las obligaciones de explotación y de transporte para las mercancías, se han mantenido las obligaciones de servicio público lo que ha supuesto un crecimiento desmesurado de las compensaciones asignadas por los Gobiernos a los ferrocarriles por este concepto, los cuales están estableciendo topes a estas ayudas, por exigencias presupuestarias. En casi todos los países se considera al tráfico de mercancías como una actividad estrictamente comercial a la que no se aplica el sistema de compensaciones.

El Reglamento 1192/69 de 26 de junio de 1969 relativo a la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias pretende, en primer lugar, determinar, con relación a la situación en la que éstas se hallarían si estuviesen en las mismas condiciones que las empresas de las otras modalidades de transporte, tanto las obligaciones que pesan sobre ellas como los beneficios que disfrutaban y que resultan de las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas y, en segundo lugar, compensar financieramente las obligaciones y beneficios que resulten de la determinación anterior. Se establece una serie de categorías, unas obligatorias y otras optativas, y aunque la Comisión intentó en 1977 llegar a una normalización obligatoria total, problemas financieros de los Estados miembros lo impidieron.

Otro Reglamento importante es el 1107/70 de 4 de junio de 1970 relativo a las ayudas en el campo del transporte, no contenidas en las disposiciones anteriores, que, respondiendo a necesidades de coordinación de transporte o correspondiendo a la compensación de determinadas servidumbres inherentes a la noción de servicio público, puedan ser declaradas compatibles con el Tratado CEE, de acuerdo con su artículo 77. Las ayudas que se establecen, que tienen carácter discrecional, cubren una serie de compensaciones de obligaciones no contenidas en los dos reglamentos anteriores, así como los costes de infraestructura que soporten, en la cuantía y medida que otras empresas no lo soporten, los gastos de investigación tecnológica, la eliminación de excesos de capacidad y las contribuciones de los Estados miembros destinadas a inversiones ferroviarias así como las subvenciones de equilibrio destinadas a cubrir los déficits de explotación.

En este sentido, está en estudio, desde enero de 1984, una propuesta de la

Comisión por la que el Estado se haría cargo de la inversión en infraestructura ferroviaria mientras que los ferrocarriles abonarían una tasa en concepto de utilización de la vía.

El Reglamento 1658/82 ha completado el Reglamento anterior al establecer una serie de ayudas encaminadas a favorecer el desarrollo de los transportes combinados.

El intento de alcanzar la autosuficiencia o autonomía financiera de los ferrocarriles por la aplicación de la normativa anterior fracasó y las situaciones financieras de las empresas ferroviarias empeoraron provocando graves problemas en las finanzas de los Estados miembros. Preocupada la Comunidad por esta situación, el Consejo adoptó la Decisión-marco 75/327 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 las empresas y los Estados, que pretende que los diferentes Estados miembros a los que corresponde adoptar medidas de reestructuración ferroviaria necesarias para alcanzar el equilibrio financiero en un período plurianual, sin otras subvenciones que las compensaciones y ayudas aportadas en los reglamentos anteriormente citados, puedan disponer de unas directrices comunitarias compatibles con la política común de transportes.

La decisión establece como principios o instrumentos a tal fin los siguientes: una autonomía de gestión suficiente para alcanzar el equilibrio financiero; un reparto de responsabilidades entre la empresa y el Estado, definiendo las competencias que corresponden a ambos; el establecimiento de programas de actividad plurianuales, comprendiendo los planes de inversión y financiación; el establecimiento de una contabilidad ferroviaria uniforme (Reglamento 2830/77) y de unos principios uniformes para el cálculo de los costes (Reglamento 2/73/78); la presentación de informes bienales sobre las cuentas ferroviarias; la autonomía para la fijación de los precios con criterios económicos; una mejora de la cooperación de las empresas ferroviarias (podría pensarse en una futura integración total de las redes).

Dentro de la línea de potenciación de la cooperación internacional entre las empresas ferroviarias cabe mencionar las Decisiones 82/529 y 83/418, de 19 de julio de 1982 y 25 de julio de 1983, respectivamente, relativas a la autonomía comercial de los ferrocarriles en la gestión de sus tráficos internacionales de mercancías y viajeros, y a la formación de los precios, que marcan un hito al no poder intervenir los Estados miembros en el establecimiento de los precios internacionales de ferrocarril.

El Memorándum relativo a la política ferroviaria de la Comunidad, elaborado por la Comisión a finales de 1980, constituye un análisis de la preocupante situación de los ferrocarriles y una invitación a los Estados miembros a modernizar y racionalizar este sector. La Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1981 relativa a la política ferroviaria elaborada en base al citado Memorándum, pero con un alcance mucho menor, no aporta nada nuevo a todo lo expuesto anteriormente y constituye más bien una declaración de principios, destacando, eso sí,

la importancia de una mayor cooperación entre las empresas nacionales de ferrocarriles.

