

LA APLICACION EN ESPAÑA DE LA POLITICA COMUNITARIA DE TRANSPORTES

Por M.^a ANGELES GUZMAN GOMEZ

Sumario: INTRODUCCIÓN: 1. TRANSPORTES TERRESTRES: Aplicación de las normas de la competencia. Ayudas del Estado. Obligaciones de Servicio Público. No discriminación en precios y tarifas del transporte. Infraestructuras. Procedimiento de Consulta. 1.1 *Transporte por ferrocarril.* 1.2 *Transporte por carretera:* Liberalización. Uniformación de autorizaciones. Contingente Comunitario. Acceso a la profesión de transportista. Armonización de la legislación Social. - 2. TRANSPORTE MARÍTIMO: Procedimiento de Consulta. Actividades de las Flotas de Terceros Países. Seguridad Marítima. Posición Comunitaria respecto al Código de Conducta de las Conferencias Marítimas.— 3. TRANSPORTE AÉREO: Procedimiento de Consulta. Protección del medio ambiente. Cooperación en caso de accidentes. Servicios Aéreos interregionales.— PERSPECTIVAS.— CONSIDERACIONES FINALES.

Introducción

El objetivo de este artículo es diseñar las grandes líneas normativas e institucionales de la respuesta española requerida por la adhesión a las Comunidades Europeas en el ámbito de los transportes.

Se ha concebido a modo de esquemática guía práctica de las adaptaciones normativas, organizativas e institucionales que se derivan de la adhesión y de las condiciones en que se producirá ésta, como resultado de las negociaciones, provisionalmente concluidas, del Capítulo Transportes. En consecuencia, se margina toda evaluación trascendente de la política comunitaria de transportes, de lo que debería de haber sido, de lo que ha pretendido ser y se ha malogrado, de lo acertado y sistemático o desafort-

tunado e incongruente de sus acciones, etc. En definitiva, se analiza la política comunitaria de transportes, únicamente en aquello que requiere, de los diferentes sujetos que intervienen en esta actividad en España, una respuesta de adaptación inmediata a su nueva situación de Estado miembro de las Comunidades Europeas.

Es manifiesta la limitación que tiene este enfoque pragmático de la cuestión, resultado de un análisis comparado de la normativa comunitaria y del marco normativo y organizativo español en esta materia, pero no es fácil disponer de los datos ni de los medios necesarios para la elaboración de un modelo de respuesta global del sistema de transportes español, incluidos los componentes socio-económicos y los criterios de racionalidad, que oriente el ajuste de las conductas a seguir por los distintos agentes que concurren en el sector, aunque, en diversos foros y desde diferentes puntos de vista, se han enunciado muchos de sus hilos conductores.

También se prescinde de toda explicación y justificación del proceso mismo de la adaptación y de los mecanismos correspondientes a las diferentes formas de adopción de decisiones en las Comunidades Europeas, determinantes de la naturaleza y rango de sus actos, porque ello es objeto de otros artículos de esta publicación.

No se dedica especial atención a los actos normativos de la CECA, en el campo de los transportes, porque se refieren, o bien a la publicación de baremos, precios y tarifas de los transportes de carbón y acero, de acuerdo con lo previsto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, artículo 70, o bien son acuerdos de los representantes de los gobiernos relativos al establecimiento de tarifas directas internacionales ferroviarias y todos ellos no tendrán más que una incidencia procedimental no innovadora y relativamente sencilla.

Por otra parte, de los actos normativos de la CEE, han sido excluidos de este artículo los que se refieren al transporte por vía navegable, porque, teniendo en cuenta que los escasos tramos fluviales navegables españoles no se comunican con ninguna otra vía navegable comunitaria, esta normativa no tendrá una repercusión significativa.

Queda por hacer una última precisión que acote la extensión de este artículo: Se ha elaborado sobre la instantánea de la situación española y comunitaria a 30 de julio de 1984, y, sin embargo, tanto la actividad normativa de la CEE como la española, en este sector, se hallan inmersas en un proceso de intensa reactivación.

En la CEE, uno de los factores desencadenantes del proceso ha sido la interposición, el 22 de enero de 1983, por el Parlamento Europeo, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de un recurso de carencia contra el Consejo, al que han seguido declaraciones del Consejo Europeo, en las cumbres de Bruselas, Stuttgart y Fontainebleau, instando al Consejo a acelerar sus trabajos para el desarrollo de una Política Común de Transportes como elemento básico para la construcción de un mercado común. En esta misma línea, la Comisión ha elaborado sendos documentos sobre la política común de transportes terrestres (1) y aéreos (2), acompañados de programas de trabajo y está a punto de terminar un memorándum sobre transporte marítimo.

España, por su parte, está comprometida en la organización de un sistema de transportes sobre las nuevas bases constitucionales y más adecuado a las necesidades sociales y económicas de hoy. En este sentido, tienen especial importancia la proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Minoría Catalana, relativa al Transporte de Mercancías por Carretera (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* núm. 157.I de 3 de noviembre de 1981), el Proyecto de Ley sobre Inspección, Control y Régimen Sancionador de los Transportes Mecánicos por Carretera, actualmente en fase de tramitación parlamentaria, el borrador de anteproyecto de Ley de Ordenación de la Marina Mercante y el borrador de anteproyecto de Ley de Ordenación del Transporte por Carretera que ha elaborado el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, ahora en fase de consulta con los interesados.

Tener presente este doble replanteamiento normativo y seguir de cerca su dinámica, ante su eventual sincronía con la adhesión efectiva de España a las Comunidades Europeas, puede ser de vital importancia si lo que se pretende, en última instancia, es el adecuado desarrollo del sector en el marco de la integración.

1. Transportes terrestres

En los primeros años de desarrollo de la CEE, el Consejo adoptó una serie de actos normativos orientados a establecer las grandes líneas que

(1) «Hacia una Política Común de Transportes. Los Transportes Terrestres». Comunicación de la Comisión al Consejo de 11 de febrero de 1983. DOCE, C 154 de 13-6-83.

(2) Aviación Civil. Memorándum núm.2. «Progreso de los trabajos con vista al desarrollo de una Política Común de Transporte Aéreo». COM (84) 72 final de 15-3-84.

servirían de marco para la aplicación de las normas generales contenidas en el Tratado, fundamentalmente las referentes a la libre competencia y los criterios de las intervenciones del Estado, a los transportes de superficie —carretera, ferrocarril y vía navegable— teniendo en cuenta sus peculiaridades, reconocidas por el artículo 75 del mismo Tratado. Estas normas serían posteriormente complementadas con otras específicamente dirigidas a cada modo de transporte, con vistas a la progresiva integración comunitaria del sector.

Aplicación de las normas de la competencia

Los transportes terrestres quedaron excluidos del primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado y fue en 1968, mediante un reglamento (3), cuando el Consejo definió las normas de competencia aplicables a las empresas en estos modos de transporte.

El citado Reglamento prohíbe, en principio, y declara incompatibles con el mercado común los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas entre empresas o asociaciones de empresas de transporte o auxiliares del transporte que afecten, y esto es muy significativo, al comercio entre los Estados miembros y que impidan, restrinjan o falseen la libre competencia en el mercado común. Se prohíbe también la explotación abusiva, por una o varias empresas, de una posición dominante en el mercado.

Considerando los aspectos especiales de los transportes, no aplica esta prohibición a los acuerdos técnicos y exime de ella a determinadas agrupaciones de pequeñas y medianas empresas. Por otra parte, puede ser declarada inaplicable la prohibición de los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas que contribuyen a mejorar la calidad de los servicios, estabilizar el mercado, aumentar la productividad y promover el progreso técnico y económico.

Los Estados no podrán adoptar ni mantener ninguna medida contraria a este Reglamento en lo que se refiere a las empresas públicas o a las empresas a las que les ha concedido derechos especiales y exclusivos. Las empresas que están encargadas de la gestión de servicios de interés general están sometidas también a las previsiones del Reglamento siempre que ello no afecte, ni de derecho ni de hecho, al cumplimiento de los fines que les han sido encomendados.

Es la Comisión quien inicia el procedimiento de infracción, de oficio,

(3) Reglamento del Consejo 1017/68/CEE, DOCE, L 175 de 23-7-68.

o por denuncia de un Estado miembro o persona física o moral legitimada. La forma y alcance de las denuncias y solicitudes de quienes están facultados para hacerlo, así como las garantías de publicidad, audiencia y seguridad jurídica con respecto al procedimiento, se regulan en reglamentos posteriores (4). El Reglamento atribuye a la Comisión, en exclusiva, la competencia de declarar inaplicable una prohibición o de imponer obligaciones, sanciones o multas coercitivas para cumplimiento de sus previsiones, y es el Tribunal de justicia el competente de plena jurisdicción para pronunciarse sobre los recursos contra estas multas.

Por último, un Reglamento comunitario de 1974 (5) establece los plazos y modalidades de prescripción de las acciones de la Comisión en este campo.

