

La Serie Universitaria de la Fundación Juan March presenta resúmenes, realizados por el propio autor, de algunos estudios e investigaciones llevados a cabo por los becarios de la Fundación y aprobados por los Asesores Secretarios de los distintos Departamentos.

El texto íntegro de las Memorias correspondientes se encuentra en la Biblioteca de la Fundación (Castelló, 77. 28006-Madrid).

La lista completa de los trabajos aprobados se presenta, en forma de fichas, en los Cuadernos Bibliográficos que publica la Fundación Juan March.

Los trabajos publicados en Serie Universitaria abarcan las siguientes especialidades:  
Arquitectura y Urbanismo; Artes Plásticas;  
Biología; Ciencias Agrarias; Ciencias Sociales;  
Comunicación Social; Derecho; Economía; Filosofía;  
Física; Geología; Historia; Ingeniería;  
Literatura y Filología; Matemáticas; Medicina,  
Farmacia y Veterinaria; Música; Química; Teología.  
A ellas corresponden los colores de la cubierta.

Edición no venal de 300 ejemplares que se reparte gratuitamente a investigadores, Bibliotecas y Centros especializados de toda España.

Fundación Juan March



FJM-Uni 226-Izq  
Evolución, presente y futuro de la p  
Izquierdo de Bartolomé, Rafael.  
1031515



Biblioteca FJM

Fundación Juan March (Madrid)

SERIE UNIVERSITARIA



Fundación Juan March

Rafael Izquierdo de Bartolomé

Evolución, presente y futuro de  
la política común de transportes.

FJM  
Uni  
226  
Izq

226



Fundación Juan March  

---

Serie Universitaria

226



Rafael Izquierdo de Bartolomé

Evolución, presente y futuro de  
la política común de transportes.



Castelló, 77. Teléf. 435 42 40  
28006-Madrid

Fundación Juan March (Madrid)

*Este trabajo fue realizado con una Beca de la  
Convocatoria de Extranjero, 1983, individual  
PLAN DE ESTUDIOS EUROPEOS  
Centro de trabajo: Comisión de Transportes de las  
Comunidades Europeas.  
Bruselas (Bélgica).*

Los Textos publicados en esta Serie Universitaria son elaborados por los propios autores e impresos por reproducción fotostática.

Dep. Legal: M-31.749-1985

LS.B.N.: 84-7075-325-8

Imprime: Ediciones Peninsular. Tomelloso, 37. 28026 Madrid

## I N D I C E

	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES DE LA POLITICA COMUNITARIA DE TRANSPORTES . . . . .	5
1.1. Los transportes en el Tratado de París (CECA) . . . . .	6
1.2. La situación de los transportes en Europa antes del Tratado de Roma . . . . .	7
II. LOS TRANSPORTES EN EL TRATADO DE ROMA (CEE) . . . . .	10
III. INTENTOS Y FRACASOS DE INSTAURAR UNA POLITICA COMUN DE TRANSPORTES . . . . .	14
3.1. Primera fase (1958-1972): la integración del mercado de transportes . . . . .	15
3.2. Segunda fase (1973-1983): El sistema comunitario de transportes . . . . .	31
IV. 1983, EL INICIO DE UNA NUEVA FASE . . . . .	42
4.1. Causas que han influido en los resultados alcanzados . . . . .	42
4.2. La problemática en 1983 . . . . .	44
4.3. El recurso de carencia interpuesto por el Parlamento Europeo al Consejo de Ministros de 22 de enero de 1983 . . . . .	45
4.4. La Comunicación de la Comisión al Consejo de 9 de febrero de 1983. "Hacia una política común de transportes" . . . . .	47
4.5. Primeros resultados . . . . .	53
V. ¿CUAL SERA EL FUTURO DE LA POLITICA COMUN DE TRANSPORTES? . . . . .	55



### 1.- Antecedentes de la política comunitaria de transportes

La importancia de los transportes en las relaciones internacionales y el papel de instrumento de integración espacial han sido, entre otros, motivos más que suficientes que -- justifican la aparición y desarrollo de instituciones supranacionales que, con independencia de los intentos de integración europea aparecidos como consecuencia de los resultados obtenidos tras la segunda guerra mundial, han desplegado sus esfuerzos en promover un desarrollo más racional y coordinado de los distintos modos de transporte y de las grandes vías de comunicación europeas.

Basta citar al respecto la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCR), instituída en 1.815 y celadora de la observancia de los principios del Acta de Manheim de 1.868, el Comité de Transportes Interiores de la Comisión Económica para Europa (ECE), creado en el año 1.947 en el seno de las Naciones Unidas, la Conferencia Europea de Ministros de Transportes (CEMT), aparecida en 1.953 dentro de la OCDE, cuyas actuaciones han supuesto una valiosa contribución a la elaboración de una política europea de transportes, etc.

No es de extrañar, por consiguiente, que en los --- planteamientos de unificación europea, el transporte haya jugado un papel importante, ya que la aplicación de cualquier principio de libertad de circulación de personas o mercancías exi-

gía la eliminación de las restricciones que el transporte imponía a esos desplazamientos.

Antes de empezar con la evolución de la política comunitaria de transportes es necesario analizar el tratamiento que se da a los mismos en el Tratado de París que instituyó la primera comunidad europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero -CECA-, el 18 de abril de 1.951.

### 1.1.- Los transportes en el Tratado de París (CECA)

La CECA, o Comunidad Europea del Carbón y del Acero, creada por el Tratado de París (18 de abril de 1.951), tiene - por objeto contribuir, en armonía con la economía general de - los Estados miembros y gracias al establecimiento de un mercado común en las condiciones que se definen en su artículo 4, a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la mejora del nivel de vida en los Estados miembros (art. 2).

El hecho de que el transporte a través de la política tarifaria podía constituir una restricción al funcionamiento del mercado común del acero y del carbón y podía ser fuente de discriminaciones, llevó al legislador a dedicar dentro del Título III -"Disposiciones económicas y sociales"- un artículo, el 70, a los Transportes, así como el párrafo 10 del Convenio relativo a las disposiciones transitorias, cuyo objetivo - era prever las medidas necesarias para el establecimiento de - dicho mercado común.

Se reconoce necesaria la aplicación de tarifas de - transporte del carbón y del acero comparables, a los usuarios - que se encuentran en condiciones semejantes, tanto en el transporte nacional como internacional, prohibiéndose, en general, cualquier tipo de ayuda o discriminación en los precios y condiciones de transporte y exigiéndose la publicidad de las tari

fas. No obstante, se prevé la posibilidad de aplicar tarifas especiales a una o varias empresas productoras de carbón o de acero, siempre que lo autorice la Alta Autoridad, en la actualidad la Comisión.

Es importante señalar que el Tratado CECA, en materia de transportes, no prevé la creación de un mercado común de los mismos, sino el establecimiento de una serie de normas del transporte del carbón y del acero, generalmente de índole tarifaria, que garantizan el principio de no discriminación. El artículo 70, en su último párrafo señala a este respecto -- que la política comercial de los transportes y las medidas de coordinación o de competencia entre los distintos modos seguirán sometidas a las legislaciones de cada uno de los Estados miembros.

Cuando en el año 1.957 entró en vigor el Tratado -- CEE, la situación no cambió ya que en el artículo 232 se dispo nía que las disposiciones del mismo no modificaban las del Tra tado CECA. Por consiguiente, en la actualidad siguen vigentes las normas CECA relativas al transporte del carbón y del acero aplicándose, en los demás casos las reglas generales del Trata do CEE o las legislaciones nacionales.

Una Comisión de expertos preparó un proyecto de --- Acuerdo relativo al establecimiento de tarifas ferroviarias di rectas para el tráfico internacional entre los Estados miem--- bros que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de mar zo de 1.955 y que se ha ido perfeccionando posteriormente por una serie de Acuerdos complementarios, el último de los cuales (79/1035/CECA) entró en vigor el 1 de enero de 1.980.

## 1.2.- La situación de los transportes en Europa antes del Tra tado de Roma.

Desde los primeros intentos de unificación europea

se puso de manifiesto que uno de los objetivos de la construcción comunitaria era 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 Memorandum del Benelux que constituyó el punto de relanzamiento de la integración europea y de la Conferencia de Mesina de 1.955 que sirvió de base al Informe Spaak, elaborado por la Comisión intergubernamental creada a tal efecto, el cual dió como resultado la firma de los Tratados de Roma.

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.

No es de extrañar que, ante la falta de acuerdo en estos puntos y con el fin de no demorar la firma del Tratado CEE, no se fijara en el texto el contenido de la política común de transportes y se limitara a enunciar algunos principios generales o a determinar algunas reglas particulares, dejándose para más adelante la solución definitiva y vinculante.

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

El Memorandum sobre Política Común de Transportes - redactado por la Comisión de la CEE el 10 de abril de 1.961, - 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 dificul taron en su día, y que en la actualidad siguen dificultando, - el establecimiento de una política comunitaria.

Como dice el Memorandum, 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, las cuales han estado influidas por un intervencionismo del Estado que ha ido - reforzándose paulatinamente a lo largo de los años y que con-- trasta con la filosofía liberal y de libre concurrencia que ha bía de inspirar en su día a la Comunidad. Acciones directas so bre la oferta, precios y condiciones de transporte, medidas -- fiscales e intervenciones financieras, acciones sobre las in-- versiones, en especial sobre las infraestructuras, medidas de carácter técnico y estímulos a los convenios celebrados entre categorías interesadas (CIM, CIV, RIV, INTERFRIGO, etc.), 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 dese-- quilibrios que de hecho se producían. La existencia de empre-- sas 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 estruc-

turas administrativas y de dimensiones entre las empresas, los distintos sistemas de gestión, etc., dieron lugar a la aparición de sobrecapacidades y la aplicación de precios que no llegaban a cubrir sus costes que 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 Memorandum, el mercado de los transportes ha sufrido y sigue sufriendo, más o menos según los países, la influencia de las obligaciones de servicio público impuestas a los distintos modos de transporte, que ha dado lugar a que las condiciones en que actúan 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.