En los momentos actuales está en estudio una propuesta de Decisión modificando la 75/327 relativa al saneamiento de las empresas de ferrocarriles, que tiende a precisar y completar su contenido, modificando las obligaciones de servicio público y el proceso de concesión de las subvenciones de equilibrio, a partir de 1990.

6.4. LA COORDINACION Y LA POLITICA DE INFRAESTRUCTURAS

Hasta finales de 1972 la Comunidad no intervino prácticamente en materia de infraestructuras salvo en lo referente al intento de implantación de un sistema de tarificación por la utilización de las infraestructuras que era considerado como un instrumento armonizador de las condiciones de concurrencia y fuente de recursos destinada a financiar el coste de las mismas. En el apartado 6.3.1. ya se ha hecho referencia al mismo.

A raíz de la «Cumbre» de París de octubre de 1972 y como consecuencia de los cambios ocurridos a principios de 1973 (apartado 3.2) surgió la necesidad de dar un nuevo enfoque e impulso a las infraestructuras de transporte a nivel comunitario, diferenciándolas de lo que constituye la organización del mercado de transporte, lo que hacía aconsejable una intervención directa de la Comunidad que, sin sustituir a los Estados miembros, únicos responsables de la planificación y financiación de sus infraestructuras, tuviera como finalidad conseguir que los programas nacionales respondieran simultáneamente a las necesidades futuras del tráfico comunitario, introduciendo el concepto de «interés comunitario».

Fue así como fueron estableciéndose las bases de lo que podría denominarse una política comunitaria de infraestructuras cuyas primeras líneas generales, principios y objetivos quedaron perfilados en la Comunicación de la Comisión al Consejo de 30 de junio de 1976.

Dos fueron los instrumentos jurídicos que se previeron: la Decisión 78/174 de 20 de febrero de 1978 que instituyó un procedimiento de consulta y creó un Comité de Infraestructuras que está estudiando un Plan Director de vías de comunicación de interés comunitario y la Propuesta de Reglamento de 30 de junio de 1976 relativa a la creación de un nuevo sistema de ayudas financieras permanentes, a modo de fondo estructural presupuestario, destinado a cofinanciar en colaboración con los Estados miembros aquellos proyectos de interés comunitario que, revistiendo gran importancia para la Comunidad, no pudieran ser financiados por aquellos en razón de las limitaciones presupuestarias nacionales.

Dicha propuesta debía proporcionar las bases jurídicas permanentes y definitivas que constituiría el instrumento adecuado para la concesión y distribución de dichas ayudas. Hasta la fecha no ha sido aprobada por el Consejo, a pesar de las continuas presiones del Parlamento y de la propia Comisión, lo que ha constituido un freno para el desarrollo de la política comunitaria de infraestructuras.

Ante esta posición del Consejo, la Comisión, junto con el Parlamento, ha iniciado dos nuevas vías.

La primera ha sido la de conseguir que el Parlamento apruebe cada año una partida presupuestaria específica que permita atender la financiación de pequeños proyectos de infraestructura de interés comunitario, cuya distribución —ante la falta de una base jurídica ya establecida— requiere cada año la adopción por el Consejo de su correspondiente Reglamento, lo cual exige un largo y penoso proceso administrativo que se repite todos los años. Desde 1982, en que se concedieron por primera vez 10 millones de Ecus, viene funcionando este sistema que no permite hacer una programación a medio plazo ni abordar proyectos de cierta envergadura. En el año 1985 la ayuda ascendió a 90 millones de Ecus.

La segunda vía, por el momento compatible con la anterior, intenta remediar los inconvenientes de las actuaciones puntuales, de carácter anual, formulando una política a medio plazo con un programa de actuaciones que comprendiera un período de 10 ó 15 años y con un sistema de financiación que abarcara todo el período. La Comunicación de 14 de diciembre de 1984 relativa a las «Orientaciones de política a medio plazo en materia de infraestructuras de transporte», que está en fase de discusión, contiene los principales elementos del programa y contiene asimismo un sistema de evaluación del interés comunitario —el sistema TASC— que permite la selección de aquellos proyectos de interés comunitario susceptibles de acogerse a las ayudas de la Comunidad.

6.5. APLICACION DE LAS REGLAS DE COMPETENCIA

Aunque la competencia constituye el principio básico que conforma el Tratado CEE, los aspectos especiales del transporte hacen que sus normas de aplicación tengan una consideración especial y que no se puedan aplicar como en otros sectores de la economía. Ante la imposibilidad de poder aplicar el Reglamento 17 que desarrolla los artículos 85 y 86 relativos a la aplicación de las reglas de competencia a las empresas en general, el Consejo mediante el Reglamento 1017/68 de 23 de julio de 1968 definió las normas de competencia aplicada al sector.