Hay que hacer algunas observaciones en cuanto a la incidencia de estos reglamentos en la normativa española: En primer lugar, no afecta en nada a los criterios aplicados por los Estados para la ordenación y coordinación de los Transportes, por lo que, en principio, son mantenibles los regímenes de concesión del transporte regular, la limitación de la oferta vía autorizaciones y los derechos especiales reconocidos a RENFE, en caso de servicios coincidentes por carretera, por la legislación básica española. Bien es cierto que la Comisión puede entender que estos criterios y prácticas son contrarios al interés comunitario y, en este caso, dirigir una directiva o una decisión correctora, pero otros Estados miembros mantienen medidas proteccionistas de sus ferrocarriles y no se ha producido, por esta vía, ninguna acción de la Comisión.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que es directamente ante la Comisión y, eventualmente, ante el Tribunal de Justicia donde se defienden los legítimos intereses en la materia. Por esto, sea cual sea el alcance y la articulación de la defensa de la competencia en España, sus autoridades sólo serán competentes residualmente hasta tanto no actúa la Comisión. Completando esta observación, hay que decir que los Estados tienen un papel muy destacado de colaboradores con la Comisión, tanto en recogida de datos como en verificaciones y formulación de observaciones, por lo que habrá que disponer una organización administrativa adecuada. Cada Estado miembro designa dos funcionarios para el Comité Consultivo en esta materia, previsto por el Reglamento.

Una última observación versa sobre la forma y procedimiento de ac-

(4) Reglamento de la Comisión 1629/69 y Reglamento de la Comisión 1630/69. DOCE, L 209 de 21-8-69.

(5) Reglamento del Consejo 2988/74/CEE. DOCE, L 319 de 29-11-74.

tuación de los legítimos interesados facultados para promover un proceso de infracción, que es mucho menos restringido y rígido que las previsiones de la Ley de Procedimiento Administrativo en cuanto a pruebas de legitimación y representación.

Ayudas del Estado

El 13 de mayo de 1965 el Consejo adoptó una Decisión (6) relativa a la armonización y aproximación de las disposiciones de los Estados que pueden incidir en la competencia intermodal e intramodal comunitaria, fundamentalmente las de carácter fiscal, las sociales y las que regulan las intervenciones de los Estados.

Esta Decisión constituye un auténtico programa de acción comunitaria que se ha traducido, posteriormente, en el ámbito de las disposiciones fiscales, en la fijación (7) de la cantidad mínima de carburante contenida en los depósitos de los vehículos industriales admitida en franquicia. En la actualidad, esta cantidad es de 200 litros, la capacidad de un depósito normal, y su aplicación en España no representa ninguna dificultad. Tampoco la representará el que se haya suprimido en el ámbito de la CEE la doble imposición sobre los vehículos industriales, aunque ahora sea función en España de los acuerdos bilaterales, en régimen de reciprocidad.

Otro ámbito objeto de armonización comunitaria ha sido la legislación social, que se ha traducido en limitación de los tiempos de conducción y descanso en el transporte por carretera, por lo que se analizará posteriormente.

En lo que se refiere a las ayudas de los Estados, declaradas en principio compatibles con el Tratado, artículo 77, si corresponden a medidas de coordinación de los transportes o a compensaciones por imposición de obligaciones de servicio público, la normativa comunitaria armonizadora (8) precisa los casos y condiciones en que se podrán conceder ayudas específicas a la actividad del sector, siempre que no hayan sido contempladas ya, particularmente, por otra normativa comunitaria.

En general, los criterios de concesión de estas ayudas a los transportes

(6) Decisión del Consejo 65/271/CEE, DOCE, 88/1500 de 24-5-65.

(7) Directiva del Consejo 68/297/CEE, modificada por la Directiva 83/127/CEE, DOCE, L 91 de 9-4-83.

(8) Reglamento del Consejo 1107/70/CEE, DOCE, L 130 de 15-6-70 modificado por el Reglamento 1473/75/CEE, DOCE, L 152 de 12-6-75 y por el Reglamento 1658/82/CEE, DOCE, L 184 de 29-6-82.

terrestres, independientemente de las previsiones de los artículos 92 a 94 del Tratado, son:

- a) que respondan a un plan de saneamiento y reestructuración para mejor adaptarse al mercado y, por lo tanto, sean concedidas temporalmente y con carácter extraordinario.
- b) que tenga por finalidad la investigación y el desarrollo de nuevas técnicas de transporte, pero no en fase de explotación comercial. En este marco genérico caben las ayudas temporales concedidas para el desarrollo del transporte combinado, siempre que se refieran a inversiones en infraestructura y en equipamiento fijo y móvil necesario para el transbordo,
- c) que se concedan a empresas que tengan a su cargo los gastos correspondientes a las infraestructuras que utilizan, en tanto que otras empresas no los soportan, y por un montante calculado en relación con estos costes infraestructurales, y
- d) que se concedan como compensación de cargas de servicio público no contemplada en otra normativa.

Se crea un Comité Consultivo de Ayudas concedidas a los transportes terrestres que asista a la Comisión, quien examina permanentemente los regímenes de ayudas y decide sobre su compatibilidad con el mercado común.

La aplicación por España de esta normativa comunitaria implica, en lo que se refiere a las ayudas y recursos estatales asignados a los ferrocarriles, distintos de los contemplados en la normativa comunitaria bajo otros epígrafes que serán analizados posteriormente en el apartado correspondiente, que pueden ser compatibles con el mercado común algunas de las asignadas al ferrocarril por la legislación básica de Coordinación de los Transportes mecánicos por carretera o de las previstas en el Estatuto de RENFE y de las derivadas de los Planes de Renfe o de los contratos-programa Renfe-Estado, y, por otra parte, se abren posibilidades conceptuales nuevas de ayudas a los ferrocarriles españoles, tales como los costes de infraestructura o la sustitución de algunas cargas, antes impuestas, por acuerdos entre los ferrocarriles y las autoridades nacionales, regionales o locales. En lo que se refiere a los transportes por carretera, serían compatibles con la Comunidad las ayudas crediticias que se conceden para la modernización de las flotas de vehículos y mejora de la capacidad. En lo que se refiere al transporte combinado ferrocarril-carretera, parece que, conceptualmente, no cabe aquí la concesión de eventuales

ayudas a RENFE para material rodante apto para el transporte de semi-remolques.

Las ayudas a los ferrocarriles tienen un procedimiento de comunicación a la Comisión simplificado, pero habrá de ser tenido en cuenta para la doble información, al principio y al final de cada año, a la Comisión. Por otra parte, las previsiones del artículo 93 del Tratado constitutivo de la CEE exigen de las autoridades españolas competentes un sistema de análisis conjunto permanente de los regímenes de ayudas en vigor y sus modificaciones.

Obligaciones de Servicio Público

La acción comunitaria armonizadora de las condiciones que pueden incidir en la libre competencia de los transportes terrestres, se completa con un reglamento (9) sobre la acción de los Estados en materia de obligaciones de servicio público.

La definición de obligación de servicio público, a los efectos de aplicación de este reglamento, es muy amplia: «Toda obligación de explotar, de transportar o tarifaria que la empresa no asumiría, o no lo haría en la misma medida o en las mismas condiciones, si tuviera en cuenta su propio interés comercial».

En principio estas obligaciones de servicio público deben ser suprimidas (excepto las de precios y condiciones de transporte de uno o varios grupos sociales particulares), pero si el Estado decide mantenerlas, en interés público, el Estado está obligado a compensarlas. El cálculo de los montantes se efectúa según métodos fijados en el Reglamento. Las empresas afectadas por desventajas económicas derivadas de las obligaciones de servicio público impuestas por los Estados pueden solicitar su supresión parcial o total según los procedimientos previstos en el Reglamento. La Comisión y, eventualmente los Estados, si resultan afectados, deben de ser consultados sobre la aplicación del reglamento y aquélla emitirá dictamen.

Para precisar la incidencia de la aplicación de este reglamento en España, hay que empezar por decir que es aplicable a las empresas nacionales de ferrocarriles por un lado, y que quedan excluidas las empresas de transporte por carretera que efectúen principalmente transportes de carácter local o regional, por el otro.

(9) Reglamento del Consejo 1191/69/CEE, DOCE, L 156 de 28-6-69.

Este reglamento exige de cada Estado mucha instrumentación interna puesto que es necesario definir las autoridades competentes ante las que las empresas presentarán sus solicitudes, los métodos, criterios y órganos que efectuarán el examen de esas solicitudes, las instancias ante las que las empresas pueden recurrir en defensa de sus intereses frente a las decisiones de los Estados, garantías de su publicidad, etc.

Por último, en lo que se refiere a las eventuales solicitudes de supresión total o parcial de estas obligaciones por parte de empresas españolas, en el primer año a partir de la adhesión, su derecho a compensación, si corresponde, nacerá un año después de la fecha de la adhesión, puesto que las compensaciones han de ser incluidas en los Presupuestos Generales del Estado.

