

# La política común de transportes en las Comunidades europeas

**RAFAEL IZQUIERDO**

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Licenciado en Ciencias Económicas. Catedrático de «Economía de Transportes» en la Escuela T. Superior de Ingenieros de Caminos (Santander).

## 1. INTRODUCCION

En estos momentos trascendentales para el futuro de Europa occidental en que acaba de ampliarse el ámbito territorial de las Comunidades europeas, dando lugar a la llamada "Europa de los Diez", las distintas políticas sectoriales que han venido perfilándose en el devenir de estos años, a partir de la instauración del Tratado de Roma, pueden experimentar serias modificaciones como consecuencia de la reestructuración de las nuevas Comunidades.

Por tal motivo se ha juzgado interesante recoger en este trabajo cuál es el contenido de la política comunitaria de los transportes, sus principios orientadores, su evolución y su situación actual que podrá considerarse como punto de partida para la nueva etapa de la Comunidad Económica Europea.

Por otra parte, el tema presenta gran interés desde el punto de vista de España en que tan necesaria se hace la definición de una política de transportes, máxime en estos momentos cruciales en que se espera la inminente promulgación de un Proyecto de Ley de Bases del Transporte —anunciada en diversas y recientes ocasiones por el Ministro de Obras Públicas—, que vaya encaminada a solucionar los problemas estructurales del sector. Nuestra deseable y futura proyección de España hacia Europa deberá llevar consigo, como requerimiento casi previo, la adaptación de nuestros transportes —como instrumentos de integración de espacios y tiempos— a las exigencias europeas, por lo que se infiere el interés que presenta el análisis de la política común de transportes en el seno de la CEE.

Con anterioridad, y como justificación previa de que el transporte constituye un subsector con autonomía propia y trascendencia tal que requiere un tratamiento político concreto, tanto a nivel estatal como a ni-

vel comunitario, se ha juzgado conveniente incorporar, aunque sucintamente, las características propias del sector que han motivado su normativa específica.

## 2. CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DEL SECTOR TRANSPORTES

Mucho se ha debatido últimamente sobre si las características propias del transporte pueden considerarse privativas de este sector o si, por el contrario, pueden ser similares a las que se presentan en otros sectores económicos y más concretamente en los correspondientes al sector terciario o de servicios. No es cuestión de polemizar aquí, ni de definir posiciones; la realidad es que una serie de motivos, que expondremos brevemente a continuación, han creado una situación de competencia imperfecta mucho más acusada que en las restantes actividades económicas, dando origen, incluso, a competencias ruinosas o antieconómicas.

Quizás el hecho significativo que más haya podido influir ha sido el desordenado desarrollo histórico que han tenido los diferentes modos de transporte, desarrollo que no ha ido acompañado de la correspondiente adaptación de la propia normativa. Consecuencia de ello ha sido la coexistencia de distintos tratamientos administrativos, fiscales y sociales aplicables a los diferentes modos de transporte e incluso dentro de un mismo modo, que han dado lugar a la aparición de fuertes distorsiones de contenido económico que se han traducido en una considerable elevación del coste social.

Si a esto se une el marcado carácter indivisible de las infraestructuras de transporte, la separación y distinto tratamiento que existe entre infraestructura y servicio, la existencia de obligaciones de servicio público que se traducen en obligaciones de transportar, explotar y establecer tarifas según criterio establecido por la Administración, la falta de adaptación de la oferta y la demanda, el hecho de que el sector se mueva en la zona de rendimientos crecientes, la tendencia a la aparición de posiciones dominantes, etc., se infiere la complejidad del sector que, por consiguiente, requiere un tratamiento especial diferente al de otros sectores.

La acusada falta de una libre concurrencia, derivada de los motivos expuestos anteriormente, las cuantiosas inversiones que el sector requiere, su elevado coste económico y social, su marcado carácter de servicio que convierte al transporte en un medio —y no fin— a disposición de los otros sectores del país y su gran importancia en la economía nacional medida

a través de su participación en el Producto Nacional Bruto (6 por 100), la Formación Bruta de Capital (15 por 100) y la población activa en él empleada (5 por 100) son motivos más que suficientes para que haya existido y exista un intervencionismo de los poderes públicos que va desde el totalitarismo propio de las economías socialistas hasta un grado adecuado de intervencionismo, compatible con los principios de empresa privada, propio de las economías sociales de mercado. De aquí la preocupación de los países de establecer una adecuada política de transportes encaminada a lograr la óptima utilización de los elevados recursos destinados a este sector y la inquietud que desde un principio ha existido en el seno de la CEE de establecer las bases de una política comunitaria de transportes a la que los distintos Estados miembros debían ir adaptando las específicas de su país.

### 3. EVOLUCION DE LA POLITICA COMUN DE TRANSPORTES EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Antes de analizar la situación actual de la política comunitaria de transportes es preciso remontarse, aunque sea brevemente, al Tratado de Roma y analizar cuál ha sido su evolución hasta nuestros días, las dificultades que se han planteado y cómo se han resuelto en unos casos, o han tratado de resolverse en otros. Se ha creído conveniente, por consiguiente, partir del Tratado de Roma y establecer una serie de etapas en función de los acontecimientos más significativos.

#### 3.1. *Los transportes y el Tratado de Roma (1957).*

Las misiones de la Comunidad Económica Europea, según se desprende del Tratado de Roma de 25-3-57, quedaron establecidas en:

- Estimular el desarrollo armónico de las actividades económicas dentro de la Comunidad.
- La expansión continua y equilibrada.
- Una estabilidad económica en aumento.
- La elevación rápida del nivel de vida, y
- Conseguir unas relaciones más estrechas entre los Estados que agrupa.

Para lograr tales fines, la actuación de la Comunidad implicaba en su artículo 3, entre otras, la siguiente línea de acción:

“La implantación de una política común en el ámbito de los transportes.”

No obstante y debido quizás a los problemas que se presentaban en aquella época, el Tratado de Roma no fijaba con precisión el contenido ni orientación de la política común de transportes, dedicando los artículos 74 a 84.

De los mismos se desprende un doble papel que se atribuye a los transportes: uno, negativo, encaminado a eliminar los obstáculos que puedan oponerse a la realización del Mercado Común general y a la integración comunitaria de los transportes y que pueden plasmarse en una serie de disposiciones tendentes a suprimir las discriminaciones, las tarifas de apoyo o protección y los gastos no justificados por el paso de las aduanas, y otro, positivo, que implica la organización general del sistema de transporte en la Comunidad, sustituyendo progresivamente las seis políticas nacionales de transporte por una política comunitaria única.

Durante el período que media entre 1957 y 1961 poco se avanzó en el campo de la política comunitaria de transportes debido principalmente a los motivos expuestos anteriormente. Sólo cabe destacar algunas medidas encaminadas a suprimir discriminaciones en materia de precios y condiciones del transporte (Reglamento de Comercio de 27-6-60), así como establecer determinadas reglas comunes para los transportes internacionales (Directriz del Consejo de 23-7-62).