Intervencionismo, derregulación, liberalización, -- 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 1.957, se integraron en la Comunidad Económica Europea y que condicionó el alcance que se dió al sector Transporte dentro del propio Tratado.

## 2.- Los transportes en el Tratado de Roma (CEE)

El artículo 2 del Tratado de Roma, firmado el 25 de

marzo de 1.957, por el que se instituía la Comunidad Económica Europea -CEE- establecía como objetivos de la nueva Comunidad, a alcanzar por el establecimiento de un mercado común y el --- acercamiento progresivo de las políticas económicas de los Estados miembros: promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas en tre los Estados que la constituyen.

El Tratado dedica a los transportes, aparte del --- apartado e) del artículo 3 por el que preconiza la "instauración de una política común en el campo de los transportes", el Título IV que comprende los artículos 74 a 84.

El transporte constituye, junto con la agricultura y el comercio, uno de los tres sectores que requiere la instauración de una política común específica de la que depende la - implantación del Tratado y por consiguiente la consecución de los objetivos citados anteriormente.

Considerando la política común como el conjunto de medidas que deben adoptarse en materia de transportes para alcanzar los objetivos del Tratado, puede afirmarse -tal como lo expresa el Memorandum de 1.961- que los artículos del Título - no son muy explícitos en cuanto a las reglas que había de comprender esta política. La diversidad de las políticas nacionales seguidas por los Estados miembros y la complejidad del sector transportes, tal como se expuso en el apartado anterior, - impidieron a los negociadores del Tratado el precisar el contenido de la política común, los cuales -en virtud de los artículos 74 y 75- otorgaron una verdadera atribución de competencias a las instituciones de la Comunidad para llevar a efecto la instauración de dicha política. En resumidas cuentas, el -- Tratado se limita a enunciar algunos principios o determinar -

algunas reglas particulares.

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.

Con el fin de evitar que la situación actual, con las diferencias existentes, pueda verse agravada como consecuencia de adoptar cualquier medida en base al artículo 75 (puntos a, b y c), el artículo 76 establece una cláusula "standstill" o de bloqueo por la que no se autorizan medidas que, directa o indirectamente, hagan menos favorable la situa-

ción que, con relación a la fecha de entrada del Tratado, tenían los transportistas de otros Estados miembros respecto a los transportistas nacionales.

El artículo 79, de acuerdo con el artículo 7, prohíbe las discriminaciones consistentes en la aplicación por un transportista, para las mismas mercancías y sobre las mismas relaciones de tráfico, de precios y condiciones de transporte diferentes en razón del país de origen o de destino de los productos transportados. Asimismo en virtud del artículo 81, se establece que las tasas o cánones percibidos en razón del paso de fronteras deberán rebasar un nivel razonable con el fin de evitar cualquier tipo de distorsión a la competencia entre Estados miembros, debiendo suprimirse o reducirse cuando no corresponda a gastos realmente realizados.

Es preciso señalar que la existencia de disposiciones específicas no excluye la aplicabilidad de las reglas generales del Tratado, que sólo serán inaplicables cuando lo prevea expresamente otra disposición. Aunque en relación a este tema ha habido fuertes polémicas, diversas disposiciones comunitarias han dado como válido el principio de aplicación a los transportistas de las reglas generales de los Tratados.

En base a ello son aplicables al transporte, con carácter general, las reglas de competencia formuladas en los artículos 85 a 94 que hacen referencia a los convenios, monopolios, prácticas de dumping y ayudas de los Estados. No obstante, aparte de las excepciones que contempla el artículo 90.2, los artículos 77 y 80 constituyen sendas excepciones al autorizar ayudas o subvenciones a los transportistas que respondan a necesidades de coordinación o correspondan a ciertas cargas derivadas de la noción de servicio público, así como permitir en ciertas condiciones tarifas de ayuda o de sostén a ciertas empresas o industrias o cuando exigencias de política regional o

de desarrollo así lo exijan.

Las disposiciones sobre el derecho de establecimiento (arts. 52 a 58), las disposiciones sociales sobre libertad de circulación de los trabajadores (arts. 48 a 51) y sobre armonización social (arts. 117 a 121), las correspondientes a la política comercial común (arts. 110 a 116) relativas a comercio exterior, ayudas a la exportación, etc., las de libre circulación de los servicios (arts. 59 a 66), las disposiciones fiscales tendentes, de acuerdo con el artículo 99, a alcanzar la armonización de los impuestos indirectos, y el acercamiento de las legislaciones previsto en los artículos 100 a 102, completan el cuadro de disposiciones de ámbito general aplicables al sector de los transportes.

Como resumen de este apartado podría afirmarse, de acuerdo con el punto 65 del Memorandum, que las exigencias --- planteadas en el Tratado en relación con la política común de transportes, cuya elaboración y ejecución deja en manos de las instituciones comunitarias, son las siguientes:

- evitar que se tomen medidas que hicieran posteriormente más difíciles la adopción y la aplicación de la política común de transportes.
- favorecer el acercamiento de las políticas nacionales de transporte.
- promover un sistema de colaboración eficaz entre los Estados miembros y las instituciones de la Comunidad para la implantación de la política común.

### 3.- Intentos y fracasos de instaurar una política común de --- transportes.

A partir del Tratado de Roma se inicia un largo proceso en el que las instituciones comunitarias, de acuerdo con

los mandatos recibidos, deben intentar la "instauración de una política común en el campo de los transportes", tal como se estipula en el artículo 2, debiendo vencer todas las dificultades que presentaba el sector, y que han sido expuestas anteriormente, dificultades que los propios negociadores del Tratado no lograron remontar en la etapa previa de las negociaciones.

Tres son las fases o etapas que vamos a considerar: la primera aborda los primeros años, 1.958-1.972; la segunda se inicia con la Comunicación de la Comisión al Consejo de 25 de octubre de 1.973, a raíz de la incorporación de tres nuevos Estados a los seis primitivos y de la Cumbre de París de 1.972, y se extiende hasta primeros de 1.983 en que el Parlamento Europeo interpuso ante el Tribunal de Justicia un recurso de carencia contra el Consejo, en base al artículo 175 del Tratado CEE. La tercera se inicia en 1.983 y está en fase de desarrollo.

### 3.1.- Primera fase (1.958-1.972): la integración del mercado de transportes.

La primera fase de la política común de transportes corresponde a la de la Comunidad de los Seis y de acuerdo con la Comunicación de la Comisión al Consejo COM(83)58 de 9 de febrero de 1.983 -"Vers une politique commune des transports"- podemos caracterizarla como la fase de la "integración del mercado de transportes", o mejor dicho del intento de integración ya que los resultados alcanzados no respondieron con los deseos iniciales.

El objetivo de la Comisión en este campo fue 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 la economía de merca-

do o de sana competencia e inspirado en la libre circulación, la cual requería la supresión progresiva de toda restricción y el acercamiento paralelo de las condiciones de competencia. Liberalización y armonización fueron, pues, los dos principios - básicos que enmarcaron la actuación de los entes comunitarios en aquellos primeros años.

Bajo este enfoque comenzaron los trabajos encaminados a vencer las oposiciones que podían presentarse, tanto a nivel de Estados miembros como a nivel de grupos de presión, y a definir el marco general y específico de la política común - de transportes. Dos fueron los documentos básicos que elaboró la Comisión a tal fin: el Memorandum sobre la política común - de transportes de 10 de abril de 1.961 y el "Programa de ac--- ción en materia de política común de transportes" de 23 de mayo de 1.962.

3.1.1.- El Memorandum sobre la orientación a dar a la política común de transportes de 10 de abril de 1.961.

En este documento, que ya ha sido citado y utilizado en el punto 1, la Comisión proponía que en el sector de los transportes fuera progresivamente instaurado un régimen de sana competencia compatible con los aspectos especiales que caracterizaban al sector (ver 1.2), estableciendo como objetivos generales necesarios para la integración de los transportes en la Comunidad los siguientes:

- la eliminación de los obstáculos que los transportes puedan oponer a la realización del mercado común general.
- la integración comunitaria de los transportes, es decir, la libre circulación de los servicios de transporte.
- la organización general del sistema de transportes.

Se especifica, asimismo, que estos objetivos debían alcanzarse teniendo en cuenta las necesidades de la política económica general de la Comunidad, así como el desarrollo de la acción social en los transportes. Para alcanzarlos, sería preciso adoptar una serie de medidas equilibradas y coordinadas, que habían de inspirarse en los 5 principios siguientes:

- Igualdad de trato en las relaciones entre empresas, modos de transporte y usuarios-transportistas.
- Autonomía financiera de las empresas de transporte.
- Libertad de acción de las empresas de transporte.
- Libertad de elección del usuario tanto del modo como de la empresa de transporte.
- Coordinación de las inversiones de infraestructura por los poderes públicos.

Hay que señalar que la Comisión evitó voluntariamente entrar en el detalle de las medidas de actuación ya que el objetivo de este Memorandum era más bien provocar una amplia discusión y cambios de opinión sobre la problemática y las alternativas que planteaba la política común de transportes. Resultado de ello fue la elaboración, por parte de la Comisión, de un Programa de Acción que desarrollaba el contenido de dicha política.

### 3.1.2.- El Programa de Acción en materia de política común de transportes de 23 de mayo de 1.962.

El Programa de Acción elaborado por la Comisión proponía una serie de medidas legislativas a lo largo del período transitorio del mercado común -es decir, hasta 1.970- con el fin de llegar a una fusión armoniosa de los diferentes mercados nacionales de transportes en un solo Mercado Común confor-

me a las normas comunitarias. La Comisión señalaba la conveniencia de adoptar el bloque legislativo completo por el elevado grado de interdependencia que tenían las diferentes medidas previstas.