No discriminación en precios y tarifas del transporte

La prohibición de ejercer ninguna discriminación por razones de nacionalidad, establecida, con carácter general en el artículo 7.º del Tratado, se formula concretamente en el artículo 79 para las discriminaciones en materia de precios y condiciones de los transportes de mercancías, en razón del país de origen o de destino.

En cumplimiento del artículo 79.3, el Consejo adoptó un reglamento (10) aplicable a los transportes intracomunitarios de mercancías, excluidos productos CECA. Son los Estados miembros los responsables del control del cumplimiento por sus transportistas de lo previsto en el Tratado con respecto a los transportes con origen o destino en su país. Sin embargo, es la Comisión quien actúa, nunca penalmente, contra los transgresores. El Tribunal de Justicia es el competente de plena jurisdicción sobre las sanciones aplicadas por la Comisión.

La aplicación de este reglamento no implica ninguna dificultad, únicamente hay que prever la comunicación a la Comisión de las tarifas en vigor en España en el momento de la adhesión, así como los acuerdos existentes en esta materia.

En materia de precios de los transportes de mercancías entre Estados miembros, la Comunidad ha adoptado sendos reglamentos (11), con respecto a su formación para la carretera y para el ferrocarril. El sistema previsto para el transporte por carretera es muy flexible y opcional entre

(10) Reglamento del Consejo núm. 11 de 27 de junio de 1960, D.O. núm. 52 de 18-6-60.

(11) Decisión 82/529/CEE, DOCE, L 234 de 9-8-82. Reglamento del Consejo 3568/83/CEE, DOCE, L 359 de 22-12-83.

tarifas de referencia y tarifas obligatorias a horquilla. La práctica actual de tarifas internacionales en España es más próxima a las tarifas de referencia. En todo caso, habrá que desarrollar las medidas legales reglamentarias y administrativas requeridas por el Reglamento, especialmente la información y la cooperación entre los Estados y la Comisión, la designación de organizaciones profesionales que intervienen, la publicidad, el control, y las sanciones si correspondiesen. Sería conveniente tener presente que la información que los Estados han de facilitar a la Comisión, para que elabore los correspondientes informes, tiene que ser elaborada con suficiente detalle sobre número de transportes, tonelajes, origen y destino de los tráficos, contratos de transporte particulares, precios medios, evolución de precios, etc., y esto representa un buen ajuste administrativo, tanto si se opta por el sistema de tarifa obligatoria como si se opta por la tarifa de referencia, que ha sido la elegida por los nuevos Estados miembros.

Infraestructura

La CEE ha adoptado una serie de medidas referentes a las infraestructuras de los transportes terrestres (12), que pueden ser calificadas de instrumentales, con el fin de actuar en este campo como factor de integración del mercado de transportes y motor de una política común. Así, ha creado un sistema de consulta entre los Estados y la Comisión sobre los programas nacionales de infraestructura del transporte y un Comité de Infraestructuras que apoya a la Comisión. También ha llevado a cabo una investigación, con metodología común, sobre los costes de infraestructuras de los Estados con vistas a una tarificación comunitaria del uso de las infraestructuras y ha establecido una contabilidad permanente, según un esquema uniforme, de los gastos de infraestructuras.

La aplicación en España de estos reglamentos y decisiones comunitarias implicará reordenaciones administrativas para adecuar los actuales sistemas estadísticos y contables a la metodología comunitaria, así como los organismos competentes para el recabamiento de datos, en lo que se

(12) Decisión del Consejo 78/174/CEE. DOCE. L 54 de 25-2-78. Decisión del Consejo 64/389/CEE. DOCE. L 102 de 29-6-64. Decisión del Consejo 65/270/CEE. DOCE. L 88 de 24-5-65, modificada por la Decisión 70/108/CEE. DOCE. L 23 de 20-1-70.

Reglamento del Consejo 1108/70/CEE. DOCE. L 130 de 15-6-70.

Reglamento del Consejo 1384/79/CEE. DOCE. L 167 de 5-7-79.

Reglamento de la Comisión 2598/70/CEE. DOCE. L 278 de 23-12-70, modificado por el Reglamento 2116/78/CEE. DOCE. L 246 de 8-9-78.

refiere a las infraestructuras del transporte por carretera. Por otra parte, conviene tener presente que la CEE ha iniciado acciones concretas de contribución financiera limitada a proyectos infraestructurales de interés comunitario (13) según determinados criterios, y que algunos de los proyectos españoles podrían beneficiarse.

Procedimiento de Consulta

El panorama sobre la normativa comunitaria referente a los transportes terrestres se completa con el análisis del procedimiento de examen y consulta previa establecido por la CEE (14), sobre las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas que proyecten los Estados, sobre materias que puedan interferir con la acción comunitaria en el marco de una política común y, especialmente, en el desarrollo del transporte internacional comunitario.

Será necesario introducir este paso procedimental preceptivo en la elaboración de las disposiciones españolas. La Comisión emite un dictamen y puede recabar consultas de otros Estados miembros y con el Estado interesado. La operatividad de este sistema se ha incrementado últimamente (15) y ha permitido una mayor permeabilidad de los Estados hacia la política común de transportes.

1.1. TRANSPORTE POR FERROCARRIL

El conjunto de los, relativamente, escasos actos normativos comunitarios en materia de transportes por ferrocarril se han concretado en torno a dos conceptos-guía: la armonización de las normas que regulan sus relaciones financieras con los Estados y el saneamiento de las empresas ferroviarias con el fin de avanzar hacia la gestión comercial y el equilibrio financiero de los ferrocarriles y hacia la libre competencia entre los modos en el seno de la CEE.

En este sentido, el Consejo adoptó un Reglamento (16) por el que se normalizan, según criterios comunes, las cuentas de las empresas naciona-

(13) Reglamento del Consejo 3600/82/CEE, DOCE, L 376 de 31-12-82. Reglamento del Consejo 1889/84/CEE, DOCE, L 177 de 4-7-84.

(14) Decisión del Consejo de 21-3-62, DOCE, L 23 de 3-4-62, modificada por la Decisión 73/402/CEE, DOCE, L 347 de 17-12-73.

(15) A título de ejemplo, Dictamen de la Comisión 82/864/CEE, DOCE, L 361 de 22-12-82, dirigido a Francia, sobre la Ley de Orientación de los Transportes Interiores, o Dictamen de la Comisión 84/135/CEE, DOCE, L 70 de 13-3-84 sobre un decreto de aplicación de esa misma Ley.

(16) Reglamento del Consejo 1192/69/CEE, DOCE, L 156 de 28-6-69.

les de ferrocarriles, es decir, se determina la situación en que se encontrarían si los Estados no intervinieran específicamente en estas empresas. Este Reglamento clarifica las relaciones Estado-ferrocarril y completa los reglamentos relativos a ayudas del Estado y compensación de las obligaciones de servicio público en los transportes terrestres, que se han analizado anteriormente. De esta normalización de cuentas se derivarán compensaciones financieras de los Estados correspondientes a las partidas no imputables a una gestión empresarial y que son calculadas según métodos comunes. Las compensaciones se reflejarán, en anexo, en el balance anual de la empresa, bien en las cuentas de explotación o en las cuentas de pérdidas y ganancias. Los Estados garantizarán que las empresas, frente a sus deudas, pueden defender suficientemente sus intereses.

Por otra parte, con vistas a su saneamiento, una decisión del Consejo (17) establece que las empresas nacionales de ferrocarriles tengan autonomía suficiente de dirección, gestión, administración y control administrativo, económico y contable interno, con contabilidad separada, en el marco, claro está, de la política general del Estado y cumpliendo las obligaciones de servicio público que les hayan sido encomendadas. Para ello, las empresas propondrán un programa plurianual de acciones, inversiones y financiación que será adoptado conjuntamente por la empresa y el Estado quien vigilará para su cumplimiento. En este programa se incluirán también los conceptos y las modalidades de financiación del Estado.

La aplicación a RENFE de esta normativa comunitaria no requiere grandes modificaciones de la normativa básica española. Las Leyes y Reglamento de Ordenación y Coordinación de los transportes mecánicos por carretera, el Estatuto de RENFE (Decreto de 23 de julio de 1964), la Ley General Presupuestaria y, más recientemente, los Contratos-programa Estado-Renfe (el último en vigor hasta el 31 de diciembre de 1986) dan cabida a la autonomía suficiente de RENFE para cumplir un programa de compromisos de reestructuración y saneamiento financiero con vistas a la mejora de su productividad, se recogen las relaciones financieras Estado-RENFE, con reducción de las aportaciones totales del Estado y explícita adecuación a la normativa comunitaria en materia de ayudas, compensaciones de obligaciones de servicio público y normalización de cuentas.

