

La política común de transportes: origen y evolución en Europa del transporte público por carretera

Carlos ARROYO ABAD

Real Centro Universitario
«Escorial-María Cristina»
San Lorenzo del Escorial

Resumen: El sector del transporte se ha configurado como una de las áreas dinamizadoras del proceso de integración comunitario. Ello, sin embargo, no ha impedido que la evolución del mismo se haya visto sujeto a un complejo proceso derivado de la propia evolución de nuestra casa común europea.

Abstract: Transport area has been shaped as one of the dynamic areas of de community integration process. This, nevertheless, has not prevented its evolution to be subject to a complex process, result of the own evolution of our european common house.

Palabras claves: Política común, Transporte, Tratado de Roma, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Título IV.

Keywords: Common political, Transport, Treaty of Rome, Court of Justice of the European Communities, Title IV.

Sumario:

I. Introducción.

II. Tratamiento del sector en los Tratados constitutivos: El Tratado de Roma.

2.1. *Fundamentos.*

2.2. *El Título IV del Tratado de Roma.*

2.3. *El problema interpretativo del artículo 84 del Tratado de Roma.*

2.3.1. Tesis de la especificidad.

2.3.2. Tesis de la universalidad.

2.4. *Sentencia del T.J.C.E. de 4 de abril de 1974; as.167/73.*

III. Fases en el desarrollo de la política común de transportes.

IV. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN.

La importancia que posee el sector del transporte público por carretera, tanto en el ámbito individual de cada Estado miembro como a escala comunitaria, ya se tuvo en consideración en el documento Spaak, antecedente inmediato al Tratado de Roma, en el que se contempló el objetivo de llegar, por etapas, a la libertad total de prestación de servicios en el sector del transporte público por carretera y ferroviario.

Esta relevancia, deriva tanto de la importancia intrínseca del sector (razones de empleo directo, productivas...), como de su carácter condicionante hacia el resto de sectores (costes de producción, relaciones comerciales...), más aún si tenemos presente el carácter eminentemente económico que hasta fechas recientes ha fundamentado nuestra actual Unión Europea. De todo ello resulta coherente entender la difícil aplicabilidad de los principios de libre circulación de personas y mercancías y de libre prestación de servicios, sin un eficiente sistema de transportes por carretera, entendiendo el mismo desde la perspectiva de la explotación de los servicios como desde la perspectiva de las infraestructuras.

II. TRATAMIENTO DEL SECTOR EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS: EL TRATADO DE ROMA

2.1. Fundamentos

El Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957, como hito histórico en el nacimiento de la Comunidad Europea y manifestación de una nueva Europa, dio prioridad a la hora de regular, tenien-

do en cuenta los antecedentes históricos existentes¹ al sector del transporte. Dicha prioridad derivaba de la relevancia del sector del transporte, al que se consideraba motor de cumplimiento del objetivo primordial del Tratado, que no es otro que promover entre los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea la libre circulación, tanto de personas como de mercancías y de capital².

El trato prioritario que recibió el transporte no impidió, sin embargo, que su desarrollo fuera mucho más lento que el de los sectores agrícola y de comercial exterior. Esta lentitud en el desarrollo de la política de transportes vino ligada a toda una serie de obstáculos, los cuales tenían su origen, según ORTIZ BLANCO y VAN HOUTTE³, «en la ausencia de interés originario como en las diferencias de opinión entre los Estados miembros, todas ellas motivadas en causas geográficas e históricas».

La razón de estas discordancias, como señalan estos autores, proviene del peso que los distintos tipos del transporte tenían para estos países. Así, mientras los países del Benelux, debido a su pequeño tamaño, habían desarrollado el transporte por carretera, y el fluvial, en Alemania y Francia, se había primado el transporte ferroviario.

1. Encontramos por hacer una mera mención; por un lado, el Tratado de París, en el que el sector del transporte es considerado con carácter específico, y, por otra parte, el informe Spaak, que, considerado como antecedente del Tratado de Roma, daba un trato especial al sector del transporte. Ahora bien, hay que tener en cuenta el enfoque parcial de estos antecedentes. Así pues, según O. Martínez Álvaro, ya en el Informe Spaak, en materia de servicios se entendió que: «no era posible definir de antemano una fórmula única ni un término único aplicable al mercado común de servicios, destacando que no se podía ir hasta el final en lo que concierne a sectores tan importantes como los transportes, ya que los transportes planteaban un problema aparte ... y al tratar de la Política del Mercado Común se incluía un capítulo completo dedicado a la Política de los Transportes, aunque ya su Título de “Las Tarifas en la Política de los Transportes” indicaba un enfoque parcial» (MARTINEZ ÁLVARO, O., *Treinta años de política de transportes de la Comunidad Europea*, Lecturas del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Secretaría General Técnica, Madrid 1998, p. 22). 2. Cf. PÉREZ DE FRANCISCO, E., *La política común de transportes en la Comunidad Europea*, Universidad de Castilla La Mancha, Toledo 1996, p. 35.