Es el primer intento legislativo comunitario serio en materia de transportes y ha constituido el punto de arranque de las escasas medidas que se han adoptado hasta el momento. Se trataba de un programa global y equilibrado que hacía referencia a los tres modos de transporte terrestre -carreteras, ferrocarril y vías navegables-, aplicándose asimismo a los productos de la CECA en cuanto las disposiciones del Tratado de París no previeran medidas especiales, que pretendía por otra parte que la política común de transportes fuera aplicada en el momento en que el Mercado Común fuera establecido.

Siete son los capítulos de que constaba:

- El primero se refería a las condiciones de acceso al mercado e indicaba las medidas a tomar y el ritmo de su aplicación en el campo de los transportes nacionales e internacionales. Trataba igualmente de los problemas de la admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales así como de la libertad de establecimiento. Las medidas propuestas preveían la atenuación o abolición de las discriminaciones en relación con los transportistas extranjeros.

- El segundo definía el sistema tarifario que constituía otro elemento básico de la política común de transportes recomendada por la Comisión.

- El tercero enumeraba las medidas de armonización que debían ser tomadas en los campos fiscal, social y técnico sin tener que esperar a los efectos espontáneos de aproximación que el progresivo establecimiento del Mercado Común debe-

ría producir, persiguiendo simultáneamente los fines sociales generales del Tratado.

- El cuarto indicaba la acción que podía ser emprendida en el campo de la coordinación de las inversiones, del -- cual el Memorandum había subrayado toda su complejidad así como su decisiva importancia a largo plazo.

- El quinto examinaba un conjunto de medidas diversas destinadas a mejorar y aproximar las condiciones de explotación de las empresas de los distintos modos de transporte. - En cuanto afectaba a los ferrocarriles, se trataba, en espe-- cial, de disposiciones tendentes a "comercializar" su explota-- ción, en tanto que para los otros modos de transporte las medi-- das propuestas tendían a favorecer la organización racional y la modernización de las empresas.

- El sexto se refería a la aplicación a los trans-- portes de algunas disposiciones particulares del Tratado. En - este Capítulo se estudiaba la supresión de las medidas de dis-- criminação, el problema del paso de fronteras y las cuestio-- nes relativas a los auxilios, convenios entre empresas y posi-- ciones dominantes. Contenía además el examen de ciertos proble-- mas que se planteaban en materia de navegación marítima y aé-- rea y en los transportes por tubería.

- El séptimo, por fin, indicaba la orientación que debería darse a los estudios sobre costes de transportes, que deberían proporcionar los datos numéricos para la aplicación - del Programa.

Como actuaciones más características que propugnaba el Programa, figuraban: la eliminación progresiva de los con-- tingentes bilaterales, la creación de un contingente comunitario, la instauración de un sistema de tarificación en horqui--

lla como compromiso entre las tarifas obligatorias de ciertos Estados miembros y la libre formación de precios de otros, la armonización de las condiciones de concurrencia en materias de impuestos, ayudas gubernamentales, reglamentación social, pesos y dimensiones, intervención del Estado e imputación de costes de infraestructuras y, por último, la coordinación de inversiones.

3.1.3.- La Decisión del Consejo 65/271/CEE de 13 de mayo de 1965 relativa a la armonización de ciertas disposiciones que tienen incidencia sobre la concurrencia en el campo de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

Poco se avanzó en materia de política común de transportes a lo largo de los tres años que siguieron a la publicación del Programa de Acción, ya que el propio Consejo, por falta de unanimidad, no aprobó el proyecto de resolución relativo al citado Programa. Sin embargo, las ideas expresadas por la Comisión en el citado documento pueden ser consideradas como la base para la orientación general de esta política común. Los desacuerdos entre los países, especialmente en materia tarifaria, fueron apareciendo y poco se avanzó en el campo normativo. Sólo cabe señalar un Reglamento sobre supresión de discriminaciones en materia de precios de 27 de junio de 1960 y una primera Directiva de 23 de julio de 1962 relativa al establecimiento de ciertas reglas comunes para los transportes internacionales, con independencia de algunas pocas propuestas de reglamento.

Considerando que uno de los objetivos de la política común de transportes debía ser la eliminación de las disposiciones que falseaban las condiciones de concurrencia, la Comisión consideró urgente establecer medidas de armonización a escala comunitaria en las relaciones entre los modos de trans-

porte, dentro de un mismo modo y entre las empresas de los diferentes Estados miembros.

Dado que las mayores disparidades se manifestaban en materia fiscal, en los regímenes sociales y en las intervenciones de los Estados en el sector, la Comisión adoptó el 13 de mayo de 1.965 una Decisión-marco sobre armonización de ciertas normas que inciden en la competencia, que ha constituido y sigue constituyendo en la actualidad una de las disposiciones básicas en materia de transportes. Las medidas que contiene -- son las siguientes:

a) en materia fiscal:

- . la supresión de las dobles imposiciones que gravan los vehículos automóviles con ocasión de su utilización para la realización de transportes en un Estado miembro distinto del de su matriculación.
- . la uniformación de las disposiciones relativas a la admisión en franquicia del carburante contenido en los depósitos de los vehículos automóviles utilitarios y de las embarcaciones de navegación interior.
- . la uniformación de las bases de cálculo del impuesto sobre los vehículos automóviles y sobre las embarcaciones de navegación interior, destinados al transporte de mercancías.
- . armonización de los regímenes fiscales específicos aplicables a los transportes de mercancías.

b) en materia de intervención estatal:

- . supresión de las obligaciones inherentes a la noción de servicio público.
- . creación de compensaciones por las cargas que se deriven del mantenimiento de las obligaciones de servicio público que se consideren que no deben suprimirse.
- . creación de compensaciones que se deriven de las cargas -

provenientes de la aplicación de tarifas reducidas de carácter social.

- . normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias.
- . armonización de las reglas que rigen las relaciones financieras entre las empresas y los Estados.
- . eliminación de las reglamentaciones que prevean subvenciones en favor de los transportes.

c) en materia social:

- . aproximación de las legislaciones nacionales relativas a las condiciones de trabajo.
- . unificación de las disposiciones concernientes a la composición de las tripulaciones.
- . armonización de las disposiciones en materia de tiempos de trabajo y de reposo.
- . armonización de los regímenes de horas extraordinarias.
- . instauración de una libreta que permita asegurar un control individual del respeto a las disposiciones en materia de tiempos de trabajo.

A raíz de esta Decisión, la Comisión ha ido elaborando una serie de propuestas, reglamentos y decisiones, aunque - gran número de medidas, que debían haberse adoptado, no han llegado a su término por los desacuerdos existentes entre Estados y por la prevalencia de los intereses nacionales frente a los comunitarios.

3.1.4.- La Comunicación de la Comisión al Consejo de 10 de febrero de 1.967 sobre la política común de transportes ante la Resolución del Consejo de 20 de octubre de --- 1.966.

En la sesión dedicada a los transportes los días 19 y 20 de octubre de 1.966, el Consejo adoptó una Resolución que aportaba elementos nuevos sobre la forma en que debía prose---

guirse la elaboración de la política común de transportes, urgiendo, asimismo a que se aceleraran los trabajos relativos al acceso al mercado, aplicación de las reglas de concurrencia, armonización de las condiciones de concurrencia e imputación de costes de infraestructura.

Se puso de manifiesto que los desacuerdos que no habían avanzado la política comunitaria se debían a que los medios que se proponían para eliminar los fenómenos que podían falsear el juego de la concurrencia, es decir la concurrencia ruinoso y el abuso de las posiciones dominantes, estaban basados en la reglamentación tarifaria. Era necesario encontrar otros medios y, si era posible, aplicar medidas no tarifarias.

Para salir de esta situación de espera, el Consejo, en virtud de un Acuerdo de 22 de junio de 1.965, previó, junto al régimen de tarificación obligatoria en horquilla, cuya propuesta de Reglamento de 10 de mayo de 1.963, fue rechazada por el mismo, la instauración de un régimen de tarificación de referencia que debía de acompañarse de un conjunto de acciones, programadas en el tiempo, que tendieran a aproximar las condiciones de funcionamiento de los mercados nacionales, entre las que cabía destacar: la reglamentación de acceso a la profesión de transportista y de su ejercicio, la determinación de los medios de control de la capacidad de los transportes y los criterios de aplicación, la solución común a los problemas que pudieran plantear determinadas intervenciones no estatales que afectaran a los precios del transporte y falsearan las condiciones de competencia, la solución común del problema de la imputación de los costes de infraestructuras y el equilibrio financiero de los ferrocarriles.

La propuesta de Reglamento tarifario de 27 de octubre de 1.965, fue nuevamente motivo de nuevos desacuerdos ya que la Comisión había estimado que, sin poner en tela de jui-

cic el principio de libre formación de precios, era preciso tener ciertas precauciones para evitar que esta libertad pudiera producir efectos indeseables, por lo que había impuesto ciertas condiciones en cuanto a la cobertura de costes se refiere así como la posibilidad de que los Estados pudieran imponer -- temporalmente precios máximos o mínimos cuando detectaran abusos de posiciones dominantes o fenómenos de con cu ru in o sa.

La Comisión estimó que las causas profundas de con cu ru in o sa antieconómica debían eliminarse por medidas no tarifarias, en base a potenciar las medidas de armonización de -- las condiciones de con cu ru in o sa contenidas en la Decisión de 13 de mayo de 1.965, el acceso al mercado del transporte, la imputación de los costes de infraestructuras, etc. Con este en fo que se reducía considerablemente el campo de aplicación de -- las medidas tarifarias zanjándose los desacuerdos entre los -- miembros del Consejo.