### 3.2. *Memorandum sobre la orientación a dar a la política común de transportes (1961).*

Como se ha citado anteriormente, el Tratado de Roma si bien en sus artículos 3 y 74 preveía la instauración de una política común de transportes, no establecía con detalle ni su contenido, ni su orientación. Por tal motivo, la Comisión de Transportes estimó que era a ella a quien incumbía tomar posición en cuanto a las líneas directrices y alcance de dicha política.

Con este propósito, el 10-4-61 presentó un “Memorandum sobre la orientación a dar a la política común de transportes”, inspirado en los principios generales del Tratado.

La Comisión proponía que en el sector de los transportes fuera instaurado progresivamente un régimen de sana competencia compatible con los aspectos peculiares que caracterizan a este sector, asignando a la acción desarrollada en el marco de la política común los tres objetivos siguientes:

- la eliminación de los obstáculos que los transportes pueden oponer a la realización del mercado común general;
- la integración comunitaria de los transportes, y
- la organización general del sistema de los transportes dentro de la Comunidad.

Para alcanzar estos objetivos generales, la política común de transportes había de asegurar la aplicación de los siguientes principios fundamentales:

- igualdad de trato;
- autonomía financiera de las empresas;
- libertad de acción de los transportes;
- libre elección de los usuarios;
- coordinación de las inversiones.

Sin embargo, la Comisión evitó voluntariamente exponer detalladamente las modalidades de las medidas que propugna limitándose a indicar las características esenciales de las mismas y a establecer un programa provisional.

No hay que olvidar que el memorándum se proponía provocar una amplia discusión y cambios de opinión sobre los problemas de fondo y las alternativas que plantea la política común de transportes, permitiendo de esta forma a la Comisión un mejor conocimiento de las distintas posiciones.

### 3.3. *Programa de Acción en materia de política común de transportes (1962).*

El Consejo, después de un profundo estudio y discusión del memorándum, invitó a la Comisión a presentarle un programa completo de puesta en práctica de la política común. Por su parte, el Comité Económico y Social y el Parlamento europeo examinaron el memorándum y expusieron su posición sobre las ideas contenidas en el mismo.

Asimismo, el memorándum provocó numerosas tomas de posición que fueron expuestas en la prensa, en las revistas especiales o fueron objeto de comunicaciones dirigidas a la Comisión.

Consecuencia de todo ello fue que la Comisión, el 23-5-62 elaboró un programa de acción en materia de política común de transportes que afectaba a los transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable.

El programa consta de siete partes marcadamente diferenciadas.

- La primera se refiere a las condiciones de acceso al mercado e indica las medidas a tomar y el ritmo de su aplicación en el campo de los transportes nacionales e internacionales. Trata igualmente del problema de la admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales, así como de la libertad de establecimiento. Las medidas propuestas comportan la atención o la abolición de las restricciones cuantitativas y la eliminación de las discriminaciones en relación con los transportistas extranjeros.
- La segunda define el sistema tarifario que constituye otro elemento básico de la política común de los transportes.
- La tercera enumera las medidas de armonización que deben ser tomadas en los campos fiscal, social y técnico.
- La cuarta indica la acción que puede ser emprendida en el campo de la coordinación de las inversiones, de la cual el memorándum subrayó toda su complejidad así como su decisiva importancia a largo plazo.
- La quinta examina 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 afecta a los ferrocarriles, se trata en especial de disposiciones tendentes a “comercializar” su explotación, en tanto que para los otros dos modos de transporte las medidas propuestas tienden a favorecer la organización racional y la modernización de las empresas.
- La sexta se refiere a la aplicación a los transportes de algunas disposiciones particulares del Tratado. Asimismo se estudia la supresión de las medidas de discriminación y de apoyo, el problema del paso de fronteras y las posiciones dominantes. Contiene además el examen de ciertos problemas que se plantean en materia de navegación marítima y aérea y en los transportes por tubería.
- La séptima, por fin; indica la orientación que se debía dar a los estudios sobre costes de transporte que deberían proporcionar los datos numéricos para la aplicación del Programa.

Como se desprende, puede observarse la amplitud del Programa propuesto, que prevé medidas en todos los campos que afectan a los transportes interiores. No obstante, la Comisión señala como más importantes los tres primeros aspectos, es decir: el acceso al mercado, la reglamentación tarifaria y la armonización de las condiciones de competencia.

El Programa de Acción se caracteriza por el paralelismo y la progresividad de las medidas contenidas en cada una de las distintas partes. Con ello se tiende a evitar todo desequilibrio y perturbación susceptibles de afectar a la economía de los transportes y de obstaculizar y retardar la puesta en práctica de la política común.

El objetivo que se pretendía lograr para el final del período transitorio era la creación de un mercado de transportes organizado conforme a normas comunitarias, que respondiera a las acrecentadas necesidades del transporte de la Comunidad y garantizara la supresión de todas las discriminaciones fundamentadas en la nacionalidad.

### 3.4. *Período 1962 - 1966.*

Tanto el memorándum como el Programa de Acción descritos someramente en los apartados anteriores, no fueron nunca aprobados formalmente por el Consejo. No obstante —y de hecho puede admitirse— han constituido las bases en que se han fundamentado las medidas que han venido adoptándose en estos últimos años y han creado un concepto básico de política común de transportes —que se expondrá en el apartado siguiente (4.1)— unánimemente compartido por los seis países de las Comunidades en su contenido doctrinal. Sin embargo, el hecho de que cada uno de ellos tuviera establecida una política propia de transportes en base a las características e importancia propias del sector dentro del contexto económico y social de su respectiva nación y las dificultades que presentaba la elaboración e implantación de una política comunitaria, fueron las causas principales que motivaron que su aplicación práctica no se llevase a efecto.

La Comisión se limitó a elaborar una serie de propuestas, directrices, etc., que no llegaron a cristalizar en un conjunto armónico de reglamentos, realmente efectivos.

Aunque el Consejo haya adoptado la decisión de 21-3-62 estableciendo un procedimiento de examen y de consulta previos para determinadas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que se propongan dictar los Estados miembros en el campo de los transportes y haya sido aplicada regularmente, lo que significa una primera predisposición comunitaria hacia una política común de transportes, sin embargo puede afirmarse que no existió nunca una firme voluntad por parte de los Gobiernos hacia su instauración.

Basta citar como ejemplo el Plan Leber, de 3-11-67, fecha incluso bas-

tante posterior al período que se está analizando, que pretendía constituir un verdadero programa de política de transportes en Alemania, para el período 1968-72, dado que comprendía los siguientes proyectos de ley.

1. Régimen fiscal del transporte de mercancías por carretera.
2. Modificación de la Ley de Transportes de mercancías por carretera.
3. Modificación de la Ley de Navegación Interior, y
4. Modificación de la Ley de Transportes de Viajeros.