Dos son las prohibiciones que establece: los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones y todas las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia y el abuso de las posiciones dominantes.

Frente a ellas, se autorizan los acuerdos, asociaciones y prácticas concertadas que tengan por objeto la aplicación de mejores técnicas, la cooperación científica, la mejora de la calidad de los servicios, la estabilidad de los mercados, el aumento de la productividad o el progreso técnico, eximiendo asimismo a determinadas agrupaciones de pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, las empresas públicas y aquellas a las que se concedan derechos especiales o exclusivos están sometidas a las mismas normas anteriores.

Por otra parte, el artículo 77 prevé que son compatibles con el espíritu del Tratado las ayudas que respondan a necesidades de coordinación o que constituyan compensaciones por ciertas obligaciones de servicio público impuestas a los transportes. El Reglamento 1107/70 de 4 de julio de 1970 establece los criterios y condiciones de estas ayudas en el campo de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable y el 1658/82 los extiende al caso de los transportes combinados. En general, tienen un carácter temporal y extraordinario, debiendo responder a un plan de saneamiento y reestructuración de la empresa para mejor adaptarse a las condiciones del mercado, previéndose asimismo su concesión a las empresas que tengan a su cargo los gastos de las infraestructuras que utilizan y a programas de investigación y desarrollo de nuevas técnicas.

6.6. TRANSPORTE MARITIMO

Hasta 1977 no se promulgaron a nivel comunitario las primeras disposiciones sobre transporte marítimo, dado que su carácter internacional, sus peculiares características y los mecanismos por los que se rigen no responden en general a las reglas de competencia. Tal es así, que el propio artículo 84 eximía en un principio al transporte marítimo y al aéreo de la aplicación del Tratado, si bien es cierto que dejaba potestad al Consejo para que, estatuyendo por unanimidad, pudiera pronunciarse en favor de la adopción de disposiciones a nivel comunitario. Varias han sido las interpretaciones dadas a este artículo hasta que el Tribunal de Justicia, en 1974, estableció el principio de que son aplicables las normas generales del Tratado, con la excepción de las reglas de competencia.

Una serie de normas han sido promulgadas desde entonces hasta la fecha que constituyen disposiciones armonizadoras de distinto rango —recomendaciones, decisiones y directivas— relativas a la consulta y vigilancia de las actividades de terceros países, a las condiciones mínimas que deben reunir los buques cisternas, al practicaje de los pilotos de altura en el mar del Norte y de la Mancha, a la mejora de la seguridad de la navegación, al control y reducción de la polución por vertidos de hidrocarburos, etc., normas generalmente reguladas con anterioridad por los organismos internacionales y que la Comunidad quiere reforzar a nivel comunitario.

La única norma promulgada con rango de Reglamento es el 954/79 aprobado el 15 de mayo de 1979, que se refiere a la adhesión o ratificación por los Estados miembros del Convenio de las Naciones Unidas relativo a un Código de Conducta de las conferencias marítimas. Tras largas deliberaciones y a sabiendas de que el Código de Conducta no es compatible con las normas de competencia del Tratado de Roma, se accedió a las peticiones de los países en vías de desarrollo, que deseaban asegurarse un porcentaje del tráfico en los convenios bilaterales, estableciéndose la relación 40-40-20 (el 20 % para países terceros al Convenio). No obstante, se estableció una serie de reservas en la ratificación, no aplicándose el Código en el interior de la Comunidad, ni con los otros países miembros de la OCDE.

En marzo de 1985, la Comisión presentó al Consejo un Memorándum sobre los transportes marítimos en el que aparte de invitar a los Estados miembros a que se adhieran rápidamente al Código de Conducta, se formulan varias recomendaciones que permiten avanzar en el establecimiento de una política común. Como consecuencia de ello, la Comisión ha preparado recientemente cuatro propuestas de Reglamento que están siendo estudiadas por el Consejo relativas a la libre prestación de servicios —concretamente el cabotaje entre los Estados miembros—, a la salvaguardia del libre acceso al tráfico transoceánico, a la aplicación de las reglas de concurrencia al transporte marítimo y a las prácticas tarifarias desleales de terceros países. Las divergencias son grandes en estos momentos, presentándose la misma problemática que en el transporte por carretera: frente a grupos eminentemente liberales dispuestos a aceptar inmediatamente esta normativa, otros propugnan una previa armonización de las condiciones de concurrencia y la definición de un marco general de política marítima en base a la creación de un espacio marítimo comunitario y al principio de «preferencia comunitaria».