Hay una cuestión que contiene esta Comunicación y -- que conviene resaltar. Es el papel que atribuye a la in ter ven ci ón de los poderes públicos, delimitando el campo de act ua ci ón y la concepción de la política común de transportes.

Esta política debe fundarse en la idea de que el re parto óptimo del tráfico entre los modos y empresas de trans porte debe ser asegurado por el libre juego de la con cu ru in o sa, debiendo excluirse cualquier intento de reparto por medio de -- medidas de coordinación, sean o no de naturaleza tarifaria.

Tal concepción no excluye, sin embargo, toda in ter ven ci ón de los poderes públicos en el mercado. Por el contra rio, implica ciertas intervenciones con el fin de asegurar el funcionamiento del mercado, prevenir o corregir los abusos de ri va dos de la libre con cu ru in o sa y contribuir a alcanzar obje ti vos.

tivos de política regional y social.

Como podrá observarse a lo largo de los próximos -- apartados, el papel real de los poderes públicos en materia de transporte ha ido en aumento progresivo, en detrimento de las fuerzas del mercado.

Esta comunicación dió como resultado que el Consejo adoptara la Decisión 67/790/CEE de 14 de diciembre de 1.967 relativa a ciertas medidas en el campo de la política común de - transportes. Dado que el 1 de julio de 1.968 era la fecha prevista para la realización de la unión aduanera y del mercado - común agrícola, dicha Decisión exigía adoptar, de acuerdo con la base de propuestas programadas por la Comisión, una serie - de medidas tales como:

- aplicación de las reglas de concurrencia a los -- transportes.
- reglamentación sobre ayudas a los transportes.
- constitución de un contingente comunitario para - el transporte de mercancías por carretera.
- instauración de un sistema de tarifas en horqui-- lla para los transportes de mercancías por carre- tera entre los Estados miembros.
- creación de comités de vigilancia del mercado.
- supresión de dobles imposiciones en materia de impuestos sobre vehículos.
- propuestas sobre primeras medidas a adoptar con - vistas a la instauración de una tarificación por el uso de las infraestructuras.
- etc.

¿Se alcanzaron los resultados deseados? ¿Por qué mo- tivos no se alcanzaron? Sencillamente porque los intereses na- cionales -diferentes para cada Estado miembro- prevalecían ---

frente a los comunitarios y porque la problemática que tenía planteado cada país en materia de transportes era diferente en cada caso. El Plan de ordenación de los transportes de la República Federal de Alemania -el conocido Plan Leber- elaborado en noviembre de 1.967, totalmente opuesto a las directrices anteriores, era una muestra patente del enfrentamiento entre ambos intereses.

Es claro que con este planteamiento apenas se avanzara en el objetivo de instaurar una política común de transportes.

3.1.5.- La Comunicación de la Comisión al Consejo de 8 de noviembre de 1.971 sobre el desarrollo de la política común de transportes.

La comunicación que se comenta contiene la lista de medidas a adoptar, clasificadas por orden de prioridad y ajustadas a un calendario que comprendía el período 1.972-76, que la Comisión sometía al Consejo para su aprobación. Aunque el documento es escueto, es interesante comentarlo porque empieza a perfilarse una serie de aspectos, en cuanto a objetivos y estructura de medidas se refiere, que cristalizarán en la Comunicación de 1.973 que supone el inicio de la 2ª fase.

Junto a los objetivos generales descritos en los documentos anteriores, se considera que la política común de transportes es asimismo un factor de progreso social que permite, por una parte responder lo mejor posible, bajo el punto de vista de la colectividad, a las necesidades del transporte y, por otra parte, contribuir a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra ocupada en el sector. Además constituyeron objetivos esenciales de esta política, la mejora de la seguridad de la circulación y la integración de los transportes en los programas de medio ambiente y ordenación --

del territorio. Como principios básicos se establecieron los siguientes:

- en relación con las infraestructuras, el que su elección y gestión debían reposar en criterios comunes que permitieran asegurar un desarrollo y utilización racionales, debiendo ser objeto de una coordinación permanente las inversiones en infraestructuras.

- en relación con los servicios, el que debían ser explotados en régimen de economía de mercado, siendo necesario un grado de organización apropiado para responder a las necesidades del tráfico; asimismo se consideraba justificado y constituía una exigencia ciertas intervenciones reglamentarias con el fin de evitar, en la medida de lo posible, las distorsiones que pudieran producirse en las condiciones de concurrencia.

Del análisis de esta Comunicación se desprende que el grado de intervencionismo de los poderes públicos ha ido en aumento. Junto a las intervenciones necesarias para alcanzar el objetivo de máxima eficacia del sistema de transportes y -- que en su mayor parte se centraron en el tema ferroviario, como lo ponen de manifiesto los reglamentos aprobados durante este período en materia de obligaciones de servicio público, normalización de cuentas y ayudas económicas a las empresas ferroviarias, se hacía necesario una mayor intervención en materias relativas a la seguridad y salvaguardia del medio ambiente. -- Asimismo se consideraba urgente completar el cuadro anterior con una serie de reglas que aseguraban una mayor autonomía de gestión de los ferrocarriles y que permitieran el saneamiento de la situación financiera de dichas empresas.

### 3.1.6.- Resultados alcanzados.

La Comunicación de la Comisión de 25 de octubre de 1.973, que se comentará en el apartado siguiente, resume clara

y taxativamente el resultado alcanzado durante este período -- 1.957-1.972: "El mercado común de transportes no se ha alcanzado... Los esfuerzos realizados para eliminar las trabas existentes y construir un mercado común de transportes no han tenido éxito y la política común de transportes se encuentra en un punto muerto".

A lo largo de la exposición anterior se ha puesto de manifiesto que la política común de transportes no hizo progresos notables durante el período considerado. La práctica, consistente en adoptar, por intervalos, medidas parciales y limitadas, aisladas de las propuestas de la Comisión, han frenado su desarrollo. Por otra parte no se tuvo en cuenta la evolución de la economía y de la política económica, que se caracterizó por la elaboración de políticas estructurales comunitarias. Asimismo, fueron apareciendo y consolidándose planteamientos y opiniones divergentes en materia de transporte que dificultaban el proceso y que como ya se ha señalado reiteradamente, dieron lugar a que los intereses nacionales prevalecieran, en la mayoría de los casos, frente a los intereses comunitarios.

Con el fin de alcanzar una cierta liberalización de los transportes, se había previsto cierta armonización de las condiciones de concurrencia, concretamente de los campos social y fiscal, dentro de cada modo como entre modos. Aunque se presentaron varias propuestas y se aprobaron algunos reglamentos, en realidad no se alcanzó una armonización suficiente que permitiera a alguno de los Estados miembros aceptar para su transporte por carretera -el más necesitado- un cierto grado de liberalización.

A este respecto, la propia Comunicación de 1.973 recordaba la situación en que se encontraba el transporte internacional por carretera entre los Estados miembros. El transpor

te por cuenta ajena era libre o estaba sometido a autorización o estaba dentro de un contingente, según las relaciones que se considerara. Las modalidades de autorización variaban de una relación a otra. El tránsito a través de los Estados miembros no estaba amparado por condiciones comparables. El transporte por cuenta propia a veces era libre, a veces estaba contingentado. Etc...

¿Cuáles son los avances realizados en cuanto a normativa se refiere? A título indicativo pueden señalarse como más significativos los siguientes:

- Primera Directiva de 23-7-1962 relativa al establecimiento de ciertas reglas comunes para los transportes internacionales.

- Directiva 65/269 de 13-5-1965 relativa a la uniformación de ciertas reglas relativas a las autorizaciones para los transportes de mercancías por carretera entre los Estados miembros.

- Decisión 65/71 de 13-5-1965 relativa a la armonización de ciertas disposiciones que tienen incidencia en la concurrencia de los transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable.

- Reglamento nº 11 de 27-6-1960 relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte.

- Reglamento 117/66 de 28-7-1966 relativo a la introducción de reglas comunes para los transportes internacionales de viajeros por carretera realizados en autocar y autobús.

- Reglamento 1018/68 de 19-7-1968 relativo a la creación de un contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera entre los Estados miembros.

- Reglamento 1191/69 de 26-6-1969 relativo a las acciones de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en los transportes por

ferrocarril, carretera y vía navegable.

- Reglamento 1192/69 de 26-6-1969 relativo a las reglas comunes para la normalización de cuentas de las empresas ferroviarias.

- Reglamento 543/69 de 25-3-1969 relativo a la armonización de ciertas disposiciones en materia social en el campo de los transportes por carretera.

- Reglamento 1107/70 de 4-6-1970 relativo a las ayudas acordadas en el campo de los transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable.

- Reglamento 1108/70 de 4-6-1970 instaurando una contabilidad de gastos de infraestructura de transporte por ferrocarril, carretera y vía navegable.

- Reglamento 1463/70 de 20-7-1970 relativo a la introducción de un aparato de control en el campo de los transportes por carretera.

- Reglamento 516/72 de 28-2-1972 relativo al establecimiento de reglas comunes para los servicios en lanzadera efectuados por autobuses y autocares entre los Estados miembros.

- Reglamento 517/72 de 28-2-1972 relativo al establecimiento de reglas comunes para los servicios regulares y los servicios regulares especializados realizados por autocares y autobuses entre los Estados miembros.

A estas disposiciones sería necesario añadir una serie de propuestas elaboradas por la Comisión y sometidas al Consejo que al finalizar el período considerado no estaban todavía aprobadas.

Como resumen final, a la vista de los resultados alcanzados, podría decirse que el "intento de integración del mercado del transporte", que constituía el lema de esta primera fase, había fracasado.