Las medidas propugnadas en un principio por el Gobierno alemán y posteriormente modificadas a juicio de la Comisión, agravarían las divergencias que existían entre las políticas nacionales de los países miembros, siendo algunas de ellas—la mayor parte, por cierto—incompatibles con las directrices de política comunitaria de transportes.

Esto puede confirmar el aserto anterior de que no existía realmente una firme voluntad por parte de los Gobiernos hacia el establecimiento de una política común de transportes.

Entre las principales disposiciones elaboradas en este período cabe citar las siguientes:

a) Propuesta de Reglamento de 10-5-63 sobre la constitución y funcionamiento de un contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera en el interior de la Comunidad.

Esta propuesta tendía a reemplazar progresivamente los contingentes bilaterales por un sistema de contingente comunitario.

El Consejo, habiendo manifestado en su día que estaba de acuerdo con el proyecto de Reglamento y habiéndolo aprobado en su sesión de 9-3-65, estimó, no obstante, que su adopción debía subordinarse a un acuerdo sobre la reglamentación tarifaria.

b) Propuesta de Reglamento de 10-5-63 relativo a la instauración de un sistema de tarifas en horquilla aplicable a los transportes de mercancías por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

Esta propuesta fue rechazada por un país—Holanda, concretamente—y la falta de unanimidad impidió la instauración del citado Reglamento. Consecuencia de ello fue el entrar en un período muerto que quizás fue decisivo para la futura orientación de la política común de transportes. Sólo pudo salirse de él gracias al Acuerdo del Consejo, de 22-6-65, que se comenta en el punto e).

c) Decisión del Consejo de 13-5-65 relativa a la armonización de ciertas disposiciones que tienen una incidencia sobre la concurrencia en los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

Considerando que uno de los principales objetivos de la política común de transportes debe ser la eliminación de las disparidades que tienden a falsear las condiciones de concurrencia, el Consejo, a través de esta decisión, decidió emprender una serie de medidas sobre fiscalidad, intervención de los Estados en los transportes y armonización social. Puede considerarse como un intento de puesta en marcha del mecanismo que movería la política comunitaria de los transportes y de hecho constituye uno de los documentos más importantes a este respecto y el punto de arranque de futuras medidas, en la actualidad ya adoptadas.

d) Decisiones del Consejo de 22-6-64 y 13-5-65 relativas a la organización de una encuesta sobre costes de infraestructura que sirven a los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

Constituyendo este tema otro de los puntos principales de las discrepancias existentes entre los distintos modos de transporte, el Consejo decidió realizar un estudio que permitiera definir los criterios a aplicar a las distintas opciones que pueden establecerse y obtener una información precisa en que basar su toma de decisiones. A tal fin, y como paso previo, decidió la realización de una encuesta piloto que debía terminarse antes de 30-6-66. Ya se verá más adelante cómo las dificultades que surgieron obligaron a posponer dicha fecha; los resultados finales se obtuvieron a finales de 1969.

e) Acuerdo del Consejo de 22-6-65 sobre organización del mercado de los transportes.

Establece dicho Acuerdo un programa para la organización común del mercado de transportes y la aproximación de las condiciones de funcionamiento de los mercados, incluyendo acciones sobre la reglamentación del acceso a la profesión de transportista y al mercado propiamente dicho, la determinación del régimen de asociaciones de empresas, el establecimiento del sistema tarifario, la correcta imputación de los costes de infraestructura y el equilibrio financiero de los ferrocarriles.

Respecto a la organización común del mercado de transportes, prevé, junto al régimen de tarificación en horquilla obligatoria, la instauración de un sistema de tarificación en horquilla de referencia, que deje en libertad completa a los transportistas en cuanto se refiere al establecimiento de los precios, bajo la condición de publicarlos cuando los mismos se salen de la horquilla. Se establece asimismo la obligatoriedad de publicar ambas tarifas y se prevé la creación de un comité de vigilancia del mercado.

f) Propuesta de Reglamento de 27-10-65 relativo al establecimiento de

un sistema de tarifas en horquilla aplicables a los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

Esta propuesta tenía como finalidad poner en aplicación el sistema tarifario cuyas directrices establecía el Acuerdo anterior. En la misma se establece un detallado programa sobre el procedimiento de establecimiento de las tarifas, los casos en que se autorizan derogaciones a las mismas —caso de los contratos particulares o de tarifas máximas o mínimas—, el sistema de publicidad, el método de aplicación progresiva de los regímenes de tarificación, las atribuciones del Comité de vigilancia, el control y las sanciones, el campo de aplicación y las medidas de salvaguardia.

Sin embargo, la discusión de esta propuesta hizo aparecer nuevos desacuerdos que merecen destacar y que se centran en torno al artículo 10. Se dice que “cuando... los Estados miembros comprueban la existencia de prácticas de explotación abusiva de posiciones dominantes o de competencia ruinoso sobre relaciones de tráfico y clases determinadas de mercancías cuyo transporte se halla sometido a tarificación de referencia, podrán fijar una tarifa máxima o una tarifa mínima que deberá ser obligatoriamente respetada por tales transportes”.

Esta disposición, a juicio de los Países Bajos, seguía siendo contraria al Acuerdo de 22-6-65, que mantenía que la formación de los precios debía ser completamente libre en el régimen de tarificación de referencia. Por tal motivo se proponía que se estudiaran otras intervenciones no tarifarias que eliminaran las causas profundas de los efectos indeseables originados por un exceso de libertad.

g) Reglamento del Consejo de 28-7-66 sobre introducción de reglas comunes para los transportes internacionales de viajeros por carretera realizados por autocares y por autobuses.

Puede considerarse este Reglamento como el único que se promulgó durante el período que se considera y establece las reglas comunes, el control y sanciones de los servicios regulares, discrecionales y en lanzadera de transportes internacionales de viajeros por carretera efectuados con partida en el territorio de un Estado miembro y con destino en el territorio del mismo o de otro Estado miembro.

### 3.5. *Período 1966 - 1968.*

Como habrá podido observarse el período 1962 - 1966 se caracterizó por el establecimiento de una serie de propuestas, acuerdos y decisiones de los

órganos de la C.E.E. concernientes a la organización del mercado de los transportes y a alguno de sus aspectos concretos.

El problema que surgió y que hizo detener el progreso en materia de política común de transportes fue el referente a la obligatoriedad del sistema tarifario en horquilla que iba en contra de los principios de libertad de la Comunidad. Aun todo, con la introducción del sistema de tarifas de referencia, con su obligación de publicación con vistas a alcanzar una mayor transparencia del mercado, el problema surgió en vigor, ya que se intentaba luchar contra los posibles excesos derivados de la libertad del mercado por medio de medidas tarifarias.