El sistema de normalización de cuentas utilizado por RENFE, así

(17) Decisión del Consejo 75/327/CEE. DOCE. L 152 de 12-6-75.

como su esquema de contabilidad y balance (18) no son estrictamente idénticos en su precisión conceptual y técnica, pero las adaptaciones requeridas no son sustanciales. Tampoco requiere adaptación esencial el sistema de RENFE de cálculo de costes, basado en la metodología de la Unión Internacional de Ferrocarriles, para recoger las previsiones instrumentales comunitarias (19) en la materia, ni para la elaboración de las estadísticas regionales (20). El resto de los actos comunitarios en materia de ferrocarriles son declarativos, en orden a mejorar sus prestaciones internacionales mediante la cooperación entre administraciones ferroviarias.

1.2. TRANSPORTE POR CARRETERA

La normativa comunitaria específicamente referida al transporte por carretera se ha desarrollado en torno al acceso al mercado intracomunitario y a la armonización de la legislación social de los Estados como uno de los factores que pueden incidir en la libre competencia de los transportes. Para la progresiva integración del mercado, la CEE ha utilizado cuatro instrumentos: la liberalización de la prestación de determinados transportes internacionales intracomunitarios, la uniformación y simplificación del procedimiento de autorizaciones y documentos de control de los transportes internacionales, el establecimiento de un contingente comunitario y la coordinación de las normas que regulan el acceso a la profesión de transportista.

Liberalización

La CEE ha liberalizado de todo régimen de contingentación y/o de autorización, únicamente, determinados transportes internacionales intracomunitarios (21), fundamentalmente los fronterizos, los de mercancías que tienen escasa importancia económica en los intercambios comerciales, los de viajeros ocasionales o estacionales y vinculados a otros servicios de naturaleza turística y los que se realizan con vehículos de poca capacidad o implican una innovación de las técnicas de transporte.

(18) Reglamento del Consejo 2830/77/CEE, DOCE, L 334 de 24-12-77, sobre medidas necesarias para hacer comparables la contabilidad y las cuentas anuales de las empresas ferroviarias.

(19) Reglamento del Consejo 2183/78, DOCE, L 258 de 21-9-78, sobre fijación de principios uniformes para el cálculo de los costes de las empresas de ferrocarril.

(20) Directiva del Consejo 80/1177/CEE, DOCE, L 350 de 23-12-80.

(21) Primera Directiva del Consejo de 23 de julio de 1962, DOCE, 70/2.0005 de 6-8-1962. Sucesivas modificaciones, la última vez, Directiva 82/50/CEE, DOCE, L 27 de 4-2-82. Reglamento del Consejo 117/66/CEE, DOCE, 147/2688 de 9-8-66.

España ha liberalizado muchos de estos transportes en cumplimiento, en régimen de reciprocidad, de las correspondientes resoluciones de la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, pero conviene analizar los casos que implican alguna innovación significativa.

a) En la liberalización de todo régimen de contingentación y de autorización de los transportes fronterizos, y en la liberalización del régimen de contingentación, pero sometibles a autorización, de los transportes provenientes de un Estado miembro con destino a zona fronteriza de otro Estado miembro limítrofe, cuando no existe frontera terrestre común entre ellos (22), la zona fronteriza objeto de liberalización se cuenta a partir del punto en que el vehículo industrial, es desembarcado de un medio de transporte marítimo especialmente construido y apto para el transporte de vehículos industriales, explotado en línea regular. Esta consideración comunitaria de la utilización de un ferry como equivalente a la línea fronteriza terrestre resolvió la liberalización de los transportes fronterizos entre los nuevos miembros insulares y algunos de los Estados del Continente. Esto significará que las zonas fronterizas españolas pueden ser más amplias que las habitualmente consideradas con Francia y Portugal, al aparecer posibles zonas fronterizas en el transporte con Gran Bretaña.

b) La CEE ha liberalizado también de todo régimen de contingentación y autorización los transportes de mercancías por cuenta propia (23). Los requisitos exigidos se conforman con la tipología de transporte privado de mercancías para servicio propio y para servicio particular complementario contenidos en el Reglamento de Ordenación de los Transportes Mecánicos por carretera. Para una correcta aplicación de esta Directiva, adecuada a los fines que se pretenden, sería conveniente desarrollar un sistema de inspección y control suficiente para evitar que bajo este concepto se deslizara una eventual competencia desleal con respecto al transporte profesional.

c) En lo que se refiere a la liberalización de todo régimen de contingentación y autorización de los tramos terminales por carretera de los transportes combinados ferrocarril-carretera internacionales de mercancías (24), España ha concluido el pasado 6 de julio de 1983 un acuerdo con la CEE por el que se aplicará esta normativa comunitaria, excepción

(22) Directiva del Consejo 72/426/CEE, DOCE, L 291 de 28-12-72.

(23) Directiva del Consejo 80/49/CEE, DOCE, L 18 de 24-1-80.

(24) Directiva del Consejo 75/130/CEE, DOCE, L 48 de 22-2-75. Sucesivas modificaciones, la última vez, Directiva 82/603/CEE, DOCE, L 247 de 23-8-82.

hecha de los transportes terminales de los semirremolques, cuya liberalización se produciría, a más tardar, el 1 de julio de 1985. Este Acuerdo está a punto de ser ratificado por España por lo que su puesta en vigor se producirá en breve. La reserva temporal con respecto a los semirremolques, en caso de ser operativa, quedaría automáticamente sustituida por el Acta de Adhesión.

d) Por lo que respecta al transporte discrecional de viajeros (25), en España está regulado por el Acuerdo relativo a los Servicios Discrecionales Internacionales de Viajeros por Carretera efectuados con Autocares o Autobuses (ASOR), firmado en Dublín, en el marco multilateral de la CEMT, el 26 de mayo de 1982 y ratificado el 27 de diciembre de 1983 («BOE» núm. 44 de 21 de febrero de 1984), por el que quedan liberalizados, de autorización, con la reserva de los servicios de entrada en vacío, siempre que los viajeros hayan sido conducidos anteriormente por el mismo transportista, con la entrada en carga y el regreso en vacío, para ser tomados nuevamente y transportados al territorio de origen (art. 5.2b).

Este Acuerdo entró en vigor el 1 de marzo de 1984, pero será automáticamente sustituido para España por el Acta de Adhesión.

Uniformación de autorizaciones

Para facilitar el acceso al transporte internacional en el ámbito comunitario, la CEE ha adoptado una serie de actos normativos por los que se simplifican los trámites de otorgamiento de autorizaciones y se establecen modelos comunes de éstos y otros documentos de control (26). Todas estas normas comunitarias que versan sobre algunos transportes de mercancías y sobre los transportes de viajeros discrecionales, en servicios lanzadera, regulares y regulares especializados, requieren adaptaciones organizativas de la administración española, pero no de gran alcance puesto que el grueso de la documentación comunitaria responde a los modelos utilizados en cumplimiento de los acuerdos bilaterales.

(25) Reglamento del Consejo 117/66/CEE, DOCE, L 147 de 9-8-66. Decisión del Consejo 82/505/CEE, DOCE, L 230 de 5-8-82. Reglamento 56/83/CEE, DOCE, L 10 de 13-1-83.

(26) Directiva del Consejo 83/572/CEE, DOCE, L 332 de 28-11-83. Reglamento de la Comisión 1016/68/CEE, DOCE, L 173 de 22-7-68. Reglamento del Consejo 516/72/CEE, DOCE, L 67 de 20-3-72. Sucesivas modificaciones, la última vez, Reglamento 2778/78/CEE, DOCE, L 333 de 30-11-78. Reglamento del Consejo 517/72/CEE, DOCE, L 67 de 20-3-72. Sucesivas modificaciones, la última vez, Reglamento 1301/78, DOCE, L 158 de 16-6-78. Reglamento de la Comisión 1172/72, DOCE, L 134 de 12-6-72, modificada por el Reglamento 2778/72/CEE, DOCE, L 292 de 29-12-72.

Contingente comunitario

La creación de un contingente comunitario (27) es otro paso en la ampliación del mercado común de transportes. Con una autorización comunitaria se pueden realizar transportes internacionales de mercancías, antes sujetas a las contingencias bilaterales negociadas en las comisiones mixtas, entre los Estados miembros en todas las relaciones de tráfico, incluso las triangulares, sin tener que transitar por el país de matrícula del vehículo, excepto el transporte nacional de otro Estado miembro. Estas autorizaciones anuales pueden ser transformadas en autorizaciones de corta duración.

El otorgamiento de las autorizaciones que correspondan a España compete a sus autoridades quienes deben facilitar información semestral a la Comisión sobre su desarrollo, así como ejercer determinadas medidas de control y sanción. Todo este desarrollo interno de ejecución tendrá que ser tenido en cuenta para la organización de los servicios adecuados.

Los mismos criterios utilizados en la asignación a cada Estado miembro del número de autorizaciones comunitarias, deben de informar también (28) los contingentes bilaterales entre Estados miembros. Esta Decisión comunitaria la están aplicando ya los Estados en sus acuerdos bilaterales con España, por lo que no significará ninguna innovación su aplicación.