2. Para lo que se consideraba esencial la compaginación de la libertad de comunicaciones, la reducción de costes y la simplificación y armonización de formalidades y de reglamentaciones.

3. ORTIZ BLANCO, L., y VAN HOUTE, B., *Las normas de competencia comunitarias en el transporte*. Cuadernos de Estudios Europeos, CIVITAS, 1996, p. 31.

Los datos estadísticos al respecto son claros. Mientras para el caso del transporte de mercancías Alemania Federal y Francia se encontraban a la cabeza comunitaria del transporte ferroviario (43 y 60%, respectivamente) frente a los Países Bajos (13%), se produce una clara inversión para el caso del transporte fluvial, donde los Países Bajos representaban un 72% del transporte total de mercancías frente al 29% alemán y el 11% francés. Por último, para el caso del transporte por carretera los Países Bajos representaban un 15% del total de transporte de mercancías frente al 28% alemán y 29% francés⁴.

No obstante, remitirnos como criterio comparativo a los datos estadísticos existentes al respecto puede desembocar en valoraciones erróneas, puesto que para la fecha no estábamos dotados de una normativa marco que ejerciera una función unificadora entre los regímenes jurídicos de los distintos Estados integrantes de la Comunidad Económica Europea.

La ausencia de un desarrollo equitativo entre los distintos países firmantes del Tratado de Roma, como la existencia para la fecha de un fuerte intervencionismo estatal que buscaba favorecer exclusivamente aquellas modalidades de transporte que tuvieran unos efectos más directos sobre los procesos de producción de cada país lleva a la fragilidad en cualquier tipo de comparación. Cualquier criterio interpretativo debe manifestarse así de una forma prudente y mesurada hasta que no nos encontremos ante una legislación uniforme que facilite apreciar al transporte internacional sobre las bases de la igualdad y no discriminación, así como de la libertad de empresa y libre competencia, con independencia de cualquier tipo de condicionamientos geográficos, históricos, políticos y sociales⁵. Ahora, con independencia a los peros que podamos apreciar sobre los criterios comparativos, la realidad sobre el volumen total de mercancías transportadas denota, en paralelo a las políticas intervencionistas, la relevancia que cada modalidad de transporte ha tenido para cada uno de los países firmantes del Tratado de Roma.

4. Datos estadísticos correspondientes a 1959. Para esta fecha no se poseen datos comparativos de Bélgica y Luxemburgo, ahora, para 1961 el tonelaje total por vía férrea movido por Bélgica ascendía a 245.000 toneladas frente a los 2.013.859 toneladas movidas por Alemania y los 2.249.000 toneladas movidas por Francia.

5. DE FERRON, O., *Le problème des transports et le marché commun. Études d'histoire économique, politique et sociale*, Librairie Droz, Genève 1965, p. 150.

La ausencia de una normativa marco, así como la presencia de políticas intervencionistas de naturaleza proteccionista, justifican que la consideración especial realizada al sector del transporte obedezca no exclusivamente a su relevancia, sino, y teniendo presente la misma, a la necesidad de establecer una serie de limitaciones a los principios generales del Tratado de Roma, sobre la libre prestación de servicios (art. 61) y reglas de competencia (t. V) como modo de proteger los mercados interiores de transporte de cada Estado miembro.

Tal como manifiesta D. Fernando José Cascales Moreno, sobre el proteccionismo:

«imperaba con fuerza, principalmente por la contemplación especial del transporte ferroviario, en función de su específica problemática, de tanta incidencia al transporte público por carretera, por ser dos modos de transporte intrínsecamente relacionados, cuyas políticas de ordenación han estado siempre unidas, lo que claramente se corresponde con la competencia existente entre ambos, circunstancia ésta de la que no son ajenas las políticas internas de ordenación de los distintos Estados»⁶.

2.2. *El Título IV del Tratado de Roma*

El Tratado de Roma se encuentra estructurado en un preámbulo y seis partes, dedicadas a los principios, fundamentos de la Comunidad, asociación de los países y territorios de ultramar, instituciones de la Comunidad, y disposiciones generales y finales.

