

# LA COOPERACION EUROPEA EN EL AMBITO DE LOS TRANSPORTES INTERIORES DE MERCADERIAS

por Nuria BOUZA VIDAL (\*)

## SUMARIO

I. INTRODUCCION.—II. ORGANIZACION Y REGIMEN JURIDICO DE LOS TRANSPORTES INTERIORES DE MERCADERIAS EN EUROPA: 1. Delimitación del estudio. 2. Ordenación y organización del tráfico: A) Actividad de las Organizaciones europeas. 3. Ejecución de proyectos y su financiación conjunta. 4. El objeto del transporte: consideración especial del transporte de mercaderías peligrosas y perecederas. 5. Las empresas de transporte: criterios que deben regir su actividad: A) La regulación de los transportes en el Tratado de Roma; B) La «política común» de los transportes en la CEE; C) Disposiciones aplicables: 1.º Medidas prohibitivas de discriminaciones; 2.º Normas reguladoras de la competencia comercial; 3.º Acceso al mercado de transportes; 4.º Régimen de tarifas. 6. Consideraciones finales.

### I. INTRODUCCION

La complejidad de ciertas actividades humanas, hace que éstas no puedan desarrollarse satisfactoriamente dentro de los marcos estatales. La promoción y perfeccionamiento de las distintas esferas científicas, técnicas, sociales, económicas y culturales, exige un continuo contacto entre los sectores públicos y privados, responsables de las mismas, siendo esta necesidad la que, en última instancia, explica la existencia de la cooperación internacional.

La cooperación internacional es un fenómeno complejo cuyas características dependen, no sólo de la gran variedad de actividades humanas susceptibles de ser objeto de la misma, sino también del carácter heterogéneo de la Sociedad internacional, dividida entre países con un grado de desarrollo distinto y entre países pertenecientes a sistemas socio-económicos diversos.

---

(\*) Doctora en Derecho, Profesor Adjunto interino de la Facultad de Derecho de Barcelona.

Este conjunto de variables que influyen sobre las modalidades (1) y la extensión (2) de la cooperación, nos inclinan a circunscribir el objeto del presente estudio a un sector concreto de la actividad humana —los transportes— y a un ámbito geográfico determinado —Europa—. Los transportes interiores de mercaderías plantean una serie de cuestiones de distinta naturaleza (administrativa, técnica, social, económica y jurídica) que permiten averiguar hasta qué punto las posibilidades y la eficacia de la «acción conjunta» de los Estados, dependen de la mayor o menor incidencia de la misma sobre aquellos sectores considerados básicos para la organización política y la economía nacional de cada uno de ellos. La elección del marco europeo, permite poner de manifiesto las peculiaridades de la cooperación cuando ésta tiene lugar entre Estados que a pesar de haber alcanzado un grado de desarrollo tecnológico, científico e industrial análogo, se rigen por postulados económicos distintos; unos basados en la economía de mercado y otros fundados en la economía planificada.

Sobre la base de estos dos parámetros: naturaleza de la actividad objeto de la cooperación y existencia de Estados regidos por sistemas socio-económicos distintos, se examinará la actividad de las diversas Organizaciones europeas que a nivel regional o sub-regional, se han ocupado de los transportes interiores de mercaderías.

## II. ORGANIZACION Y REGIMEN JURIDICO DE LOS TRANSPORTES INTERIORES DE MERCADERIAS EN EUROPA

### 1. Delimitación del estudio

La cooperación en el ámbito de los transportes ofrece una especial complejidad, tanto por la diversidad de organismos que a nivel mundial y regional se ocupan del tema como por los distintos aspectos que este fenómeno presenta.

En una primera aproximación a los transportes es preciso fijar el lugar que ocupan dentro de las relaciones internacionales. Creo que no es exagerado afirmar, como hace el Secretario General de las N.U. (3), que los transportes están vinculados a casi todas las formas de actividad humana y que la historia del desarrollo humano va estrechamente unida al desarrollo de los medios de transporte. Son requisito fundamental para la movilización de los recursos humanos y naturales, y gracias a ellos es posible la creciente interdependencia que caracteriza a la actual Sociedad internacional.

La amplitud del fenómeno exige una delimitación previa de los aspectos que

---

(1) La cooperación reviste distintas modalidades, según se dé entre países de distinto grado de desarrollo, dentro de las coordenadas del sistema económico capitalista mundial o entre sistemas con estructuras políticas y económicas distintas. Vid: ABELLAN, V.: «Codificación y desarrollo del Derecho internacional del desarrollo»: **REDI**, 1976. Vol. XXX, págs. 377 a 379 y CARREAU, y otros... **Droit International economique** (LGDJ), París, 1978, pág. 33 y págs. 82 a 90.

(2) Apuntaba FRIEDMANN que la cooperación depende en su extensión de los valores e intereses comunes que unen a los participantes. **La nueva estructura del Derecho internacional**. México, 1967, páginas 84 y 356.

(3) Informe del Secretario General de N. U. Doc. E/5947, de 2 de mayo de 1977, pág. 3.

prioritariamente retendrán nuestra atención. Sin olvidar la vertiente social y humana de los transportes, nos centraremos en el análisis de sus aspectos económicos.

El transporte es un factor imprescindible para el comercio tanto interno como internacional, en cuanto enlace necesario entre la producción y el mercado. Es un instrumento esencial para el intercambio de mercaderías, y ocupa, dentro del comercio, un lugar tan importante como la compraventa, los seguros o los medios de pago (3).

Dentro de esta vertiente económica, nuestro principal objetivo es señalar hasta qué punto las operaciones necesarias para el transporte de mercaderías, de un Estado a otro, influyen de forma más o menos directa sobre el coste final de los productos. Se trata de ver cómo los Estados cooperan en este ámbito para alcanzar la máxima **rapidez, seguridad y economicidad**, en el acceso, utilización y explotación, tanto de las vías de comunicación que constituyen la infraestructura del transporte como de los propios medios de transporte. Esta triple preocupación es el telón de fondo sobre el cual los Estados emprenden su «acción conjunta» en los siguientes ámbitos:

- Ordenación y organización del tráfico internacional de mercaderías.
- Ejecución de proyectos y su financiación conjunta.
- Regulación especial del transporte de mercaderías peligrosas y perecederas.
- Las empresas de transportes y los criterios que rigen su actividad.
- Régimen jurídico del contrato de transporte de mercaderías (4).

El segundo elemento que se ha tomado en consideración a la hora de delimitar el presente trabajo ha sido el gran número de Organizaciones internacionales que se ocupan de los transportes.

En el ámbito mundial, y dentro del sistema de las Naciones Unidas, el reparto de competencias entre los diversos organismos se hace teniendo en cuenta, tanto la naturaleza de los medios de transporte como la heterogeneidad de los Estados miembros.

Es evidente que los transportes marítimos y aéreos, por su capacidad para realizar trayectos intercontinentales, son el instrumento idóneo para el intercambio de mercaderías a nivel mundial. Por el contrario, los transportes terrestres (férreo,

---

(3) SCHAPIRA, J.: *Le Droit international des affaires* (PUF), París, 1972, pág. 87. REUTER, P.: *Derecho Internacional público*. (Traduc. Puente Egidio), Barcelona, 1978, pág. 267.

(4) Al ser preocupación principal del presente trabajo, señalar los aspectos técnicos, administrativos y económicos de las distintas operaciones del transporte internacional de mercaderías, no se examinará el régimen aplicable al contrato de transporte, por considerar que las cuestiones jurídicas que plantea deben ser objeto de estudio por parte del Derecho Internacional privado. Ello no significa que algunas de las consideraciones sobre cooperación internacional en el campo de los transportes, no sean también válidas para este aspecto. Así, por ejemplo, los límites de la cooperación jurídica entre los países del Este y Oeste de Europa, se ponen de relieve ante el hecho de que junto a la Oficina Central de transportes internacionales, con sede en Berna y que vela por el cumplimiento y revisión de las Convenciones CIM (sobre transporte internacional de mercaderías por ferrocarril) hallamos la OSJM (Organización para la colaboración de las autoridades ferroviarias) con sede en Varsovia, que a partir de 1956 controla la aplicación del Convenio entre los países del Este sobre transporte internacional por ferrocarril (SMGS).

vial y fluvial) se limitan normalmente al marco regional. Esta circunstancia, junto al hecho de la división Norte-Sur, entre países de distinto grado de desarrollo y Este-Oeste, entre países pertenecientes a sistemas socio-económicos diversos, explica que la cooperación en el seno de los organismos especializados en el transporte aéreo y marítimo (OACI y OCMI, respectivamente) se enfrente con problemas distintos de los que se plantean en el ámbito de las diversas Comisiones regionales (CEPE, CEPAL, CEPA o CEPAO).

La cooperación en el ámbito de los transportes de carácter mundial, principalmente marítimos y multimodales o combinados, se caracteriza porque incluye dentro de sus objetivos el promover el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo (5). Mientras que, por el contrario, en los marcos regionales más reducidos, la cooperación ofrece otras particularidades. Así en Europa, como se verá más adelante, la existencia de países con un grado de desarrollo tecnológico y de industrialización análogo, pero regidos por sistemas socio-económicos distintos, colorea con matices propios la cooperación en el sector-transportes. Esta particularidad del continente europeo explica el hecho de que, junto a la Comisión Económica para Europa de las N. U., se den una serie de Organizaciones de carácter sub-regional que agrupan casi exclusivamente a los países socialistas, por un lado, y a los de economía de mercado, por el otro.

Finalmente, sólo nos queda hacer una última precisión de carácter terminológico: ¿porqué hablamos de transportes «interiores» en vez de referirnos a los transportes terrestres? Más que una cuestión de gusto personal, obedece al hecho de que la mayoría de las Organizaciones europeas que se han ocupado del tema, utilizan este término. Así hallamos en el seno de la CEPE un «Comité de transportes interiores» que ha reemplazado a partir de 1947 al organismo interaliado, denominado «Oficina Central de los transportes interiores europeos», y en la OECE, también existió hasta 1953, en que se creó la «Conferencia europea de Ministros de transporte» un «Comité de transportes interiores».

## 2. Ordenación y organización del tráfico

Bajo este epígrafe se incluyen aquel conjunto de medidas de carácter técnico, administrativo y social destinadas a alcanzar una mayor **seguridad** y **rapidez** en el transporte fluvial, férreo y vial (6). Dichas medidas pueden consistir en el «equi-

---

(5) La UNCTAD, se ocupa de los aspectos económicos, comerciales y jurídicos de los transportes marítimos en países de desarrollo menos adelantado en países insulares en desarrollo, y en países en desarrollo sin litoral (Resolución 98 (IV) y de todos los sectores de transporte que intervienen en las operaciones del transporte multimodal y a la normalización de los contenedores (Resolución 1734 (LIV) y Decisión 6 (LVI).

(6) La necesidad de promover la cooperación internacional para el desarrollo de los transportes, ha sido puesta de relieve en el Acta Final de la Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa. Helsinki, 1975. Textualmente se dice: «Los Estados participantes reconocen que la rapidez del progreso técnico en las distintas esferas del transporte hace que se considere conveniente desarrollar la cooperación y aumentar el intercambio de información entre ellos». Se pronuncian, además, en favor de la simplificación y armonización de las formalidades administrativas en el tránsito fronterizo y estiman oportuno favorecer, habida cuenta de las circunstancias nacionales particulares en este sector, la

pamiento» de las vías de comunicación y de los medios de transporte; en la facilitación del tráfico aduanero y en la regulación de las condiciones de trabajo de los conductores y su tripulación.

Se trata de medidas de carácter técnico-administrativo presididas generalmente por la preocupación de que el transporte de mercaderías pueda realizarse en las condiciones de mayor economicidad posible. Piénsese, por ejemplo, en el inconveniente que supone el que la red ferroviaria española tenga un ancho normal distinto del ancho europeo. La homologación facilitaría la exportación de nuestros productos agrícolas si éstos pudieran llegar directamente a los grandes centros de consumo europeo, en vez de tener que superar las dificultades que supone el transbordo fronterizo o el encarecimiento que resulta del uso de vagones especiales de ejes intercambiables (7).

Por otro lado, la ejecución de algunas de estas medidas (principalmente, las de equipamiento) precisan a menudo de elevadas inversiones, que los Estados individualmente no pueden afrontar, siendo necesario acudir a su financiación conjunta.

El **equipamiento** supone la mejora e incremento de la red y de los vehículos que se utilizan en el transporte de mercaderías. Con este fin los Estados, dentro del marco de las Organizaciones gubernamentales, y los particulares, agrupados en organismos no-gubernamentales, adoptan diversas medidas de carácter **técnico**. Estas medidas pueden consistir en: electrificación y automatización de la red ferroviaria; señalización de carreteras; establecimiento de grandes ejes viales; peso y tamaño de los vehículos a motor; arqueo de buques; construcción y acondicionamiento de contenedores; disminución de sustancias contaminantes; ahorro de energía...

La **simplificación de los trámites aduaneros** es en la actualidad tan importante, en aras a una mayor rapidez y fluidez del tráfico como pueden serlo los avances tecnológicos capaces de aumentar la velocidad de los vehículos y de disminuir las distancias que separan el lugar de expedición del de destino de las mercaderías (8). Con este objetivo se han adoptado una serie de medidas de carácter **administrativo**. A los efectos del presente trabajo nos interesa destacar fundamentalmente aquéllas destinadas a simplificar y acelerar las declaraciones, información y documentos exigibles en los controles fronterizos (9).

Junto a estas medidas administrativas, pueden indicarse también aquellas encaminadas al reconocimiento recíproco de los carnets nacionales de conducir o al

---

armonización de las disposiciones administrativas y técnicas en el campo de la seguridad de los transportes por carretera, por ferrocarril, por vía fluvial, aérea y marítima.

(7) TAMAMES, R.: *Introducción a la economía española*, 1977, pág. 315.

(8) SOUBEYROL: «La coopération technique Internationale en matière de transports», *Rev. générale de Droit Internat. public*, 1960, pág. 260.

(9) La trascendencia práctica de estas medidas se puso de relieve ante la huelga de celo de los funcionarios de aduanas de Guipúzcoa, amenazando en exigir el máximo cumplimiento de las normas aduaneras si no se atendían sus reivindicaciones laborales. Esta actitud puso de manifiesto la imposibilidad de un normal desenvolvimiento del tráfico y provocó la reacción de los servicios aduaneros a fin de garantizar una entrada y salida rápida de los camiones, declarando incomprensible el empleo de más de tres horas para poder cruzar la frontera («El País» de 24 de junio de 1978).

establecimiento de un sistema europeo de automovilistas contra el riesgo de accidentes causados a terceros (carta verde) (10).

Finalmente, y con miras a un aumento de la seguridad en los transportes se han adoptado una serie de medidas de carácter **social**, cuyo objetivo es regular las condiciones, horas de trabajo y descanso necesario al que deben someterse los conductores de vehículos y sus acompañantes en los transportes fluviales y por carretera principalmente.

Una vez señalados los principales aspectos que retienen la atención de los entes de cooperación, cuando tratan de ordenar y organizar el sector-transporte, pasamos a examinar la **actividad** y los **logros** alcanzados, ya directamente por acuerdo entre los Estados interesados, ya a través de las distintas Organizaciones intergubernamentales y no-gubernamentales, así como los instrumentos que los citados entes crean en vistas a la **financiación** conjunta de costosos proyectos de equipamiento de la red y de los medios de transporte, cada vez que el Estado por sí solo no puede realizarlos en las debidas condiciones de seguridad, rapidez o explotación económicamente rentable.

#### A) **La actividad de las Organizaciones europeas en la ordenación y organización de los transportes**

Las medidas de equipamiento, simplificación de los trámites aduaneros y la regulación de las condiciones de trabajo de los transportistas, se suelen adoptar en el seno de las distintas Organizaciones internacionales que operan en el sector-transportes. La extensión y los efectos jurídicos de las citadas medidas depende del carácter regional o sub-regional de dichas Organizaciones, así como del grado de integración alcanzado dentro de cada una de ellas.

En la actualidad, el único organismo que agrupa a la totalidad de los países europeos miembros de las N.U., además de los Estados Unidos, es la Comisión Económica para Europa (CEPE). Las demás Organizaciones, que de algún modo se interesan por el sector-transportes, operan dentro de marcos regionales más restringidos: El Consejo de Europa, la OCDE, la Conferencia Europea de Ministros de Transporte» (CEMT), la Comisión central del Rin y la CEE, actúan dentro de la Europa occidental, mientras que el CAEM, la Comisión del Danubio y la Organización para la colaboración de las autoridades ferroviarias (OSJM), agrupan a países pertenecientes casi exclusivamente al Este europeo. Junto a estas organizaciones gubernamentales hallamos un elevado número de organismos no-gubernamentales. El Anexo J. de la publicación E/ECE/831, relativa a la labor de la CEPE en el período comprendido entre 1947 a 1972, enumera a más de 35 organizaciones de este tipo, de entre las que cabe destacar las Uniones internacionales de ferrocarriles, de navegación fluvial y de transportes por carretera, así como las Federaciones y Asociaciones de transportistas que actúan en estos ámbitos y la labor llevada a cabo, en el campo jurídico y social principalmente, por la Cámara de comercio y la Confederación mundial del trabajo.