6.7. TRANSPORTE AEREO

Al igual que en el caso del transporte marítimo, la política comunitaria de transporte aéreo ha tenido una aparición tardía y las primeras disposiciones aparecidas datan de 1979.

Un primer Memorándum, elaborado por la Comisión el 4 de julio de 1979, sobre la contribución de las CE al desarrollo de los servicios del transporte aéreo describe la problemática global del sector y propone una serie de medidas generales encaminadas a establecer los fundamentos de una política comunitaria.

Como consecuencia de ello, se aprobó la Decisión 80/50 que instituye un procedimiento de consulta en lo que se refiere a las relaciones entre Estados miembros y terceros países que trata de armonizar y coordinar las actividades ante los diferentes organismos internacionales (OACI, IATA, etc.), aunque los resultados alcanzados hayan sido escasos hasta el momento.

Otras dos Directivas, la 80/51 y 80/1266, relativas a la limitación de las emisiones sonoras de las aeronaves subsónicas y a la cooperación y asistencia mutua en las investigaciones sobre accidentes de aeronaves, respectivamente, fueron aprobadas a lo largo de 1980.

Una última Directiva, la 83/416, de 25 de julio de 1983, referente a la autorización de servicios aéreos interregionales para el transporte de pasajeros, de artículos postales y de flete para Estados miembros, es la única que tiene cierta relación con la política comunitaria aérea y establece el procedimiento para autorizar a una compañía establecida en otro Estado miembro la explotación de estos servicios, siempre que los orígenes y destinos estén situados dentro del territorio de la Comunidad, los servicios sean superiores a 400 Km., los aeropuertos pertenezcan a las categorías 2 ó 3 y el servicio se preste con aviones de 70 plazas o menos. Problemas de falta de control aéreo o de ayudas a la na-

vegación o que la relación solicitada esté sobradamente atendida por otros servicios, constituyen, entre otras, causas suficientes para denegar la solicitud.

El 15 de marzo de 1984, la Comisión presentó un segundo Memorándum que contiene las directrices de política aérea, que en cierta manera flexibiliza el sistema vigente basado en acuerdos y convenios bilaterales, así como una serie de propuestas sobre el reparto de tráfico, la supresión de ayudas y subvenciones encaminadas a sufragar los déficits de explotación, la mejora de la seguridad, el desarrollo del transporte de carga, etc., que están siendo debatidas a nivel del Consejo.

Por otra parte, el proceso de desreglamentación iniciado en Estados Unidos a partir de 1978, con sus espectaculares resultados, ha dado origen a la aparición de dos tendencias en el seno de la CE: una favorable a la liberalización (Reino Unido, Irlanda, Países Bajos), y otra, a de los países prudentes o reticentes (Francia, Alemania, Italia), contrarios a la misma o más bien defensores de una «desreglamentación prudente».

En el último Consejo de Ministros de noviembre de 1985, el Comisario de Transportes amenazó que, si en los próximos seis meses no se obtiene un progreso tangible en esta materia, la Comisión denunciará ante el Tribunal de Justicia la existencia de ciertos «cartels» en materia de tarifas y de repartos de tráfico.

7. INCIDENCIA DE LA INTEGRACION DE ESPAÑA EN EL TRANSPORTE NACIONAL

7.1. APLICACION DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

Como se ha repetido reiteradamente la política común de transportes se aplica casi exclusivamente al transporte realizado entre los Estados miembros, correspondiendo la regulación de los transportes interiores a los propios países. Sólo en casos muy concretos, como puede ser la implantación del tacógrafo a los vehículos que realizan transporte nacional y el acceso a la profesión de transportista, es aplicable la legislación comunitaria.

La aplicación de la normativa comunitaria de transportes, que ha tenido lugar a partir de primero de enero de 1986, no ha presentado, ni presentará, en general, graves problemas dado que la política española de transporte ha venido adaptándose a lo largo de estos últimos años a la política de la Comunidad en lo que a transporte internacional se refiere, habiendo sido de aplicación asimismo en nuestro país, una serie de Convenios Internacionales —AETR (Acuerdo europeo relativo al trabajo de las tripulaciones de los vehículos que realizan transporte internacional), ASOR (Acuerdo relativo a los servicios ocasionales internacionales de viajeros por carretera realizados en autobús), etc.— que estaban basados en la propia normativa de la CE.

Por tal motivo, apenas fue necesario la introducción de medidas transitorias durante el proceso de la negociación de la adhesión de España, en la que el ca-

pítulo correspondiente a Transportes quedó cerrado sin grandes problemas, a finales de marzo de 1982.