En cuanto a los «Fundamentos de la Comunidad», este apartado se encuentra a su vez dividido en cuatro Títulos: libre circulación de mercancías, agricultura, libre circulación de personas, servicios y capitales, y transportes.

El Título IV (actual V), de «transportes», dedica los artículos 74 a 84 a los transportes, y de estos once artículos sólo hace mención en uno, el artículo 84⁷ (actual 80) al transporte marítimo y aéreo.

6. CASCALES MORENO, F. J., *La política Común de Transportes por Carretera: Proceso Histórico y Situación Actual*. www.telecotrans.es, p. 2.

7. Artículo 84.1: Las disposiciones del presente Título se aplicarán a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables. Artículo 84.2: El Consejo, por unanimidad, podrá decidir si, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento, podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. (...).

El hecho de la escasa regulación de otras modalidades de transporte distintas al transporte terrestre tiene su sentido en el carácter continental del bloque de países firmantes del Tratado de Roma. En este sentido no se producirá un especial interés por el transporte marítimo hasta 1973, fecha en la que el conjunto de seis países firmantes del Tratado de Roma se ve ampliado con la entrada de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, países de importante tradición marinera.

Volviendo al análisis de los preceptos constitutivos del antiguo Título IV, el artículo 74 (actual 70) ⁸, que debe ser interpretado poniéndolo con relación al artículo 75, introduce el primer problema que genera el articulado del Título IV al hacer referencia a los objetivos del Tratado, sin llegar a concretar los objetivos específicos del sector del transporte, lo cual no hace otra cosa que remitirnos a los objetivos genéricos contenidos en el artículo 3.º por remisión del artículo 2.º

En cuanto al artículo 75 ⁹, Molina del Pozo ¹⁰ considera

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

Si buscáramos, volviendo a la relación existente entre los artículos 74 y 75, unos objetivos específicos para la política de transportes, esta relación de objetivos sería la contenida en el artículo 75.1.

8. Los Estados miembros perseguirán los objetivos del presente Tratado en la materia regulada por el presente Título, en el marco de una política común de transportes.

9. Artículo 75.1: Para la aplicación del artículo 74, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Consejo, por unanimidad hasta el final de la segunda etapa y por mayoría cualificada después, establecerá, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y al Parlamento Europeo:

a) Normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros.

b) Las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transporte en un Estado miembro.

Cualquier otra disposición oportuna.

10. MOLINA DEL POZO, C., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 2.ª ed., Madrid 1990. p. 527.

En lo que respecta a los objetivos contenidos en este artículo y teniendo en cuenta que estamos hablando del Tratado de Roma en su redacción original se debería tener también presente como objetivo «las medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes», objetivo que podríamos extraer del apartado 2.º (si bien en la actualidad se encuentra especificado como un objetivo más) que describe un objetivo más genérico, como es el de las condiciones en que se prestan los servicios.

Sobre el apartado 4.º del artículo 75.1, la referencia a «cualquiera otras disposiciones» debe ser identificada con actuaciones legislativas posteriores de las Instituciones Comunitarias, lo que nos remitiría al derecho derivado.

Al margen de los objetivos aquí expuestos, CARTOU ¹¹ considera que existe otro objetivo más:

«Es conveniente tener presente que la política de transportes no se ha limitado a los problemas intracomunitarios, sino que se extiende a las relaciones exteriores.»

El artículo 84 es uno de los preceptos que más problemas ha generado en cuanto a su aplicación debido al carácter restrictivo de su formulación, carácter que supuso en su primera interpretación un claro límite al desarrollo de la política común de transportes al entender que las disposiciones del Título IV eran de exclusiva aplicación a los modos de transporte contenidos en el apartado 1.º del artículo en cuestión, a saber: a los transportes por ferrocarril, carretera y vía navegable, dejando en manos del Consejo la posibilidad de adoptar disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea.

Estos problemas interpretativos serán los que determinen el desarrollo de las tesis de universalidad y especificidad de las que más adelante hablaremos.

La pregunta que cabría plantearse llegados a este punto es ¿cómo, siendo la política de transportes uno de los tres sectores objeto de la política común, al verse incluido en el artículo 3.º, posee una exposición tan poco armónica y limitada?