(10) Vid. GARAU, L.: *El seguro de responsabilidad civil por el uso de automóviles en Derecho Internacional privado*. Madrid, 1977.

Cada una de estas organizaciones presenta características distintas que dependen del grado de heterogeneidad de sus miembros y de los métodos de trabajo que utilizan. Una visión global del nivel de cooperación alcanzado en el sector-transportes, sólo es posible después de examinar las principales actividades de las citadas organizaciones y los vínculos existentes entre ellas.

La principal característica de la CEPE, es que agrupa a Estados pertenecientes a sistemas socio-económicos distintos. Este hecho constituye a la vez que su máximo interés, su propia limitación. Señala Nême que la CEPE se «ha revelado el mejor escenario para el diálogo económico y técnico entre el Este y el Oeste» (11), pero también es cierto que esta misma circunstancia le ha impedido pasar de la simple cooperación a niveles de integración más elevados.

Las diferencias entre los sistemas socio-económicos de los países miembros han repercutido en el funcionamiento de la Organización, como lo demuestra el que: Por un lado, con acertado sentido realista los representantes gubernamentales eviten tanto en el seno de la Comisión, como de los diversos Comités, recurrir al voto mayoritario y procuren proseguir sus discusiones hasta alcanzar el acuerdo. Ello rebaja el mínimo denominador común, pero facilita la «acción concertada» que cada gobierno deberá llevar a cabo para hacer efectivas las decisiones adoptadas. Por otro lado, es de destacar que el examen detallado de los distintos problemas tiene lugar en los «órganos subsidiarios de la Comisión» (Comité de transportes interiores; Comité para los problemas agrícolas; Consejeros económicos de los gobiernos; Consejeros de los países miembros de la CEPE para la protección del medio ambiente...), en donde al ser tratados por expertos, se despolitizan en gran medida, facilitándose de este modo el proceso de cooperación. Además, el carácter privado de estas reuniones permite a los expertos gubernamentales expresarse con mayor libertad y participar con mayor facilidad en el proceso de intercambio, confrontación y acercamiento de puntos de vista.

Con relación a los métodos de trabajo y decisiones adoptadas en el seno de la CEPE, puede distinguirse entre la labor llevada a cabo por la Comisión y la que tiene lugar en los Comités. De este modo aparecen dos tipos de relaciones: una, entre los órganos de la CEPE, y otra, entre dichos órganos y los Estados miembros.

En las sesiones plenarias de la Comisión se establecen programas de trabajo a corto y largo plazo, se señalan los temas prioritarios y se fijan las directrices que deberán guiar la actividad de los «órganos subsidiarios». Sin embargo, es en el seno de los Comités donde realmente tiene lugar la cooperación intergubernamental en los sectores concretos de la técnica y de la economía. Es en los Comités especializados donde se producen los intercambios de información, experiencia y conocimientos, así como la elaboración de estudios económicos comparativos (cálculo del coste de la infraestructura de los transportes, política tarifaria...) y de estadística (los únicos documentos internacionales que contienen datos estadísticos referentes a los distintos modos de transporte en Europa se elaboran bajo los auspicios de la CEPE: «Boletín anual de la estadística de transportes» y «Estadística de accidentes de circulación»).

Tanto la Comisión como los Comités, pueden adoptar **resoluciones y decisiones**

(11) NÊME: *Organizaciones económicas internacionales*. Barcelona, 1974 (traduc. Costa G.), pág. 240.

dirigidas directamente a los Gobiernos de los países miembros. Ambas tienen igual valor jurídico, aunque, como señala el citado estudio publicado por la CEPE en 1972 (E/ECE/831), las «resoluciones» representan, en general, textos surgidos de negociaciones marginales entre delegaciones que transcurren paralelamente a la sesión oficial de la Comisión, mientras que las «decisiones» se proponen al Secretario ejecutivo para su aprobación, y hacen referencia a cuestiones respecto de las que ya existe acuerdo entre las delegaciones, siendo adoptadas normalmente por la Comisión sin modificación.

Otra de las tareas de la CEPE consiste en negociar y adoptar **Convenios** a escala intergubernamental. Generalmente su elaboración tiene lugar bajo los auspicios de la Comisión, dejándose a los Comités la tarea de concluir acuerdos de carácter menos formal. Por ejemplo, **Protocolos** sobre mercaderías perecederas o **Reglamentos** sobre homologación de equipos y piezas de vehículos automóviles.

La **eficacia** de estas medidas o Convenios dependerá del sistema de recepción de los actos emanados de las Organizaciones internacionales, en cada uno de los Estados miembros. En aquéllos en que no sean directamente aplicables, el poder legislativo o la Administración deberán adoptar la normativa necesaria en orden a su ejecución. Los **efectos jurídicos** de los mismos, residen en la progresiva «aproximación» de las distintas políticas nacionales económicas, científicas y tecnológicas en la materia, y en la «armonización» de sus reglamentaciones técnicas y administrativas. Gracias a ello se eleva el denominador común y se potencia la posibilidad de una mayor integración en aspectos determinados, entre todos o parte de los países miembros de la CEPE. Por ejemplo, los estudios de la CEPE y de la CEMT, sobre coste de infraestructuras y la elaboración de estadísticas, han constituido una valiosa ayuda para los países miembros de la CEE a la hora de elaborar su «política común» en materia de transportes.

Los principales logros en materia de transportes, se deben a la labor llevada a cabo por el **Comité de transportes interiores** de la CEPE, junto con sus tres subcomités para el transporte por carretera, por ferrocarril y por vías navegables. Este Comité reemprendió en el año 1947 las actividades de la «Oficina Central de transportes europeos», organismo inter-aliado creado durante la segunda guerra mundial. Según el último Informe (12) que la CEPE presenta anualmente al Consejo Económico y Social de las N.U., el «Comité de transportes interiores» ha elaborado, a lo largo de sus 30 años de actividad, unas 40 Convenciones y Acuerdos internacionales y ha adoptado unas 400 Resoluciones que continen importantes recomendaciones sobre medidas a adoptar por parte de los países miembros (13).

Forzoso es reconocer que esta intensa actividad del «Comité de transportes interiores» de la CEPE ha sido posible gracias a la estrecha colaboración que a nivel de secretariado se ha mantenido con otras Organizaciones gubernamentales

(12) Informe anual de la CEPE, correspondiente al año 1977. E/ECE/928, Vol. II, N. Y., 1977.

(13) A continuación se señalarán los principales logros alcanzados en el ámbito de la «ordenación y organización de los transportes interiores», indicando a continuación de cada Acuerdo aquellos que han sido adoptados por España y el Repertorio de Legislación donde pueden encontrarse.

1.º **Infraestructura de los transportes:** Convenio de Viena sobre circulación por carretera de 19-9-1949 [Aranzadi, 1958, núm. 930]; Acuerdo europeo de 8-11-1968, completando la Convención sobre circulación por carretera de 1949; Acuerdo europeo que completa la Convención de 1968, sobre circulación por

y no-gubernamentales. Algunas de ellas, de carácter universal, como la UNCTAD o la OMCI, han colaborado principalmente en materia de transporte combinado y de transporte por contenedores. Otras, de carácter regional, como el Consejo de Europa, la Comisión Central del Rin, la Oficina Central de transportes por ferrocarril o la CEMT, en el ámbito de la Europa occidental, y la OSJM o la Comisión del Danubio entre países del Este casi exclusivamente, han participado en la elaboración de múltiples Convenios de carácter económico, administrativo, técnico o social.

Algunas de estas Organizaciones, como el Consejo de Europa y la OCDE, care-

---

carretera de Ginebra de 1-5-1971; Convenio de Ginebra sobre señalización de carreteras de 13-12-1957 (Aranzadi, 1961, núm. 512); Acuerdo europeo completando el Convenio sobre señalización de carreteras de 1-5-1971; Declaración sobre construcción de grandes carreteras de tráfico internacional de 16-9-1960 (Aranzadi, 1960, núm. 816); Acuerdo europeo sobre «tipos» de carreteras de 13-12-1957; Protocolo sobre tipos de carreteras, adicional al acuerdo europeo complementario a la Convención sobre señalización de carreteras de 1-3-1973, y Acuerdo europeo sobre grandes vías de tráfico internacional (AGR) de 15-11-1975.

2.º **Equipamiento de los medios de transporte:** Acuerdo europeo en aplicación del artículo 23 del Convenio mundial sobre circulación vial de 1949, relativo a las dimensiones y peso en los vehículos admitidos a circular por determinadas carreteras de las partes contratantes de 16-9-1950; Convenio relativo al arqueo de los barcos de navegación interior de 15-2-1966; Convenio mundial sobre la seguridad de contenedores (C.S.C.) de 2-12-1972 (Aranzadi, 1977, núm. 2017); Acuerdo relativo al cumplimiento de condiciones uniformes de homologación de equipos y piezas de vehículos a motor. Ginebra, 20-3-1958. Modificado el 10-11-1967, para ampliar su ámbito de acción (Aranzadi, 1962, núm. 7 y Aranzadi, 1977, núm. 137). Además, la CEPE ha elaborado una serie de prescripciones técnicas, bajo la forma de anexos al Acuerdo de 1958 y de recomendaciones dirigidas a los gobiernos, con la finalidad de reducir los obstáculos que para el comercio supone la diversidad de reglamentaciones y de mejorar las normas de seguridad de los vehículos, a la vez que se limitan los efectos perjudiciales del ruido y de la contaminación. Señalamos a continuación aquellos Reglamentos que han obtenido una mayor aceptación por parte de los países miembros, clasificándolos en los siguientes apartados: a) **Protección del medio ambiente:** Reglamento número 9, sobre homologación de vehículos automóviles en lo que se refiere al ruido de 1-3-1969 (Aranzadi, 1974, núm. 2367); Reglamento número 10, sobre homologación de dispositivos de antiparasitado de vehículos a motor de 1-4-1969 (Aranzadi, 1969, número 2134); Reglamento número 15, sobre homologación de vehículos con motor de encendido por chispa y emisión de gases contaminantes de 1-8-1970 (Aranzadi, 1970, núm. 1212); Reglamento número 24, sobre homologación de vehículos con motor diesel sobre emisión de contaminantes de 1-3-1971 (Aranzadi, 1974, núm. 1357); b) **Protección de los ocupantes de los vehículos a motor:** Reglamento número 16, sobre homologación de cinturones de seguridad de automóviles de 1-12-1970 (Aranzadi, 1972, número 2171); Reglamento número 25, sobre homologación de «apoyacabezas» incorporados o no a los asientos de los vehículos de 1-3-1972; y Reglamento número 29, sobre homologación de la protección de los ocupantes de los vehículos destinados al transporte de mercancías de 15-3-1974; c) **Características de la construcción de vehículos:** Reglamento número 11, sobre homologación de vehículos en lo referente a resistencia de cerraduras o bisagras de puertas de 1-6-1969 (Aranzadi, 1976, números 916 y 1328); Reglamento número 13, sobre homologación de vehículos en materia de frenos de 1-6-1970; Reglamento número 14, sobre homologación de vehículos en lo relativo a anclaje de cinturones de seguridad de 1-4-1970 (Aranzadi, 1970, núm. 1665); Reglamento número 17, sobre homologación de vehículos en lo referente a resistencia de asientos y anclaje de 1-12-1970 (Aranzadi, 1977, número 1656); Reglamento número 21, sobre homologación de los vehículos en lo que hace referencia a su equipamiento interior de 1-2-1971; Reglamento número 26, sobre homologación de los aparatos externos de los vehículos, a excepción de retrovisores y antenas de radio de 26-4-1972; Reglamento número 32, sobre homologación del comportamiento de la estructura de los vehículos en caso de colisión por la parte trasera de 14-7-1975; Reglamento número 33, sobre homologación del comportamiento de la estructura del vehículo en caso de colisión frontal de 25-7-1975; Reglamento número 34, sobre homologación en la prevención de riesgos de incendio en vehículos automóviles de 27-7-1975;

ción de competencia específica en el sector de los transportes interiores, habiéndoles prestado atención únicamente dentro del marco más general de la política económica. Otras, como la Comisión Central del Rhin o del Danubio y la Oficina Central de transportes por ferrocarril y la OSJM, operan en el ámbito concreto de los transportes fluviales y férreos respectivamente, debiendo resaltarse la ausencia de institucionalización específica a nivel gubernamental en el campo de los transportes por carretera.

La OECE contó hasta 1953 con un «Comité de transportes interiores», que desapareció al crearse por iniciativa del Consejo de Europa y la OECE, la «Conferencia europea de Ministros de transporte». En la actualidad, sólo subsiste en el seno de la OCDE un «Comité de transportes marítimos». La atención que ocasionalmente presta la OCDE a la «ordenación y organización de tráfico», queda enmarcada dentro del objetivo más general de «realizar una economía sana a través de

---

Reglamento número 35, sobre homologación de los pedales de mando de vehículos a motor; y Reglamento número 36, sobre homologación de las características de la construcción de vehículos de transporte común de 12-11-1975; d) **Iluminación y señalización de los vehículos:** Reglamento números 1 y 2, sobre homologación de los proyectores de los vehículos automovilísticos y de las lámparas de los proyectores de 8-8-1960; Reglamento número 3, sobre homologación de los dispositivos catadióptricos de los vehículos de 1-11-1963; Reglamento número 4, sobre homologación de los dispositivos de iluminación de las placas traseras de los vehículos de motor y de sus remolques de 15-4-1964; Reglamento número 7, sobre homologación de las luces de posición de las luces rojas y de las luces de paro de los vehículos de motor de 15-10-1967 (Aranzadi, 1970, núm. 437); Reglamento número 12, sobre homologación de proyectores de marcha atrás para automóviles de 1-12-1971 (Aranzadi, 1971, n.º 1098); y Reglamento número 28, sobre homologación de avisadores acústicos de 31-10-1972 (Aranzadi, 1973, número 1502); e) **Equipos diversos:** Reglamento número 18, sobre homologación contra la utilización de equipos no autorizados de 1-3-1971 (Aranzadi, 1977, núm. 523); Reglamento número 20, sobre homologación de proyectores y lámparas para vehículos automóviles de 1-5-1971 (Aranzadi, 1974, número 2164); Reglamento número 22, sobre homologación de cascos de protección de conductores y pasajeros de motocicletas de 1-12-1971 (Aranzadi, 1977, núm. 137); Reglamento número 27, sobre homologación de triángulos de preseñalización de 7-6-1972 (Aranzadi, 1975, núm. 472); Reglamento número 30, sobre homologación de neumáticos de 1-4-1975; y Reglamento número 37, sobre homologación de lámparas incandescentes destinadas a ser utilizadas en las luces homologadas de los vehículos automóviles y sus remolques de 1-11-1977.

3.º **Régimen aduanero y simplificación de formalidades fronterizas:** Acuerdo relativo a la aplicación provisional de proyectos de Convenios Internacionales aduaneros sobre turismo, vehículos comerciales por carretera y transporte internacional de mercancías por carretera de 26-6-1949 y Protocolo adicional de 16-6-1949 (algunas de sus disposiciones han sido modificadas por Protocolo de 28-11-1952); Convenio de Ginebra para facilitar el paso de fronteras a las mercancías transportadas por ferrocarril de 10-1-1952 (TIF) (Aranzadi, 1963, núm. 1036); Convenio aduanero relativo a las piezas de recambio utilizadas para la reparación de los «vagonos Europ» de 15-1-1958; Convenio aduanero sobre transporte Internacional de mercancías cubiertas por el carnet TIR, Ginebra, 15-1-1959. Enmendado el 19-11-1963 y el 1-6-1966, y revisado en Ginebra el 14-11-1975 (Aranzadi, 1977, núms. 447 y 568); Protocolo adicional al Acuerdo relativo a la aplicación provisional de los proyectos de Convención internacional aduaneros sobre turismo, vehículos comerciales por carretera y sobre transporte Internacional de mercancías a través de contenedores bajo régimen del carnet TIR de 11-3-1950; Convenio europeo relativo al régimen aduanero de las «paletas» utilizadas en los transportes internacionales de 9-12-1960 (Aranzadi, 1973, número 1272); Convenio aduanero sobre contenedores. Ginebra, 2-12-1972 (Aranzadi, 1976, números 2131 y 2199).

**Medidas de carácter administrativo y laboral:** Convenio europeo sobre represión de infracciones de circulación vial de 30-11-1964; Convenio relativo a la matriculación de los barcos de navegación Interior de 25-1-1965; Acuerdo sobre exigencias mutuas para la concesión del permiso de conducir (APC), Ginebra, 1-4-1975; y Acuerdo europeo sobre el trabajo de tripulaciones de vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera (AETR) de 1-7-1970 (Aranzadi, 1976, núm. 2147).

la cooperación económica de sus miembros» y se ha reducido prácticamente a la «recomendación» del Consejo de 20 de julio de 1967, tendente a facilitar y promover el turismo a través de la simplificación de las formalidades aduaneras y a las «decisiones» del Consejo de 1967 y 1970, con el fin de establecer un programa de cooperación en materia de investigación vial.