Acceso a la profesión de transportista

Una serie de directivas comunitarias (29) coordinan las condiciones de acceso a la profesión, tanto para los transportes nacionales como para los internacionales, pues lo que se pretende es, no sólo mejorar la calidad de la oferta de transporte con autorregulación de la capacidad, sino favorecer el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento en este campo profesional.

Hecha la salvedad de que el concepto de empresa de transportes es más amplio en la CEE, a estos efectos, que en España, estas directivas comunitarias fijan las normas comunes conforme a las cuales los Estados regularán el acceso a la profesión. Son requisitos exigidos la honorabilidad, la capacidad financiera apropiada y la capacidad profesional. El al-

(27) Reglamento del Consejo 3164/76/CEE, DOCE, L 357 de 29-12-76. Sucesivas modificaciones, la última vez, Reglamento 3515/82/CEE, DOCE, L 369 de 29-12-82.

(28) Decisión del Consejo 80/48/CEE, DOCE, L 18 de 24-1-80.

(29) Directiva del Consejo 74/561/CEE y Directiva 74/562/CEE, DOCE, L 308 de 19-11-74. Directiva del Consejo 77/796/CEE, DOCE, L 334 de 24-12-77.

cance de los requisitos de honorabilidad y capacidad financiera de los candidatos lo determinan los Estados, puesto que aún no ha sido objeto de coordinación comunitaria, sin embargo la CEE ha establecido los mínimos exigibles en materia de capacidad profesional. Estos mínimos versan sobre derecho (civil, comercial, social y del trabajo, fiscal y del transporte), economía y gestión de la empresa, conocimientos técnicos y de la normativa reguladora de los vehículos y conocimientos sobre circulación y seguridad en carretera, todo ello al nivel correspondiente a la finalización de la Enseñanza General Básica. Si el transportista pretende efectuar transportes internacionales, también serán exigidos conocimientos sobre las normas nacionales que regulan este tipo de transporte, la normativa comunitaria y los acuerdos en vigor entre la CEE y terceros países. Compete a los Estados certificar la capacidad profesional del transportista, que puede ser adquirida por experiencia práctica en una empresa o mediante cursos especialmente concebidos a estos efectos, o mediante una combinación de ambos métodos.

La legislación española no prevé como requisito de acceso a la profesión la capacidad profesional, aunque en la actualidad se están preparando cursos experimentales adecuados a las previsiones comunitarias por el Instituto de Estudios del Transporte y las Comunicaciones en colaboración con las asociaciones del transporte. En cualquier caso, los derechos de los transportistas ya establecidos antes de la adhesión son respetados, dispensándoles de la prueba de su capacitación, y aquellos que hayan sido autorizados a ejercer la profesión, en virtud de la normativa española y si no se ha regulado todavía la capacidad profesional de los transportistas, en el período de los tres años inmediatamente posteriores a la fecha de la adhesión efectiva, tendrán que probar su capacidad en los dos años siguientes al primer período, a los efectos de ejercer el derecho de establecimiento en los otros Estados miembros. Las medidas que se adopten en España para cumplimiento de estas Directivas deberán ser comunicadas a la Comisión, así como las exenciones que pretenda aplicar en su ámbito nacional.

España estará obligada a reconocer los títulos, certificados y diplomas que, a los efectos de las directivas, expidan las autoridades de los otros Estados miembros quienes también estarán obligados con respecto a los españoles. Será necesario designar los organismos o autoridades competentes para expedir las diferentes certificaciones a favor del transportista profesional español.

Armonización de la legislación social

En el marco de las previsiones que la CEE formuló en 1965 sobre armonización de las disposiciones de los Estados que pueden incidir en la libre competencia intermodal e intramodal de los transportes, el Consejo ha adoptado una serie de reglamentos (30), en materia social, por los que se regulan los tiempos de conducción y de descanso en los transportes de viajeros y de mercancías por territorio comunitario y se introduce la obligatoriedad progresiva de instalación y uso de un aparato de control, el tacógrafo, en los vehículos destinados al transporte, con determinadas excepciones.

La regulación en España de estos aspectos del transporte es muy reciente y una de sus motivaciones es precisamente el horizonte de la adhesión a las Comunidades Europeas.

El Real Decreto 1270/1984, de 23 de mayo («BOE» núm. 159, de 4 de julio), ha fijado las duraciones máximas de conducciones diarias y semanales y los tiempos de descanso mínimos diarios de los conductores de vehículos contemplados por la normativa comunitaria, estableciendo una libreta de control hasta tanto estos vehículos no estén obligados a la instalación y uso obligatorio del tacógrafo. Este Real Decreto deberá ser completado hasta considerar todas las variaciones de descansos previstas en el Reglamento comunitario. Por otra parte, este Reglamento prevé que los Estados miembros faciliten a la Comisión los datos necesarios para que ésta elabore un informe anual, y se lo presente al Consejo, sobre la aplicación en los Estados de la normativa comunitaria. La información requerida ha de ser facilitada según un modelo de presentación de los datos que ha establecido la propia Comisión, suficientemente detallado sobre la organización administrativa del control, tanto en carretera como en la sede de la empresa, el personal adscrito a estas funciones y sus competencias, la metodología aplicada, las infracciones constatadas desagregadas por tipos de transportes y por nacionalidades de los infractores, las sanciones aplicadas para cada tipo de infracción, etc.

Todo esto requiere el desarrollo, con esta perspectiva comunitaria, de la ya iniciada reorganización y coordinación de los diferentes servicios de las Administraciones Públicas españolas afectadas por la normativa espa-

(30) Reglamento 543/69/CEE, DOCE, L 77 de 29-3-69. Sucesivas modificaciones. Versión codificada en DOCE, C 73 de 17-3-79. Decisión 72/366/CEE, DOCE, L 250 de 6-11-72. Reglamento 1463/70/CEE, DOCE, L 164 de 27-7-70. Sucesivas modificaciones, la última vez, Reglamento 2828/77/CEE, DOCE, L 334 de 24-12-77.

ñola afin. Los informes elaborados por la Comisión (está a punto de hacerse público el undécimo, correspondiente al año 1981), son muy útiles a los propios Estados para obtener una panorámica de la cuestión y obrar en consecuencia, y a la propia CEE porque pueden ser la fuente de evidencias y razonamientos a favor de modificaciones de la normativa comunitaria más en consecuencia con el dinamismo de esta actividad económica.

En lo que se refiere a la instalación y uso obligatorio de un aparato de control de los tiempos de conducción y de descanso, además de otros registros considerados útiles, la CEE determinó las características técnicas de su construcción, instalación, reparación y verificación así como los métodos de homologación comunitaria y, por otra parte, estableció un calendario progresivo de instalación en los vehículos matriculados en los Estados miembros, según unos criterios de prioridad, que son: vehículos matriculados por primera vez, vehículos dedicados al transporte de mercancías peligrosas, vehículos dedicados al transporte internacional de viajeros y mercancías varias y, por último, vehículos dedicados al transporte nacional. De acuerdo con estos criterios se han establecido los calendarios de instalación progresiva de los tacógrafos aplicados por los nuevos Estados miembros, cada vez que se ha producido una ampliación de la CEE.

En España la instalación y uso obligatorio del tacógrafo está regulado fundamentalmente por el Real Decreto 2916/1981, de 30 de octubre («BOE» núm. 297, de 12 de diciembre), acorde con las disposiciones comunitarias. Con anterioridad, Real Decreto 1999/1979 de 29 de junio («BOE» núm. 201, de 22 de agosto), se había establecido su obligatoriedad para el transporte de mercancías peligrosas por carretera y, a lo largo de 1981 y 1982, sucesivas Ordenes del Ministerio de Industria y Energía han regulado los aspectos técnicos referentes al montaje, comprobación, homologación, reparación, control e inspección de los tacógrafos. En consecuencia, están ahora obligados por la normativa española, en el mismo sentido que la comunitaria, los vehículos dedicados al transporte de mercancías peligrosas, los vehículos nuevos matriculados por primera vez y los autobuses dedicados al transporte internacional de viajeros.

El citado Real Decreto 2916/1981 prevé un calendario progresivo de instalaciones en los vehículos dedicados al transporte internacional de mercancías, teniendo en cuenta los años de antigüedad de los vehículos, que concluirá el 1 de julio de 1986. El calendario progresivo de instalacio-

nes y uso obligatorio del tacógrafo en los vehículos dedicados al transporte nacional de mercancías afectados por esta normativa, ha sido establecido por la Orden de 6 de febrero de 1984 («BOE» núm. 35, de 10 de febrero), según el criterio del peso máximo autorizado, PMA, con lo que todo el proceso terminará el 1 de julio de 1988.