Cuatro fueron los Reglamentos objeto de la negociación: En primer lugar, el Reglamento 1191/69, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el campo de los transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable (apartado 6.3.2), en el que se admitió que el posible derecho de las empresas de transporte a percibir la correspondiente compensación debida al mantenimiento de las obligaciones de servicio público surtirá efectos a partir del 1 de enero de 1987, ya que dichas compensaciones debían ser incluidas en los Presupuestos Generales del Estado.

Con relación al Reglamento 3164/76, de 16 de diciembre de 1976, relativo al contingente comunitario (apartado 6.1.b) se estableció que debería determinarse el contingente a aplicar a España en 1986 empleando los mismos criterios utilizados para los restantes países miembros.

Para el Reglamento 117/66, de 26 de julio de 1966, relativo a la introducción de reglas comunes para los transportes internacionales de viajeros por carretera efectuados por autobús (apartado 6.1.a), no se consiguió la derogación temporal que pretendía la delegación española.

Por último en el caso del Reglamento 1463/70, de 20 de julio de 1970, relativo a la introducción del tacógrafo en el transporte por carretera (apartado 6.3.2) se llegó a un acuerdo para adaptar la legislación comunitaria al Real Decreto español 2926/1981, de 30 de octubre, que regula la instalación y uso obligatorio del tacógrafo en España y que prevé un calendario de implantación según la antigüedad de los vehículos. En virtud de ello se estableció:

- Por una parte, que España deberá aplicar el Reglamento comunitario desde la fecha de la adhesión a los vehículos nuevos puestos en servicio por primera vez a partir de dicha fecha, así como a todos los vehículos que realicen transportes internacionales o que lleven mercancías peligrosas.
- Por otra parte, los restantes vehículos deberán implantar el tacógrafo de acuerdo con el siguiente calendario y condiciones:

- a) Para los vehículos destinados al transporte de viajeros, el aparato de control tendrá que ser instalado y utilizado respectivamente durante el año 1986 en los vehículos matriculados por primera vez antes del 1 de enero de 1972, durante el año 1987 en los vehículos matriculados por primera vez antes del 1 de enero de 1977, y durante el año 1988 en los vehículos matriculados por primera vez entre el 1 de enero de 1977 y el 1 de enero de 1986.
- b) Para los vehículos destinados al transporte de mercancías que no sean materias peligrosas, el aparato de control tendrá que ser instalado y utilizado respectivamente durante el año 1986 en los vehículos que tengan un peso máximo autorizado de 25 toneladas y más, durante el año 1987 en los vehículos que tengan un peso máximo autorizado de

14 toneladas y más, durante el año 1988 en los vehículos que tengan un peso máximo autorizado de 6 toneladas y más, y durante el año 1989 en los vehículos que tengan un peso máximo autorizado comprendido entre 3,5 y 6 toneladas.

7.2. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA INTEGRACION DE ESPAÑA

Como se ha expuesto anteriormente, la adaptación de nuestra normativa a la comunitaria no plantea grandes problemas, debido a que España ha ido incorporando a su legislación gran parte de las disposiciones vigentes en la Comunidad en materia de transportes.

Los problemas donde pueden surgir es precisamente dentro del propio sector.

En cuanto se refiere al transporte internacional realizado por transportistas españoles, puede afirmarse que, en general, el efecto de nuestra integración a la Comunidad será beneficioso, dado que el aumento previsible de nuestras relaciones comerciales, especialmente en el campo de los bienes o productos, supondrá un fuerte incremento de nuestros tráficos de mercancías con la Comunidad y de nuestra participación en el transporte internacional, principalmente en lo que a carretera se refiere.

En este sentido es preciso señalar que nuestros transportistas de mercancías por carretera estaban en clara desventaja frente a los de los otros países comunitarios. Exceptuando aquellos transportes realizados al amparo del contingente multilateral CEMT, de escasa importancia, el resto se venía realizando en base a contingentes bilaterales establecidos entre el Gobierno de España y el de cada uno de los restantes países europeos, con la peculiaridad de que el mero tránsito por Francia requería una autorización, de forma tal, que cualquier transporte con destino a Alemania, por ejemplo, precisaba una autorización del contingente alemán y otra del francés. Por otra parte, Francia ha venido poniendo continuas trabas a España en cuanto a incrementar el número de autorizaciones, no negándose, sin embargo, a otros Estados que realizaban transporte hacia nuestro país. Las 80.000 autorizaciones, que aproximadamente constituían el contingente hispano-francés, resultaban insuficientes para nuestros transportistas y constituían un freno para nuestro transporte internacional por carretera. Esta situación de clara desventaja quedará subsanada con nuestra integración en la Comunidad por dos motivos:

En primer lugar, por ser de aplicación directa a nuestro país la Decisión 80/48 de 20 de diciembre de 1979, relativa a la adaptación de la capacidad para los transportes de mercancías por carretera por cuenta ajena entre Estados miembros, que establece una serie de reglas comunes para el establecimiento de los contingentes bilaterales en los Convenios bilaterales entre Estados miembros, basadas en la evolución de los intercambios comerciales, en el volumen de mercancías y de tránsito efectuado entre Estados, en el tráfico realizado por los otros modos, etc., lo cual hará desaparecer el trato discriminatorio que nos hacía Francia.