Mayor relieve ofrece la labor del **Consejo de Europa** a pesar de que el carácter residual de sus actividades en relación con la labor que llevan a cabo otros organismos más especializadas, ha reducido su actuación en el sector-transportes a «promover» y «llamar la atención» sobre diversas cuestiones, de entre las que cabe destacar la actividad de la Asamblea Consultiva a través de su «Comisión de transportes». En el campo concreto de la «ordenación y organización del tráfico», cabe señalar la atención prestada a la **mejora de redes y equipos** a fin de promover la realización de grandes ejes viales en Europa, mediante al construcción de carreteras tipo-E, y a los problemas del **medio ambiente**, habiendo adoptado el Comité de Ministros en 1971 la Resolución (71)6, sobre eliminación de contaminantes emitidos por automóviles.

Ante la progresiva complejidad que iba adquiriendo el sector-transporte en Europa, la Asamblea consultiva del Consejo de Europa, por Resolución 30 de 1950, vio la necesidad de crear un organismo especializado. En 1952, la OECE, por Resolución de 9 de diciembre, decidió convocar una Conferencia sobre transportes interiores europeos, fijándole el siguiente mandato:

- a) Estudiar la organización actual y el modo cómo se regulan los transportes internacionales por vía férrea, por carretera y vías navegables.
- b) Examinar si son adecuados para realizar la plena utilización del sistema de transportes existente y ayudar a su desarrollo racional.
- c) Si éste es el caso, hacer todas las recomendaciones útiles.»

Dicha Conferencia se reunió en 1953, en el «Chateau de la Muette», y a ella asistieron los 16 representantes de los países miembros de la OECE, además de Estados Unidos, España y Yugoslavia. Fruto de esta Conferencia fue la Resolución de 24 de julio de 1953, tendente a crear la **Conferencia Europea de Ministros de Transporte**, con el fin de «promover la utilización al máximo y el desarrollo racional de los transportes interiores». El citado organismo, que vino a reemplazar, como ya se ha indicado, las actividades del «Comité de transportes interiores de la OECE» se reunió por primera vez en Bruselas, el 17 de octubre de 1953, con el objeto de adoptar sus estatutos. Formaron parte de este nuevo organismo 17 países pertenecientes casi exclusivamente a la Europa occidental, entre ellos España (14).

Desde su creación se ha establecido una estrecha colaboración entre la CEMT y las demás Organizaciones internacionales gubernamentales, supranacionales y no-gubernamentales, con el fin de proceder a estudios técnicos y evitar dobles empleos. Se prevee especialmente un sistema de consulta con la OCDE, en materias que revistan un interés económico general y el envío de Informes anuales, tanto a la OCDE como a la Asamblea consultiva del Consejo de Europa. Se esta-

---

(14) Protocolo constitutivo, Reglamento interno y Acta final de la CEMT, en: **Aranzadi, 1954**, número 310.

blece además, a nivel orgánico, una estrecha vinculación administrativa y financiera entre el Secretario administrativo de la CEMT y el Secretario general de la OCDE (el 21 de enero de 1954, el Consejo de al OECE, fijó las modalidades de colaboración entre ambas organizaciones (15).

Los **objetivos** generales de la CEMT quedaron fijados en el artículo 3 del Protocolo de Bruselas, de 17 de octubre de 1953:

- a) Tomar todas las medidas destinadas a realizar dentro de un marco general o regional, la mejor utilización y el desarrollo más racional de los transportes interiores europeos de importancia internacional.
- b) Coordinar y promover los trabajos de las Organizaciones internacionales que se interesen a los transportes interiores europeos, habida cuenta de la actividad de las autoridades supranacionales en este ámbito.»

Desde su creación, la CEMT se ha convertido en uno de los principales centros de discusión, estudio y comparación de los problemas que desde una perspectiva económica y financiera plantea la política de los transportes. Sus principales **actividades** han tenido lugar en relación con los problemas de «inversión» de infraestructura y de «financiación» de material ferroviario (16) También ha prestado atención a los problemas relativos al desarrollo de los medios de transporte (estandarización y electrificación del material ferroviario); al establecimiento de grandes redes de comunicación en Europa (fijación de itinerarios racionales); a la circulación (señalización de carreteras y pesos y medidas de los vehículos de motor). Sin embargo, a partir del XIV Informe anual de 1967, se puso de manifiesto la tendencia a prestar cada vez una mayor atención a los aspectos predominantemente económicos, tales como la explotación racional de los transportes; la coordinación entre los diversos modos de transporte; el establecimiento de contingentes multilaterales y la armonización de las condiciones de competencia comercial.

Los **medios de acción** utilizados, tanto por el Consejo de Ministros como por el Comité de suplentes de la CEMT (principales órganos de la Conferencia junto con el Secretario administrativo), consisten tanto en la conclusión de **Acuerdos** de carácter general o de carácter restringido, cuando sólo interesan a una parte de los países miembros (artículo 9 b), como en la adopción de **conclusiones** (artículo 9 a).

Los Acuerdos concluidos, bajo sus auspicios, tienen el carácter de Convenios entre Estados y no de Convenios de la CEMT. De tal modo, que un Convenio concluido sólo en nombre de alguno de los gobiernos de los países miembros, queda abierto a la adhesión de los demás gobiernos miembros.

La Conferencia a través de las «conclusiones» señala el programa de acción a seguir, pero son los Ministros de transporte de los países miembros quienes, dentro de los límites de su competencia nacional, toman las medidas adecuadas para la aplicación de las citadas conclusiones. En definitiva, el método de acción

---

(15) VIGNES: «Conférence européenne de ministres de transport», *Annuaire Européen*, 1955, páginas 496 a 502.

(16) Para los logros alcanzados en este ámbito, vid. *Infra*, pág. 17.

consiste en que una vez existe acuerdo de principio, se procede a través de una serie de **reglamentaciones paralelas concordantes**.

La principal originalidad de la **fuerza vinculante** de las «conclusiones» tomadas en el seno de la CEMT, reside en que éstas pueden pedir a una Organización Internacional investida de poder de decisión, que haga suya la «conclusión» a título de decisión propia. Dicha decisión puede de este modo convertirse en obligatoria para todos los Estados que la han propuesto, aun cuando no sean miembros de la Organización Internacional que la ha asumido como propia (artículo 9, párrafos c) y d).

Puede concluirse que el grado de integración alcanzado en el seno de la CEMT es muy escaso, dada la ausencia de poder decisorio de sus órganos. Sin embargo, ha demostrado ser un centro dinámico y útil, de encuentros permanentes; de intercambio de información; de elaboración de prestigiosos estudios; de ayuda a la elaboración de una «política común» de transportes en Europa, analizando cada uno de sus aspectos particulares; de preparación y elaboración de Convenios internacionales, y, sobre todo, de promoción y participación en la creación de «organismos de cooperación financiera y de inversión», tales como: Eurofima, Interfrigo o el «pool de vagones Europ».

Finalmente, señalaremos brevemente la actividad de las Organizaciones europeas que actúan en el ámbito concreto de los **transportes por vías navegables**. Si nos limitamos al estudio de la labor llevada a cabo por la Comisión Central del Rin y la Comisión del Danubio, se debe a que, como ya se ha indicado, los transportes por carretera no han sido objetos de institucionalización específica a nivel gubernamental y que las medidas adoptadas por la Oficina Central de transportes internacionales por ferrocarril y por la OSJM, en cuanto dirigidas principalmente a regular operaciones propias del Derecho privado (flete, carga y descarga de mercaderías, responsabilidad del transportista, naturaleza negociable o no de la «carta de porte»...) quedan al margen del presente trabajo.

Tanto el Rin como el Danubio, han supuesto, desde la segunda mitad del siglo XIX, arterias de fundamental trascendencia económica para el desarrollo industrial de la Europa central. El régimen jurídico del Rin (17) está basado en los *principios económicos propios del liberalismo del siglo XIX*, cuya regla de oro es la libertad de navegación y de tránsito de mercaderías y la igualdad de trato. Dichos principios han subsistido hasta la actualidad a pesar de las transformaciones económicas y del desarrollo tecnológico que ha tenido lugar a lo largo de sus 160 años de existencia. Cuando más adelante examinemos los aspectos económicos de la explotación racional de los transportes, veremos cómo el liberalismo que

(17) El régimen jurídico del Rin se estableció en la Convención de Maguncia de 1831, aunque fue profundamente modificado por la Convención de Mannheim de 17 de octubre de 1868, que, junto con el Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919, vino a suprimir los derechos de navegación de favor de los Estados ribereños exclusivamente. Recientemente dicha Convención se revisó en Estrasburgo el 20 de noviembre de 1963, afectando a la organización y funcionamiento de la Comisión central y a la función jurisdiccional de la misma, y el 21 de febrero de 1975 entró en vigor el Protocolo adicional de la Convención revisada. La imprecisión y flexibilidad del régimen jurídico, creado por estos textos básicos se ha ido concretando gracias a la labor llevada a cabo por la Comisión Central del Rin. Para la evolución del régimen jurídico del Rin, consultar: WALTHER, H.: «Le statut International de la navigation del Rin», *Annuaire Européen*, Vol. II, 1956, págs. 3 a 33 y «Cent cinquante-neuf de la Commission Centrale pour la navigation del Rin», *Annuaire Européen*, 1966, pág. 21.

preside el régimen jurídico de la navegación del Rin se ha enfrentado, no sólo a las tendencias proteccionistas del Estado nacional, que en épocas de crisis pretende limitar la libertad incondicional del tráfico internacional en beneficio de los buques de su pabellón, sino también con la «política común» de los transportes interiores, que en el seno de las Comunidades europeas se ha ido configurando a partir de 1960, principalmente. Si se tiene en cuenta que la mayor parte de los países miembros de la Comisión Central, lo son también de la CEE y de la CECA, es fácil comprender las dificultades que plantea el mantenimiento de la unidad del régimen jurídico renano y el respeto simultáneo a las medidas que el Consejo y la Comisión de las comunidades van adoptando en materias tales como: supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte dentro de la Comunidad (Reglamento 11/60); aplicación de las normas de competencia comercial al ámbito de los transportes (Reglamento 1017/68) o capacidad para acceder al mercado de transportes (Resolución de 27 de enero de 1970).

No obstante, en el presente apartado lo que más nos interesa resaltar es la labor de la **Comisión Central del Rin** en el campo de la «ordenación y organización del tráfico fluvial». Dicha labor la ha llevado a cabo, ya autónomamente, ya colaborando con otras Organizaciones internacionales, principalmente la CEE, la CEPE y el UNIDROIT (proyectos de unificación del derecho fluvial). La Comisión Central del Rin y como consecuencia lógica de su filosofía liberal, colabora estrechamente en la toma de cada uno de sus «reglamentos comunes» con las agrupaciones de profesionales de la navegación (18).

---

(18) Entre los **Reglamentos comunes** adoptados por la Comisión Central del Rin caben destacar los siguientes: En el terreno de la **infraestructura fluvial**, la Comisión Central ejerce un control continuado sobre la ejecución de las obras hidráulicas o que puedan significar un entorpecimiento para la navegación; aprueba los proyectos de construcción de obras de mantenimiento y mejora del Rin y toma las medidas necesarias para asegurar el paso y seguridad de los buques durante las obras. Dentro de la organización de la **circulación** pueden mencionarse las prescripciones relativas a las «radas» en el Rin, de 1 de enero de 1955, y el Reglamento de policía para la navegación de la misma fecha y sustituido por el de 1 de octubre de 1970, basado en el Proyecto del Código europeo de vías de navegación interior (CEVNI) elaborado por el Comité de transportes interiores de la CEPE. Respecto de las condiciones que deben reunir los buques y su **equipamiento**, cabe señalar el Reglamento sobre visita de embarcaciones de 1975 y las medidas tendentes a establecer las condiciones que deben reunir los buques-cisterna destinados al: transporte de materias inflamables que no pertenecen a la categoría de explosivos (cuyo primer reglamento ya data de 1894); transporte de materias corrosivas y venenosas de 1 de abril de 1937 y al de líquidos combustibles de 1 de abril de 1948. Sin embargo, a partir de 1968, los trabajos de la Comisión Central se han preocupado por armonizar las normas renanas con las reglamentaciones internacionales en materia de mercaderías peligrosas por ferrocarril y por carretera a la vista del incremento de los transportes combinados (ver más adelante, pág. 20). A esta finalidad responde el Reglamento de 1 de enero de 1972, sobre transporte de mercaderías peligrosas (ADNR). En el ámbito de las **formalidades aduaneras**, la Comisión Central ha adoptado una serie de reglamentos comunes tendentes tanto a reducir como a uniformar los documentos exigibles: Reglamento para la concesión de patentes de barquero del Rin de 1975 (que vino a sustituir el de 1957) y Reglamento relativo al «cierre» aduanero de las embarcaciones del Rin de 1951. Finalmente, uno de los campos que ha sido objeto de constante atención por la Comisión Central, ha sido el de las **condiciones de trabajo y régimen de seguridad social** de los transportistas rhenanos y su tripulación. Ya en 1949, a iniciativa de la Oficina Central del Trabajo se celebró en Ginebra una Conferencia tripartita, fruto de la cual fueron los siguientes Acuerdos: Acuerdo sobre seguridad social de los transportistas renanos de 1955, modificado en 1961, con el fin de armonizarlo con el Reglamento números 3 y 4 de la CEE en la materia y **Acuerdo sobre condiciones de trabajo** de los

Respecto al régimen jurídico de la navegación del Danubio, su unidad se rompió después de la segunda guerra mundial (19). Caracteres esenciales de la **Comisión del Danubio** son el que sólo forman parte de ella los Estados ribereños, y de que su principal preocupación reside en hacer compatibles la libertad de navegación comercial sin discriminación con el respeto a la soberanía del Estado. Esta preocupación explica el que los Estados conserven sus competencias exclusivas sobre aquella parte del Danubio que les pertenece y que sobre ella ejerzan tanto funciones propias de administración de navegación como de vigilancia y control aduanero y sanitario, y que ejecuten todos aquellos trabajos necesarios para asegurar la navegación y el tráfico. La labor de la Comisión se limita a coordinar las actividades de los Estados ribereños, facilitando la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales preferentemente de carácter técnico (20). Las **atribuciones** de que goza la Comisión de Danubio son muy escasas, ya que sólo está facultada para hacer «consultas» y elaborar «recomendaciones» que aseguren el respeto a las disposiciones de carácter general de la Convención (21). Sólo excepcionalmente, cuando un Estado no puede por sí mismo emprender los trabajos necesarios, por razones técnicas o económicas, para asegurar la navegación normal, puede la Comisión llevarlos a cabo, aunque para ello precisa contar con el voto unánime de los Estados miembros.

### 3. Ejecución de proyectos y su financiación conjunta

La puesta en práctica de alguna de las medidas mencionadas, supone el desembolso de considerables sumas de dinero, que los Estados no pueden por sí solos afrontar en las debidas condiciones de seguridad, rapidez y economicidad. Las inversiones necesarias para la financiación de costosos proyectos de mejora y modernización de las vías de comunicación y de los medios de transporte, supone nuevas modalidades de cooperación, la cual puede ser o no institucionalizada.

---

transportistas renanos de 1954, revisado en 1963 y Protocolo adicional de 1971. Ambos acuerdos son objeto de estudio en la actualidad a fin de proseguir su armonización con las sucesivas medidas que en materia social y laboral va adoptando la CEE. (La Comisión de la CEE dirigió al Consejo el 17 de septiembre de 1975, una propuesta de reglamento relativa a la armonización de ciertas disposiciones en materia social en ámbito de los transportes de mercancías por vías navegables. **Bull. de CEE**, 1975, núm. 11, pág. 47.)

(19) La organización actual de la Comisión del Danubio, tiene su origen en la Convención de Belgrado de 18 de agosto de 1948, entre Austria, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, la URSS y Yugoslavia, la cual vino a poner fin a la unidad de régimen entre los países del Este y Oeste de Europa. Estos últimos se rigieron hasta la Segunda guerra mundial, fundamentalmente por el Convenio de París de 23 de julio de 1921, concluido en aplicación de los artículos 321-364 del Tratado de Versalles. (Consultar el artículo de BOKOR-SZEGŐ, H.: «La convention de Belgrade et le régime du Danube». **Annuaire français du droit internat.**, 1962, págs. 192 a 205.)

(20) De entre estos Acuerdos caben mencionarse los Acuerdos de Bratislava de 26 de septiembre de 1955, relativos a las condiciones generales de transporte de mercaderías y al establecimiento de tarifas uniformes.

(21) Revisten especial interés, entre las recomendaciones de la Comisión del Danubio, las «Disposiciones fundamentales relativas a la navegación» de 1958, en especial las referentes a: circulación de buques; señalización de costas y amarres, y condiciones para el transporte de mercaderías peligrosas.