El hecho de que en un futuro próximo se previeran importantes acontecimientos económicos—la Unión Aduanera y el Mercado Común Agrícola—obligó a los organismos interesados a acelerar en la medida de lo posible la puesta en marcha del a política común de transportes. El período que se considera se caracteriza por una serie de acontecimientos que se exponen a continuación:

a) Resolución del Consejo de 20-10-1966 sobre Organización del Mercado de los Transportes.

El Consejo, haciéndose eco de la situación estacionaria, descrita anteriormente, considerando necesario solucionar rápidamente el desacuerdo manifestado sobre el conjunto del problema de la tarificación en horquilla y reconociendo, asimismo, la necesidad de evitar que el abuso de posiciones dominantes o una competencia ruinosa o antieconómica entrañaran una perturbación grave del mercado de transportes,

- invitó a la Comisión a proponerle medidas en el campo de la capacidad de los transportes por carretera y por vía fluvial, así como en el de acceso a la profesión, y
- subrayó la necesidad de una ejecución rápida de la directriz del Consejo de 13-5-65 relativa a la armonización de las condiciones de concurrencia, así como de la solución del problema de la imputación de los costes de infraestructura.

Esta Resolución pretendía romper, y de hecho lo consiguió, el “impase” en que se encontraba la política comunitaria de transportes.

b) Propuesta de Reglamento de 14-6-1967 relativa a la introducción de reglas comunes para:

- el acceso a la profesión de transportista de mercancías por carretera en el campo de los transportes nacionales e internacionales;

- la reglamentación de la capacidad en el campo de los transportes nacionales de mercancías por carretera.

Por la primera de ellas se exige a quienes deseen ejercer la profesión de transportistas unas condiciones determinadas de moralidad, capacidad financiera y capacidad profesional.

El fin de la segunda pretende prever las medidas de control de la capacidad que permitan a los poderes públicos disponer de los medios adecuados para promover la adaptación de la oferta a la demanda. Con ello se pretende evitar la creación de una sobrecapacidad estructural y conseguir el desarrollo racional y óptimo del transporte por carretera.

- c) Comunicación de la Comisión al Consejo de 10-2-67 sobre la política común de transportes.

Siguiendo las instrucciones anteriores la Comisión preparó al Consejo una comunicación —de gran trascendencia— en la que, tras estudiar la situación y analizar cuidadosamente los desacuerdos existentes [ver 3.4, f)], formuló una serie de medidas a tomar, así como un programa para su implantación en el tiempo.

Con respecto a los desacuerdos llegó a las dos conclusiones siguientes:

- La explotación abusiva de las posiciones dominantes es un fenómeno muy excepcional y a medida que se establezca un mercado concurrencial serán más difíciles dichos fenómenos. La forma de luchar contra esta última situación no presenta gran dificultad, pudiéndose limitar a medidas tarifarias con carácter temporal (establecimiento de tarifas máximas obligatorias), en el caso del ferrocarril, y a la aplicación apropiada de las reglas de concurrencia, para la carretera y navegación interior.
- La concurrencia ruinosa es un fenómeno más complejo y sus causas pueden ser múltiples. En el caso del ferrocarril puede darse semejante situación debido a que la perecuación (1) en el espacio puede originar, en ciertos trayectos, precios muy bajos que no lleguen a cubrir sus respectivos costes; en este caso, es necesario establecer medidas de armonización encaminadas principalmente a conseguir la autonomía financiera y el equilibrio financiero. En el caso de la carretera y de la navegación interior las causas de la concurrencia

---

(1) El término "perecuación", de amplia utilización dentro de la especialidad de la Economía de los Transportes, es sinónimo de equilibrio entre ingresos y gastos, pudiendo tener una dimensión tanto temporal como espacial (equilibrio entre ingresos y gastos a nivel de toda la red viaria, por tramos, relaciones, ejercicios, etc.).

ruinosa pueden derivar del exceso de capacidad o de un comportamiento antieconómico. Para evitar la formación de sobrecapacidades es necesario un estricto control de acceso al mercado. Si se trata, por el contrario, del comportamiento antieconómico, las acciones a emprender deben ir encaminadas a la selección adecuada de los candidatos a la profesión de transportistas y a su mejor información con el fin de lograr una mayor transparencia del mercado.

Sólo debe recurrirse a medidas tarifarias excepcionales con carácter temporal (establecimiento de tarifas mínimas obligatorias) para solucionar los problemas de concurrencia ruinosa, en los casos extremos en que las otras medidas adoptadas no hayan dado los resultados esperados.

Como consecuencia de todo ello la Comisión estableció el siguiente cuadro de medidas:

**A. Medidas no tarifarias.**

- a) Armonización de las condiciones de concurrencia (puesta en marcha de la decisión del Consejo de 13-5-65 [ver 3.4, c)).
- b) Imputación de los costes de infraestructura (sobre la base de los resultados de los estudios en curso).
- c) Reglas de concurrencia (supresión de discriminaciones).
- d) Acceso al mercado (reglamentación de capacidad, constitución de un contingente común, acceso a la profesión de transportista).

**B. Medidas tarifarias.**

- a) Régimen de tarificación de referencia.
- b) Contratos particulares.
- c) Publicidad de precios y condiciones de transporte.

**C. Medidas de salvaguardia.**

Tenderán a remediar las perturbaciones graves que se deriven de la evolución económica general y a detener aquellas que en su organización pudiera entrañar la organización comunitaria.

**D. Vigilancia del mercado.**

Se prevé la creación de un Comité de vigilancia del mercado que observe los efectos de las diversas medidas y que haga sugerencias de su aplicación en los distintos campos.

Hasta el momento el desarrollo de la política común de transportes estaba subordinada a un acuerdo sobre la reglamentación tarifaria; sin embargo, a partir de este momento, son medidas no tarifarias las que determinan el contenido y alcance de las reglas relativas a los precios y condiciones de transporte.

Se establecieron dos fases para desarrollar dicho programa:

- La primera fase se extiende hasta el 31-12-69 (fin del período de transición del Tratado), y dentro de ella debían tomarse algunas medidas antes del 1-7-68 para que entraran en vigor a partir de dicha fecha en que tendría lugar la Unión Aduanera y el Mercado Común Agrícola.

Los resultados que se obtuvieran permitirían definir algunas de las actuaciones de la segunda fase.

- La segunda fase comenzaba el 1-1-70 y abarcaría tres años. Durante los cuales se completaría el programa desarrollado durante la primera fase.

Esta comunicación ha resultado de gran interés porque rompió el "impase" de la Comisión y puso en marcha la instauración de una política comunitaria del transporte que empezó a plasmarse en realizaciones a partir de las reuniones del Consejo de 14-12-67 y 18-7-68.

d) Decisión del Consejo de 14-12-67 sobre ciertas medidas en el campo de la política común de transportes.