3.2.- Segunda fase (1.973-1983): El sistema comunitario de --  
transportes.

3.2.1.- La necesidad de un nuevo planteamiento.

Varios eran los motivos que concurrían a primeros de 1.973 y que requerían un nuevo planteamiento de la política común de transportes.

En primer lugar, la situación en que se encontraban los transportes cuya expansión durante la fase anterior había sido considerable, en especial en lo referente a los intercambios entre Estados miembros, sin olvidar el elevado coste social que la misma supuso como consecuencia del aumento de las pérdidas humanas y heridos por motivos de accidentes. Por otra parte, las cargas soportadas por la colectividad para hacer --- frente a las necesidades de los transportes en común no dejaron de aumentar como lo ponían de manifiesto los crecientes y preocupantes déficits de los ferrocarriles.

En segundo lugar, el poco avance que se había alcanzado en materia de política de transportes, junto al reforzamiento de los nacionalismos que impedían la aproximación de -- las legislaciones nacionales de transporte. Existía el peligro de que actuaciones puramente nacionales pudieran crear situaciones que agravaran el proceso de integración económica.

Por otra parte, la ampliación del área comunitaria, como consecuencia de la adhesión de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, suponía entrar en una nueva fase, especialmente por - el carácter insular de los dos primeros países, que exigía la inclusión del transporte marítimo en el proyecto común, y por los diferentes planteamientos que tenían los nuevos Estados -- miembros en materia de transportes.

La Cumbre de Jefes de Gobierno o de Estado de París de octubre de 1.972, 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 el 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, tal como recomendaba la Comunicación de 1.971.

Ante esta circunstancia era necesario dar un nuevo impulso a la política común de transportes, impulso que la Comisión pretendió alcanzar a través de la Comunicación que elevó al Consejo el 25 de octubre de 1.973.

3.2.2.- La Comunicación de la Comisión al Consejo de 25 de octubre de 1.973 relativa al desarrollo de la política común de transportes.

Esta Comunicación desarrollaba por primera vez una nueva filosofía: la creación de un sistema comunitario de transportes que superaba ampliamente la idea de integración del mercado de transportes, de la primera fase.

Para alcanzar los nuevos objetivos era preciso que la política común de transportes tuviera en consideración, de forma global y coherente, el conjunto de todos los modos, no solo los terrestres sino también el marítimo y el aéreo, así como los puertos. Por otra parte, el sistema debía comprender

no solo la organización del mercado, como se hacía en el pasado, sino también las actuaciones en el campo de las infraestructuras, lo cual suponía reforzar nuevamente la intervención de los poderes públicos a nivel comunitario en materia de planificación, creación y adaptación de las redes de transportes, aunque pudiera contribuir en la política de su financiación. Como actuación concreta en este último campo, se preveía el establecimiento de un Plan Director de red de interés comunitario que indicaría las relaciones que, tanto desde el punto de vista funcional como de tráficos, presentarían interés comunitario y definiría asimismo las bases de organización de la citada red. Asimismo la investigación de nuevas tecnologías debería ser impulsada y seguida de cerca por los propios poderes públicos.

Es importante destacar que frente a este intervencionismo de la Comunidad en materia de infraestructuras de transportes, a nivel de organización de mercado se limitaba su alcance en la medida en que para conseguir su buen funcionamiento fuera preciso introducir ciertos correctivos, principalmente en el caso de desequilibrios entre la oferta y la demanda.

Como objetivos básicos podían definirse los siguientes:

- la libre circulación de los servicios de transporte.
- la armonización de las condiciones de competencia.
- la creación de un sistema comunitario de transportes que suponía, por una parte, la organización de un mercado común de transportes basado en el libre juego de las fuerzas de mercado, cuyo funcionamiento sólo debía ser corregido en caso de -

circunstancias excepcionales, y, por otra parte, la intervención de la Comunidad en la planificación y financiación de las infraestructuras.

- la integración del transporte dentro de otras políticas sectoriales.
- la consideración del transporte como factor de progreso social.

Una de las tareas primordiales que se planteaba la Comisión era la de la solución de los problemas financieros de las empresas ferroviarias y la determinación del papel futuro de los ferrocarriles, proponiendo por otra parte una mayor cooperación entre los Estados miembros, en los campos técnicos y comerciales, con el fin de alcanzar un acercamiento progresivo que pudiera llegar a la creación de unidades europeas.

Como se señalaba anteriormente, se daba una importancia relevante a los transportes marítimos y aéreo, reservándose la Comisión la misión de someter al Consejo cuantos proyectos específicos creyera necesarios.

El programa de acción que se proponía para el período 1.974-77 señalaba como urgentes, entre otras series de medidas, las siguientes:

- El establecimiento de un Plan Director de infraestructuras y su correspondiente financiación.
- Resolver el problema de la imputación de los costes de infraestructuras.
- Definir el problema de los ferrocarriles en el futuro sistema de transportes y resolver sus problemas financieros.
- Impulsar los mercados de transportes terrestres.

Las intervenciones de los poderes públicos, en cuan

to a la organización de los mercados se refiere, debían centrarse en la reglamentación de las capacidades así como de los precios y de las condiciones de transportes, debiendo ser cada vez menores a medida que mejora el funcionamiento del mercado.

Este programa fue ampliamente discutido a nivel de Parlamento europeo y de Comité económico y social siendo calificado como de altamente positivo, no habiendo querido comprometerse el Consejo, por su parte, al considerarlo excesivamente amplio, motivo por el cual ha ido adoptando medidas aisladas y separadas que han supuesto una vez más un freno considerable al desarrollo de una auténtica política comunitaria.

Por tal motivo, la Comisión, en noviembre de 1.977 y octubre de 1.980, ha vuelto a establecer sendos programas de actuaciones para los períodos 1.978-1.980 y 1.981-1.983, respectivamente, con la lista de prioridades consideradas como más importantes, muchas de las cuales ya estaban comprendidas en el programa de 1.973, que han seguido la misma suerte que el primero.

### 3.2.3.- Resultados alcanzados.

Al igual que en la fase anterior, los resultados alcanzados en este período han sido pobres y escasos como consecuencia de la lentitud imprimida por el Consejo y de la falta de decisión clara de este alto órgano comunitario en aceptar las propuestas de la Comisión en relación con la instauración de una política común de transportes.

Utilizando palabras de un funcionario comunitario, "los resultados prácticos de más de 20 años de política común de transportes son decepcionantes con relación a los objetivos establecidos" (1) en el Tratado de Roma y en las distintas Comunicaciones que la Comisión ha ido presentando al Consejo.

A su vez la propia Comisión en su Comunicación -COM (83)58 de 9 de febrero de 1.983- "Vers une politique commune - des Transports", que posteriormente se comentará, califica de "desesperadamente lentos" a los progresos realizados en el sector, no habiéndose ni incluso respetado el plazo que fijaba el artículo 75 del Tratado CEE (período de transición) en lo que se refiere a la fijación de las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales.

Aunque el resultado legislativo pudiera ser considerado importante en cuanto a su número se refiere -se han adoptado alrededor de 170 textos-, la realidad es que en cuanto a su contenido y rango legal se refiere se ha avanzado poco, como lo pone de manifiesto el hecho de que existen más de 40 propuestas de la Comisión que están pendientes de la aprobación - del Consejo, algunas de las cuales tienen una antigüedad de -- más de 10 años.

Por otra parte, es claro que, ante la difícil situación económica y financiera de los ferrocarriles, los órganos comunitarios hayan centrado sus actuaciones en favor de este modo. A su vez, la aplicación desigual de las disposiciones comunitarias en los Estados miembros ha agravado la situación.

El recurso de carencia interpuesto por el Parlamento Europeo contra el Consejo de Ministros en enero de 1.983, - en virtud del artículo 175 del Tratado CEE, al que por primera vez en la historia de las CEE se ha tenido que acudir y al que ya había hecho alusión el propio Parlamento en una Resolución de enero de 1.979, vuelve a poner de manifiesto la lentitud -- del proceso seguido a nivel de la política común de transpor--

---

(1) M. Frohnmeier: "Nuevas orientaciones de la política comunitaria de transportes", Seminario sobre España y la política de transportes terrestres en Europa; Madrid, octubre, 1.984

tes.

Como actuaciones más destacadas del período considerado cabe señalar las siguientes:

En el caso de los ferrocarriles, que es quizás donde más se han volcado los trabajos de la Comisión, la Decisión 75/327 de 20 de mayo de 1.975 relativa al saneamiento de las empresas ferroviarias y a la armonización de sus relaciones financieras con los Estados miembros, cuya finalidad era triple: la eliminación de las disparidades que falsearan la competencia, la armonización de las legislaciones nacionales en materia de relaciones Estado-empresas y el saneamiento progresivo de las empresas ferroviarias en base a una mayor autonomía comercial. Señalaba como elemento básico e ineludible para poder establecer una política común de transportes el alcanzar previamente el equilibrio financiero entre gastos e ingresos, los cuales debían incorporarse no solamente los ingresos comerciales sino también las compensaciones por las obligaciones de servicio público, los ingresos correspondientes a la normalización de cuentas, así como las ayudas derivadas de la aplicación del Reglamento 1107/70. Como paso previo al equilibrio financiero se consideraba indispensable el saneamiento financiero de la empresa, lo que requería la liquidación de las deudas pendientes, el establecimiento de medidas que permitieran a las empresas disponer de medios financieros propios y la instrumentación de un sistema que regulara la financiación de las inversiones futuras. El principio de autonomía propugnado quedaba muy limitado al someter a las empresas a programas de actuación que debían ser concertados con el Estado y aprobados por él, así como a programas financieros de la exclusiva incumbencia del Estado. Por último, preconizaba la cooperación entre los diferentes ferrocarriles europeos para aprovechar las ventajas de la amplitud de un mercado común, abordándose la posibilidad de una futura integración.