La ejecución de las obras de mejora de la red y de los medios de transporte suele requerir la participación de entes de diversa naturaleza. Junto a los Acuerdos entre los gobiernos interesados, vemos intervenir a las empresas concesionarias de las obras de construcción (túneles, puertos, puentes, equipamiento de Oficinas aduaneras y de estaciones-frontera...) y a las Bancas públicas o privadas. Todo ello da lugar a un complejo entramado de relaciones cuya calificación jurídica no siempre es fácil y que plantea especiales dificultades cuando la ejecución y financiación conjunta de las obras se atribuye a personas morales específicamente creadas para este fin.

No existe unanimidad entre los autores ni a la hora de adoptar una determinada terminología, ni respecto a la clasificación de los «organismos de cooperación» que intervienen en la realización de los citados proyectos y obras. Sin embargo, en general suele distinguirse, dentro de la cooperación «institucionalizada», aquella que tiene lugar a través de entes que gozan de un estatuto jurídico internacional y aquella otra que se realiza a través de entes sujetos al derecho interno de alguno de los Estados participantes. Es en relación a la primera donde existen mayores discrepancias conceptuales y terminológicas.

Partiendo de la definición, ya clásica de **Adam**, de **Establecimiento público internacional**, como: «organismo de vocación especial dotado de un régimen internacional o comunitario, con poderes y medios autónomos y destinado a proveer prestaciones a los particulares o a reglamentar el uso por éstos del dominio público estatal o interestatal» (32), algunos autores, como **Cartou** distinguen estas Sociedades internacionales y Establecimientos públicos internacionales (23), mientras que otros, siguiendo a **Goldman**, sólo distinguen entre Sociedades internacionales que de forma subsidiaria hacen referencia a una ley nacional y Sociedades en donde dicha referencia está ausente, tanto en el Acuerdo constitutivo como en sus estatutos. Señalando estos autores como rasgos comunes a ambas, el haber sido creadas a través de un Convenio internacional a fin de resolver un problema particular (24).

Recientemente **Librecht** ha criticado el empleo de términos tales como «establecimiento público», «empresa pública» o «sociedad internacional», alegando que se trata de un fenómeno en el que debe estar presente tanto su dimensión jurídica como económica. Prefiere utilizar el término «empresa de carácter jurídicamente internacional», y señala que se trata de situaciones de difícil encuadre dentro de las actuales categorías internacionales. Estos entes son resultado de acuerdos empíricos que responden a necesidades precisas. En ellos participan, no sólo sujetos de Derecho Internacional (Estados y Organizaciones gubernamentales), sino también personas morales, públicas o privadas de Derecho interno. Finalmente, señala que se crean para satisfacer un interés público internacional y que su estatuto jurídico se establece «a casu ad casum» (25).

(22) ADAM, T. H.: *Les Organismes Internationaux spécialisés, Contribution a la théorie générale des Etablissements publics internationaux*. París, 1965. Vol. I, pág. 9.

(23) CARTOU, L.: *Organisations européennes*. París, 1967 (10.ª ed.), pág. 86.

(24) DEBY-GERARD: *Le rôle de la règle de conflit*. París, 1973, págs. 275 a 283.

(25) LIBRECHT, E.: *Entreprises à caractere juridiquement international*. Leiden, 1972.

A) La **cooperación para financiar inversiones** en el sector-transporte, ha sido especialmente rica en el ámbito de los transportes por ferrocarril como resultado del estado en que quedó la red y el parque ferroviario europeo después de la Segunda guerra mundial, del desarrollo de la tecnología, en particular la electrificación de los ferrocarriles, y del carácter deficitario de las Compañías nacionales de ferrocarril, como resultado de la competencia de otros medios de transporte, en especial el automóvil y de las cargas inherentes a la noción de servicio público.

La modernización del material ferroviario y la explotación más comercial del mercado de transportes, lleva a los Estados a crear «organismos de cooperación» que presentan caracteres jurídicos diversos. De entre las modalidades que estos organismos pueden adoptar, señalaremos como más características las siguientes:

- El «**pool de vagones Europ**». En su creación participaron diez Administraciones nacionales de ferrocarril pertenecientes a países de Europa occidental. Mediante Acuerdo de 2 de marzo de 1953, regularon la libre circulación de los vagones de mercaderías entre los Estados parte. Se trataba de evitar el «retorno en vacío» de los vagones cargados con destino al extranjero, como había ocurrido hasta entonces, en aras de un mayor aprovechamiento económico de los respectivos parques ferroviarios. Este tipo de cooperación no dio lugar a la creación de un nuevo organismo común, de tal modo que el cumplimiento del Acuerdo depende exclusivamente de la ejecución por parte de cada Administración nacional de las obligaciones libremente asumidas (26). La coordinación entre las distintas empresas ferroviarias se asegura a través del establecimiento de la «oficina de vagones Europ», con sede en Berna y desprovista de personalidad jurídica.
- En otras ocasiones los Estados han dotado a los «organismos de cooperación» de un estatuto de Derecho interno. Este es el caso de la **Sociedad ferroviaria internacional de transporte frigorífico** (Intefrigo). Se trata de una Sociedad cooperativa sometida al Derecho belga y creada en 1955 con el objeto de construir y alquilar material e instalaciones para el transporte de mercaderías que precisen de una temperatura controlada (27).
- Mayor relevancia presenta la **Sociedad europea para la financiación del material ferroviario** (Eurofima), que al igual que la mayoría de las empresas citadas debe su existencia al impulso de la CEMT. Sin embargo, en este supuesto nos hallamos ante un auténtico «establecimiento público internacional». Las administraciones nacionales de ferrocarril de trece países europeos, entre ellos España, concluyeron en Londres un contrato para el suministro de material ferroviario, que fue incorporado, poco más tarde al Convenio que los respectivos gobiernos firmaron en Berna el 20 de octubre

---

(26) ADAM, T. H.: *Ob. cit.*, pág. 10.

(27) ADAM, T. H.: *Ob. cit.*, pág. 18. Señala CARTOU que el estatuto jurídico de este tipo de organismos puede plantear problemas, sobre todo cuando su actividad reviste el carácter de servicio público, tanto respecto al reconocimiento de su personalidad jurídica por parte de los Estados distintos al de su nacionalidad como respecto al ejercicio de su actividad, en dicho Estado (*Ob. citada*, página 84).

de 1955. Eurofima, que es una Sociedad de acciones, se rige en primer lugar por su Convenio constitutivo y sus estatutos, y sólo subsidiariamente por el Derecho interno del Estado de sede, en este caso el derecho suizo. El principal objetivo de Eurofima, según el artículo 3 de sus estatutos, es: «facilitar, en las mejores condiciones posibles a las Administraciones de ferrocarril, que son sus accionistas, y a las demás administraciones y organismos ferroviarios el material unificado necesario para su explotación». Eurofima procede a la emisión de préstamos necesarios para la adquisición definitiva del citado material, después de un determinado plazo de alquiler por parte de las Compañías ferroviarias (28).

La creación de empresas comunes destinadas a llevar a término proyectos que interesan a varios Estados, no es privilegio exclusivo de los países de economía de mercado, sino que también en los países socialistas, donde el Estado monopoliza el comercio exterior, se ha desarrollado este tipo de cooperación internacional.

El Comité ejecutivo del CAEM ha invitado a los Estados miembros a que celebren acuerdos y contratos tendentes a la creación de empresas comunes en aquellos sectores básicos de la economía (29). En el ámbito concreto de los transportes se firmó en Bucarest, el 21 de diciembre de 1963, entre los países miembros del CAEM y bajo el impulso de su «Comisión permanente de transportes» un Convenio para la explotación en común del parque internacional de vagones de mercaderías. El «**pool de vagones del Este**» se propone asegurar la utilización al máximo de los respectivos parques nacionales de vagones, a través del siguiente procedimiento: cada país miembro, pone a disposición del parque común un determinado número de vagones en función del volumen de transportes efectuados en su red nacional. Los países signatarios conservan la propiedad de los vagones entregados y pueden utilizar el parque común para los transportes de mercaderías tanto internos como internacionales. Sólo en el caso de que el número de vagones entregado sea inferior al número de vagones utilizado deberán pagar un alquiler (30).

Junto a este organismo inter-estatal, encontramos una serie de establecimientos públicos internacionales encargados de la ejecución en común de investigaciones técnicas o de construcción de vehículos: el «Centro checo-polaco de investigación y construcción de tractores» y el «Centro checo-polaco de investigación y construcción de camiones medios».

B) La **construcción de obras de infraestructura** en el ámbito fluvial, férreo y vial (estaciones-frontera, puertos, canales, túneles...) suele ser objeto de acuerdos bilaterales en los que participan no sólo los gobiernos de los Estados interesados, sino también las empresas concesionarias. En general, dichos acuerdos no dan

(28) ADAM, T. H.: «Societe européenne pour le financement du materiel ferroviaire». *Annuaire européen*. Vol. III, pág. 70. VIGNES: «L'Eurofima». *Annuaire Européen*, 1955, pág. 499.

(29) CIZKOVSKY, M.: «Les entreprises communes dans la sphere du Conseil d'Aide Economique mutuelle». *Cahiers de droit européen*, 1968, número 3, págs. 296 a 389.

(30) MENAHEM, H.: «Le Marché Commun de l'Est. Le Conseil d'Assistance Economique mutuelle». *Politique étrangère*, 1965, números 4-5, pág. 410.

lugar a la aparición de un «establecimiento público internacional», tratándose de un tipo de cooperación no institucionalizada.

España ha concluido numerosos acuerdos de construcción de obras de infraestructura con Francia y Portugal (31), siendo características comunes a todos ellos las siguientes: reparto por mitades del coste de las obras entre los gobiernos participantes; adjudicación de las obras por concurso público a las empresas constructoras de los Estados parte; sumisión del contrato al Derecho público del domicilio social de la empresa concesionaria; creación de una Comisión mixta compuesta por igual número de delegados gubernamentales de cada parte asistidos por técnicos y expertos y destinada a velar por la ejecución de las obras; arreglo pacífico de las diferencias entre la Comisión mixta y la empresa constructora a través de la conciliación y el arbitraje. A pesar de las apariencias la **Comisión mixta** carece de personalidad jurídica, sus decisiones se toman de mutuo acuerdo por los representantes gubernamentales y en ningún caso ha dado lugar a la aparición de un «establecimiento público internacional» (32).

#### 4. El objeto del transporte: consideración especial del transporte de mercaderías peligrosas y perecederas

El análisis de las medidas técnico-administrativas aplicable a los transportes de mercaderías peligrosas y perecederas supone un cambio de perspectiva. Hasta ahora nos hemos referido a las disposiciones que regulan los distintos modos de transporte y a la infraestructura sobre la que se asientan, mientras que las próximas páginas se dirigen a examinar el **objeto** del transporte y, en concreto, a un determinado tipo de mercaderías que por sus características e importancia en el comercio internacional merecen una atención especial. Este cambio de enfoque repercute, como se verá, en el ámbito de aplicación de las medidas adoptadas en este sector, haciendo conveniente la cooperación a nivel mundial y no sólo estrictamente europeo.

---

(31) Convenio con Francia de 30 de febrero de 1966, para la construcción de un nuevo puente internacional entre Irún y Hendaya (Aranzadi, 1962, núm. 2073). Acuerdo hispano-francés para la construcción de un túnel transpirenaico entre Aragounet y Bielsa. Madrid, 30 de marzo de 1962 (Aranzadi, 1962, núm. 2039). Convenio hispano-francés para la construcción de una carretera en el valle del Roncal a Arette, de 4 de octubre de 1968 (Aranzadi, 1970, núm. 2042). Convenio hispano-portugués de 2 de abril de 1970, para la construcción de un puente internacional sobre el río Guadiana (Aranzadi, 1970, núm. 1824). Convenio y Protocolo hispano-francés de 8 de febrero de 1973, para la construcción de un puente Internacional sobre el río Garona (Aranzadi, 1974, núm. 1017).

En aplicación del Convenio hispano-francés, relativo a la creación de Oficinas de Controles nacionales yuxtapuestos y Controles de ruta de 7 de Julio de 1965 (Aranzadi, 1966, núm. 509) han tenido lugar los siguientes Canjes de notas: Nota verbal de 25 de agosto de 1969 del Ministerio de Asuntos Exteriores respecto al paso fronterizo de Cerbere (Aranzadi, 1969, núm. 1889) y (Aranzadi, 1972, núm. 286). Nota verbal de 5 de septiembre de 1972, respecto a Behovia (Aranzadi, 1974, número 2412). Irún (Aranzadi, 1974, núm. 2413). Hendaya (Aranzadi, 1974, núm. 2393). Nota verbal de 18 de junio de 1976, respecto a el Perthus (Aranzadi, 1976, núm. 1395). Nota verbal respecto a Biriátou (Aranzadi, 1976, núm. 1385).

(32) En este sentido, consultar el interesante artículo del profesor VALLE, Ch.: «L'Affaire d'Aragoumet-Bielsa. Impasse pour un tunnel». *Annuaire français du droit international*, 1974, págs. 360 a 361.

El transporte de **mercaderías peligrosas** adquiere en la actualidad una creciente importancia en el intercambio comercial como consecuencia del aumento del consumo de energía y del desarrollo de la industria química. El transporte de este tipo de mercaderías, a la vez que es imprescindible para el desarrollo de la industria y de la agricultura, supone un constante peligro para el hombre y para el medio ambiente. La cooperación internacional en este campo debe tener en cuenta una serie de aspectos, no siempre fácilmente conciliables. Así debe procurar que las medidas adoptadas, a la vez que faciliten la circulación de sustancias tóxicas y peligrosas, garanticen la seguridad de la vida humana, sin que de ello resulte una elevación excesiva del coste del transporte. Todo ello requiere un continuado control por parte de los poderes públicos sobre las empresas dedicadas a este tipo de transporte, como desgraciadamente se ha puesto de manifiesto en nuestro país con la reciente catástrofe del «camping» Los Alfaques, donde la explosión de un camión-cisterna que transportaba propileno, causó más de un centenar de víctimas.

En Europa son varias las Organizaciones internacionales que se ocupan del transporte de mercaderías peligrosas. El primer reglamento en la materia, aplicable al transporte por ferrocarril (**RID**), ya data de 1890, y en la actualidad se halla en fase de revisión. La CEPE, a través del «Grupo de expertos en transporte de mercancías peligrosas» dependiente del «Comité de transportes interiores», se ha ocupado del tema. En una primera fase, su atención se dirigió a la elaboración de medidas a aplicar en cada uno de los distintos modos de transporte. Con este fin se concluyó en Ginebra, el 30 de septiembre de 1957, el Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercaderías peligrosas por carretera, acompañado de un Protocolo y dos anexos (**ADR**), que ha sido objeto de sucesivas modificaciones a medida que nuevas sustancias se han ido introduciendo en el mercado como resultado de los continuos avances científicos y tecnológicos (33). También bajo los auspicios de la CEPE se ha elaborado un proyecto de Acuerdo europeo relativo al transporte de mercaderías peligrosas por vías de navegación interior (**ADN**) (34), que ha servido de base al Reglamento adoptado por la Comisión Central del Rin el 1 de enero de 1972 (**ADNR**).

Los países del Este, y al margen de su cooperación dentro de la CEPE, han adoptado algunas medidas en este sentido, de entre las que cabe señalar la Recomendación de la Comisión del Danubio de 1958, sobre condiciones para el tráfico de mercaderías peligrosas y el Reglamento del CAEM de 1966, sobre transporte de materias radioactivas, aplicable a todos los modos de transporte.

Los Estados miembros de las mencionadas Organizaciones, han dictado diversas disposiciones a fin de garantizar la aplicación de la reglamentación internacional en sus respectivos ordenamientos, adaptándola a las circunstancias particulares de cada país. De este modo, en España, el transporte de mercaderías peligrosas se regula, fundamentalmente, por el Reglamento Nacional de 6 de febrero de 1976

(33) España se adhirió al ADR el 22 de noviembre de 1972 (Aranzadi, 1973, núm. 1335) y a las posteriores modificaciones que han tenido lugar hasta el 21 de marzo de 1976 (Aranzadi, 1977, número 2438).

(34) Doc.: TRANS/W.B.15/100.

(TPC) (35), y existe un proyecto para regular el transporte de estas sustancias por ferrocarril (TPF).

A la proliferación de disposiciones internas e internacionales, aplicables a cada modo de transporte, hay que añadir el hecho de que el intercambio de materias primas y sustancias químicas (explosivas, inflamables, tóxicas, radiactivas y corrosivas) *excede del marco europeo, siendo objeto de transportes intercontinentales* entre países industrializados y entre países de distinto grado de desarrollo económico, lo cual hace necesario acudir al transporte multimodal: transporte interior-transporte marítimo (36). Estas circunstancias han llevado a la CEPE, en los últimos años a elaborar un programa de trabajo que comprende dos niveles distintos: Por un lado, en el plano europeo, a la armonización de la reglamentación existente en los distintos modos de transporte a través del progresivo acercamiento de las normas del ADR, con las del RID y las del ADN. Por el otro, en el plano mundial, a colaborar en la elaboración de un Convenio internacional sobre transporte de mercaderías peligrosas (37), que se refiera a los problemas comunes a todos los modos de transporte y que no incluya los problemas relativos a uno solo de ellos, los cuales se continuarán rigiendo por las normas existentes.