Independientemente de la evolución de la normativa española con respecto a los tacógrafos se establecen, a lo largo de las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas de todo país candidato, unos topes máximos para el cumplimiento, en su totalidad, de estos reglamentos comunitarios. Los topes máximos se han fijado para España, en lo que se refiere al transporte nacional de mercancías, en cuatro años a partir de la fecha de adhesión, al cabo de los cuales no sería posible ninguna derogación temporal de la aplicación de la normativa comunitaria.

No hay que olvidar, por otra parte, que la propia reglamentación comunitaria permite a los Estados conceder exenciones, previa consulta y dictamen favorable de la Comisión, a determinados vehículos y transportes en su propio ámbito nacional, siempre que ello no sea causa de competencia desleal, no atente a la seguridad en carretera, no se comprometan los objetivos de la normativa comunitaria y los transportes exentos tengan escasa importancia económica. Todos los Estados miembros han hecho uso de esta facultad de exención y queda totalmente garantizada la posibilidad de que las autoridades españolas adapten estos criterios a las características de determinados transportes españoles en determinadas áreas y a las necesidades de la economía.

2. Transporte marítimo

Una vez resuelva, inequívocamente, en la CEE la inclusión del transporte marítimo en la aplicación de las normas generales del Tratado (31), en la medida en que no está excluido expresamente por el propio Tratado, que se refiere a esta modalidad de transporte, únicamente, en el artículo 84.2, diciendo: «El Consejo, decidiendo por unanimidad, podrá establecer si, en qué medida y por qué procedimiento, podrán ser adoptadas las disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea», la aplicación en España de la supresión de restricciones cuantitativas, de la libertad de establecimiento, del principio de no discriminación por razón

(31) Tribunal de Justicia. *Affaire 167/73*. Recueil 1974, 359.

de nacionalidad y la libre circulación de trabajadores, en lo que afectan al transporte marítimo, queda sometida a los condicionamientos transitorios generales que resulten de las negociaciones de la adhesión, como cualquier otra actividad económica, y que son analizados en otro artículo de esta publicación. Sin embargo, no son aplicables ni la libre prestación de servicios, que en virtud del artículo 61 del Tratado debe ser regulada en el marco del título relativo a transportes, lo que quiere decir que de acuerdo con el artículo 84.2, ni la libre competencia y ayudas del Estado, porque requieren disposiciones complementarias para su aplicación y los actos comunitarios hasta ahora adoptados por el Consejo, referentes a la navegación marítima, no contemplan estos ámbitos.

La actuación comunitaria ha versado fundamentalmente sobre el establecimiento de unas bases para la futura defensa en común de los intereses del transporte comunitario, el incremento de la seguridad marítima y el papel de la CEE en relación con el Código de Conducta UNCTAD.

Procedimiento de consulta

De igual manera que en otros modos del transporte, una decisión comunitaria (32) establece un sistema de consulta y un intercambio de informaciones entre los Estados y con la Comisión sobre el desarrollo de sus respectivas relaciones bilaterales y multilaterales en materia de transportes marítimos, así como de los temas que se tratan en las organizaciones especializadas. Se pretende con ello hacer posible la identificación de problemas comunes y eventualmente coordinar posiciones, pero su operatividad, a petición de un Estado miembro o de la Comisión, es mucho más débil que la del sistema de consulta previa preceptiva establecido para determinadas disposiciones nacionales en el ámbito de los transportes terrestres. Su cumplimiento no implica ninguna dificultad.

Actividades de las flotas de terceros países

Con el fin de, eventualmente, proteger los intereses de las flotas comunitarias en los tráficos internacionales, la CEE ha creado un sistema de recogida de datos (33), sobre la actividad de las flotas de determinados países de comercio de Estado que participan en transportes de línea de

(32) Decisión del Consejo 77/587/CEE, DOCE, L 239 de 17-9-77.

(33) Decisión del Consejo 77/587/CEE, DOCE, L 239 de 17-9-77. Decisión del Consejo 78/774/CEE, DOCE, L 258 de 21-9-78. Decisión del Consejo 79/4/CEE, DOCE, L 5 de 9-1-79. Sucesivas modificaciones, la última vez, Decisión 82/870/CEE, DOCE, L 368 de 28-12-82.

determinadas zonas de explotación consideradas sensibles para la Comunidad de cara a una competencia desleal. Las zonas de explotación vigiladas son África Oriental, América Central y Extremo Oriente. La información ha de ser facilitada a la Comisión, según la metodología establecida por las decisiones comunitarias, cada seis meses. Su aplicación en España implicará, únicamente, la organización de los servicios administrativos que no afectan, en nada, a cualquier sistema de información y vigilancia que los Estados quieran mantener para sus propios fines.

En esta misma dirección la CEE ha definido (34) un sistema de consultas entre Estados y con la Comisión, de cara a la eventual adopción concertada de medidas de respuesta contra perjuicios causados por terceros países en materia de transporte marítimo. Esta decisión no hace sino abrir una posible vía de actuación comunitaria que, por ahora, se yuxtapone a las decisiones que los Estados miembros pueden adoptar unilateralmente.

Seguridad marítima

En favor de la seguridad marítima y para una mejor prevención de la polución por vertidos de hidrocarburos, la CEE ha actuado en dos frentes. Por un lado, estableciendo algunas medidas sobre practica de altura en el Mar del Norte y en La Mancha (35) y sobre condiciones mínimas exigidas a los buques-cisterna que visiten los puertos comunitarios (36). Por otra parte, impulsando y reforzando las acciones que otras organizaciones especializadas, fundamentalmente el IMO, llevan a cabo en esta materia (37).

Por lo que respecta a la utilización de los servicios de prácticos de altura en el Mar del Norte y La Mancha, no existe ninguna dificultad para que las autoridades españolas no inciten a los buques con bandera nacional a recurrir a los prácticos que han obtenido un certificado de aptitud expedido por uno de los Estados miembros ribereños y homologados por la CEE.

Para cumplir los objetivos de las directivas referentes a ciertos requisitos exigibles a los buques-cisterna de 1.600 toneladas o más de Registro

(34) Decisión del Consejo 83/573/CEE. DOCE. L 332 de 28-11-83.

(35) Directiva del Consejo 79/115/CEE. DOCE. L 33 de 8-2-79.

(36) Directiva del Consejo 79/116/CEE. DOCE. L 33 de 8-2-79, modificada por Directiva 79/1034/CEE. DOCE. L 315 de 11-12-79.

(37) Recomendación del Consejo 78/584/CEE. DOCE. L 194 de 19-7-78. Recomendación del Consejo 79/114 CEE. DOCE. L 33 de 8-2-79. Recomendación del Consejo 79/487/CEE. DOCE. L 125 de 22-5-79.

Bruto, dedicados al transporte de petróleo, gas y productos químicos, antes de la entrada en puerto y durante el trayecto por aguas territoriales limítrofes o a la salida, los servicios costeros españoles tendrán que tener en cuenta la obligación de cumplimentar la ficha-control establecida comunitariamente, y la necesidad de que estos buques utilicen los servicios radio-costeros y de prácticas asignados a estos efectos.

Las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas por España en este sentido deberán ser comunicadas a la Comisión, al igual que lo han hecho ya los otros Estados miembros, y ésta emitirá un dictamen sobre su suficiencia y conformidad con las directivas.

Por último, en lo que se refiere a la ratificación de convenios y otras iniciativas de organizaciones internacionales en materia de seguridad marítima, fundamentalmente de la OMI y de la OIT, España ya ha ratificado los acuerdos más significativos de estas organizaciones y, en consecuencia, también los recomendados por las disposiciones comunitarias.

Posición comunitaria sobre el Convenio UNCTAD relativo al Código de Conducta de las Conferencias Marítimas

La conclusión en el seno de la UNCTAD del Convenio relativo a un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, por el que se establecen criterios de repartos de tráficos, y la voluntad expresada por algunos de los Estados miembros de ratificarlo, planteó a la CEE el problema de encontrar un campo de compatibilidad entre tres polos de tensión: Primero, los criterios del Código (concebidos para dar acceso a los tráficos internacionales a los países en vías de desarrollo), segundo, la necesidad de garantizar a las flotas comunitarias su participación en los intercambios comerciales mundiales, sin desechar las ventajas que se derivan de los acuerdos de conferencia, dadas las características del transporte marítimo internacional y, por último, los principios generales del Tratado constitutivo de la CEE de integración del mercado común y libre competencia en su funcionamiento.

A esta situación responde el Reglamento comunitario (38) que establece determinadas reservas conforme a las cuales los Estados miembros ratificarán el Convenio UNCTAD.

Estas reservas, sin atentar contra los derechos de participación de terceros países, protegen la posibilidad de ser consideradas «compañías ma-

(38) Reglamento del Consejo 954/79/CEE. DOCE. L 121 de 17-5-79.

rítimas nacionales» a las empresas establecidas en el territorio de un Estado miembro de acuerdo con la libertad de establecimiento comunitaria. Por otra parte, no se aplicarán los criterios del Código a los tráficos de conferencia intracomunitarios ni a los tráficos entre Estados miembros y los Estados miembros de la OCDE que sean parte del Código, en régimen de reciprocidad. Además, el Reglamento comunitario establece que las compañías marítimas negocien con criterios comerciales la participación de otras compañías del ámbito comunitario en las conferencias, o en las redistribuciones de carga y, en caso de conflictos, recurrirán a conciliadores.