Por otra parte, las 673 autorizaciones multilaterales que se nos han asignado para 1986 dentro del contingente CE, permitirán la realización de un número ilimitado de viajes, en carga o vacíos, con un vehículo cualquiera, por autorización, pudiendo convertirse hasta el 15 % de aquéllas en autorizaciones de corta duración, con validez de 30 días, a razón de 1 por 12, lo cual para tráficos estacionales supone una gran ventaja.

Estimaciones realizadas por la Dirección General de Transportes llegan a la conclusión que la introducción del contingente comunitario puede representar un incremento de viajes superior al 30 %, siendo aquél equivalente, por otra parte, a casi el 50 % de las autorizaciones actuales del Convenio hispano-francés. Personas más optimistas han llegado a fijar en un 45 % el aumento de la capacidad actual de acceso al mercado internacional.

De lo expuesto se deduce que la incidencia a corto plazo de nuestro ingreso en la Comunidad será favorable y su efecto posiblemente considerable. No obstante, se plantean graves problemas al transportista español que, como empresario, debe asumir una responsabilidad importante y debe ser capaz de hacer frente a estos incrementos de tráfico y a la competencia de los transportistas de otros países con una mayor tradición profesional y con un mayor conocimiento de los mercados internacionales. Es un reto importante el que se les plantea a las empresas de transporte internacional que posiblemente requieran un cambio de sus estructuras y organización, una mayor integración en las redes comerciales europeas y una mayor profesionalización de su personal.

El proceso de liberalización recientemente relanzado y que, según la Comunicación de la Comisión al Consejo de 23 de diciembre de 1985, deberá estar finalizado antes del 31 de diciembre de 1988 con el fin de que la instauración del Mercado Interior pueda tener lugar en 1992, tendrá, a su vez, implicación grande en el transporte de mercancías y dará lugar a una fuerte competencia entre los transportistas. En este sentido cabe señalar las implicaciones que en el transporte nacional podrá tener en un futuro próximo la aprobación del régimen de cabotaje que autorice a los transportistas de otros países a realizar de regreso a su país, transporte nacional. Será preciso, por consiguiente, que el empresario español tenga en consideración estas nuevas circunstancias que se añaden a las anteriormente citadas.

Por su parte, la Administración deberá aumentar sus sistemas de vigilancia y observación de mercados para que se cumpla la normativa comunitaria, principalmente en lo que se refiere al transporte internacional por cuenta propia que está totalmente liberalizado, pero que debe cumplir una serie de requisitos que garanticen que en realidad se trata de dicho transporte y no de uno por cuenta ajena.

La posibilidad de realizar determinados transportes con vehículos alquilados, en virtud de la Directiva 84/647, de 9 de diciembre de 1984, puede representar una gran ventaja para los transportistas y, permitirles el aumento de su actividad, principalmente en épocas de puntas.

Por lo que respecta al transporte internacional de viajeros el hecho de que sea un mercado liberalizado en gran medida, como se puso de manifiesto en el apartado 6.1.a, y de que el transportista español se haya venido moviendo durante estos últimos años en este marco, hace que las incidencias de nuestro ingreso en la Comunidad no presente mayores problemas que los que actualmente tiene planteados y que sin embargo puedan simplificarse los trámites administrativos y burocráticos a que está sometido este sector en la actualidad.

A este respecto quizá cabe señalar que el hecho de que los servicios ocasionales o discrecionales estén liberalizados en su gran mayoría, a excepción de algunos retornos en carga, favorece a los países emisores de turismo o receptores de mano de obra, que son los principales factores que dan lugar a dichos servicios, por lo que desde el punto de vista de nuestra adhesión esta situación de hecho no nos será favorable. Nuevamente será preciso la adaptación del transportista español para hacer frente a esta competencia y para ampliar su campo de su actuación, principalmente en lo que a ampliación de redes comerciales se refiere.

Con relación al transporte nacional, no es de esperar una competencia por parte de los transportistas comunitarios, ya que una vez que el acceso de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro esté liberalizado de toda restricción, en razón de la nacionalidad o de la sede social del transportista, aquéllos —es decir los transportistas no residentes— deberán someterse y respetar las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas en vigor en el Estado miembro donde ejerza su actividad, estando sometidos, por consiguiente, a las mismas restricciones cuantitativas, contingentes, tarifas, etc., a las que están sometidos los transportistas nacionales. No obstante, la posibilidad de realizar cabotaje, en su día, puede dar lugar a una competencia que puede llegar a ser importante, aunque es de señalar que esta misma posibilidad se le ofrecerá al transportista español en otros países. Una vez más hay que señalar que el éxito de este último radicará en su capacidad de captación de tráficos extranjeros.