La circulación de mercaderías peligrosas en un radio de acción cada vez más amplio requiere la **uniformización** de la terminología empleada en la clasificación, identificación de los riesgos, embalaje y rotulación de las *substancias peligrosas* y de los criterios objetivos que deben regir el transporte de peróxidos orgánicos en cisternas y contenedores-cisterna (38). Esta uniformización, facilitaría el **control** e inspección por parte de las autoridades de los puertos de enlace de los transportes interiores y marítimos, a la vez que aumentaría la **seguridad** en las operaciones de carga y descarga y de manipulación de las mercaderías durante el trayecto. Con esta finalidad, el «Comité de expertos en transporte de mercaderías peligrosas», órgano del Consejo Económico y Social de las N.U., creado en 1959 por Resolución 645 G. (XXII) ha adoptado un gran número de recomendaciones (39). No se trata de la creación de un nuevo sistema de reglamentación de las mercaderías peligrosas aplicable a todos los tipos de transporte, sino únicamente de la elaboración de un marco general, lo suficientemente amplio y flexible que permita la progresiva aproximación de las distintas disposiciones internas e internacionales ya existentes. El contenido de estas «recomendaciones» consiste en la clasificación de las diversas sustancias peligrosas indicando la gravedad de sus riesgos y el método de embalaje, dedicando una especial atención a los transportes multimodales en contenedores-cisterna. Las clasificaciones y definiciones conte-

(35) Vid. (Aranzadi, 1976, número 1530), además de una serie de disposiciones destinadas a determinar la competencia de las autoridades nacionales para el control de la aplicación del ADR y para la concesión de autorizaciones y permisos de homologación (B.O.E. núm. 361, de 31 de octubre de 1973 y Aranzadi, 1975, núm. 2254).

(36) Este hecho se puso de relieve en el Protocolo del ADR, donde en un Apéndice especial se establecen las disposiciones aplicables a los transportes de mercaderías peligrosas por carretera-mar, entre el Continente europeo y el Reino Unido.

(37) En este sentido, la CEPE elaboró en 1975 un proyecto de Convenio. Doc. TRANS/G.E.15/5.

(38) Informe del Secretario General de las N.U. Doc.: E/5916 de 8 de marzo de 1977.

(39) Recomendaciones en materia de transporte de mercancías peligrosas. ST/SG/AC.10/1/Rev. 1 N.Y. 1978.

nida en estas «recomendaciones» carecen de carácter científico, ya que lo único que persiguen es facilitar la adopción de un modelo común por parte de las distintas autoridades internas e internacionales.

También el transporte de **mercaderías perecederas** ha adquirido considerable relevancia en el comercio internacional a medida que ha aumentado el intercambio de productos agrícolas, principalmente en Europa. La naturaleza de estos productos (frutos, legumbres...) exige la utilización de material de transporte capaz de garantizar su conservación en buen estado hasta el momento de su consumo.

Una vez más, el «Comité de transportes interiores» de la CEPE se ha ocupado de armonizar y normalizar las reglas aplicables a este tipo de transporte. Fruto de esta actividad ha sido el Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercaderías perecederas y de vehículos especiales a utilizar en estos transportes (**ATP**), de 15 de enero de 1962, revisado en Ginebra el 1 de septiembre de 1970 (41), así como una serie de «recomendaciones» relativas al tipo de embalaje a utilizar en los transportes de frutos y legumbres con el objeto de reducir al máximo el coste final de dichos productos.

## 5. Las empresas de transportes: criterios que deben regir su actividad

Si hasta ahora nos hemos ocupado fundamentalmente de la cooperación entre los Estados destinada a aumentar la rapidez y la seguridad de los transportes internacionales de mercaderías, en el presente apartado nuestra atención se centrará en el análisis del **estatuto de las empresas** dedicadas al transporte y a la incidencia de su actividad sobre el mercado.

Si las próximas páginas se limitan a examinar la labor llevada a cabo por la **Comunidad Económica Europea** en la elaboración de una «política común» de los transportes, ello no significa que se ignore la importancia que a los aspectos propiamente económicos de los transportes les han prestado las demás Organizaciones europeas ya mencionadas. Lo que ocurre es que en este campo la cooperación es particularmente difícil, dada la distinta función económica que los Estados atribuyen a los transportes, de tal modo que la misma sólo es posible en ámbitos donde ya se ha alcanzado una considerable integración.

El papel de los transportes en la economía no sólo difiere entre los países del Este y del Oeste de Europa, sino también entre los países de economía de mercado. Mientras en los países socialistas la planificación económica tiende a asegurar la coordinación entre los diversos modos de transporte, atribuyendo a cada uno de ellos la parte del tráfico que les corresponde, teniendo en cuenta las ventajas y desventajas que les son inherentes (42), en los países occidentales la política na-

---

(40) Con relación a las sustancias radioactivas, el «Comité de expertos en transporte de mercaderías peligrosas» de las N.U. ha hecho suyo el **Reglamento de la AIEA de 1961**, que ha sido objeto de sucesivas revisiones, siendo la última de 1973.

(41) España se adhirió al ATP el 3 de marzo de 1972 (Aranzadi, 1976, núm. 2174).

(52) El ferrocarril ofrece la ventaja sobre los transportes por carretera de consumir menos energía, contaminar en menor grado el medio ambiente y poseer mayor capacidad para transportar mercaderías pesadas y grandes bultos en recorridos de gran distancia. Los transportes por carretera son más

cional de los transportes se enfrenta con una serie de dificultades, no siempre de fácil solución. El mayor problema reside en la necesidad de que a la vez que se asegure el carácter de servicio público de los transportes, se garantice a las empresas la posibilidad de su explotación en condiciones comerciales de rentabilidad.

Frente a las medidas intervencionistas del Estado en las empresas de ferrocarril, guiadas por consideraciones de política regional o social y dirigidas a protegerlas de la competencia de los transportes por carretera principalmente, los poderes públicos en la actualidad se esfuerzan por colocarlas en el mercado en una situación de competitividad análoga a la de las demás empresas de transporte. Las medidas adoptadas con este fin, varían considerablemente no sólo de un país a otro, sino también en el seno de las distintas Organizaciones europeas preocupadas por este tipo de cuestiones. Así, por ejemplo, la Comisión Central del Rhin defiende una política competitiva y tarifaria de difícil conciliación con los criterios mantenidos por la Comunidad Económica Europea.

Tradicionalmente los transportes, y en particular el transporte por ferrocarril, han sido consideradas como actividades propias del **servicio público** sustraídas a las leyes del mercado libre. Las empresas dedicadas al transporte, si bien siguen al igual que las demás empresas privadas el logro de un máximo de beneficios, deben tener además en cuenta una serie de consideraciones de interés general. Consideraciones que repercuten en la fijación de los precios al margen de los dictados del mercado.

Por tener atribuidas una finalidad de interés común, las empresas de ferrocarril se ven a menudo sujetas al control estatal, el cual, en épocas de máximo liberalismo, se ejerce a través de la técnica de la concesión administrativa (servicio público gestionado por empresas privadas) y que puede llegar incluso hasta la nacionalización, en épocas de mayor intervencionismo. En España, a partir de 1878 en que se procedió a la construcción de la línea férrea de Jerez al Portal, se otorgaron una serie de concesiones aisladas, pero pronto, ante la ineficacia de la iniciativa privada, los poderes públicos intervinieron a través de ayudas y subvenciones que tuvieron como contrapartida la intervención del Estado en la fijación de las tarifas. Situación que desembocó en 1941 en la nacionalización de los ferrocarriles de ancho normal a través de la creación de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE) (43).

Junto a las empresas nacionales de ferrocarril, nos encontramos con que los transportes de mercaderías por carretera y vía fluvial se hallan en manos de un gran número de pequeñas y medianas empresas que se ven forzadas a realizar sus servicios en condiciones de autoexplotación a fin de poder mantener precios y condiciones de transporte a niveles competitivos.

Frente a estas diferencias, entre las empresas nacionales de ferrocarril y las empresas de transporte por carretera y fluviales, son escasos los esfuerzos de los poderes públicos para planificar y coordinar sus servicios. En vez de procurar ase-

---

rápido y flexible, pudiendo realizar servicios puerta a puerta y adaptarse a las exigencias de horario de los usuarios. Sobre todos ellos el transporte fluvial ofrece la posibilidad de servicios en mejores condiciones económicas y una mayor seguridad en los transportes de mercaderías peligrosas.

[43] MARTÍN MATEO: *Ordenación del sector público en España*. (Ed. Civitas). Madrid, 1972, pág. 246.

gurar a cada modo de transporte la parte del tráfico que le corresponde, teniendo en cuenta la superioridad inherente a cada uno de ellos, los Estados han mantenido tradicionalmente una política proteccionista del ferrocarril guiados, más por consideraciones de política regional o social que de rentabilidad en su explotación (44).

Por otro lado, no debe pensarse que la intervención del Estado esté totalmente ausente en los demás transportes viales y fluviales. Si bien es cierto que el «minifundio empresarial» que caracteriza a estas empresas ofrece escasa posibilidad a la nacionalización, sin embargo la infraestructura que utilizan se halla fuertemente controlada por los poderes públicos, a través de impuestos y tasas sobre usuarios. Esta circunstancia incide sobre el precio final de los transportes, a la vez que dificulta el cálculo de los gastos reales correspondientes a la construcción, mantenimiento y explotación de autopistas, carreteras y vías navegables.

En definitiva, interesa destacar que los poderes públicos suelen utilizar los transportes como **instrumentos complementarios** al servicio de una determinada política regional o social. El Estado, ya controlando directamente la gestión de las empresas de ferrocarril, ya interviniendo sobre la infraestructura que utilizan los demás modos de transporte, suelen desviarlos de su función propia, dentro de una economía de mercado libre, que es la de desplazar las mercaderías desde el lugar de la producción al de consumo en condiciones comercialmente rentables. Resultado de esta política es la creación de precios «artificiales» destinados a favorecer a los sectores menos favorecidos de la población y la distorsión de las condiciones en que se desarrolla la competencia entre los distintos modos de transporte.

#### A) La regulación de los transportes en el Tratado de Roma

La especificidad del sector-transporte, da lugar a: existencia de distintas políticas en el seno de los Estados miembros de la CEE; dependencia de las empresas de transporte de los poderes públicos, y desigualdad entre las grandes empresas nacionales de ferrocarril y el «minifundio empresarial» característico de los transportes viales y fluviales. Conjunto de caracteres que suponen un serio obstáculo para la realización de un mercado común en este sector de la economía.

Los autores del Tratado de Roma, conscientes de la importancia de los transportes para la realización del Mercado Común (artículo 3, párrafo e), así como de la especificidad de este sector (artículo 75: «...teniendo en cuenta los aspectos especiales del transporte...») le dedicaron el Título IV, que comprende del artículo 74 al 84. Sin embargo, las disparidades existentes entre los Estados en el momento de la conclusión del Tratado, impidieron que se llegara a un acuerdo respecto de las disposiciones directamente aplicables. Ello explica, por un lado, la falta de

---

(44) La falta de planificación y coordinación entre los distintos modos de transporte en España, ha dado lugar, como señalaba C. BARRERA en el periódico «El País» de 26 de julio de 1978, a que «el porcentaje de participación del ferrocarril en el transporte terrestre de mercancías es solamente del 25 % frente al 52 % en Francia, el 63 % en Alemania y el 92 % en la URSS y las inversiones efectuadas en el III Plan de Desarrollo han sido la mitad en FFCC que en carretera».

precisión de la normativa adoptada y los problemas que en un primer momento surgieron, tanto respecto de la fijación del ámbito de aplicación de la «política común» de los transportes como del lugar que debían ocupar dentro del proceso de integración europeo, y, por otro, el que los redactores del Tratado tuvieran que contentarse con dejar en manos de los órganos comunitarios la tarea de ir perfilando el contenido de la política común de los transportes a medida que se fuera avanzando en la integración económica general y se fueran eliminando aquellos aspectos del sector-transportes incompatibles con el buen funcionamiento de un mercado libre (45).

La imprecisión de las disposiciones del Título IV, ha dado lugar a algunas dudas acerca de cuáles debían ser los objetivos de la política comunitaria en materia de transportes. Sin embargo, su contenido ha ido esclareciéndose gracias a los sucesivos documentos elaborados por el Consejo y la Comisión, principalmente. En la actualidad no cabe duda de que el sector-transportes, al igual que los demás sectores de la economía debe sujetarse a las exigencias de la economía de mercado y a los dictados de una sana competencia «organizada», tanto entre las empresas dedicadas a un mismo modo de transporte como entre los distintos modos del mismo, manteniendo un equilibrio y coordinación entre ellos. Esto no significa que, teniendo en cuenta las circunstancias que tradicionalmente han caracterizado este sector, no sea necesario prever una serie de excepciones a la normativa general del Tratado, así como adoptar aquellas medidas necesarias que hagan posible en el futuro la realización de un auténtico mercado común de los transportes capaz de asegurar la libre circulación de las personas, mercancías e información dentro de la Comunidad.

Creemos que a la vista de las propuestas de la Comisión y de las medidas adoptadas, hasta el presente, por el Consejo, ha perdido toda actualidad la discusión acerca del lugar que ocupan los transportes dentro del proceso económico general. En un momento inicial, ante la falta de precisión del contenido de la «política común» de transportes, se sostuvo, desde una postura denominada «minimalista» que el Tratado de Roma, al igual que había hecho el Tratado de París constitutivo de la CECA, consideraba a los transportes como un **sector subordinado o dependiente** de los demás sectores de la economía. Añadían que el transporte no es más que un instrumento al servicio del desarrollo del comercio y de la industria, ya que a diferencia de lo que sucede con la agricultura, ninguna disposición del Tratado alude, de forma expresa al mercado común de los transportes (46). Resultado de esta concepción fue la negación de que las normas generales

(45) La elaboración de la «política común» de los transportes corre a cargo, según el artículo 75 del Consejo a propuesta de la Comisión, previa consulta del Comité económico y social y de la Asamblea. Además, en el artículo 83 se prevee la creación, cerca de la Comisión de un «Comité consultivo especializado en cuestiones de transporte». En este Comité, cada delegación nacional está compuesta por cinco miembros, dos de los cuales son representantes gubernamentales y los tres restantes de los transportistas y sindicatos que actúan en los diversos modos de transportes.

(46) RODIERE, R.: «Les transports», *Droit des Communautés Européennes*, Bruselas, 1969, página 776. SCHAUSS: «Le problème des transports dans le Marche Commun», *Revue du Marche Commun*, 1959, pág. 163. MEGRET, J.: *Le droit de la Communauté économique européenne*, núm. 3, Bruselas, 1970, pág. 283. STABENOW, W.: «The Common Market for transport in the European Economic Community», *Commun Market Law Review*, Vol. 1, número 4, 1964, pág. 396.

del Tratado pudiera aplicarse a los transportes. Estos, habida cuenta de sus «aspectos especiales», debían someterse exclusivamente a lo dispuesto en el Título IV.

En la actualidad esta postura puede considerarse superada con el triunfo de las tesis «universalistas» defendidas desde un comienzo por la Comisión. Los transportes poseen un **carácter autónomo**, en el sentido de que a pesar de los vínculos que los unen a los demás sectores industriales o comerciales, deben regularse en virtud de sus propias exigencias: lograr el equilibrio financiero de las empresas de transporte fomentando su competitividad, a fin de acabar de una vez con la crónica situación deficitaria que tradicionalmente las ha caracterizado. Los transportes deben ser objeto directo de atención por parte de los órganos comunitarios y la integración en este sector debe ser, a la vez que una de las finalidades del Mercado Común, un medio para su realización (de poco sirve suprimir las barreras aduaneras si se continúan manteniendo las tasas sobre los vehículos en su paso por las fronteras). En definitiva, las empresas de transportes deben quedar sujetas a condiciones análogas a las que se aplican a las demás empresas en la Comunidad. Al igual que éstas se rigen por las disposiciones generales del Tratado de Roma, siempre que expresamente no se establezca lo contrario. Sólo el artículo 61, dispone que la libre circulación de servicios se regule, en materia de transporte, por las disposiciones del Título IV. En todo lo demás: libre circulación de trabajadores; derecho de establecimiento; normas de competencia comercial; coordinación de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas... resultan aplicables las normas generales a no ser que los órganos comunitarios decidan lo contrario o procedan a su adaptación al sector concreto de los transportes, teniendo en cuenta sus particularidades (47).

Mayor actualidad reviste la cuestión del **ámbito de aplicación** de las disposiciones del Tratado de Roma en materia de transportes. El artículo 84 distingue entre:

1. «Las disposiciones del presente título se aplicarán a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables.
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.»