11. CARTOU, L., *Communautés Européennes*, Huitième édition, Précis Dalloz, París 1986. p. 527.

La respuesta ante la dificultad de establecer los parámetros de la política común de transportes derivaría de su necesario desarrollo por normas de derecho derivado o secundario, ya que las particularidades geográficas y sociales así como la repercusión de éstas sobre el transporte y, por ende, sobre la economía imposibilitaría toda mayor concreción en el Tratado. La divergencia de modelos de relaciones laborales no ocupan un lugar menor en esta función desmotivadora. Así, si la relación laboral en los Países Bajos venía caracterizada por una descentralización coordinada, que lleva a hablar de una «variante holandesa del pacto social»; la relación laboral en Francia se basaba en el conflicto, y se caracterizaba por un marcado intervencionismo estatal en los conflictos laborales.

Por último, el Título IV incorporaba otros artículos que revisten menos importancia que los artículos 74, 75 y 84, bien porque afectaban sólo a aspectos parciales del sector, bien porque establecían condiciones a cumplir por los Estados en las etapas iniciales de la política común de transportes.

Toda la complejidad que presentaba el Título IV no impidió al Parlamento establecer una noción de política común de transportes, la cual, sin embargo, no levantó el velo ante los problemas interpretativos del Título en cuestión. Pero si resultaba complejo definir la política común de transportes, ¿qué se entendía por política común?

Según CASCALES MORENO¹², «*toda política común, en definitiva, lo que supone es el establecimiento de reglas especiales frente a los principios generales del Tratado*».

En cuanto a la noción de política común de transportes, el Parlamento Europeo, viene a entender:

«En un sistema coherente de gobierno a nivel comunitario es urgente la orientación y la planificación de las medidas necesarias en el dominio del espacio para la movilidad de las personas, de las mercancías y de la información. Este sistema de acciones urgentes tendría la finalidad de crear, en el sector del transporte y para el conjunto del territorio de la Comunidad, unas condiciones similares a las de un mercado interno... se insertaría en la estructura del conjunto del proceso de integración considerado por el tratado... ocuparía el mismo rango que la política agrícola comunitaria o el establecimien-

12. CASCALES MORENO, F. J., *La política común del transporte ferroviario*, Noticias de la Unión Europea, CISS PRAXIS profesional, n.º 185 (2000) 97.

to de un régimen que asegure que la competencia no es falsa en el mercado comunitario...»¹³

2.3. *El problema interpretativo del artículo 84 del Tratado de Roma.*

Si bien hoy no plantea duda alguna el considerar competencia de la Unión Europea, todo el proceso de prestación de servicios en el sector del transporte, así como las decisiones soberanas para la regulación del mismo¹⁴, y con ello en particular la adopción de disposiciones relativas al transporte comercial en los tres medios de transporte terrestres y del tráfico marítimo y aéreo, ello, sin embargo, no nos permite olvidar que a este posicionamiento se ha llegado tras un tortuoso camino marcado en parte por los problemas interpretativos del artículo 84 del Tratado de Roma.

Como ya analizamos anteriormente, el artículo 84 genera numerosos problemas interpretativos que afectaban en especial al encuadre de los transportes marítimo y aéreo dentro del Tratado.

La redacción del apartado 2.º del artículo 84, al establecer que el Consejo determinará el procedimiento para la adopción de disposiciones para la navegación marítima y aérea, no deja claro si toda la regulación de estos transportes competía de forma específica al Consejo, o si bien, si solamente cabría hablar de inaplicabilidad de las normas del Título IV a los transportes marítimo y aéreo, resultando válidas en su aplicación las normas generales del Tratado. Dicho de otro modo, si las disposiciones contenidas en el Título IV representaban reglas finales para el transporte, o si las normas generales afectaban al sector del transporte del mismo modo que a otras industrias; por lo que las normas específicas eran una mera modificación de la regla general.

13. T.J.C.E. As.13/83 de 22 de mayo de 1985, Parlamento contra Consejo. Rec. 1985, pág. 1570. Extraído de la obra de IGLESIAS VÁZQUEZ, M.º, *La política común de transporte aéreo: relaciones exteriores*. Monografías. Universidad Complutense, Facultad de Derecho. Madrid 2000, p. 27.

14. GRABITZ, H., *Comentar zur Europäischen Union*, Munich 1996. art. 74, nota 1.

Esta controversia generó la aparición de dos tesis interpretativas opuestas:

- Tesis de la especificidad.
- Tesis de la universalidad.

2.3.1. Tesis de la especificidad

Esta tesis considera que las normas contenidas en el Título IV representan reglas finales para el transporte, por lo que no cabe hablar de aplicabilidad de las demás disposiciones del Tratado de Roma para los transportes marítimo y aéreo.