El Memorandum sobre "La política ferroviaria de la Comunidad: examen y perspectivas para los años 80" publicado el 10 de diciembre de 1.980 y que correspondía a la Comunicación de la Comisión al Consejo, COM(80)752, de misma fecha, -- pretendía dar un nuevo impulso a la política ferroviaria, poniendo de manifiesto los problemas actuales del ferrocarril y estableciendo, en base a las directrices contenidas en las anteriores decisiones del Consejo, una serie de principios y actuaciones encaminadas a acelerar el proceso de autonomía de gestión, a establecer a nivel comunitario el cuadro de relaciones Estado-empresas, a reestructurar la gestión comercial, técnica y financiera, a definir con mayor precisión el papel futuro del ferrocarril tanto en el campo del servicio público como en el del sector comercial y a alcanzar una mayor cooperación entre las empresas a nivel europeo.

En julio de 1.982 y junio de 1.983 el Consejo adoptó sendas decisiones otorgando a los ferrocarriles la autonomía comercial necesaria para aumentar su cooperación en materia de precios y condiciones de transportes internacionales -- tanto en mercancías como en viajeros, respectivamente.

La potenciación del transporte combinado, principalmente carretera-ferrocarril, constituye otro de los puntos claves de la política común de transportes. La primera Directiva 75/130 de 17 de febrero de 1.975 relativa al establecimiento de reglas comunes para ciertos transportes combinados ferrocarril-carretera de mercancías entre Estados miembros, con sus posteriores modificaciones, marcó el punto de arranque de una serie de medidas de liberalización para los recorridos terminales. Desde entonces son varios los trabajos en curso para definir una red de interés comunitario de líneas ferroviarias y -- centros de transbordo a efectos de promover el transporte combinado.

En materia de transporte por carretera el avance ha sido menor siendo únicamente en los campos de la armonización técnica y social donde se ha alcanzado algunos resultados, al menos desde el punto de vista normativo. A este respecto pueden señalarse en primer lugar, las Directivas 77/143 de 29 de diciembre de 1.976 y 80/1263 de 4 de diciembre de 1.980 sobre aproximación de las legislaciones relativas al control técnico de vehículos de motor y de sus remolques y a la instauración de un permiso de conducir comunitario. El Reglamento 2827/77 de 12 de diciembre de 1.977 introducía algunas modificaciones a sus anteriores 543/69, 514/72 y 515/72 en materia social, -- concretamente en los relativo a las horas de conducción y tiempos de descanso, al igual que el 2828/77, de misma fecha, hacía lo propio en lo que se refiere al uso del tacógrafo. Asimismo se adoptaron una serie de Directivas --74/561 y 74/562 de 12 de noviembre de 1.974, 76/914 de 16 de diciembre de 1.976, etc.- sobre el acceso a la profesión de transportista y el reconocimiento mutuo de diplomas, títulos y certificaciones. En cuanto a armonización fiscal se refiere, los avances han sido prácticamente nulos. El hecho más importante fue, quizás, la sustitución del correspondiente Reglamento del año 1.968 por el Reglamento 2831/77 de 12 de diciembre de 1.977 relativo a la formación de los precios del transporte de mercancías por carretera entre los Estados miembros que autorizaba durante un período experimental la aplicación tanto de tarifas en horquilla obligatorias como de tarifas de referencias, como consecuencia del escaso efecto que el sistema de tarificación obligatoria había tenido en la formación de precios. Por último en el tema de la liberalización del transporte de mercancías por carretera apenas se ha avanzado, sólo la Decisión del Consejo 48/80 de 20 de diciembre de 1.979 relativa al establecimiento de criterios comunes para la determinación de los contingentes bilaterales puede representar una pequeña aportación. Lo cierto es que todo intento por aumentar el contingente comunitario se ha visto 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 de carretera que no desean nuevas competencias.

Dos son los aspectos que hay que considerar en cuanto a infraestructuras se refiere: la planificación y la imputación de los costes de infraestructura. En el primer campo, en el de la planificación, la Comisión desarrolló durante este período varios trabajos con el fin de identificar las necesidades comunitarias y establecer los criterios que permitan definir el interés comunitario de los proyectos de infraestructura. A este respecto, el 7 de noviembre de 1.979 la Comisión adoptó el Memorandum relativo al "Papel de la Comunidad en el desarrollo de las infraestructuras de transporte", de gran importancia, en el que preconizaba el establecimiento de un plan multimodal de infraestructuras a nivel comunitario en el que cada modo de transporte debía poder desarrollarse según su vocación, definiendo un marco de acción global y reafirmando en la idea de la creación de un instrumento financiero específico. Una propuesta de Reglamento relativa a la ayuda económica de proyectos de interés comunitario y dos informes de la Comisión, uno sobre los cuellos de botella y los diferentes modos de intervención y otro sobre la evaluación de la ayuda comunitaria, han sido las primeras actuaciones en esta materia. En cuanto se refiere a la imputación de costes de infraestructuras, la Propuesta de Decisión del Consejo de 24 de marzo de 1.971 -COM (71)268- relativa a la instauración de un sistema común de tarificación por el uso de las infraestructuras de transporte, que iba acompañada de su correspondiente Memorandum, ha quedado en suspenso por las dificultades de orden político, práctico y administrativo que podía implicar su aplicación.

Desde el año 1.974, en que el Tribunal de Justicia ratificó que los transportes aéreos no estaban excluidos de los derechos y obligaciones de la Comunidad y que, por consi-

guiente debíanseles aplicar las reglas generales del Tratado de Roma (art. 84), la Comisión inició una serie de trabajos -- con el fin de definir los objetivos y medidas de actuación comunitaria en este sector. En este sentido cabe destacar los -- dos Memorandum elaborados en julio de 1.979 y marzo de 1.984 que, bajo el nombre de "Transportes aéreos: una aproximación - comunitaria" y "Estado del avance de los trabajos para el desa rrollo de una política común de transporte aéreo", definían y actualizaban, respectivamente, los objetivos generales y opera cionales que debían constituir la base de la política comunita ria. Acciones en el campo de la concurrencia, definición de -- ayudas estatales, medidas encaminadas a reducir los costes de las compañías, acceso al mercado, desarrollo de tecnologías, - cuestiones sociales, etc., constituyen entre otros, iniciati-- vas que la Comisión consideraba necesarias aplicar en el transp orte aéreo intracomunitario -no en las relaciones con los paí ses terceros-, para crear un mercado común de la aviación y -- contribuir a mejorar el mercado interno, en su más amplio sentido. Dado que se consideraba que una derregulación tipo ameri cano no podía aplicarse en el contexto actual europeo, las pro puestas que se formulaban se basaban en el mantenimiento del - sistema actual de acuerdos y convenios bilaterales interguber namentales y en la cooperación entre las compañías aéreas, pe ro modificándolo para hacerla más flexible y concurrencial con el fin de aumentar la eficacia y rentabilidad de aquellas y -- promover la expansión y empleo de la aviación adaptándola a -- las necesidades del usuario.

Al igual que en el caso anterior, el Tribunal de -- Justicia, en el año 1.974, determinó que la navegación marítima no estaba excluida del Tratado de Roma. Desde entonces la Co misión ha estado trabajando en el plano legislativo con el fin de preservar en la medida de lo posible un mercado de libre -- concurrencia, habiendo contado con el apoyo del Consejo en todo momento. El Reglamento 954/79 de 15 de mayo de 1.979, el --

Único existente en el sector, referente a la ratificación, con reserva por los Estados miembros, de la Convención de las Naciones Unidas relativa a un código de conducta de las conferencias marítimas, constituye la respuesta de la Comisión al Código de la UNCTAD de 1.974 en el sentido de mantenerse un régimen de libertad con un reparto negociado de la carga comunitaria, sistema que se aplica con los países de la OCDE en régimen de reciprocidad. Recientemente se ha elaborado un primer Memorandum, que todavía no ha salido a la luz pública, que contiene los objetivos generales de lo que debía ser una política marítima comunitaria.

#### 4.- 1.983, el inicio de una nueva fase.

##### 4.1.- Causas que han influido en los resultados alcanzados.

Las causas a que puede atribuirse el hecho de que en la práctica no exista una política común de transportes y de que los avances que se hayan realizado en este campo hayan sido lentos pueden atribuirse a diversos motivos:

1.- Los Estados miembros han sido reticentes en cuanto a realizar los cambios propuestos por la Comisión para adaptar sus políticas a las ideas liberalizadoras. Como se ha indicado anteriormente, los intereses nacionales han prevalecido frente a los comunitarios.

2.- Uno de los principales obstáculos con que se ha encontrado la política común de transportes ha sido la debilidad del Consejo en materia de toma de decisiones. El hecho de que se siga exigiendo la regla de la unanimidad supone un freno para la adopción de cualquier propuesta.

3.- Han existido divergencias entre las situaciones geográficas y económicas de los distintos países comunitarios,

que han influido en las estrategias nacionales de transporte. Esta situación se ha agravado con las dos ampliaciones de la Comunidad. En general, los países periféricos dependen más de los transportes por carretera que los Estados centrales que apoyan en mayor medida el ferrocarril.

4.- Las políticas nacionales de transporte varían de un país a otro. Mientras los Estados periféricos, concretamente Holanda y Gran Bretaña, han puesto el acento en la liberalización del transporte por carretera, los Estados centrales -principalmente Alemania y Francia- lo han puesto en la armonización de las condiciones de concurrencia. Esto ha dado lugar a que muchas propuestas de la Comisión hayan sido bloqueadas por el Consejo.

5.- Los déficits de los ferrocarriles y la oposición a los cierres de líneas han llevado a los Estados miembros a subordinar la mayor parte de los problemas del transporte a los intereses ferroviarios.