Señala **Megret**, que la causa última de esta decisión debe buscarse en que los transportes marítimos y aéreos están más vinculados al comercio exterior de la Comunidad que los transportes «interiores» y, por consiguiente, se encuentran en una situación de mayor conexión e interdependencia con los avatares de la economía mundial, lo cual hace particularmente difícil una integración eficaz en este sector (48).

(47) El Reglamento número 151 del Consejo de 26 de noviembre de 1962, decidió la no aplicación del Reglamento número 17, sobre normas de competencia al sector transporte. No aplicación que se mantuvo hasta la adopción del Reglamento número 1.017 del Consejo de 19 de julio de 1978, relativo a la aplicación de las normas de competencia al sector de los transportes por ferrocarril, carretera y vía fluvial. Vid. PINAY: «Règles de concurrence et transport dans le cadre de la CEE». *Annuaire français de Droit Internat*, 1962, pág. 781.

(48) MEGRET, J.: *Ob. cit.*, pág. 275.

Ante esta distinción, la primera cuestión que se plantea es la de si, excluidos los transportes marítimos y aéreos del Título IV, en tanto el Consejo no decida otra cosa, también deben considerarse sustraídos de las demás disposiciones del Tratado.

Con relación a la «libre prestación de servicios» la exclusión no ofrece dudas porque, como ya se ha señalado, el artículo 61 remite expresamente al Título IV.

Respecto a las demás disposiciones generales del Tratado, la opinión generalizada de los órganos comunitarios es partidaria de su aplicación a los transportes marítimos y aéreos. Manifestaciones de esta postura las hallamos en:

- Reglamento número 141 del Consejo, de 21 de noviembre de 1962, que declara no aplicables al sector de transportes el Reglamento número 17, de 16 de febrero de 1962 (primer reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado). Este Reglamento no distingue entre transportes marítimos y aéreos y transportes por carretera, ferrocarril y vías navegables, al contrario de lo que hizo más tarde el Reglamento número 1017/68, al declarar aplicables las normas de competencia comercial únicamente al sector de los transportes por carretera, por ferrocarril y vías navegables. De ello resulta la no aplicación «sine die» de los artículos 85 y 86 a los transportes marítimos y aéreos (49).
- El Tribunal de Justicia de las Comunidades, en sentencia de 4 de abril de 1974 (50), condenó a Francia a causa de un reglamento sobre tripulación de buques contrario a las disposiciones del Tratado de Roma en materia de libre circulación de trabajadores (artículo 48).

La ampliación de las Comunidades ha puesto de relieve la necesidad de abandonar la escasa atención que hasta el momento había caracterizado la actitud de los órganos comunitarios ante los transportes marítimos y aéreos. La entrada del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, Estados alejados del núcleo continental, ha puesto sobre el tapete la conveniencia de elaborar una política comunitaria en este sector, si se quiere evitar que los transportes en la Comunidad sean objeto de una regulación fragmentaria.

La ausencia de una política comunitaria ya ha hecho sentir sus efectos. Durante el período de sesiones de 1974-75 del Parlamento europeo, se puso de manifiesto la necesidad de adoptar una política común en materia de **navegación marítima**, ante las cuestiones que plantea para la Comunidad y para los Estados miembros la ratificación del Convenio, elaborado bajo los auspicios de la UNCTAD, relativo a un Código de Conducta de las Conferencias marítimas (51). La denominada regla 40-40-20 del Convenio, en cuanto procede a un reparto del tráfico marítimo entre los Estados (52), puede resultar incompatible con las normas generales de

(49) SOHIER, N.: «Aperçu du développement actuel de la politique commune des transports». *Cahiers du Droit européen*, 1970, número 2, pág. 156.

(50) Aff.: 167/73: «Commission c/Republique Française». *Recueil 1974*, 3 pág. 359.

(51) Acta final. Anexo I. **Doc. T.D./CODE/B/Add 1.**

(52) En el tráfico entre dos Estados, el 40 % de los transportes se reservará a los armadores del país de origen; el 40 % a los del país de destino y el 20 % a los armadores de un tercer país. De ello resulta un evidente perjuicio para la flota de los Estados marítimos.

competencia del Tratado de Roma, de ahí que se haya recomendado a los Estados miembros que en tanto la citada política común no se haya adoptado se abstengan de ratificar el Convenio (53).

Es curioso señalar que son las potencias marítimas de la CEE (Reino Unido y Dinamarca) las que mayormente se oponen, tanto a la elaboración de una política común como a la ratificación del Convenio sobre Código de Conducta de las Conferencias marítimas. Los argumentos que utilizan se basan en que todo aquello que hace referencia a las Compañías marítimas, armadores y navegación marítima, se caracteriza por ser una profesión liberal que con la ayuda de las Conferencias internacionales ha sido capaz de construir, a partir de la Segunda guerra mundial, un sólido y eficaz sistema. Temen que una excesiva burocratización de este sector termine ahogando la actitud liberal y global que caracteriza a la profesión (54).

En el ámbito de los **transportes aéreos**, la Comisión ya presentó el 1 de octubre de 1965, un Programa de acción «aeronáutica europea» acompañado de una propuesta de decisión, en la que se ponía de relieve: la conveniencia de establecer un mercado europeo de aviación civil; de crear un «espacio aéreo europeo»; y de concluir acuerdos con terceros países sobre derecho de tráfico. Propuso, además, que se emprendieran, sobre la base del artículo 84, 2, una serie de acciones tendentes a: mejorar los servicios aéreos internacionales; armonizar las reglas de competencia comercial; intercambiar aeronaves y equipos; reforzar la cooperación con otras Organizaciones internacionales; y crear nuevos servicios fuera de los grandes ejes habituales.

En la práctica, poco o nada se ha hecho en este sector. El Parlamento europeo, al aprobar en 1974 la Comunicación de la Comisión al Consejo de 20 de octubre de 1973, sobre desarrollo de la política común de los transportes (55), recordó que a lo más tardar, en 1983, debería haberse alcanzado el Mercado común de los transportes, y que para esta fecha deberían haberse iniciado negociaciones sobre una base multilateral respecto a los derechos de aterrizaje y de estructuración de las líneas aéreas en el interior de la Comunidad y en relación con terceros Estados. La puesta en práctica de esta política común no dejará de plantear serias dificultades y hará preciso revisar todos los acuerdos bilaterales concluidos por los Estados miembros de la CEE.

## B) La «política común» de los transportes en la CEE

Como ya se ha indicado, las disposiciones del Tratado de Roma no fijan con claridad, ni la orientación ni el contenido a dar a la política común de los transportes. Los contornos de la misma se han ido perfilando por la Comisión a medida que se ha avanzado en la integración europea en los demás sectores de la economía. Sin embargo, las propuestas de la Comisión no siempre se han visto tradu-

(53) Propuesta de la Comisión de 17 de julio de 1974 al Consejo, tendente a adoptar una actitud común a la vista del Convenio de las N.U., sobre Código de conducta de las Conferencias marítimas.

(54) *Revue trimestrelle du droit européen*, 1976, número 1, pág. 100.

(55) Comunicación de la Comisión al Consejo sobre desarrollo de la política común de transportes de 25 de octubre de 1973. *Bull. de CEE*, Supplement 16/73 y *JOCE*, C 127/24, de 18 de octubre de 1974.

cidas en la adopción de medidas concretas por parte del Consejo. Las divergencias de puntos de vista entre los representantes de los Estados miembros hace difícil llegar a un acuerdo entre los partidarios de una liberalización inmediata del sector y los partidarios de un progresivo acercamiento de las políticas internas en vistas a la consecución del objetivo final, siendo este último criterio el que, en general, ha prevalecido. Mientras que la Comisión se limita a fijar, a grandes rasgos, los objetivos a alcanzar, el Consejo adopta distintos regímenes transitorios teniendo en cuenta la situación en que se halla la regulación de los distintos modos de transporte en cada país miembro (56). Por este camino se va avanzando, con excesivo retraso sobre el programa previsto, hacia la consecución de un régimen comunitario único.

Pueden señalarse como principales **etapas** en la fijación del contenido de la política común de transportes las que vienen marcadas por los siguientes documentos:

1.º **Memorándum de la Comisión** elaborado bajo la presidencia de Lambert Schaus y presentado al Consejo de Ministros de la Comunidad el 10 de abril de 1961, sobre «Orientación a dar a la política común de los transportes» (57), acompañado del «Programa de acción en materia de política común de transportes», de 23 de mayo de 1962 (58). Se trata de un voluminoso trabajo de más de 128 páginas, seguido de varios anexos en donde se perfilan los grandes objetivos de la política común y las medidas que deberán adoptarse en un primer período de transición.

Los **objetivos generales** consisten en: la eliminación de los obstáculos que para la realización del Mercado Común puede suponer la actual regulación de los transportes en los Estados miembros (consideración de los transportes como un **medio** para la realización del Mercado Común); la integración comunitaria en el sector-transportes (el transporte **objeto** directo de atención por parte de los órganos comunitarios); y la **organización** general de los transportes dentro del marco de la Comunidad.

Para la consecución del **primer** objetivo, se propone eliminar las medidas discriminatorias entre los precios y condiciones del transporte, así como aquellas otras medidas de distorsión de la competencia. Para alcanzar el **segundo** objetivo, se propone regular las condiciones de acceso al mercado eliminando las discriminaciones entre transportistas basadas en la nacionalidad y suprimiendo el sistema de contingentes y autorizaciones, en el tráfico entre los Estados miembros. Finalmente, el **tercer** objetivo se alcanzará gracias al establecimiento de un sistema de tarifas común; una armonización de las disposiciones que inciden sobre la competencia comercial; y una regulación de la infraestructura de los transportes (69).

A pesar de lo ambicioso del programa de la Comisión, el Consejo, durante el período comprendido de 1961 a 1965, no adoptó ninguna medida concreta si excep-

(56) Vid. MEGRET: *Ob. cit.*, págs. 287-288.

(57) Parlamento europeo: Doc.: VII/COM(61)/50.

(58) Parlamento europeo: Doc.: VII/COM(62)/88.

(59) Crónica de RODIERE, en materia de transportes, en *Revue trimestrelle du droit européen*, 1965, número 3, pág. 415.

tuamos la **Decisión de 21 de marzo de 1962**, por la que se estableció un procedimiento de examen y consulta previo para ciertas disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas, que los Estados miembros puedan adoptar en el ámbito de los transportes (60), con la evidente finalidad de evitar que empeorara la situación en tanto no se empezara a aplicar una política comunitaria destinada a sustituir progresivamente las políticas nacionales en la materia.

2.º Con la **Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1967**, relativa a ciertas medidas de la política común de los transportes (61) se entra en una etapa de mayores logros positivos.

El citado acuerdo del Consejo, que es más una declaración de intenciones que una auténtica decisión, muestra su toma de conciencia ante las graves repercusiones que pueden derivarse de la ausencia, casi total, de medidas efectivas en el sector-transportes, en un momento en que en otros ámbitos ya se han alcanzado importantes realizaciones. Señala **Dousset** (62), que en un momento en que la unión aduanera ya es un hecho, ésta podría verse seriamente comprometida de continuar manteniéndose las discriminaciones en materia de precio y condiciones de transporte o el pago indebido de aranceles por el paso de fronteras... susceptibles de frenar el intercambio entre los Estados miembros.

El examen de la Decisión nos muestra la atención prioritaria que el Consejo presta a las cuestiones de **armonización de las condiciones de competencia comercial** y a los **transportes de mercaderías por carretera**. La elección no es casual, ya que la armonización de las condiciones de competencia comercial entre los Estados miembros y entre los distintos modos de transporte es una condición indispensable para la libre circulación de los servicios de transporte, y la preocupación por los transportes por carretera se justifica tanto por su importancia dentro del conjunto del tráfico internacional de mercaderías como por el hecho de que es más fácil llegar a un acuerdo en este sector que en el de los transportes por ferrocarril mucho más complejo y sujeto a fuertes intereses nacionales de política económica y social.

3.º Después de una etapa de considerable actividad del Consejo, de julio de 1968 a marzo de 1969, se entra de nuevo en un período de inmovilismo donde los logros son pocos y las medidas se adoptan con considerable retraso respecto del programa previsto.

El Parlamento europeo, a la vista de la **Comunicación de la Comisión al Consejo de 20 de octubre de 1973**, sobre desarrollo de la política común de transportes (63), señaló que se está todavía muy lejos de haberse logrado una integración del sector, así como de que pueda afirmarse que exista una «política común» de los transportes.

La Comisión, una vez más, al señalar los **objetivos** a perseguir, puso de relieve: Por un lado, la necesidad de que la organización del mercado de transportes se realizará de la manera más flexible y liberal posible, aligerando el sistema de tarifas y de contingentes y limitando la intervención de los poderes públicos a los

(60) **JOCE**, 23, de 3 de abril de 1962, pág. 720.

(61) **JOCE**, 322/4, de 30 de diciembre de 1967.

(62) **DOUSSET**, J.: «Politique commune des transports et unio economique». **Revue du Marché Commun**, 1968, págs. 1004-1005.

(63) **JOCE**, C 127/24, de 18 de octubre de 1974.

casos de crisis y perturbaciones graves. Por el otro, destacó que la política de transportes debía estar estrechamente articulada a las demás acciones comunitarias en los ámbitos social, energético, de medio ambiente y de política regional, así como que debía extenderse, como ya se ha indicado, a la navegación aérea y marítima (64).

Con relación a las medidas a adoptar, la Comisión insistió en la conveniencia de sentar las bases necesarias para que la competencia comercial entre los distintos modos de transporte fuera un auténtico motor de progreso. En este sentido indicó que la libertad de elección de los usuarios entre los distintos modos de transporte sería una realidad cuando se hubieran eliminado las **distorsiones artificiales** de costos entre las empresas dedicadas a los distintos modos de transporte y cuando se hubieran suprimido todos los **elementos discriminatorios** causados por las disposiciones sociales, técnicas y fiscales. Finalmente, destacó la necesidad de prestar una atención especial a las empresas dedicadas al **transporte por ferrocarril**. Sólo un esfuerzo para poner fin a su situación financiera crónicamente deficitaria, podrá colocarlas en situación de competitividad con los demás modos de transporte. Estas empresas deben ser capaces de cubrir la totalidad de sus costes sociales y las intervenciones del Estado en este sector deben juzgarse en virtud del criterio de la rentabilidad. Cuando una derogación a este criterio se justifique por razones de política social o regional, las demás empresas de transporte, eventualmente afectadas, deberán ser indemnizadas.

### C) Disposiciones aplicables

A la vista de los principales objetivos de la política común de transportes, fijados por la Comisión, el Consejo ha adoptado diversas medidas que pueden clasificarse en:

- Medidas para la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte y entre los usuarios de los mismos.
- Regulación de la competencia comercial entre un mismo modo de transporte y entre los distintos modos de transporte.
- Acceso al mercado del transporte.
- Régimen de tarifas.

#### 1.º Medidas prohibitivas de discriminaciones

**Discriminaciones tarifarias.** Una de las primeras medidas adoptadas por el Consejo, fue el **Reglamento número 11, de 27 de junio de 1960**, relativo a la supresión de discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte (75), sobre la base del artículo 79,1 del TCEE. Este reglamento hace referencia a las

[64] DOUSSET, J.: «Ou en est la politique commune des transports? *Revue du Marché Commun*, 1976, número 202.

[65] JOCE, 52, de 16-8-1960, pág. 1125. Para un comentario de este reglamento, vid. PINAY, P.: «Exercice du pouvoir réglementaire dans la Communauté économique européenne». *Annuaire français du droit internat.*, 1960, pág. 828.

discriminaciones que consisten en la aplicación por los transportistas, para la misma mercancía y en las mismas relaciones de tráfico, de precios y condiciones de transporte distintas. Es de resaltar que a diferencia del Tratado de la CECA, en que basta para la prohibición de una discriminación el que se esté ante una situación «comparable», aquí es necesaria la existencia de una «identidad» entre las relaciones de tráfico y las mercancías que se toman en consideración. El reglamento protege la **igualdad de trato de los usuarios** del transporte, tanto en el interior de los Estados, en los transportes superiores a los 100 Km., como entre los Estados miembros, en los transportes superiores a los 30 Km. Las reticencias de los representantes gubernamentales en el seno del Consejo impidió que en el «documento de transporte» que se instituye para controlar el cumplimiento del reglamento, se incluyera como requisito necesario la «publicidad» de los precios.

El Reglamento número 11 dejó fuera de su ámbito de aplicación una serie de discriminaciones, de entre las que cabe señalar aquellas basadas en la **nacionalidad de los transportistas**. En este sentido la Comisión propuso al Consejo, el 29 de octubre de 1965, adoptar un nuevo reglamento sobre la base del artículo 7 y del artículo 79,2 del TCEE (66).