Como se indicó en el apartado 3.4, durante todo este período realmente no existió entre los países de las C. E. una verdadera voluntad de establecer una política comunitaria de transportes. Basta recordar nuevamente que con fecha 8-11-67, Alemania preparó un Proyecto de Ley (Plan Leber), verdadero programa de política de transportes, para el período 1968-72, en que las medidas que propugnaba eran incompatibles con las directrices de la Comunidad. (Es curioso destacar que el ministro de Transportes alemán, Leber, era a la sazón presidente del Consejo de la Comunidad.)

Sin embargo, la comunicación descrita anteriormente, así como el hecho de que el 1-7-68 tuviera lugar la Unión Aduanera y el Mercado Común Agrícola, obligaron a acelerar la política común de transportes.

Por tal motivo, el Consejo, considerando que las primeras medidas a adoptar debían tener por objeto armonizar las condiciones de concurrencia según la decisión del 13-5-65 [ver 3.4, c)], aproximar las estructuras de costes y lograr una organización comunitaria del mercado de transportes

de mercancías por carretera, tomó una decisión sobre una serie de medidas coherentes y equilibradas sobre la armonización de las condiciones de concurrencia, el control de capacidad y la reglamentación tarifaria.

Todo ello se ha visto plasmado, posteriormente, en una serie de reglamentos aprobados por el Consejo del 18-7-68.

3.6. *La política común de transportes a partir del Consejo de 18 y 19-7-1968.*

Las sesiones del Consejo de 18 y 19 de julio de 1968, con la promulgación de una serie de reglamentos, marcan el punto de partida efectivo de la política común de transportes que ha ido completándose con otra serie de medidas adoptadas durante los años 1969, 1970 y 1971.

Tras el devenir de estos años se ha ido perfilando el contenido de la política común de transportes, pudiendo afirmarse que en estos momentos los tres pilares en que aquélla descansa son:

- la armonización de las condiciones de concurrencia;
- el acceso al mercado, y
- el régimen de los precios o tarificación del transporte.

Cada una de las distintas medidas adoptadas puede quedar encuadrada en uno de estos tres grupos generales.

A raíz de la citada sesión del Consejo se han adoptado las siguientes disposiciones, que a nuestro juicio son consideradas como las más importantes:

a) Reglamento de 19-7-68 sobre la aplicación de las reglas de concurrencia a los sectores de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

En virtud del mismo se consideran incompatibles con el mercado común y prohibidos los acuerdos entre empresas, sus decisiones de asociación y todas las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre Estados miembros y que tengan por objeto impedir, limitar o falsear el juego de la concurrencia, principalmente en lo referente a

- fijaciones de precios y condiciones del transporte,
- control de la oferta,
- reparto del mercado,
- etc.

Sin embargo, dichas prohibiciones no se aplicarán a los acuerdos, deci-

siones y prácticas que tengan por objeto la mejora de la calidad de los servicios, el aumento de la productividad o motivos similares.

Dicho reglamento entraba en vigor el 1-7-68 y se establecía el 1-7-71 como fecha para presentar una nueva propuesta que recogiera las modificaciones pertinentes.

b) Reglamento de 19-7-68 relativo a la constitución de un contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera efectuados entre Estados miembros.

El presente Reglamento se aplica a los transportes de mercancías por carretera por cuenta ajena y establece un contingente comunitario para los años 1969, 1970 y 1971 de 1.200 autorizaciones a contar de 1-1-1969, repartido de la siguiente forma:

Bélgica .....	161
Alemania .....	286
Francia .....	286
Italia .....	194
Luxemburgo .....	33
Países Bajos .....	240

Su validez tendrá lugar hasta 31-12-71, fecha en que se estudiará el régimen a aplicar posteriormente.

c) Reglamento de 19-7-68, relativo a la instauración de un sistema de tarifas en horquilla aplicable a los transportes de mercancías por carretera entre los Estados miembros.

Dentro de la política tarifaria se establece como una primera fase el período de 1-9-68 a 3-12-71 en que entrará en vigor el presente Reglamento por el que se instaura para el transporte de mercancías por carretera un sistema de tarifas en horquilla obligatoria, prohibiéndose el establecimiento de contratos con precios de transportes situados fuera de los límites superior e inferior de la horquilla, a excepción de los casos específicos que se citan, como son los que responden a exigencias de la concurrencia o cuando existan vinculaciones de tráfico superiores a 500 toneladas en tres semanas. Se establece asimismo la obligatoriedad de que se publiquen las horquillas por las autoridades competentes y se prevé la creación de un Comité especializado que asista a la Comisión en materia de tarificación.

d) Directriz del Consejo de 19-7-68 relativa a la uniformización de las

disposiciones relativas a la admisión en franquicia del carburante contenido en los depósitos de los vehículos automóviles utilitarios.

Por medio de esta Directriz se pretende que a partir de 1-2-69 los Estados miembros admitan en franquicia una cantidad de 50 litros de carburante y que establezcan disposiciones análogas en lo concerniente a la citada admisión.

Con ello se pretende seguir avanzando en el campo del establecimiento de reglas comunes aplicables a los transportes internacionales.

e) Directriz del Consejo de 30-7-68 relativa a la armonización de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas relativas:

1. Al despacho de aduanas de las mercancías que llegan al territorio aduanero de la Comunidad.
2. Al depósito previo de estas mercancías.

Esta directriz y la que deben someterse los distintos Estados miembros antes del 1-1-69 es consecuencia directa del establecimiento de la Unión Aduanera y tiende a unificar las distintas legislaciones de los diferentes países de la Comunidad.

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

Se establecen las condiciones requeridas a los conductores y acompañantes en cuanto se refiere a edad, composición, jornada de tráfico, tiempo de reposo y sistema de control, teniendo en consideración, asimismo, las situaciones de los otros modos de transporte.

Su entrada en vigor se establecía el 1-4-69 y a partir del 1-10-69 se aplicaba a los transportes internacionales.

g) Reglamento de 26-6-69 relativo a las reglas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas de ferrocarriles.

Dentro de la política de armonización de ciertas disposiciones que tuvieran una incidencia sobre la concurrencia que preveía la decisión del Consejo de 13-5-65 [ver 3.4, c)] figuraba la eliminación de las disparidades que se manifiestan en el ferrocarril como consecuencia de las obligaciones y ventajas impuestas por los poderes públicos que falsean sustancialmente las condiciones de concurrencia.

A tal fin se establece una serie de normas encaminadas a normalizar las cuentas de las administraciones ferroviarias para que a partir de 1-1-71 puedan efectuarse las correspondientes compensaciones financieras según las reglas fijadas en este Reglamento.

h) Reglamento de 26-6-69 relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el campo de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

Considerando que uno de los objetivos de la política común de transportes dentro de la armonización de ciertas disposiciones que tienen una incidencia sobre la concurrencia de los transportes [ver 3.4, c)] es la eliminación de las disparidades que se manifiestan por la imposición a los transportistas por los Estados miembros de obligaciones inherentes a la noción de servicio público y que son de naturaleza que tienden a falsear las condiciones de concurrencia, se establecen las obligaciones que deben suprimirse, así como las que deben mantenerse o añadirse. Por otra parte, se fijan los principios y normas que deben seguirse para poner en práctica dicha política que entraba en vigor el 1-7-69.

i) Reglamento de 4-6-70 relativo a las ayudas acordadas a los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable.