6.- Los Estados miembros han sido reticentes en autorizar la adopción de medidas comunitarias que tuvieran por efecto transferir competencias a la Comunidad en materia de relaciones con países terceros u organizaciones internacionales.

7.- Los Transportes no han tenido hasta aquí la base financiera necesaria para alcanzar sus objetivos.

8.- Por último, ha influido también lo que el Parlamento ha dado por llamar la política de "pequeños pasos" seguida por la Comisión, consistente en someter al Consejo únicamente aquellas propuestas que tengan posibilidad de ser adoptadas, absteniéndose de presentar un programa global de política de transportes que obligaría al Consejo a tomar en con

sideración su propia responsabilidad.

#### 4.2.- La problemática en 1.983

A modo de síntesis y de manera resumida, podría decirse que la situación actual de los principales problemas de transportes a principios de 1.983 eran los siguientes:

- Los transportes internacionales de mercancías por carretera seguían estando ampliamente limitados por contingentes bilaterales restrictivos. El proceso de liberalización o de libertad de circulación apenas se alcanzó ya que los transportes liberalizados solo constituían aproximadamente un 35% de los transportes profesionales internacionales.

- 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, han seguido sobre la mesa del Consejo aguardando decisiones.

- La situación económica y financiera de las empresas de ferrocarriles ha sido cada vez más preocupante, no habiendo sido posible frenar la tendencia a la disminución de su participación en los mercados de viajeros y mercancías. La necesidad de ayudas financieras por parte del Estado ha ido aumentando constantemente hasta llegar, en 1.983, a la cifra de 20.000 millones de ECUS, lo que corresponde a 1.811.000 millones de pts. para las 10 redes de la Comunidad Europea.

- 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 terce

ros.

- 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 la navegación interior, concretamente a lo largo del Rin la Comunidad se ha encontrado siempre, y sigue encontrándose, con un régimen autónomo muy liberal e integrado - en sí mismo, pero que se escapa ampliamente de las normas comunitarias.

- En el sector de la navegación marítima, las flotas de la Comunidad Europea han tenido que hacer frente siempre a formas de competencia antieconómica 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 óptimos.

Todos estos problemas ponen de manifiesto, una vez más, la falta de una política común de transportes con la consiguiente violación del Tratado CEE que llevó al Parlamento a interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso de carencia.

#### 4.3.- El recurso de carencia interpuesto por el Parlamento Europeo al Consejo de Ministros de 22 de enero de 1.983.

Los artículos 175 y 176 del Tratado CEE regulan el llamado recurso de carencia o por inactividad cuyo objeto es - dar constancia pública de que bien el Consejo o bien la Comi-

sión han dejado de cumplir sus obligaciones, comprobando que tal omisión es contraria al derecho comunitario. Dicen ambos artículos que:

"En el caso de que, en violación del presente tratado, el Consejo o la Comisión se abstuvieran de pronunciarse, los Estados miembros y las otras instituciones de la Comunidad podrían recurrir al Tribunal de Justicia para que de constancia de esta violación. Este recurso sólo será admisible en el caso de que la institución en causa haya sido previamente invitada a actuar. Si, expirado el plazo de dos meses a contar desde la fecha de esta invitación, la institución no hubiera tomado posición, el recurso podría ser interpuesto en el plazo de otros dos meses... La institución de la que emana el acto anulado o cuya abstención haya sido declarada contraria al presente tratado, deberá adoptar las medidas que exija la sentencia del Tribunal de Justicia".

El Tribunal de Justicia se limita a dar constancia de la inactividad de la institución contra la que se interpone el recurso, correspondiendo a la propia institución discrecionalidad suficiente en cuanto se refiere a la adopción de medidas encaminadas al cumplimiento de la sentencia, que tiene un efecto puramente declarativo.

Nunca se había formulado en el seno de la Comunidad un recurso de carencia contra el Consejo hasta que, por primera vez, el Parlamento Europeo, a instancias de la propia Comisión, consciente de la delicada situación en que se hallaban los transportes comunitarios y dado el escaso -por no decir nulo- avance que se había obtenido en cuanto al establecimiento de una política comunitaria del sector se refiere, formuló el 22 de enero de 1.983 ante el Tribunal de Justicia --- tras un período que se inició a principios de 1.979 y que finalizó a últimos de 1.981 con una resolución del Parlamento,

un recurso de carencia contra el Consejo solicitando al alto organismo judicial que constatará:

a) que el Consejo había violado el Tratado CEE, concretamente en sus artículos 3-e, 61, 74, 75 y 84, por negligencia en instaurar una política común de transportes, y en particular, en fijar de forma vinculante el marco de esta política.

b) que el Consejo, violando nuevamente el Tratado CEE, no se había pronunciado sobre una serie de propuestas de reglamentos o directivas -en total 16- que constituirían decisiones básicas para la instauración de dicha política y que debían haberse adoptado durante el período transitorio.

El 22 de mayo de 1.985 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.

#### 4.4.- La Comunicación de la Comisión al Consejo de 9 de febrero de 1.983. "Hacia una política común de transportes".

##### 4.4.1.- Nuevo enfoque de la política común de transportes.

El Parlamento, a la vista del informe elaborado por su propia comisión de transportes (Informe Carossino 1-966/81 de 15 de febrero de 1.982) en el que aparte de analizar la situación de la política común de transportes se decidió iniciar el procedimiento de recurso de carencia contra el Consejo, --- aprobó en marzo de 1.982 una Resolución en la que se invitaba a la Comisión a completar el programa de acción correspondiente

al período 1.981-83, ampliándolo a los años 1.983-85 y teniendo en consideración las nuevas circunstancias que concurrían.

La Comisión, en febrero de 1.983, presentó una Comunicación al Consejo bajo el nombre de "Hacia una política común de transportes (transportes terrestres)" 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 (Resolución del Parlamento de 16 de enero de 1.984).

El citado 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.

Reafirmandose en que la política común de transportes es un factor esencial de integración económica, en que la fragmentación de políticas nacionales de transporte divergentes penaliza la eficacia, rentabilidad y productividad del sistema, en que es necesario integrarlas en las otras políticas de la Comunidad (regional, social, energía, medio ambiente, etc.) y en que es preciso expresar en propuestas concretas cuestiones tales como el papel de los poderes públicos, el grado de complementaridad y sustituibilidad de las políticas nacionales y comunitarias, etc., la Comisión ha establecido como nuevas orientaciones de la política común de transportes las siguientes:

1.- La mejora de la productividad y eficacia del sistema de transportes, en especial reduciendo los cuellos de botella y las restricciones reglamentarias existentes en el mercado. En este contexto, los mecanismos de mercado o la intervención de los poderes públicos deben ser considerados me-

dios para alcanzar este objetivo más que como fines en sí mismos.

2.- El mantenimiento, mejora o en su caso adaptación a la evolución de la situación del grado de integración alcanzado evitando la aparición de nuevas desigualdades entre las políticas nacionales de transporte.

3.- La consideración de la diversidad geográfica y económica de los Estados miembros, así como de sus intereses y políticas. Una política común de transportes no es necesariamente sinónimo de política uniforme de transportes.

4.- Identificar su nivel de autoridad y cuáles son las administraciones públicas más aptas para resolver eficazmente cada problema. En este sentido, la Comunidad debe concejar su actividad en aquellos problemas que no puedan ser resueltos a un nivel inferior.

5.- La consideración de los efectos que los factores externos pueden causar en la organización interna del mercado.

En base a estas orientaciones ha establecido una serie de líneas de actuación y programas de trabajo que constituyen el contenido de la siguiente Comunicación:

#### 4.4.2.- Directrices sectoriales

La aplicación de las orientaciones anteriormente expuestas, a los diferentes modos de transporte ha dado lugar a las siguientes directrices:

a) Transporte por ferrocarril

Es preciso que la política común de transportes ten

ga 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.

Continuarán 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 quién decidiera la estructura de la red, la política de cierres de líneas, de nuevas inversiones, etc.

La Comisión considera asimismo que es necesario delimitar de forma más clara las obligaciones y derecho 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) Transporte 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, que mejoren y, a largo plazo, eliminen el sistema de controles de 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.

c) Infraestructuras.

Siguiendo la línea iniciada en la Comunicación de la Comisión de 1.973 y desarrollada con mayor detalle en el Memorandum de 1.979, se pretende dar 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 infraes---trutura.

d) Otros modos de transporte.

En cuanto a los transportes marítimo y aéreo se refiere (los fluviales no se han considerado por no tener interés para España), la presente Comunicación no hace referencia alguna, ya que va dirigida exclusivamente a los transportes terrestres. Los recientes Memorandum, que se comentaron en apartados anteriores y que son posteriores a este documento, son los que fijan -- las líneas de actuación futura de ambos sectores, caracterizada por una mayor flexibilidad con miras a mejorar los intereses de

los usuarios como de las propias compañías.

#### 4.5.- Primeros resultados

Aunque el Consejo no haya adoptado formalmente la Resolución relativa a la puesta en marcha, por etapas, de un conjunto de medidas en el campo de los transportes terrestres que fue presentada por la Comisión en la reunión que aquél tuvo en diciembre de 1.983 y que estaba basada en la Comunicación anteriormente comentada, sí puede afirmarse, de acuerdo con el juicio de los propios comunitarios una intensificación de las actividades del Consejo en materia de transportes que ha empezado a dar sus primeros frutos.

Quizás haya influido en ello, aparte del recurso de carencia, el hecho de que el Consejo europeo o Cumbre de Bruselas de marzo de 1.984, en su capítulo de "Nuevas políticas", estimara necesario la adopción, entre otras medidas, de aquellas que tiendan a:

- . la armonización de las condiciones de concurrencia y la liberalización progresiva de los intercambios de servicios -- principalmente en el campo de los transportes en los plazos precisos que fije el Consejo, a propuesta de la Comisión y antes de fin de año.
- . la puesta en marcha de la política común de transportes y de un programa de infraestructuras de interés comunitario.