Como resumen es preciso resaltar una vez más la necesidad de adaptar la dimensión y estructura de las empresas españolas dedicadas, o que van a dedicarse, al transporte internacional, a la de las grandes compañías internacionales —algunas de ellas multinacionales—, sobre todo en el caso de mercancías. Aun siendo un problema general del que es consciente la propia Comisión, no existe por el momento una política comunitaria para reestructurar la empresa de transporte, por lo que corresponde a cada Estado miembro su propia política. Por otra parte, la reglamentación comunitaria relativa a las ayudas estatales no permite acudir a este sistema para promover la creación de agrupaciones, asociaciones, etc., que podría ser una forma de solucionar el problema de la dimensión empresarial. Creo, no obstante, que en estos momentos ha empezado a estudiarse esta posibilidad a nivel de Comisión.

En el caso de España este problema, el de la dimensión, será posiblemente uno de los más graves con que se encuentren las empresas de transporte. La

cooperación entre empresas para una mejor utilización del material, una mayor coordinación de los servicios, un conocimiento más profundo de los mercados para adaptar la oferta a las necesidades reales, puede constituir uno de los procedimientos para poder hacer frente a la competencia de las grandes empresas internacionales.

Un factor que en un futuro no muy lejano podrá tener algún efecto en los tráficos por carretera es el hecho de que se adopte la directiva relativa a la implantación de un nuevo sistema fiscal que sustituya al actual y que introduzca un impuesto sobre los vehículos en función del coste marginal de uso de la infraestructura. Esta directiva, que en estos momentos está detenida, prevé la instauración del nuevo sistema entre 1988 y 1995 que tendrá un efecto indiscutible en la política de precios aunque no haya todavía información suficiente para predecir sus efectos.

Por último, está el problema de la profesionalización de nuestro transportista que deberá competir con verdaderos profesionales de la actividad y que se encontrará sometido a controles posiblemente más severos que en nuestro país. Ello no quiere decir que el transportista extranjero no infrinja la normativa. El 12 Informe de la Comisión publicado el 16 de enero de 1985, sobre la aplicación de los Reglamentos relativos a la armonización social, analiza la información de los Estados miembros sobre los sistemas de control y el número de infracciones a las disposiciones referentes a edades, tiempo de conducción y reposo, tacógrafo, etc., y pone de manifiesto el elevado grado de incumplimiento de las mismas. Este ha sido realmente el motivo que ha llevado a la elaboración de una propuesta de revisión del Reglamento 543/69, más flexible y más adaptada a la realidad. No obstante, comparando los resultados con los años anteriores, se observa un menor número de infracciones debido en gran parte al incremento y reforzamiento de los sistemas de control.

En el caso del ferrocarril es de esperar que las nuevas disposiciones comunitarias den como posible resultado el aumento de su capacidad de atracción y un incremento de sus tráficos internacionales.

En efecto, la Decisión del Consejo de 1980 relativa a la autonomía comercial de los ferrocarriles en la gestión de sus tráficos internacionales de viajeros concede libertad total a las empresas ferroviarias para determinar los precios y condiciones de transporte en función de la situación de los mercados y de sus propios intereses, con independencia de los precios de transporte nacional. En este sentido, los Estados miembros han suprimido en el marco de sus legislaciones los obstáculos jurídicos, administrativos o estatutarios que se oponían a este objetivo, reforzando, por otra parte, la cooperación entre las compañías ferroviarias.

Por otra parte, la reciente Recomendación del Consejo de 19 de diciembre de 1984, que formaba parte del «paquete de mayo», dirigida a las empresas ferroviarias de los Estados miembros y que se refiere al reforzamiento de la cooperación relativa al tráfico internacional de los viajeros y mercancías, constituye una invitación para desarrollar, dentro del marco de autonomía de gestión,

una política activa de cooperación para promover los transportes ferroviarios internacionales. Junto a una serie de medidas generales en los campos de «marketing», de la gestión, de la formación de personal, etc., se propugna el establecimiento de una tarificación europea integrada, independiente de las tarificaciones nacionales, en función de los costes y de la situación de los mercados, así como la búsqueda de nuevas fórmulas comerciales bajo la forma de «forfaits» globales. La mejora de la organización y de las prestaciones técnicas constituye otro grupo de medidas complementarias de las anteriores.