Este Reglamento, que entró en vigor el 1 de enero de 1971, ha supuesto un gran progreso en materia de armonización de las condiciones de concurrencia, contribuyendo asimismo a la eliminación de las disparidades que tienden a falsear aquellas condiciones.

Partiendo del principio general de que los Estados miembros no deben tomar medidas de coordinación con el fin de dirigir los tráficos hacia un determinado modo de transporte, ni imponer obligaciones de servicio público, se establecen aquellos casos concretos en que las Administraciones pueden conceder determinadas ayudas económicas, en tanto estas ayudas sean específicas de la actividad del sector.

j) Reglamento de 4-6-70 instaurando una contabilidad de gastos correspondientes a las infraestructuras de transporte por ferrocarril, carretera y vía navegable.

En virtud del mismo, a partir del 1-11-71 se instauró una contabilidad uniforme y permanente de los gastos de infraestructura de los diferentes modos encaminada a establecer la información básica necesaria para una posible definición y establecimiento de un sistema de tarificación por la utilización de las infraestructuras.

k) Reglamento de 20-7-70 relativo a la introducción de un aparato mecánico de control en el sector de los transportes por carretera.

Este Reglamento pretende dar cumplimiento, en lo que a él respecta, a las disposiciones previstas por el Reglamento de 25-3-69 [3.6, f)] relativo a la armonización de ciertas disposiciones en materia social.

l) Propuesta de decisión del Consejo de 24-3-71 relativa a la instauración de un sistema común de tarificación por la utilización de las infraestructuras de transporte y memorándum correspondiente.

Aunque con carácter de propuesta de decisión, este documento es de gran importancia por establecer un sistema de tarificación por la utilización de la infraestructura que viene a resolver, al menos en el terreno dogmático, el problema de la imputación de los costes de infraestructura, punto clave, como habrá podido observarse a lo largo de estas páginas, de la política común de transportes por constituir uno de los elementos que integran la armonización de las condiciones de concurrencia. Se prevé que en el caso de aceptarse esta propuesta la aplicación del sistema requeriría unos quince años.

m) Propuesta de directriz del Consejo de 17-6-71 relativa a los pesos y dimensiones de los vehículos utilitarios de carretera.

Tiende esta propuesta a eliminar las diferencias que existen entre las distintas reglamentaciones nacionales en materia de pesos y dimensiones y evitar así las distorsiones creadas entre los transportistas de los diferentes países. A tal fin se pretenden establecer valores límites uniformes para los vehículos utilitarios de carretera tanto en lo que se refiere al tráfico internacional entre los Estados miembros como en lo que a tráfico nacional respecta. Entre las medidas que se propugnan figura la de la adopción de una carga máxima por eje de 11,5 toneladas que venga a solucionar las discrepancias existentes en la actualidad dentro del marco del Mercado Común, que han dado lugar a grandes polémicas y discusiones a lo largo de estos últimos años.

n) Propuesta de decisión de 18-8-71 relativa al saneamiento de la situación de las empresas de ferrocarril y a la armonización de las reglas reguladoras de las relaciones financieras entre dichas empresas y los Estados.

Se pretende con esta propuesta dar una gran autonomía financiera y de gestión a las empresas ferroviarias y conseguir sanear su situación financiera, colocándolas en unas condiciones de partida comparables con las de otras empresas de transporte de forma tal que alcancen el equilibrio presupuestario. La adopción de estas medidas exigen una profunda revisión de las relaciones jurídicas, económicas y financieras entre los Estados y las administraciones ferroviarias, revisión que ya ha comenzado con la adopción del Reglamento relativo a la supresión de las obligaciones de servicio público [ver 3.4, h)].

o) Comunicación de la Comisión del Consejo de 16-9-71 sobre la organización común del mercado de los transportes.

La Comisión, tras afirmar que el balance que puede establecerse sobre la acción comunitaria realizada en materia de organización del mercado de los transportes no es nada satisfactorio y que el mercado comunitario continúa caracterizándose por un aislamiento entre las economías nacionales de los transportes y por la existencia de regímenes diferentes de tráfico entre los Estados miembros, estima que es indispensable la adopción por parte del Consejo de una orientación determinada y la resolución de las siguientes cuestiones en vías de discusión desde hace varios años:

- Acceso a la profesión de transportista.
- Control de la capacidad de los transportes.
- Precios y condiciones del transporte.

p) Comunicación de la Comisión al Consejo de 16-9-71 sobre la adopción de una tarificación por la utilización de la infraestructura.

Siguiendo las directrices de la propuesta de decisión y su correspondiente memorándum [3.6, D)], la Comisión ha elevado al Consejo esta comunicación resaltando la necesidad de instaurar lo antes posible un sistema de tarificación por la utilización de la infraestructura y adaptar previamente los sistemas nacionales de impuestos sobre los vehículos utilitarios.

#### 4. CONTENIDO DE LA POLÍTICA COMUN DE TRANSPORTES

Tras esta vasta y compleja panorámica de la evolución histórica de la política común de transportes en el marco de las Comunidades Europeas, en la que se ha pretendido destacar los principales acontecimientos ocurridos en el sector a lo largo de estos cinco lustros que han mediado desde la firma del Tratado de Roma, resulta ineludible desarrollar el contenido de dicha política, el cual puede inferirse del análisis de la documentación anteriormente recogida.

##### 4.1. *Concepto de la política común de transportes.*

El hecho de que tanto el "Memorándum sobre la orientación a dar a la política común de transportes" (3.2) como el "Programa de acción en materia de política común de transportes" (3.3) no fueran aprobados for-

malmente por el Consejo de las Comunidades Europeas en su día, ha sido el motivo de no disponer de un cuerpo de doctrina en la materia. Sin embargo, de hecho, han constituido la documentación básica en que la normativa específica del transporte por ferrocarril, carretera y vía navegable ha venido apoyándose durante estos años.

Dentro de la línea marcada por la misma, existe, desde mi punto de vista, un documento de gran trascendencia que recoge con toda claridad el contenido que debe atribuirse a la política común de transportes. Se trata de la comunicación que la Comisión elevó al Consejo el 10-2-67, en la que textualmente se dice:

“Esta política se funda en la idea de que el reparto óptimo del tráfico entre los distintos modos y empresas de transporte debe ser asegurado por el juego de la libre concurrencia. Debe excluirse cualquier intento de reparto por medio de medidas de coordinación, bien sean de naturaleza tarifaria o de cualquier otra.