Todo el régimen jurídico de los transportes se encontraría situado en el Título IV, por lo que si una disposición de este Título excluyera alguna modalidad de transporte (lo que en principio se desprende del artículo 84.1 al considerar que las disposiciones del Título son de exclusiva aplicación para los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables) éstas quedarían excluidas de la normativa comunitaria, salvo que, como dispone el apartado 2.º del mismo artículo, el Consejo, por unanimidad, introdujera una regulación para los transportes marítimo y aéreo.

M. LEMOINE ¹⁵ llega a considerar errónea la redacción del artículo 84.1, pues entiende que donde pone Título debería poner Tratado, con lo que la exclusión del transporte marítimo y aéreo sería absoluta y aclararía cualquier género de dudas planteadas sobre su posible aplicabilidad en el seno de la Comunidad.

M.^a del Ángel Iglesias Vázquez ¹⁶, por su parte, considera que entre los distintos argumentos para apoyar la exclusión de los transportes marítimo y aéreo cabría destacar que «*la existencia de numerosos acuerdos multilaterales o bilaterales impedirían de inmediato la aplicación de este sector de las reglas generales del Tratado de Roma.*» Esta tesis, sin embargo, olvida un elemento esencial. ¿Por

15. LEMOINE, M., *Marché commun européen el transport aérien*, Interavia 1957, pp. 1058 y ss.

16. IGLESIAS VAZQUEZ, M.^a, *Política Común del Transporte Aéreo*, Relaciones Exteriores, Monografía, Servicio de publicaciones Universidad Complutense Facultad de Derecho, Madrid 2000, p. 32.

qué si se pretende la exclusión absoluta de las dos modalidades de transporte esa exclusión no se manifiesta de forma expresa?

La postura que adopta esta tesis hubiera resultado clara si el artículo 3 (que debe ponerse en conexión con el artículo 2) ¹⁷, en el cual se recogen los objetivos que persigue la Comunidad, hubiera recogido de forma expresa tal exclusión.

Dicha exclusión no se manifiesta ni expresa ni tácitamente, sino todo lo contrario, pues la expresión utilizada en el apartado *f*) del artículo 3.º es «una política común en el ámbito del transporte». Por otro lado, no podemos olvidar que cualquier interpretación de un precepto del Tratado no es competencia del Consejo, sino únicamente del T.J.C.E.

2.3.2. Tesis de la universalidad

A diferencia de la tesis de la especificidad, esta tesis no supone una exclusión de los transportes marítimo y aéreo de las normas del Tratado, sino una exclusiva sustracción de las disposiciones contenidas en el Título IV, en tanto que el Consejo, como recoge el apartado 2.º del artículo 84, no decida qué disposiciones se pueden llegar a adoptar para la navegación marítima y aérea.

La postura de la Comisión, en relación con esta tesis, fue manifiestamente favorable desde 1960, siendo a finales de ese año cuando la Comisión transmite un memorándum al Consejo, titulado «Aplicabilidad de las normas de competencia enunciadas en el Tratado de la Comunidad Económica Europea a los transportes e interpretación y aplicación del Tratado en lo que respecta a la navegación marítima y aérea» ¹⁸.

17. Artículo 2.º: La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3.º y 4.º

Artículo 3.º1: Para alcanzar los fines enumerados en el artículo 2.º, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

f) una política común en el ámbito de los transportes.

18. Documento COM VII/S/05230 fin, de 12 de noviembre de 1960.

Al margen de este documento, la postura de la Comisión se vio reafirmada a través de otros documentos posteriores, como son el «Memorándum sobre la orientación a dar a la política común de transportes», de 1961 y el «Programa de acción en materia de política común de transportes», de 1962¹⁹.

Si bien esta teoría se mostraba como la más razonable para poder interpretar el artículo 84, por el sinsentido que supondría dejar sin regulación sectores tan importantes del transporte, no se verá reconocido como único criterio interpretativo, pese a su abierto reconocimiento por la Comisión desde 1960, hasta 1974, fecha en la que se plantea ante el T.J.C.E. el asunto conocido como el de «los marineros franceses».

2.4. *Sentencia del T.J.C.E. de 4 de abril de 1974; as.167/73* «MARINOS FRANCESES»

Pieza clave para esclarecer el criterio interpretativo, según el cual entender el artículo 84 del Título IV del Tratado de Roma; esta sentencia abrió las puertas de forma definitiva el establecimiento de una política común de transporte marítima y aérea.

Los antecedentes de hecho de la sentencia los encontramos en el incumplimiento por parte de la República francesa del Reglamento n.º 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968²⁰, sobre libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad; y el incumplimiento del artículo 48 del Tratado²¹, al no haber suprimido las disposiciones discriminatorias de su Código de trabajo marítimo francés.