## 2.º Normas reguladoras de la competencia comercial

En el presente apartado distinguiremos entre aquellas medidas que tienden a aplicar al sector-transportes las normas generales del Tratado en materia de competencia comercial y aquellas otras cuya finalidad es la armonización de las disposiciones que pueden incidir sobre la competencia comercial en el ámbito de los transportes.

a) Con relación al primer tipo de medidas, cabe señalar las siguientes etapas:

- En un primer momento el Consejo, por **Reglamento número 141**, de 26 de noviembre de 1962, declaró aplicable al sector-transporte el Reglamento número 17, que hacía referencia a los artículos 85 y 86 del TCEE (67). No aplicación que se prolongó, primero hasta el 31 de diciembre de 1967, por **Reglamento del Consejo número 165**, de 9 de diciembre de 1965 (68), y después, hasta el 30 de junio de 1968, por **Reglamento número 1.002, de 14 de diciembre de 1967** (69), en tanto no se procediera a una reglamentación específica de la materia.
- La no aplicación de las normas generales del Tratado de Roma en materia de competencia comercial al sector-transporte, finalizó con la adopción por el Consejo del **Reglamento número 1.017**, de 19 de julio de 1968, relativo a la

(66) Vid. *Revue trimestrelle du droit européen*, 1966, pág. 776s a 781.

(67) *JOCE*, 124, de 28-11-1962.

(68) *JOCE*, 110, de 11-12-1965.

(69) *JOCE*, 110, de 16-12-1965.

aplicación de las normas de competencia a los transportes por ferrocarril, carretera y vías navegables (70). Este reglamento, dictado sobre la doble base del artículo 75,5 y del artículo 87, 2 c), que permite precisar en las diversas ramas de la economía el campo de aplicación de los artículos 85 y 86 del TCEE, tiene por finalidad proteger a los usuarios de los riesgos que suponen los **acuerdos** entre empresas y la explotación abusiva de una **situación de predominio**. En este sentido, el artículo 2 del reglamento prohíbe todo acuerdo entre empresas, toda decisión de asociación de empresas y toda práctica concertada entre Estados miembros que tenga por objeto o por efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia comercial en el Mercado Común y el artículo 8 declara igualmente incompatible con el Mercado Común y prohíbe en la medida en que pueda afectar al comercio entre Estados miembros, la explotación abusiva de una situación de predominio sobre el mercado o sobre una parte sustancial del mismo por una o varias empresas.

No obstante, habida cuenta de las particularidades del sector-transporte, el propio reglamento prevé una serie de **excepciones** a los artículos 2 y 8, admitiendo:

- Los **acuerdos técnicos** (artículo 3) que tengan por objeto la aplicación de mejoras o la cooperación técnica susceptible de aumentar la productividad.
- Los **acuerdos económicos** (artículo 4) entre pequeñas y medianas empresas a fin de favorecer una mejor estructuración de la profesión a menudo excesivamente dispersa en los transportes por carretera y usos fluviales.
- Los acuerdos y decisiones de asociación de empresas, así como prácticas concertadas se admiten cuando tengan por finalidad mejorar la calidad de los servicios de transporte o promover una mayor continuidad y estabilidad en el mercado de los transportes sometido a fuertes fluctuaciones temporales de oferta y demanda (artículos 5 y 6).
- Finalmente, las **empresas públicas** de transporte quedan sujetas a las reglas generales de competencia comercial siempre que la aplicación de las mismas no vaya en contra, de hecho o de derecho, del cumplimiento de la misión particular que les ha sido encomendada (artículo 9).

Este derecho «sectorial» de la competencia comercial, plantea algunas dificultades de aplicación con relación a la **navegación del Rin**, como reconoce el propio reglamento en su artículo 31. Se trata de una manifestación concreta del conflicto general que puede plantearse entre las obligaciones derivadas del Tratado de Roma y las derivadas de Convenios anteriores concluidos entre los Estados miembros y un tercer Estado (artículo 234 del TCEE).

---

(80) **JOCE**, L 175/1, de 23-7-1968. Vid., además, BLONK, W. A. G.: «Applying rules of competition to transport by rail, road and inland waterway». **Common Market Law Review**, 1969, págs. 451 a 465. WAGENBAUR, R.: «Les règles de concurrence applicables aux transports». **Cahiers du droit européen**, 1970, número 6, págs. 645 a 662. PINAY: **Ob cit.** **Annuaire français du droit international**, 1962, pág. 781.

El Rin transcurre en su mayor parte por territorio de la Comunidad, pero no todos los Estados miembros de la CEE lo son de la Comisión Central (Italia y Luxemburgo), ni todos los de la Comisión Central lo son de la CEE (Suiza). Ello da lugar a la coexistencia de dos regímenes distintos basados en principios económicos dispares que es preciso coordinar. Conflicto que no surge únicamente en el ámbito de la competencia comercial, sino que ya se planteó con la adopción del Reglamento número 11, relativo a la supresión de discriminaciones tarifarias y que puede volver a surgir cada vez que el Consejo adopte reglamentaciones comunitarias aplicables a los transportes por vías navegables.

Los postulados del liberalismo económico han sufrido una evolución distinta en el seno de la Comisión del Rin y en la CEE. En 1950, la Comisión Central creó un «Comité especial»; destinado a estudiar las cuestiones económicas ante la crisis por la que atravesaban las empresas de transporte renanas. Ante ella cabían dos soluciones: o bien sacrificar la tradicional libertad, introduciendo medidas que supusieran la intervención de los poderes públicos, o bien dejar en manos de la profesión, la organización del mercado a través de la adopción de acuerdos comerciales entre las empresas privadas. En 1953, la creación del «Consorcio de la navegación renana» (71) supuso el triunfo de la solución liberal. Los Países Bajos a quienes la «libertad total» les favorece, ya que sus empresas controlan gran parte del tráfico del Rin, se han opuesto reiteradamente a la aplicación del Reglamento número 1.017/68, susceptible de prohibir los «pools» y convenios entre empresas transportistas. Por el contrario, la Comisión en su «Memorándum», de 1964, relativo a la aplicación del Tratado de Roma a la navegación renana (72) defendió la aplicación del régimen comunitario al Rin, sobre la base del artículo 116 del TCEE, que impone a los Estados miembros la obligación de llevar a cabo, al término del período de transición una acción común en el marco de las Organizaciones internacionales de carácter económico de las cuales sean parte (73).

b) Con relación al segundo tipo de medidas adoptadas, cabe señalar la importante **Decisión del Consejo de 13 de mayo de 1965**, relativa a la armonización de ciertas disposiciones que tienen una incidencia sobre la competencia comercial en el ámbito de los transportes por ferrocarril, carretera y vías navegables (74). Esta Decisión establece un plan de acción respecto de aquellas medidas que deberán adoptarse para que no se falsee la competencia entre las empresas dedicadas a un mismo modo de transporte y las dedicadas a distintos modos de transporte.

(71) «El Consorcio de la navegación rhenana» constituye un grupo específico dentro de la «Unión Internacional de la navegación fluvial», cuyo objetivo es la representación de los intereses profesionales dentro del conjunto de la navegación interior europea.

(72) **Doc.: VII/COM/64/140.**

(73) Es de señalar que en aplicación del artículo 234 del TCEE, el 9 de junio de 1976 se iniciaron en Bruselas negociaciones entre la Comunidad, los Estados miembros, que también lo son de la Comisión Central del Rin, y Suiza, en vistas a la creación de un «Fondo europeo de Inmovilización de la navegación fluvial». Se trata de un «establecimiento público europeo» que tiene por finalidad permitir la retirada voluntaria de buques durante los períodos de supercapacidad temporal, con objeto de reducir los desequilibrios entre la oferta y la demanda, susceptibles de provocar perturbaciones en el mercado. Ver, además, la «Opinión 1-76 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 26 de abril de 1977, en virtud del artículo 228, párrafos 1 al 2 del TCEE». **Recueil**, 1977, vol. 3, páginas 741 a 762.

(74) **JOCE**, 88, de 24-5-1965, pág. 1500.

Al ser múltiples los factores que inciden sobre el precio final de los transportes (horas de trabajo, medidas sociales, tasas fiscales...), no se trata de unificar la legislación aplicable a todos estos sectores, sino de **armonizar** las disposiciones internas a fin de que quede garantizada la igualdad de oportunidades entre los productores que utilizan los transportes. **Rodière** ofrece una serie de ejemplos ilustrativos, donde se pone de relieve la necesidad de una visión global que tenga en cuenta el conjunto de disposiciones que en cada derecho interno es susceptible de incidir sobre el coste de los transportes. No se trata de unificar, afirma, la duración de la jornada de trabajo o la composición de la tripulación de los buques o camiones, sino que lo único que importa es que «el transporte de un quintal de trigo por Km., no le resulte más caro al campesino o molinero francés que al italiano o alemán» (75).

Volviendo a la Decisión del Consejo de 13 de mayo de 1965, vemos que el programa de acción que se propone se divide en tres grandes apartados:

- En **materia fiscal** se propone la adopción de medidas en los siguientes campos: doble imposición sobre vehículos; unificación de los regímenes de franquicia del carburante contenido en las reservas de los vehículos; uniformización de las bases de cálculo de las tasas sobre los vehículos; ordenación del régimen de tasas específicas aplicables a los transportes de mercaderías por cuenta propia y ajena; sometimiento de las prestaciones del transporte a un futuro sistema común de tasas sobre la cifra de negocios.
- Respecto a las **Intervenciones estatales** se prevé: reducir en lo posible las obligaciones de servicio público; compensar equitativamente las cargas cuando se mantengan las obligaciones de servicio público o cuando correspondan a reducciones tarifarias por motivos sociales; normalizar las cuentas de las empresas de ferrocarril; y definir el régimen de ayudas aplicables a los transportes, habida cuenta de los aspectos especiales del sector.
- En **materia social** se deberá: aproximar las legislaciones a los progresos realizados por las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo; unificar las disposiciones relativas a la composición de las tripulaciones; armonizar las disposiciones relativas al tiempo de trabajo, descanso y horas «extra» y crear un «documento» que permita el control individual de respeto a las normas relativas al tiempo de trabajo y descanso.

Ante este extenso programa de acción, veamos cuáles han sido las realizaciones concretas:

a) **Armonización en el ámbito fiscal** sobre la base del artículo 99 del TCEE, relativo a la armonización de impuestos indirectos, el Consejo adoptó la **Directiva de 19 de julio de 1968**, sobre uniformización de disposiciones relativas a la admisión en franquicia del carburante contenido en la reserva de los vehículos utilitarios (76)

(75) RODIERE, R.: «L'Harmonisation des législations européennes dans le cadre de la CEE». *Revue trimestrelle du droit européen*, número 3, 1965, págs. 336 a 357.

(76) JOCE, L 175/15, de 23-7-1968.

El problema de la reserva de carburante susceptible de ser admitido en franquicia en el paso de fronteras, se plantea a consecuencia de las importantes diferencias entre el precio del carburante (especialmente el gas-oil) entre los Estados miembros y las distorsiones de competencia comercial que de ello resultan para los transportes internacionales. Estas diferencias habían llevado a que los transportes por carretera de países de carburante más barato añadiesen depósitos de reserva complementarios a sus vehículos, pudiendo de este modo efectuar en países de carburante más caro, transportes en condiciones económicas más favorables, y paralelamente, había conducido a los países de carburante más caro a reducir progresivamente la cantidad de carburante admitido en franquicia en sus fronteras (77). Una solución óptima del problema hubiera sido uniformar las bases de cálculo de los tipos de tasa sobre los carburantes con el fin de que el precio fuera el mismo en todos los países comunitarios. Sin embargo, el Consejo se inclinó por una solución más modesta, admitiendo en franquicia únicamente 50 litros en los transportes utilitarios (aquellos destinados al transporte de más de nueve personas y mercaderías).

b') **Armonización en el ámbito de la intervención estatal.** En espera de alcanzar una armonización de las normas que regulen las relaciones financieras entre los ferrocarriles y el Estado, el Consejo, en aplicación de los artículos 5, 6 y 7 de su Acuerdo, de 13 de marzo de 1965, adoptó los siguientes reglamentos:

- **Reglamento número 1.191 de 26 de junio de 1969**, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de **obligaciones inherentes a la noción de servicio público** en el ámbito de los transportes por ferrocarril, por carretera y vías navegables (78). El **objetivo** es suprimir progresivamente o compensar las cargas inherentes a la noción de servicio público (obligaciones de explotar, transportar y obligaciones tarifarias) impuestas por el Estado a ciertas empresas de transporte. Las empresas a las que se dirige son las empresas nacionales de ferrocarril y las empresas públicas de transporte por carretera que cubran largas distancias. Se trata, en definitiva, de sanear su situación económica y financiera a fin de situarlas en condiciones de poder competir con las demás empresas transportistas. Para ello se prevé que las citadas empresas puedan pedir la supresión de las cargas inherentes a la obligación de servicio público cuando de ello se deriven desventajas económicas, y en el caso de que el Estado decida mantenerlas por considerar que son indispensables para garantizar un número de servicios de transporte suficiente, deberán ser debidamente compensadas.
- **Reglamento número 1.192 de 26 de junio de 1969**, relativo a las reglas comunes para la **normalización de cuentas** de las empresas de ferrocarril (79). La intervención estatal en las empresas ferroviarias da lugar a resultados financieros distintos de aquellos que se producirían si dichas empresas, al igual

(87) SOHIER: **Ob. cit.**, pág. 163.

(78) **JOCE**, L 156/1, de 28-6-1969.

(79) **JOCE**, L 156/8, 28-6-1969.

que las demás, gozaran de libertad de gestión. Una vez más vemos cómo se altera la competencia comercial entre los distintos modos de transporte y cómo el Consejo se esfuerza por situar a los ferrocarriles en pie de igualdad con las demás empresas. Para eliminar las cargas y ventajas que para el ferrocarril supone la intervención del poder público, se procede a la «normalización» de sus cuentas mediante: una **operación contable** que ponga en evidencia las cargas y ventajas que resultan de las obligaciones de servicio público y que no se dan en los demás modos de transporte, y una **operación financiera** destinada al reembolso de las cargas por parte del Estado y de las ventajas por parte de la empresa.

Estos dos reglamentos han supuesto un pequeño paso hacia el saneamiento de la situación financiera de los ferrocarriles y hacia la armonización de las relaciones financieras entre éstos y el Estado. Sin embargo, para alcanzar estos objetivos han sido necesarias otras disposiciones en el ámbito de las **ayudas** estatales y en el cálculo e imputación del coste de uso de la **infraestructura**.

El Tratado de Roma, en sus artículos 92 a 94, establece como norma general la *incompatibilidad con el Mercado común* de las ayudas concedidas por los Estados a favor de una determinada empresa, susceptibles de alterar la competencia comercial. Sin embargo, el propio Tratado prevé algunas excepciones, entre ellas el artículo 77 en el sector-transportes. Sobre esta base el Consejo aprobó el 4 de junio de 1970 el **Reglamento número 1.107**, relativo a las ayudas concedidas en el ámbito de los transportes por ferrocarril, carretera y vías navegables (80). Se trata de un Reglamento complementario de los dos anteriores que hace referencia a las ayudas que corresponden a necesidades de **coordinación** de los transportes, tales como facilitar la búsqueda y desarrollo de formas y técnicas de transporte que resulten más económicas para la colectividad y a las ayudas que correspondan al **reembolso** de cargas inherentes a la noción de servicio público y no estén comprendidas en el Reglamento número 1.191 (81).

También el artículo 80 del TCEE prohíbe las **tarifas de ayuda y protección** impuestas por los Estados y destinadas a favorecer una determinada empresa, excepto cuando estén justificadas por exigencias de una política regional adecuada. En este caso se faculta a la Comisión para que autorice la intervención de los poderes públicos en la fijación del precio del transporte.

En aplicación del párrafo 2 del artículo 80, se han admitido tarifas de ayuda y protección a los ferrocarriles del Mezzogiorno italiano, y en aplicación del párrafo 3 del mismo artículo, se han admitido tarifas competitivas para los transportes con origen o destino a la región alemana del Sarre, a fin de protegerlos frente a la construcción del canal Sarre-Palatinado.

(80) JOCE, L 130/1, de 15-6-1970.

(81) A la vista de los progresos realizados en el ámbito de la armonización de las relaciones financieras entre los Estados y las empresas de ferrocarril, el artículo 4 del Reglamento número 1.107, que facultaba a los Estados para conceder ayudas destinadas a compensar a los ferrocarriles de la no realización de la armonización en este ámbito, tuvo que ser modificado por Reglamento número 1.473. (JOCE, L 152/1, de 12-6-1975.)

El 20 de mayo de 1975, el Consejo adoptó, por fin, a propuesta de la Comisión (82), la **Decisión número 75/327**, relativa al saneamiento de la situación de las empresas de ferrocarril y armonización de las normas que regulan las relaciones financieras entre estas empresas y los Estados (83). El principal objetivo que se persigue es lograr el **equilibrio financiero** de las empresas nacionales de ferrocarril asegurando su autonomía financiera y su responsabilidad comercial. El Consejo subraya, además, las ventajas de la utilización del ferrocarril para la colectividad desde el punto de vista de economía de espacio y energía y de protección del medio ambiente.