Sin embargo, tal concepción no prohíbe totalmente la intervención de las autoridades en el mercado. Por el contrario, implica la necesidad de ciertas intervenciones con un triple objetivo:

a) Asegurar el funcionamiento del mercado colocando a los modos y empresas de transporte en un pie de igualdad gracias a la armonización de las condiciones de concurrencia y a la imputación conveniente de los costes de infraestructura.

b) Prevenir o remediar los abusos a que pueda dar lugar el libre juego de la concurrencia, como son la explotación abusiva de las posiciones dominantes y la concurrencia ruinosa, por la puesta en vigor de dispositivos permanentes de vigilancia y control de la capacidad, así como en caso de necesidad por medio de medidas temporales y selectivas.

c) Contribuir a alcanzar objetivos de política regional y social en la medida en que el simple juego del mercado no permita obtener este resultado.

Dadas las diferencias existentes entre las políticas nacionales, la organización de un mercado comunitario de transportes fundado en la concurrencia no puede hacerse más que de forma progresiva.”

De lo anterior se desprende que si bien se propugna un sistema de libre concurrencia como forma de lograr que el coste social del transporte sea mínimo para la colectividad, la situación actual del mismo, así como sus características específicas (punto 2), exigen un elevado grado de intervencionismo destinado a crear la situación idónea en que pueda desenvolverse un sistema de competencia perfecta. Puede afirmarse, por consi-

guiente, que más que una libre concurrencia lo que se pretende alcanzar es un sistema basado en los principios de una "economía social de mercado". El mayor o menor grado de intervención de los poderes públicos vendrá impuesto en función de la situación en que los transportes de los distintos países se encuentren en cada momento y del diferente nivel de imperfección en que su mercado se halle inmerso. Cualquier otro planteamiento que intente, por el momento, basar su actuación en un liberalismo total sin corregir previamente las distorsiones existentes constituye un tópico, y ejemplo de ello son las distintas políticas nacionales de los Estados miembros que muestran el marcado carácter intervencionista que revisten, aunque su intervencionismo vaya dirigido, como se ha apuntado anteriormente, a poner en igualdad de condiciones a los diferentes modos de transporte, evitar por otra parte la aparición de aquellas distorsiones que puedan alterar el normal funcionamiento del mercado y a facilitar aquellos servicios que por motivos extraeconómicos o sociales normalmente la iniciativa privada no asumiría.

#### 4.2. Principios básicos.

El establecimiento de medidas adecuadas encaminadas a alcanzar dichos objetivos exige previamente la fijación de los siguientes principios básicos:

- Igualdad de trato en las relaciones entre transportistas y usuarios, con el fin de suprimir las prácticas discriminatorias, y en las relaciones entre modos y entre empresas de transporte, con el fin de evitar los distintos regímenes fiscales, sociales y financieros.
- Libertad de elección del usuario dentro de las limitaciones impuestas por las disponibilidades.
- Libertad de acción de los transportistas dotándoles de autonomía de gestión suficiente.
- Autonomía financiera de las empresas de transporte que deberán perseguir y alcanzar el equilibrio presupuestario.
- Coordinación de las inversiones para obtener la óptima asignación de los limitados recursos del país destinados al transporte y en especial a la infraestructura.

Por consiguiente, la acción de los Estados no sólo debe ir encaminada a alcanzar los objetivos enumerados en el apartado anterior (4.1), sino también a establecer las medidas necesarias para la implantación de los

cinco principios básicos, que vienen a constituir el entorno dentro del cual deberá moverse la política comunitaria de transportes.

#### 4.3. *Medidas de acción.*

Como habrá podido observarse en el apartado 3, han sido múltiples y variadas las disposiciones dictadas en materia de transporte dentro de las Comunidades Europeas. No obstante, y como consecuencia del proceso histórico, todas ellas pueden agruparse en dos grandes grupos:

- medidas tendentes a armonizar las condiciones de concurrencia, y
- medidas referentes a la organización del mercado de los transportes.

A su vez estas últimas abarcan dos subgrupos marcadamente diferenciados:

- acceso al mercado del transporte, y
- formación de precios y condiciones del transporte.

En resumen, puede afirmarse que:

- la armonización de las condiciones de concurrencia,
- el acceso al mercado y
- el régimen tarifario

vienen a constituir el triple pilar en el que se sustenta o debe sustentarse la política común de transportes.

##### 4.3.1. *Armonización de las condiciones de concurrencia.*

Todas las medidas que se encuadran bajo esta denominación tienen como finalidad principal equiparar a todos los modos de transportes en sus aspectos fiscal, social, financiero y técnico, poniéndoles en igual de condiciones de partida. Son acciones concretas las referentes a la racionalización de los sistemas fiscales con vistas a alcanzar su neutralidad; el establecimiento de una fiscalidad genérica de los transportes semejante a la de los otros sectores económicos y otra específica destinada a recuperar los gastos de infraestructura en que incurren los distintos países; la armonización de las condiciones sociales y laborales de los diferentes modos; la supresión, como norma general, de las obligaciones inherentes al concepto de servicio público y de los sistemas subvencionales que tienden a favorecer a determinado modo de transporte; la unificación de las reglas de circulación y de las características técnicas de los vehículos y equipos de transporte, etc.

La disposición básica que estableció y desarrolló un programa de acción a este respecto fue la decisión del Consejo de 13-5-65 relativa a la armonización de ciertas disposiciones que tienen una incidencia sobre la concurrencia de los transportes [3.4, c)] que fijaba una serie de medidas en materia fiscal, social y de intervención estatal que, una vez desarrolladas, han dado lugar a los reglamentos y disposiciones descritos en los apartados 3.4, g), 3.6, a), 3.6, f), 3.6, g), 3.6, h), 3.6, i), 3.6, j) y 3.4, d), 3.5, c), 3.5, d), 3.6, e), 3.6, l), 3.6, m), 3.6, n) y 3.6, p), respectivamente

#### 4.3.2. *Organización del mercado de los transportes.*

La organización del mercado de los transportes exige el establecimiento de las condiciones de acceso a la profesión de transportista, así como las del ejercicio de la profesión, el control de la capacidad, el fomento a la concentración de empresas encaminadas a conseguir economías de escala, la definición de un sistema tarifario cuyos precios vengán fijados en función de los costes reales y sea lo más transparente posible, etc.

Las disposiciones fundamentales que han constituido el origen de las medidas específicas adoptadas con posterioridad a aquéllas han sido el Acuerdo del Consejo de 22-6-65 sobre la organización del mercado de transportes [3.4, e)] en que se estableció un programa de acción muy concreto: la Resolución del Consejo de 20-10-66 [3.5, a)], que intentó revitalizar la política de transportes sacándola del "impase" en que se hallaba sometida, y la comunicación de la Comisión al Consejo de 16-9-71 [3.6, o)], que ha estimado recientemente que es imprescindible avanzar en este terreno y salir del punto muerto en que todavía se está.

Los Reglamentos y otras disposiciones derivadas de las anteriores corresponden a los apartados 3.6, b), 3.6, e), 3.6, k) y 3.5, b), respectivamente.