El acuerdo sobre estas orientaciones ha sido confirmado posteriormente en las cumbres de Fontainebleau de junio de 1.984 y de Dublín de diciembre de 1.984.

4.5.1.- El Consejo de 10 de mayo de 1.984 y, "el paquete de mayo"

Ante la dialéctica que seguía suscitándose entre liberalización y armonización y su proceso de implantación y la imposibilidad de conciliar las dos posiciones opuestas, el Consejo, gracias a la actuación de su Presidente, el ministro de -

transportes de Francia, M. Fiterman, estableció un "paquete" -- equilibrado de medidas tanto liberalizadoras como armonizadoras, que debía aprobarse formalmente en su conjunto. El aumento del contingente comunitario constituía un paso importante hacia el objetivo final de la liberalización de los transportes por carretera y por consiguiente hacia la creación de un verdadero -- mercado común, mientras que el acuerdo que se propugnaba relativo a la armonización de los pesos y dimensiones de los vehículos utilitarios o industriales podía dar por terminada una de -- las más largas y delicadas discusiones a nivel comunitario que se remontaba desde el año 1.962 y contribuir hacia la organización del mercado interior y hacia la armonización de las condiciones de competencia..

El "paquete de mayo", tal como se ha denominado, está ba formado por las siguientes medidas:

1.- El aumento progresivo del contingente comunitario para el transporte intercomunitario de mercancías por carretera a un ritmo del 30% el año 1.975 y un 15% durante los 4 --- años siguientes.

2.- La cooperación entre las compañías ferroviarias de los Estados miembros con el fin de realizar a nivel comunitario una política comercial dinámica.

3.- La financiación de ciertos proyectos de infraestructura de transporte de interés comunitario por importe de 95 millones de ECUS.

4.- La armonización de los pesos y dimensiones de -- los vehículos utilitarios.

5.- El establecimiento de un programa comunitario en materia de seguridad de la carretera, declarándose el año 1.986 como el año de la seguridad de la carretera.

Problemas planteados por el Reino Unido e Irlanda en cuanto al plazo de derogación de la directiva relativa a los pesos, dimensiones y características de los vehículos, en sus respectivos países, y posteriormente por Italia en relación con al-

gunos aspectos referentes a la fabricación de los mismos, hicieron temer por el éxito de la operación.

Dos nuevos Consejos fueron precisos para poder llegar a un acuerdo definitivo.

4.5.2.- El acuerdo del Consejo de 12 de diciembre de 1.984

Tras el acuerdo de principios de mayo de 1.984, el Consejo llegó en su sesión del mes de noviembre a un compromiso político por el que se reafirmaba en aquél, a reservas de llegar a un acuerdo sobre el proyecto de directiva relativa a los pesos y dimensiones de los vehículos.

En el Consejo de 12 de diciembre de 1.984 pudo salvarse la situación y llegar a un acuerdo definitivo, si bien la mencionada directiva representa solamente un compromiso parcial ya que solamente permite la libre circulación en la Comunidad de un modelo de camión de 40 Tm., dejando en suspenso las características técnicas de otros modelos. Por otra parte, la derogación de la que se benefician el Reino Unido e Irlanda tiene, -- por el momento, un plazo indeterminado que deberá definirse antes de 1.987.

La aprobación del "paquete de mayo" puede suponer el relanzamiento de la política común de transportes. Como consecuencia de ello ya se han publicado los correspondientes reglamentos (contingente, infraestructura), directiva (pesos), recomendación (cooperación ferroviaria) y resolución (seguridad).

5.- ¿Cuál será el futuro de la política común de transportes?

Los hechos parecen confirmar que se ha roto el "impasse" de estos casi 25 años. Sin embargo es pronto para poder afirmarlo; será preciso que pase un largo período.

A primeros de año ha cambiado la Comisión y ha sido designado un nuevo Comisario de Transportes (Clinton Davis) al



que le incumbe definir las directrices de la nueva política común de transportes. Recientes declaraciones suyas ponen de manifiesto su preocupación por los temas de seguridad y de creación de empleo. Desde este punto de vista el papel de los transportes debe definirse en términos de calidad de vida y no solamente de concurrencia.

Por otra parte, el Consejo de Ministros de Transportes está estudiando y discutiendo un "Master Plan" cuya filosofía radica en superar definitivamente el enfoque sectorial proporcionando al mismo tiempo a las diversas políticas nacionales un cuadro marco de referencia, que sirva para favorecer una --- aproximación horizontal de las mismas a la política comunitaria.

El programa se articula en cuatro grandes "áreas de proyecto" cuyo contenido deberá perfilarse por el propio Consejo.

- . Los grandes ejes de infraestructura
- . Los problemas de tránsito y de fronteras
- . La armonización e integración del sistema de transporte y de sus modos
- . La seguridad del transporte.

El nuevo Consejo, como consecuencia del relevo de la Comisión, ha reafirmado la intención de seguir la línea anterior y definir un plan conjunto y ha acogido con interés, en su reunión de 24 de mayo, el proyecto del "Master Plan" sometido por la presidencia, el cual constituye un programa-marco de la política común de transportes, que deberá ser analizado próximamente a la luz del dictamen de la sentencia del Tribunal de Justicia. Todo hace prever que se ha iniciado el camino hacia el establecimiento de dicha política.



# FUNDACION JUAN MARCH

## SERIE UNIVERSITARIA

### TITULOS PUBLICADOS

Serie Azul

(Derecho, Economía, Ciencias Sociales, Comunicación Social)

- 17 Ruiz Bravo, G.:  
**Modelos econométricos en el enfoque objetivo-instrumentos.**
- 34 Durán López, F.:  
**Los grupos profesionales en la prestación de trabajo: obreros y empleados.**
- 37 Lázaro Carreter, F., y otros:  
**Lenguaje en periodismo escrito.**
- 74 Hernández Lafuente, A.:  
**La Constitución de 1931 y la autonomía regional.**
- 78 Martín Serrano, M., y otros:  
**Seminario sobre Cultura en Periodismo.**
- 85 Sirera Oliag, M.<sup>a</sup> J.:  
**Las enseñanzas secundarias en el País Valenciano.**
- 108 Orizo, F. A.:  
**Factores socio-culturales y comportamientos económicos.**
- 124 Roldán Barbero, H.:  
**La naturaleza jurídica del estado de necesidad en el Código Penal Español: crítica a la teoría de la exigibilidad de la conducta adecuada a la norma.**
- 128 De Esteban Alonso, J.:  
**Los condicionamientos e intensidad de la participación política.**
- 135 Santillana del Barrio, I.:  
**Evaluación de los costes y beneficios de proyectos públicos: referencia al coste de oportunidad en situaciones de desempleo.**
- 153 Maravall Herrero, F.:  
**Organización industrial, estructura salarial y estabilidad de la inversión: Un análisis del caso español.**
- 155 Alcántara Sáez, M.:  
**La ayuda al desarrollo acordado a Iberoamérica. Especial referencia al papel concesionario de la C. E. E.**
- 162 Vanaclocha Bellver, F. J.:  
**Prensa político-militar y sistema de partidos en España (1874-1898).**
- 170 Solé Puig, C.:  
**La integración socio-cultural de los inmigrantes en Cataluña.**
- 184 Morán Aláez, E.:  
**La evolución demográfica en España: un test de la teoría de la respuesta multifásica de K. Davis.**
- 185 Moreno Feliú, P. S.:  
**Análisis del cambio en las sociedades campesinas. Un caso de estudio: Campo Lameiro (Pontevedra).**
- 187 Lojendio Osborne, I.:  
**La transmisión por endoso del certificado de depósito.**
- 188 Arias Bonet, J. A.:  
**Lo Codi y su repercusión en España. Los manuscritos 6.416 y 10.816 de la Biblioteca Nacional.**
- 192 Embid Irujo, A.:  
**Las libertades en la enseñanza.**
- 198 Escuin Palop, V.:  
**Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo.**

- 201 **González Rus, J. J.:**  
**Bien jurídico y Constitución (Bases para una teoría).**
- 204 **Sorribes Monrabal, J.:**  
**Crecimiento económico, burguesía y crecimiento urbano en la Valencia de la Restauración (1894-1931).**
- 209 **López Alonso, C.:**  
**Los rostros y la realidad de la pobreza en la sociedad castellana medieval (siglos XIII-XV).**
- 210 **Iglesias Cano, M.ª C.:**  
**Paradigma de la naturaleza: Montesquieu, Rousseau, Comte.**
- 212 **Moliní Fernández, F.:**  
**Ensayos de un geógrafo sobre el federalismo fiscal de los Estados Unidos.**
- 213 **Amadeo Petitbó, J.:**  
**La rentabilidad de las grandes empresas industriales españolas.**
- 218 **Menéndez de la Hoz, M.:**  
**Alternativas del sector pesquero nacional frente a la política común de pesca comunitaria.**
- 219 **Alborch Bataller, C.:**  
**Las sociedades financieras regionales en Italia.**
- 220 **Madrid Conesa, F.:**  
**Reserva de ley en materia penal y capacidad normativa de las Comunidades Autónomas.**
- 221 **Ruesga Benito, S. M.:**  
**Métodos de estimación de la economía oculta. Su incorporación a los sistemas de cuentas nacionales.**
- 222 **Ruigómez Gómez, J. M.:**  
**La tendencia centralizadora del sistema federal de los Estados Unidos: evolución y causas.**
- 223 **García Azcárate, T.:**  
**Consecuencias sobre las agriculturas regionales de la adhesión de España a las Comunidades Europeas.**