La infracción derivaba de una norma, de 21 de noviembre de 1960, modificada el 12 de junio de 1969, tenía sus orígenes en Ley

19. ORTIZ BLANCO, L., y VAN HOUTTE, B., *Las Normas de Competencia Comunitarias en el Transporte*. Cuadernos de Estudios Europeos CIVITAS 1996, p. 67, donde se hace remisión al Documento COM VII (61) 50 final, de 10 de abril de 1961. y al Anuario Francés de Derecho Internacional, vol. 8, 1962.

20. «DOCE» L, n.º 257, de 19 de octubre de 1968; edición en español en 1985.

21. Artículo 48.

1. Quedará asegurada la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad.
2. La libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

de 13 de diciembre de 1926. Según esta norma, la tripulación de los buques matriculados en Francia debería tener nacionalidad francesa en la proporción a definir por medio de una disposición del ministro encargado de la Marina Mercante. En concreto, para los buques franceses se reservaba los puestos de puente, máquinas y servicio radiotelegrafista a personas de nacionalidad francesa, salvo derogaciones individuales. En cuanto a los empleos de servicio general, la reserva a favor de ciudadanos franceses era de tres cuartos.

Las posiciones que argumentaron la Comisión y el gobierno francés planteaban la necesidad de adopción de una postura por parte del T.J.C.E en cuanto a una definitiva interpretación del artículo 84 del Tratado, es decir, a la determinación de la aplicabilidad o inaplicabilidad de las normas generales del Tratado respecto de los sectores marítimo y aéreo.

El gobierno francés, partiendo de que el sector del transporte encuentra su regulación de forma exclusiva en el Título IV se sujetaba a una estricta lectura del artículo 84, que en su apartado primero no entraba a considerar al sector del transporte marítimo y que en su apartado segundo ceñía toda posible regulación a lo que acordara el Consejo.

Por otra parte, la Comisión argumentaba que de lo expuesto en el Título IV no se podía llegar a la conclusión de que las normas generales del Tratado no pudieran ser aplicadas al transporte marítimo. La Comisión utilizaba, para hacer hincapié en esa aplicabilidad de las normas generales del Tratado, la sentencia del T.J.C.E. de 31 de marzo de 1971 ²², en la que se había reconocido la aplicación de las normas generales del Tratado al transporte, si bien de forma implícita.

El Tribunal declaró, mediante fallo dictado el día 4 de abril de 1974:

- a) Que las disposiciones que recoge el Título IV, en virtud de lo establecido en el artículo 84, no son en principio, salvo que el Consejo acuerde lo contrario, aplicables a los transportes marítimo y aéreo.
- b) Que el artículo 84 no impide la aplicabilidad de las normas generales del tratado a los transportes marítimo y aéreo.

22. Asunto 22/70. Comisión contra Consejo.

- c) Que las disposiciones del Capítulo I del Título III sobre la «Libre circulación de personas, servicios y capitales», la primera de las cuales es el artículo 48, son de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados en el ámbito del transporte marítimo.
- d) Que las normas fundamentales sólo pueden hacerse inaplicables como resultado de disposiciones expresas del Tratado.
- e) Que cuando el artículo 74 se refiere a los objetivos del Tratado, se remite a los artículos 2.º y 3.º, por lo que el objeto de las normas relativas a la P.C.T. es desarrollarlas y complementarlas a través de una acción común.

Esta sentencia supuso un hito relevante, pues permitió dar dos pasos muy importantes, cuales fueron:

- f) Dio luz sobre la interpretación a dar al artículo 84 del Tratado, lo que consagró, como ya había postulado la Comisión desde 1960, la tesis de la universalidad como tesis a seguir para dicha interpretación.
- g) Permitió que un sector tan relevante como el del transporte marítimo no careciera de regulación, viéndose excluido de la normativa comunitaria.

III. FASES DE DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTES.

Existen numerosos criterios para ordenar la evolución de la política común de transportes ²³, pero si muchos de ellos parten de los antecedentes del derecho comunitario a través del Tratado de París o del documento Spaak, el criterio que voy a adoptar, si bien parte de

23. Así, ORTIZ BLANCO, L., y VAN HOUTTE, B., en su obra *Las normas de competencia comunitarias en el transporte*, distinguen tres fases que van de 1958 a 1973/4; 1973/4 a 1983/5, y 1983/5 a 1993. TAMAMES, M., por su parte, distingue, en su obra *La Comunidad Europea*, también tres etapas que van de 1958 a 1985; de 1985 al Acta Única; y a partir del Acta Única. IZQUIERDO BARTOLOMÉ, R., por su parte, en su obra *La Política de Transportes en la C.E.E.*, distingue como los demás tres fases que irían de 1958 a 1972; de 1973 a 1982, y de 1983 hasta hoy. Por último, CASCALES MORENO, F. J., en su estudio *La política común de transportes. Proceso histórico, realizaciones y situación actual*, distingue sólo dos fases, llegando la 1.ª de 1961 a 1985, y la 2.ª de 1985 a 1992.

unificar en uno, dos criterios de clasificación distintos, va a tener, en todo caso, como punto de partida el Tratado de Roma, y, por lo tanto, el año 1957.