En los casos del transporte marítimo y aéreo, dado el poco avance que se ha conseguido en sus políticas comunitarias, no tiene sentido hablar por el momento de los efectos de nuestro ingreso en la CE.

LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS ET L'INCIDENCE DE L'INTEGRATION DE L'ESPAGNE

RESUME

La politique commune des Transports, qui, selon l'article 3 du Traité de la CEE, devait avoir été instauré avant 1970, a suivi un processus lent, peut-être en raison des caractéristiques particulières du secteur, de telle façon qu'on ne peut pas encore parler actuellement de l'existence d'une politique communautaire dans le secteur des transports.

Cette situation a fait que le Parlement, appliquant l'article 175, présenta en janvier 1983 à la Cour de Justice une instance de carence contre le Conseil —le premier de l'Histoire de la Communauté— qu'il accusait d'avoir violé le Traité en n'instaurant pas cette politique.

La sentence favorable de la Cour de Justice qui condamna le Conseil (mai 1985) pour s'être abstenu d'assurer la libre prestation de services en matière de transports internationaux et de fixer les conditions d'admission des transporteurs «non résidents» aux transports nationaux d'un Etat membre, les lignes directrices établies dans les derniers Conseils européens de Fontainebleau (juin 1984), de Dublin (décembre 1984) et de Bruxelles (mars 1985) relatifs à la nécessité d'apporter des mesures tendant à l'harmonisation des conditions de concurrence et à la libéralisation progressive des échanges de services et, enfin, le mandat de terminer le marché intérieur avant 1992, adopté dans les Conseils européens de Milan (juin 1985) et de Luxembourg (décembre 1985) et accepté par le Conseil des Ministres de la Communauté, sont des faits qui semblent avoir rompu «l'impasse» où se trouvait la politique commune des transports. C'est ce que mettent en lumière les propositions que la Commission a présentées au Conseil au cours de ces derniers mois, pour leur discussion et leur approbation ultérieure.

Quant aux incidences possibles de l'entrée de l'Espagne dans la Communauté, il convient de mentionner que l'application de la normative communautaire ne présentera pas en général de problèmes, car la normative espagnole en matière de transport s'est progressivement adaptée, au cours de ces dernières années,

à la communautaire. Quant aux problèmes spécifiques qui peuvent se poser dans ce secteur, au niveau international, on peut affirmer qu'en général les effets de notre intégration seront avantageux, étant donné l'augmentation prévisible de notre trafic. Les difficultés surgiront dans la mesure où les transporteurs espagnols pourront absorber ces augmentations.

Atteindre une dimension adéquate des entreprises, étendre leurs réseaux commerciaux au niveau international, obtenir des niveaux de formation et de capacité professionnelle pouvant rivaliser avec les communautaires seront, entre autres, les défis qui sont lancés au transporteur espagnol.

THE COMMON TRANSPORT POLICY AND THE EFFECTS OF SPANISH MEMBERSHIP OF THE EEC

ABSTRACT

The Common Transport Policy which under the provisions of Article 3 of the EEC Treaty, should have been implemented before 1970, has made slow progress, perhaps because of the special characteristics of the sector. The result is that at the present time it is not really possible to speak of a Community policy in the transport sector.

This situation led to Parliament, in January 1983, lodging an appeal with the Court of Justice against the Council for its failure to act - the first such appeal in the history of the Community. The Council was alleged to be in breach of the Treaty for not having established such a policy.

The favourable judgement of the Court of Justice, condemning the Council (May 1985) for having failed to ensure the free provision of services in international transport and to establish the terms of admission for non-resident carriers to the national transport system of a member State, the directives established at the European Councils of Fontainebleau (June 1984), Dublin (December 1984) and Brussels (March 1985) concerning the need to adopt measures aimed at the harmonization of conditions of competition and the progressive liberalization of exchanges of services and, finally, the mandate for the completion of the internal market before 1992, adopted at the European Council of Milan (June 1985) and Luxembourg (December 1985) and accepted by the Council of Ministers of the Community, are facts that seem to have broken the impasse into which the common transport policy had fallen. Further evidence that this is the case are the proposals submitted to the Council by the Commission in the course of the last few months for discussion and approval.

As regards the possible effects of Spain's membership of the Community, it may be pointed out, in the first place, that the application of the Community regulations will not in general give rise to any problems, since for the last few years a process of adaptation has been bringing Spanish transport regulations into line with those of the Community. As for the specific problems that could

arise in the sector itself at the international level, it may be stated that, generally speaking, the effects of Spanish membership will be beneficial, in view of the foreseeable increase in Spanish-carried traffic. Any problems that arise will lie more in the capacity of Spanish carriers to absorb such an increase.

To attain a suitable size of company, extend their commercial networks at the international level, achieve competitive levels of professional competence—these are some of the challenges facing Spanish carriers.