Un aspecto interesante de este Reglamento comunitario es que perfila las grandes líneas de la futura actuación comunitaria en materia de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado constitutivo de la CEE, sobre acuerdos y ententes, al transporte marítimo, teniendo en cuenta los aspectos especiales de esta modalidad de transporte.

Como consecuencia de la adhesión a las Comunidades Europeas, España deberá ratificar el Código de Conducta, que entró en vigor el 6 de octubre de 1983, de acuerdo con las previsiones del Reglamento, tendrá que adoptar las medidas adecuadas para garantizar la igualdad de trato a las compañías establecidas en su territorio y tendrá que reordenar los acuerdos bilaterales que no se ajusten a las previsiones del Código y del Reglamento comunitario.

3. Transporte aéreo

Las fuertes conmociones energéticas, estructurales y organizativas que afectaron durante los años 70 al transporte aéreo en el mundo y, por lo tanto, también en Europa, fueron un contexto favorable para que, en el seno de la CEE, se superaran las reticencias de los Estados y de las compañías nacionales sobre la necesidad y conveniencia de adoptar, en alguna medida, las disposiciones apropiadas para el desarrollo de la navegación aérea en el ámbito comunitario, tal y como se prevé en el artículo 84 del Tratado constitutivo de la CEE.

En el Memorándum de la Comisión al Consejo, adoptado el 4 de julio de 1979, sobre la Contribución de las CC.EE. al desarrollo de los servicios de transporte aéreo (39), se describen las imperfecciones del sistema

(39) Transports aériens: une approche communautaire. Mémoire de la Commission. Bulletin des Communautés Européennes. Supplément 5, 79.

en la Comunidad, se enumeran los objetivos a perseguir en defensa de los usuarios, las compañías, los Estados y la sociedad enmarcados en los objetivos generales de los Tratados y se propone un abanico de medidas que podrían ser adoptadas comunitariamente con vistas a adaptar, progresivamente, el transporte aéreo comunitario a las exigencias de productividad, competitividad, rentabilidad y eficacia del contexto internacional, concebidas estas medidas desde el ángulo de una política común de los transportes aéreos y de los transportes en general.

De las medidas propuestas por la Comisión para la reforma del transporte aéreo comunitario, sin que éste vea alterada su estructura fundamental en interconexión con la estructura mundial, han cristalizado en derecho derivado comunitario actos referentes a la cooperación intracomunitaria en el ámbito internacional, a la seguridad, a la protección del medio ambiente y a la mejora de una red de transporte comunitario suficiente, más equilibrada y atenta al desarrollo de las comunicaciones regionales.

Antes de pasar al análisis de cada uno de estos actos normativos de la CEE, conviene aludir a la problemática de la aplicación al transporte aéreo de las normas generales contenidas en el Tratado, especialmente las referentes a la libre competencia, la libertad de establecimiento y las ayudas de los Estados.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha establecido inequívocamente la aplicación directa al transporte aéreo de las normas generales del Tratado, pero esto, en principio, significaría desquiciar el sistema comunitario y el internacional, hoy sometido a la soberanía de los Estados y a los acuerdos bilaterales que suscriben, según lo previsto en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional. La aplicación, en este ámbito, de la libertad de establecimiento no tiene ningún significado todavía.

Por otra parte, los capítulos del Tratado referentes a la libre competencia (arts. 85 a 90), y a las intervenciones de los Estados (arts. 92 a 94) prevén una reglamentación que fije las condiciones y modalidades de aplicación, reglamentaciones que se han producido en otras áreas económicas e incluso, en lo que se refiere a las normas de la competencia, en los transportes terrestres, como ya se ha dicho en este mismo artículo, pero que no se han producido aún en el transporte aéreo, quizás porque las instituciones comunitarias han de encontrar un difícil equilibrio, en este sector tan específico, entre la construcción de un mercado común y la

consecución de los fines de la Comunidad, enumerados en el artículo 2.º del Tratado, que han de inspirar toda política común.

En consecuencia, no hay que asimilar, por ahora, ninguna adaptación en esta materia. Si acaso, habrá que disponerse a facilitar a la Comisión una serie de datos referentes a las ayudas del Estado en el sector y a sus relaciones financieras con las compañías aéreas, informaciones que corresponderían a las ya facilitadas por los Estados miembros, a lo largo de 1981-1984, a solicitud de la Comisión, con vistas a una eventual acción comunitaria en este campo.

Procedimiento de consulta

Con el fin de determinar los problemas de interés común a todos los miembros, orientar las relaciones de los Estados con terceros países y, en su caso, coordinar posiciones en el seno de las organizaciones internacionales especializadas, una Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 1979 (40) establece un procedimiento de consulta entre los Estados y con la Comisión, a petición de ésta o de uno de aquéllos, sobre las cuestiones que se tratan en estas organizaciones internacionales y sobre los acuerdos bilaterales o multilaterales y relaciones que, en esta materia, mantienen los Estados miembros.

No prevé, como en otras áreas, un sistema preceptivo de consulta previa a la conclusión de los acuerdos bilaterales, instrumento básico de organización del transporte aéreo puesto que regulan el acceso a los derechos de tráfico y definen las condiciones de su ejercicio, únicamente abre la posibilidad de eventuales intercambios de información intracomunitaria, suficientemente accesible ya por otras vías, y ofrece un marco para la, a corto plazo menos probable, concertación comunitaria en las organizaciones internacionales especializadas, principalmente la CEAC, Conferencia Europea de Aviación Civil, con la que la CEE como tal ha firmado un acuerdo de cooperación, la OACI, Organización de la Aviación Civil Internacional y la IATA, Asociación Internacional de Transporte Aéreo, organización de cooperación de las compañías.

Todas las informaciones y consultas hechas al amparo de esta Decisión quedan sometidas al secreto profesional, con lo que se protegen los legítimos intereses de las empresas ante eventuales actuaciones de la Co-

(40) Decisión del Consejo 80/50/CEE. DOCE. L 18 de 24-1-80.

misión, en el ejercicio de sus competencias, para cumplimiento de los fines del Tratado.

Por todo esto, la Decisión comunitaria no representará ninguna dificultad técnica, ni organizativa ni jurídica. De hecho, ya se han mantenido reuniones de este tipo, informativas y de consulta, entre la Administración española de la Aviación Civil y los servicios de la Comisión Comunitaria, sobre estos asuntos.

Protección del medio ambiente

Las directivas que el Consejo ha adoptado (41) relativas a la limitación de las emisiones sonoras de las aeronaves subsónicas, prevén que los Estados miembros impidan la utilización de aviones subsónicos civiles, incluidos en las categorías del volumen I del anexo 16 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, matriculados en su territorio, sin una certificación acústica de acuerdo con las especificaciones sobre ruidos del anexo 16, enmienda 5 del citado Convenio.

Los Estados no admitirán a registro por primera vez otros aviones no incluidos en las categorías del anexo 16/5, si no están certificados según esas mismas especificaciones y, en todo caso, cada Estado miembro no autorizará, a partir del 1 de enero de 1987, que los aviones a reacción subsónicos civiles matriculados en su territorio sean utilizados, sin esas certificaciones, sobre territorio de los Estados miembros, salvo algunas excepciones.

Por último, a partir del 1 de enero de 1988, los Estados miembros no autorizarán la utilización de los aviones no matriculados en alguno de ellos, si no están debidamente certificados. Existe un reconocimiento de validez de los certificados expedidos por los Estados miembros.

España es parte del Convenio sobre Aviación Civil, está obligada por el anexo en cuestión, por lo que la aplicación de las Directivas no implica ninguna dificultad, únicamente las autoridades españolas habrán de prever la comunicación previa a la Comisión si aplican alguna de las exenciones contenidas en la directiva.

Cooperación en caso de accidentes

Según el artículo 26 del Convenio sobre Aviación Civil, compete al Estado contratante donde ocurre un accidente de aviación, abrir una inves-

(41) Directiva del Consejo 80/51/CEE, DOCE, L 18 de 24-1-80. Modificada por la Directiva del Consejo 83/206/CEE de 21-4-83, DOCE, L 117 de 4-5-83.

tigación sobre las circunstancias del mismo, pudiendo el Estado de matrícula de la aeronave destacar observadores que están presentes en la investigación y en la elaboración del informe técnico. En el anexo 13 del citado Acuerdo, la OACI establece las normas y métodos recomendados para su realización.

En relación con estas investigaciones técnicas, una Directiva comunitaria (42) establece que cada Estado miembro se esfuerce, en los límites de sus posibilidades, en cooperar con instalaciones, equipos y expertos especializados con el Estado que lleve a cabo una investigación técnica sobre un accidente aéreo, siempre que éste lo solicite.