Sígase el criterio que se siga, si algo está claro es la lentitud del proceso de desarrollo de la política común de transportes, sobre todo si la ponemos en comparación con el desarrollo de la política agraria o de comercio exterior.

De todos los criterios existentes nos vamos a aproximar en nuestro estudio a dos vías de estructurar el proceso de ordenación de la política común de transportes. El primer criterio es el establecido por Cascales Moreno, en virtud del cual distinguimos tres etapas: De 1957 a 1985; de 1986 a 1992, y de 1993 a nuestros días ²⁴.

El segundo criterio es el aportado por el profesor Izquierdo Bartolomé ²⁵, y permite distinguir tres fases: De 1957 a 1972; de 1973 a 1982, y de 1983 en adelante.

La unificación de ambos criterios en uno solo tiene su premisa en la posibilidad de subdividir en subfases las etapas en virtud de las cuales estructuraremos el proceso histórico de ordenación de la política común de transportes.

Partiendo del criterio expuesto, vemos las siguientes etapas:

Primera etapa: En esta etapa, que comprende de 1957 a 1985, es decir, desde el Tratado de Roma hasta la sentencia del T.J.C.E. de 22 de mayo de 1985, encontramos el acento puesto en la armonización y organización del mercado. Es un período, dentro del cual, siguiendo el criterio manifestado por el profesor Izquierdo Bartolomé, podríamos distinguir tres subfases:

a) *De 1957 a 1972*

Calificada como «de integración del mercado de transportes», comprende desde la entrada en vigor del Tratado de Roma, el 25 de marzo de 1957, hasta la Cumbre de París de octubre de 1972. Estamos ante una Comunidad de seis, marcada por el intento de crear un mercado común de transporte terrestre.

24. CASCALES MORENO, F. J., *La política Común de Transportes por Carretera: Proceso Histórico y Situación Actual*. www.telecotrans.es, p. 3.

25. IZQUIERDO BARTOLOME, R., *La política de transportes en la C.E.E*, Institut Català per al Desenvolupament del Transport, 1986, p. 32.

b) De 1973 a 1982.

En esta fase, en el seno de una Comunidad de nueve, se manifiestan los primeros intentos serios de alcanzar una política común de transportes que incida sobre todos los medios de transporte. Es una etapa en la que se empieza a utilizar términos como «interés comunitario» o «concepción global del sistema de transportes»

De este período destaca el Memorándum de 1973, que partiendo de la imposibilidad de aplicar ciertos principios fundamentales del Tratado a los distintos modos de transporte terrestre intentó fijar el cuadro de la política común a través de una concepción global del sistema de transportes ²⁶.

c) De 1983 a 1985

Si por algo puede destacar este período es por los esfuerzos realizados por la Comisión; esfuerzos que van a tener su reflejo, entre otras actuaciones, en:

- a) El programa de prioridades presentado para 1983.
- b) La Comunicación de 9 de febrero de 1983 (“Hacia una política común de los transportes terrestres”).
- c) El Memorándum de 15 de marzo de 1984, sobre el transporte aéreo.

Todos estos esfuerzos de la Comisión chocaban con una manifiesta pasividad por parte del Consejo, que no había llegado a establecer unos mecanismos mínimos para garantizar la libre prestación de servicios de transporte entre los Estados miembros. Esta pasividad es la que terminó desembocando en el recurso por omisión contra el Consejo, llevado a cabo por el Parlamento el 22 de enero de 1983, a tenor del artículo 75 del Tratado de Roma.

Fruto de este recurso es la sentencia dictada por el T.J.C.E. el 22 de mayo de 1985 ²⁷. El impulso que supuso la sentencia de 22 de mayo de 1985 desembocó en la adopción por parte del Consejo en noviembre de 1985, de un Programa de actuación que tenía entre sus áreas de desarrollo, la mejora de la seguridad de los transportes inte-

26. CASCALES MORENO, F. J., *La política común de transportes. Proceso histórico, realizaciones y situación actual*, noticias de la Unión Europea, CISS, n.º 109, febrero de 1994, p. 39.