## 5. PROBLEMATICA ACTUAL QUE REPRESENTA LA POLITICA COMUN DE TRANSPORTES

De la exposición anterior y del análisis de los resultados obtenidos durante estos últimos años se infiere que apenas se ha avanzado en el terreno de la política común de los transportes, debido principalmente a no haber existido por parte de los seis países de las Comunidades Europeas un firme propósito de instauración.

Por otra parte, las medidas que han logrado ponerse en vigor no pre-

sentan un marcado interés, ya que pretenden solucionar aspectos parciales de un problema más amplio y complejo. Además existe un gran retraso por parte del Consejo —al que a nuestro juicio tampoco parece inquietarle demasiado la grave situación que atraviesa el sector— en lo que respecta a la toma de decisiones, ya que no sólo no tomó posición alguna con relación al memorándum (3.2) y programa de acción (3.3), sino que tiene retenidas desde hace varios años propuestas de vital importancia, principalmente en lo que se refiere a la organización del mercado de los transportes.

Si se considera el carácter de servicio y supeditación que con relación a otros sectores presenta el transporte, es obvio señalar la influencia perjudicial que este lento evolucionar de la política común de transporte ejerce en las otras actividades económicas.

Esta situación es causa, a su vez, de que los Estados miembros se vean precisados a establecer acuerdos bilaterales, al margen del planteamiento general, motivados por razones de tiempo, lo que sigue creando situaciones cada vez más problemáticas y agravando la cuestión.

Basta recordar a este respecto la comunicación de la Comisión al Consejo de 16-9-71 sobre la organización común del mercado de los transportes [3.6, o)] en la que la misma Comisión reconoce lo poco que se ha avanzado en este terreno, debido principalmente al aislamiento entre las economías nacionales, y ruega al Consejo que fije, dentro de un espíritu de colaboración entre ambas instituciones, las líneas directrices que permitan vencer las dificultades actuales.

¿En dónde puede detectarse un mayor atraso? Hay que reconocer que dentro del contexto general donde más se ha avanzado es en el dominio de la armonización de las condiciones de concurrencia donde ya están en vigor una serie de reglamentos, como se expuso en el apartado 4.3.1: cabe destacar, en especial, el esfuerzo que se está realizando por parte de los diferentes países en cuanto se refiere a dotar de mayor autonomía financiera y de gestión a las administraciones ferroviarias, modificando a tal respecto, y en la forma adecuada, las obligaciones de servicio público que tenían atribuidas. Dentro de este grupo, quizás donde se vaya con mayor retraso sea en las medidas de armonización fiscal, ya que la adopción de una fiscalidad específica como instrumento de tarificación por la utilización de la infraestructura viene supeditada a la resolución del problema de la correcta imputación de los costes de infraestructura. Por último queda pendiente que el Consejo tome decisión sobre la propuesta de 17-6-71 relativa a los pesos y dimensiones de los vehículos utilitarios de carretera [3.6, m)], que tan debatida está siendo.

Con relación a lo que concierne a la organización del mercado de los transportes, el atraso que existe es muy considerable, ya que, por una parte, las medidas reglamentarias adoptadas hacen referencia exclusivamente a transportes internacionales y por carretera e incluso algunas de ellas (Reglamento relativo a la instauración de tarifas en horquilla [3.4, e]) no han llegado a tener vigencia en la práctica por las fuertes discrepancias existentes entre los Estados miembros. Por otra parte, existe una serie de propuestas de gran trascendencia, como son la del régimen tarifario aplicable a los transportes nacionales de mercancías por carretera, la del acceso a la profesión de transportista y la reglamentación de la capacidad del transporte de mercancías por carretera, que llevan varios años (más de cinco) esperando ser examinadas por el Consejo con vistas a elevar los correspondientes reglamentos. Si a esto se une la reciente propuesta presentada sobre la adopción de un sistema de tarificación por la utilización de la infraestructura [3.6, l) y 3.6, p)], se comprende que de no existir un firme propósito por parte del Consejo de revitalizar la política común de transportes, difícil será llegar a resultados positivos.

## 6. EL FUTURO DE LA POLITICA COMUN DE TRANSPORTES

Resulta imposible prever el futuro de la política común de transportes dentro de las Comunidades Europeas, primero por la problemática que en la actualidad tiene planteada el sector, y en segundo lugar porque el paso de la Europa de los Seis a la de los Diez repercutirá indudablemente en el planteamiento de las distintas políticas sectoriales y entre ellas la que nos ocupa. Haciendo abstracción de este singular acontecimiento, ya que por el momento es de esperar que a plazo medio continúe la misma tendencia, para que la política comunitaria de transportes tenga un adecuado relanzamiento, es necesario previamente lograr "una firme voluntad política de los Estados miembros de colocar los objetivos de su acción a un nivel más comunitario y más conforme al espíritu del Tratado de Roma y remontar la visión estrecha de la política concebida como un compromiso entre sus intereses divergentes" (1). Asimismo es necesario una mayor cooperación entre las instituciones comunitarias y más concretamente entre el Consejo y la Comisión, y en su caso hacer un replanteo de los objetivos, principios y medidas de acción de la política común de transportes.

(1) Exposición de M. A. Coppé ante el Parlamento en Luxemburgo (18-V-1971).

Partiendo del contenido de la comunicación de la Comisión al Consejo de 16-9-71 [3.6, o)], puede establecerse el siguiente programa de acción:

a) Establecimiento de las condiciones precisas para el acceso a la profesión de transportista.

b) Establecimiento de un sistema de control de la capacidad del transporte de mercancías por carretera que sirva para evitar sobrecapacidades, en unos casos, y promover un desarrollo de la capacidad de acuerdo con las exigencias de la economía.

c) Establecimiento del régimen aplicable al conjunto de los transportes de mercancías por carretera entre los Estados miembros.

d) Establecimiento de un sistema de precios y condiciones del transporte adecuado, dejando la mayor libertad posible en la fijación de los precios y tratando de conseguir la mayor transparencia del mercado.

e) Implantación de un sistema de tarificación común por la utilización de las infraestructuras, acudiendo a la fiscalidad específica como instrumento adecuado a tal fin.

f) Implantación de un sistema común de pesos y dimensiones de los vehículos utilitarios de carretera.

g) Establecimiento de unos criterios comunes de coordinación de inversiones en infraestructura con el fin de lograr la óptima asignación de recursos a nivel comunitario.

Aparte de este programa resultaría conveniente llegar a una mayor coordinación —e incluso en su día integración— con los transportes marítimos y aéreos y emprender asimismo una acción conjunta en materia de investigación y desarrollo tecnológicos.

Sólo con este espíritu supranacional podrá aspirarse a establecer una política comunitaria de transportes tan necesaria para lograr alcanzar un verdadero Mercado Común y deseable para conseguir el menor coste social para la Comunidad.