Una norma redactada en estos términos no requiere ninguna adaptación, ni para brindar la cooperación ni para recibirla.

En España esta materia está regulada por el Decreto 954/74, de 28 de marzo, por el que se crea la Comisión de Accidentes de Aviación Civil, cuyas funciones (art. 2.º) posibilitan las previsiones comunitarias.

Unicamente, la Dirección General de Aviación Civil tendrá que comunicar, periódicamente, a los otros miembros las informaciones correspondientes a los incidentes aéreos y a los accidentes de las aeronaves de carga máxima admisible, igual o inferior a 5.700 kg., en cumplimiento del artículo 2 de la Directiva Comunitaria.

Si esta Directiva no aporta mucho en cuanto a su contenido, puede ser muy significativa por su proceso de elaboración. Fue adoptada por el Consejo, a propuesta de una Delegación nacional (RFA), en virtud del artículo 84.2, que dice: «El Consejo, resolviendo por unanimidad, podrá decidir si, en qué medida y por qué procedimiento, podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea», sin citar, expresamente, a propuesta de la Comisión, con lo que se rompe su monopolio de propuesta, no requiere dictamen de la Asamblea y del Comité Económico y Social y se abren nuevas perspectivas de actuación comunitaria en materia de navegación marítima y aérea.

Servicios aéreos regulares interregionales

Una Directiva del Consejo de 25 de julio de 1983 (43) introduce, con cierto carácter experimental, un procedimiento de autorización de los servicios aéreos regulares interregionales intracomunitarios de pasajeros, de

(42) Directiva del Consejo 80/1266/CEE, DOCE, L 375 de 31-12-80.

(43) Directiva del Consejo 83/416/CEE, DOCE, L 237 de 26-8-83.

artículos postales y de carga, más flexibles que el habitual, sometido a los acuerdos bilaterales entre Estados y compañías nacionales para acceso a los tráficos y explotación de los servicios.

En virtud de esta Directiva, un Estado miembro autorizará la explotación de este tipo de servicios por una compañía establecida en otro Estado miembro, quien debe transmitir la solicitud únicamente si él mismo la aprueba, siempre que se cumplan determinados requisitos: que el recorrido sea superior a 400 km. o permita salvar obstáculos naturales, ganando sustancialmente tiempo a los transportes de superficie si el recorrido es inferior, que el servicio se efectúe con aviones pequeños y que se preste entre aeropuertos, abiertos al tráfico aéreo internacional, que, por su volumen de tráfico, no constituyan la base principal del sistema de transporte.

No se aplica este sistema de autorización si el tráfico solicitado está ya suficientemente asegurado por servicios aéreos directos, o indirectos si éstos implican poco incremento del tiempo de tránsito o del vuelo. Las solicitudes de explotación pueden ser rechazadas por el Estado concernido si las instalaciones aeroportuarias, eventualmente afectadas, no son suficientes o las ayudas a la navegación aérea disponible no son las adecuadas; claro está que estos motivos no pueden ser aplicados, discriminatoriamente, para los servicios interregionales únicamente.

La autorización de estos servicios por un Estado miembro implica que el otro Estado interesado no pondrá objeciones a la eventual solicitud de explotación del mismo itinerario por una compañía establecida en el primer Estado.

La administración de la aviación civil española tendrá que cumplir con lo previsto en la Directiva. Está claro que ello no afecta en nada a los derechos de tráfico concedidos en virtud de los acuerdos bilaterales, ni a las normas y disposiciones de carácter nacional, regional o local que regulan la protección del medio ambiente, las condiciones sociales o las cuestiones relativas a la instalación, explotación y seguridad de los aeropuertos y sus instalaciones, que serán aplicadas, sin discriminación, también para estos servicios.

Como el objetivo de la Directiva es flexibilizar las autorizaciones de servicios regulares interregionales que no afecten a los tráficos aéreos principales, se hace necesaria una clasificación de aeropuertos con el fin de excluir aquellos que constituyen el sistema básico. Para ello se adoptó como criterio el volumen de tráfico internacional regular de pasajeros.

En lo que se refiere a España, según los datos disponibles en marzo de 1984, los aeropuertos accesibles al tráfico internacional regular serían clasificados, a los efectos exclusivos de esta Directiva, como sigue:

— *Grupo 1*

Palma de Mallorca, Madrid-Barajas, Málaga y Las Palmas.

— *Grupo 2*

Tenerife/Sur, Barcelona, Ibiza, Alicante y Gerona.

El resto de los aeropuertos concernidos serían del *Grupo 3*.

Quedan sometidos al régimen de autorización comunitaria los servicios entre aeropuertos del Grupo 2 o entre aeropuertos del grupo 2 y 3, y, por lo tanto, excluidos los aeropuertos del grupo 1.

Conviene destacar que esta clasificación no afecta en nada a las clasificaciones administrativas o técnicas internas que los Estados establezcan a efectos impositivos o de cualquier otra naturaleza.

Perspectivas

Ya se ha hecho alusión al intenso dinamismo que presenta la CEE en el campo de la política de transportes, por ello puede ser de interés tener en cuenta al menos una enumeración, a modo indicativo, de los asuntos que están sobre la mesa, que han sido replanteados recientemente por el Parlamento y Europeo y el Comité Económico y Social, que forman parte de los últimos documentos programáticos y de prioridades de la Comisión y que, en consecuencia, acabarán de resolverse, probablemente, en el momento en que sea efectiva la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Así, han tomado ya forma de propuestas de la Comisión programas de apoyo comunitario a grandes ejes infraestructurales de interés comunitario integradores del ferrocarril y la carretera; en el ámbito del transporte por carretera, armonizaciones de pesos y dimensiones de vehículos industriales, flexibilización de la legislación social e incremento del contingente comunitario; en lo que respecta al transporte marítimo, medidas de aplicación de la libre competencia comunitaria, de la libertad de establecimiento y medidas de cara a las prácticas desleales de precios en el transporte marítimo internacional; por último, en el ámbito del transporte aéreo, se han formulado propuestas sobre modalidades de aplicación de la libre competencia comunitaria, de liberalización del acceso al mercado y de acciones infraestructurales de interés comunitario.

Para todos estos proyectos sería conveniente prever una coordinación interna de todos los interesados que profile la posición española con respecto a ellos y facilite una participación más dinámica en la vida comunitaria desde los primeros momentos de la adhesión.

Consideraciones finales

Aunque no se ha pasado revista a todos y cada uno de los actos normativos comunitarios en vigor (se han marginado, por ejemplo, disposiciones relativas a la hora de verano, a la simplificación de cruces de frontera o al establecimiento de un pasaporte comunitario), a través del recorrido panorámico que se ha efectuado sobre el conjunto de obligaciones y derechos que se derivarán para España de la adhesión a las Comunidades Europeas se pone de manifiesto la necesidad de reorganizar y adaptar las diferentes administraciones e instituciones públicas, competentes en materia de transportes, al funcionamiento comunitario. Esta adaptación se producirá, no sólo por la vía de desplazamientos temporales a la sede de las Comunidades Europeas de funcionarios y expertos gubernamentales para allí colaborar con las instituciones y órganos comunitarios especializados, sino que deberá alentar el funcionamiento cotidiano de los servicios en España.

Pero el desarrollo de la actividad comunitaria no exige sólo la colaboración de los legisladores, administradores y jueces de los Estados miembros, requiere también la integración de las diferentes fuerzas sociales y económicas cuyo concurso y participación en el proceso de adopción de decisiones de las instituciones comunitarias está regulado.

Concretamente en el ámbito de los transportes, la participación de las asociaciones profesionales, de los sindicatos, de los usuarios y de los auxiliares del transporte se traduce en representación permanente y defensa de sus intereses a través de los Comités Paritarios que existen en el transporte por carretera y ferrocarril, en consultas y audiciones ocasionales convocadas por la Comisión o por el Parlamento Europeo, en su continua actuación en los sistemas de formación de precios y tarifas y en el recientemente creado sistema de observación del mercado, en su verdadero protagonismo en materia de adecuación comunitaria de las compensaciones por cargas de servicio público o intervenciones del Estado en los transportes terrestres, etc. En consecuencia, los que de alguna manera participan en los transportes también deberán mentalizarse y reordenar sus acti-

tudes con respecto al nuevo espacio económico y jurídico en el que desarrollarán su actividad económica.

En definitiva, si se puede afirmar que la aplicación en España de la política comunitaria de transportes, globalmente considerada, no es una tarea de vasto alcance puesto que, en última instancia, no son divergentes ni los intereses ni las actitudes españolas y comunitarias en esta materia, sí conviene tener en cuenta que una asimilación del nuevo contexto comunitario requiere un compromiso de coordinación, complementariedad y coherencia de todos los coprotagonistas del proceso, precisamente en un momento en el que aún no se ha completado la nueva organización territorial del Estado prevista por la Constitución de 1978.