27. Asunto 13/83.

rios y la organización del mercado de transportes terrestre, aéreo y marítimo.

Segunda etapa: Comprende desde 1986, año de entrada en vigor del Acta Única Europea, hasta 1992, año en el que entra en vigor el Tratado de Maastricht.

Posee especial relevancia la regulación sobre aspectos de naturaleza laboral o con una clara conexión con la misma, más aún teniendo en cuenta el posicionamiento definitivo alcanzado por los sectores del transporte marítimo y aéreo dentro de la política común de transportes.

Por hacer una escueta mención, destacan:

- Regulación sobre la ordenación del tiempo de trabajo:
Períodos mínimos de descanso; tiempo de trabajo y período de espera; trabajo nocturno; ritmo de trabajo; trabajo por turnos; ...
- *Regulación relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías y viajeros:*
Requisitos de honorabilidad, capacidad financiera y competencia profesional; reconocimiento de diplomas; ...
- *Regulación sobre la formación profesional para el sector del transporte:*
Exigencias sobre los niveles mínimos de formación.
- *Regulación sobre prevención, seguridad y salud en el transporte de pasajeros y mercancías:*

Transporte de mercancías peligrosas; asistencia sanitaria...

Tercera etapa: Comprende desde 1993, año del dictamen del Comité Económico y Social en valoración del Libro Blanco sobre «el desarrollo futuro de la política común de transportes (XII-1992) hasta la actualidad.

Partiendo de la consecución, dentro de la segunda etapa, del objetivo de aseguramiento del principio de libre prestación de servicios, la Comisión ha intentado abrir nuevas vías hacia las que dirigir la política común de transportes. De ellas se desprenden los siguientes documentos:

- 1.º Libro Blanco sobre «los sectores y actividades excluidas de la directiva sobre el tiempo de trabajo».
- 2.º Libro Blanco sobre «estrategia gradual para un marco común de tarificación de las infraestructuras de transportes de la Unión Europea».
- 3.º Libro Verde sobre «una tarificación equitativa y eficaz del transporte».
- 4.º Libro Verde sobre «una red para los ciudadanos»²⁸.

Al margen de estas nuevas vías de regulación, el hito más importante que puede llegar a caracterizar esta etapa es el reto ante el que se ha enfrentado la política común de transportes con ocasión de los recientes procesos de ampliación de la Unión.

La obligatoria asunción del acervo comunitario, así como la necesaria mejora de las infraestructuras por parte de los nuevos socios, lleva a la aplicación de programas de aproximación, que poniendo en primer plano la necesaria creación de Redes Transeuropeas en los países aspirantes da también relevancia a otros aspectos de la política común de transportes, como es el caso de los aspectos sociales, de seguridad y de medio ambiente.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- PÉREZ DE FRANCISCO, E., «La política común de transportes en la Comunidad Europea», Universidad de Castilla La Mancha, Toledo 1996.
- ORTIZ BLANCO, L., y VAN HOUTE, B., *Las normas de competencia comunitarias en el transporte*, Cuadernos de Estudios Europeos. CIVITAS, 1996.
- DE FERRON, O., *Le problème des transports et le marché commun. Études d'histoire économique, politique et sociale*, Libraire Droz, Genève 1965.
- CASCALES MORENO, F. J., *La política Común de Transportes por Carretera: Proceso Histórico y Situación Actual*. www.telecotrans.es
- MOLINA DEL POZO, C., *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 2.ª ed., Madrid 1990.
- CARTOU, L., *Communautés Européennes*, Huitième édition. Précis Dalloz, París 1986.
- CASCALES MORENO, F. J., *La política común del transporte ferroviario*, noticias de la Unión Europea. CISS PRAXIS profesional, n.º 185, junio de 2000.
- GRABITZ, H., *Comentar zur Europäischen Union*, Munich 1996.
- LEMOINE, M., *Marché commun européen el transport aérien*, Interavia 1957.

28. Con fines de fomento del transporte público.

- IGLESIAS VAZQUEZ, M.^a, «Política Común del Transporte Aéreo», Relaciones Exteriores, Monografía, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense Facultad de Derecho, Madrid 2000.
- IZQUIERDO BARTOLOMÉ, R., *La política de transportes en la C.E.E.*, Institut Català per al Desenvolupament del Transport, 1986.
- CASCALES MORENO, F. J., *La política común de transportes. Proceso histórico, realizaciones y situación actual*, Noticias de la Unión Europea, CISS n.º 109 febrero de 1994.