El equilibrio entre los beneficios y gastos sólo se alcanzará después de una profunda revisión de las relaciones jurídicas, económicas y financieras entre el Estado y las administraciones ferroviarias. Debe existir una separación entre el patrimonio, presupuesto y contabilidad del Estado y el de las empresas de ferrocarril, sin que ello signifique prescindir de una estrecha colaboración entre ambas a la hora de programar sus actividades y de fijar la política de inversiones a seguir. No obstante, la reticencia de los Estados miembros se puso de relieve en el momento de adoptar la presente Decisión, en donde la mayoría de sus disposiciones poseen un carácter meramente facultativo que hacen dudosa su eficacia práctica (84).

El cálculo de coste de las obras de construcción, mantenimiento y desarrollo de la **infraestructura** es distinto de un modo de transporte a otro. Mientras que en los transportes por ferrocarril, la carga total de los gastos de infraestructura corresponde a las empresas, en los demás modos de transporte, al intervenir el Estado únicamente sobre la infraestructura, dificulta su cálculo a la hora de averiguar hasta qué punto las tasas pagadas por los transportistas corresponden exactamente a los costos reales de construcción y mantenimiento (85).

Con objeto de colocar a las empresas de los distintos modos de transporte en una situación comparable, se han adoptado diversas medidas:

En una primera etapa, los esfuerzos se dirigen a lograr información sobre la utilización y las inversiones que los Estados miembros realizan en la infraestructura del transporte a fin de contribuir al desarrollo armonioso de los vínculos entre carreteras, vías férreas y vías fluviales y a suprimir los obstáculos y discontinuidades entre ellas. En este sentido se adoptan una serie de decisiones: **Decisión de 22 de junio de 1964** (86); **Decisión de 13 de mayo de 1965** (87) y **Decisión de 28 de febrero de 1966** (88).

En una etapa posterior y a la vista de la información recibida, el Consejo, por **Reglamento número 1.108**, de 4 de junio de 1970 (89), procede a la puesta en práctica de los medios técnicos que permitan introducir un sistema común de tarifas por uso de la infraestructura. Se trata de asegurar su utilización óptima desde el

(82) Propuesta de la Comisión de 18 de agosto de 1971 [JOCE, C 106, de 30-10-1971].

(81) JOCE, de 12-6-1975.

(84) ROGISSART: *Cahiers du droit européen*, 1975, número 4, pág. 551.

(85) MEGRET: *Ob. cit.*, pág. 308.

(86) JOCE, 102, de 29-6-1964.

(87) JOCE, 88, de 24-5-1965.

(88) JOCE, 42, de 8-4-1966.

(89) JOCE, L 130/4, de 13-6-1970.

punto de vista de la colectividad a la vez que se busca el sistema capaz de cubrir los gastos de su construcción, mantenimiento y gestión. Para conocer los gastos que efectúan los Estados miembros se tienen en cuenta las particularidades de la explotación y el distinto punto de partida de que arranca cada modo de transporte. Sobre esta base se efectúa un **sistema de contabilidad uniforme** y permanente que permita obtener los datos necesarios para proceder a la tarificación del uso de la infraestructura. Dentro de esta línea, y a fin de hacer más eficaces las medidas adoptadas por Decisión número 78/174 (90), se crea un «Comité en materia de infraestructura» del transporte.

c') **Armonización en el ámbito social.** Es de resaltar que en el ámbito de las medidas sociales, el Consejo sólo ha adoptado disposiciones aplicables al transporte de mercaderías por carretera.

En aplicación de los artículos 10 al 13 del Acuerdo del Consejo de 13 de mayo de 1965, se adoptó el **Reglamento número 543**, de 25 de marzo de 1969, relativo a la armonización de ciertas disposiciones en materia social en el ámbito de los transportes por carretera (91).

Este reglamento persigue, en primer lugar, la armonización de las condiciones de competencia comercial evitando disparidades basadas en la explotación indebida del trabajador. Sin embargo, entran también dentro de sus objetivos: mejorar las **condiciones de trabajo** de los conductores (nada impide que los Estados miembros lleguen, dentro del marco de las negociaciones colectivas, a reglamentaciones más favorables para los trabajadores) y aumentar la **seguridad por carretera** (nada impide que los Estados introduzcan medidas más rígidas en este sentido).

El reglamento regula: la edad mínima de los conductores; la composición de las tripulaciones; el tiempo de conducción; el descanso diario y semanal, así como un sistema de control mediante un «documento» individual en el que deben constar los datos citados.

La adopción en el marco de la CEPE del Convenio sobre trabajo de tripulaciones de vehículos que efectúan transportes internacionales por carretera (AETR), de 1 de junio de 1970, hizo necesario adoptar el **Reglamento número 514**, de 28 de febrero de 1972 (92) a fin de evitar disparidades entre ambos regímenes jurídicos. La Comisión, a partir de 1974, ha manifestado reiteradamente la conveniencia de que la Comunidad se adhiera al AETR, señalando las ventajas que de ello se derivarían, sobre todo por el hecho de que podría ejercerse un mayor control, en el cumplimiento de la reglamentación comunitaria en materia social sobre las empresas de transporte por carretera establecidas en terceros Estados. Sin embargo, el AETR no entró en vigor en la Comunidad hasta el 8 de abril de 1978, fecha de su publicación en el «Journal Officiel» (93).

---

(90) JOCE, L 54/16, de 25-2-1978.

(91) JOCE, L 77/49, de 29-4-1969.

(92) JOCE, L 95/1, de 8-5-1979.

(93) JOCE, L 175/13, de 23-7-1968.

### 3.º Acceso al mercado de transportes.

El acceso al mercado de transportes, presenta dos vertientes: Por un lado, el establecimiento de un mercado común libre, requiere la armonización de las condiciones de tonelaje, número de vehículos, autorizaciones... necesarias en el tráfico de mercaderías entre los Estados miembros. Por el otro, la realización de la «libertad de establecimiento» en este sector precisa la regulación de las condiciones de capacidad para poder ser transportista, tanto en el interior de un Estado miembro como en los transportes intracomunitarios.

a) Respecto al primer tipo de medidas, cabe señalar que con anterioridad al Tratado de Roma, los Estados concluyeron una serie de acuerdos sobre «contingentes bilaterales» en virtud de los cuales cada país permitía al otro efectuar transportes por carretera con destino o en tránsito sobre su territorio, con el límite de un cierto tonelaje y número de vehículos por año. En 1963, la Comisión propuso la supresión progresiva del régimen bilateral y el establecimiento de un **contingente comunitario**, cuyo volumen se fuera desarrollando en función de las necesidades del transporte. Sobre esta base, el Consejo ha adoptado una serie de reglamentos y directivas que se caracterizan por su carácter provisional y restringido, dejando subsistir paralelamente el sistema de «contingentes bilaterales».

El **Reglamento número 1.018**, de 19 de julio de 1968, fija un volumen de contingentes por año y el reparto de los mismos entre los Estados miembros. La posterior ampliación de la Comunidad ha hecho necesario revisar el sistema y aumentar el volumen de contingentes (**Reglamento** núm. 3.164, de 16 de diciembre de 1976) (94).

Con relación a las **autorizaciones** necesarias para poder realizar transportes por carretera, la **Directiva del Consejo de 13 de mayo de 1965** (95), con el fin de asegurar la igualdad de trato entre los peticionarios, simplificó los requisitos necesarios para que los transportes de origen o con destino a un país de la Comunidad pudieran transitar por el territorio de otro Estado miembro. Las autoridades del país de matriculación del vehículo son las competentes para conceder las autorizaciones, de conformidad con un modelo comunitario.

Con el fin de promover la utilización del transporte combinado, ferrocarril-carretera, habida cuenta de sus ventajas tanto en el plano financiero como en el de la seguridad y protección del medio ambiente, el Consejo, a título experimental decidió liberarlos de todo régimen de contingentes y autorizaciones por **Directiva de 17 de febrero de 1975** (96).

b) Con relación al segundo tipo de medidas, la **Directiva número 74/561**, del Consejo de 12 de noviembre de 1974 regula el **acceso a la profesión** de transportista de mercaderías por carretera en el ámbito de los transportes nacionales e internacionales. A fin de hacer efectivo el «derecho de establecimiento» en este sector y de armonizar las disposiciones nacionales en la materia, se fijan las con-

(94) JOCE, L 357/1, de 29-12-1976.

(95) JOCE, 88, de 24-5-1965.

(96) Ver comentario de este acuerdo en la *Revue trimestrelle du droit européen*, 1965, número 3, páginas 420-421.

diciones de honorabilidad y de capacidad financiera y profesional de las personas físicas y empresas dedicadas al transporte de mercaderías.

#### 4.º Régimen de tarifas

La reglamentación de las tarifas apareció muy pronto como uno de los elementos básicos de la organización del mercado de transportes. Se pensó que, al igual que en el ámbito de la política agrícola, los esfuerzos debían dirigirse fundamentalmente hacia el establecimiento de un régimen de precios. Sin embargo, pronto se vio que la complejidad del sector requería tener presente otros elementos, en particular la armonización de las condiciones en que se desarrollaba la competencia comercial entre los distintos modos de transporte en los Estados miembros y el punto de arranque del que se partía en cada uno de ellos.

En 1963, la Comisión propuso crear un régimen jurídico único de tarifas obligatorio, aplicable a todos los modos de transporte, tanto internos como intracomunitarios. Sin embargo, el Consejo, teniendo en cuenta la distinta situación en que se hallaban los Estados miembros, se inclinó por adoptar un sistema de tarifas denominado «à fourchette» que, según en qué sectores debía ser obligatorio, mientras que en otros sería simplemente indicativo o de referencia. Con esta finalidad se llegó al **Acuerdo de 22 de junio de 1965**, en donde se fijan, a grandes rasgos, las características de la organización común del mercado de transportes de mercaderías. Dichas características consisten en: establecimiento de una tarifa obligatoria o de referencia según los casos; introducción de un sistema de publicidad de tarifas, precios y condiciones del transporte; y creación de un Comité de vigilancia del mercado. Se preveyó también que la puesta en práctica del sistema tuviera lugar, en una primera etapa (hasta 1968) respecto de los transportes entre los Estados miembros y que sólo en una segunda etapa (hasta 1972) se hiciera extensible al tráfico interno (97). No obstante, cuando llegó el momento de adoptar medidas concretas, los Estados mantuvieron posturas opuestas que impidieron llegar a un acuerdo más allá de la aceptación de una tarificación obligatoria «à fourchette» aplicable únicamente a los transportes de mercaderías por carretera entre los Estados miembros (**Reglamento del Consejo número 1.174**, de 30 de abril de 1968) (98).

El sistema adoptado es el que rige todavía en la actualidad y supone un compromiso entre los partidarios de un control de precios y los partidarios de una absoluta libertad en la fijación de los mismos (99). La tarificación «à fourchette» impone al transportista la obligación de respetar en la fijación de los precios un límite superior y un límite inferior, siendo la apertura entre ambos de un 23 %.

(97) Vid: *Revue trimestrelle du droit européen*, 1965, número 4, págs. 700-702.

(98) **JOCE**, L 194/1, de 6-8-1968.

(99) **Reglamento número 2.826/72**, del Consejo de 28 de diciembre de 1972, respecto a la prórroga y modificación del Reglamento número 1.174/68 (**JOCE**, L 298/12, de 31-12-1972). Las tarifas establecidas en el Reglamento 1.174/68 entraron en vigor con retraso, por ello no ha transcurrido el tiempo suficiente ni se tiene la experiencia necesaria para determinar el régimen de tarifas a aplicar al final del período de su validez.

Señala **Tamames** que el límite superior impide el abuso de situaciones de dominio en el mercado, en tanto que el límite inferior evita perniciosos efectos de la competencia despiadada en una actividad económica asimilable a un servicio público en multitud de casos (100).

Dentro de los límites de la «fourchette», los Estados fijan sus tarifas a través de negociaciones bilaterales, tomando en consideración una serie de circunstancias (coste medio de las prestaciones en que consiste un determinado tipo de transporte, situación del mercado, plazo de entrega de las mercaderías...) y sólo cuando no llegan a un acuerdo interviene la Comisión. Excepcionalmente, los Estados pueden concluir **contratos particulares** en los que se establezcan precios fuera de estos límites, siempre que no vayan en contra de las exigencias de la competencia y mantengan o mejoren los resultados financieros de la explotación por parte de los transportistas (101). Por último, el Reglamento número 1.174/68, establece un sistema de **publicidad** y control que se deja en manos de las autoridades internas.

Señala **Sohier** (102), al examinar el citado Reglamento, que si bien en él se establecen unos criterios comunes de fijación de precios, se deja a los Estados la facultad de determinar las condiciones del transporte. La falta de armonización de las legislaciones internas en este campo, abre la posibilidad de que las negociaciones bilaterales de fijación de tarifas den lugar a distorsiones y discriminaciones.

## 6. Consideraciones finales

El examen de la cooperación europea en el ámbito de los transportes interiores de mercaderías, nos ha permitido poner de relieve los límites de la cooperación internacional cuando ésta tiene lugar entre países con un grado de desarrollo tecnológico y de industrialización análogo, pero regidos por sistemas socio-económicos distintos.

Los logros alcanzados en el seno de las distintas Organizaciones europeas, regionales y sub-regionales que operan en el sector-transportes, pone de manifiesto que la eficacia de la cooperación depende de la mayor o menor incidencia que las medidas adoptadas tengan sobre la política económica nacional de los Estados miembros. En este sentido, el balance de las medidas de carácter técnico y administrativo, adoptadas en el seno de la CEPE, tendentes al equipamiento de las vías de comunicación y de los medios de transporte, con el fin de aumentar su rapidez y seguridad, han sido altamente positivas. Por el contrario, los logros alcanzados en el campo de la política económica de los transportes han sido muy escasos, no sólo entre los países socialistas y los países de economía de mercado, sino incluso dentro del marco de la CEE, donde el grado de integración de los países miembros es más elevado.

(100) TAMAMES, R.: *Formación y desarrollo del Mercado Común* (Iber.-Amér.), Madrid, 1965.

(101) La publicidad de los precios resultantes de estos «contratos particulares» se regula de acuerdo con el **Reglamento número 358/69** de la Comisión. (JOCE, L 53/1, de 4-4-1969.)

(102) SOHIER: *Ob. cit.*, pág. 167.

A la vista de las propuestas de la Comisión y de las medidas adoptadas por el Consejo de Ministros de las Comunidades, el balance no deja de ser pesimista, y como señaló el Parlamento europeo, se está todavía lejos de haber logrado una «política común» de los transportes.

Si bien es cierto que la Comisión se ha mostrado más dinámica y avanzada en sus planteamientos a la hora de situar a las empresas de transportes, a pesar de sus caracteres de servicio público, dentro de las coordenadas de un mercado libre regido por las reglas de una sana competencia organizada, también es verdad que la vaguedad de sus proposiciones ha permitido al Consejo adoptar soluciones muy respetuosas con los intereses y competencias de los Estados miembros en la materia. Son muchas las disposiciones del Consejo que poseen un carácter meramente facultativo y varias las medidas adoptadas a título simplemente experimental. La publicidad y control del cumplimiento de las normas comunitarias se deja con frecuencia en manos de las propias empresas transportistas o de las autoridades internas con escasa participación de los órganos comunitarios. Así ocurre en materia de control de tarifas; de respeto a las normas de competencia comercial o de cumplimiento de las condiciones laborales y de publicidad de los precios y condiciones del transporte, en donde todavía se está muy lejos de haberse alcanzado la «transparencia de mercado».

Tampoco el ámbito de aplicación de la «política común» permite ser excesivamente optimista. Al margen de la ausencia de disposiciones positivas aplicables a los transportes aéreos o marítimos, los logros se limitan casi exclusivamente a los transportes de mercaderías por carretera entre los Estados miembros. La razón debe buscarse, en el campo de los transportes por ferrocarril en las fuertes presiones de los Estados por no abandonar una política nacional que subordina los ferrocarriles a exigencias sociales, fiscales o económicas generales, ajenas al sector. En el campo de los transportes fluviales, las mayores reticencias provienen de los Países Bajos, que de forma reiterada se han opuesto a la política comunitaria en materia de: discriminaciones de precios y condiciones de transporte; régimen de competencia comercial, y sistema de tarifas obligatorio, por considerarla contraria a los intereses de sus empresas de navegación por el Rhin.

Por último, en aquellos casos en que se ha logrado un acuerdo en el seno del Consejo, éste ha resultado muy recortado en relación con la propuesta de la Comisión. Así, en materia de tarifas sólo se ha adoptado un sistema obligatorio aplicable a los transportes por carretera, sin que se haya progresado hacia la sustitución del mismo por otro más flexible de tarifas de referencia aplicables a todos los modos de transporte, tanto internos como internacionales. Tampoco en materia de contingentes y autorizaciones se ha logrado sustituir completamente los acuerdos bilaterales entre los Estados miembros por un sistema de contingentes comunitario, ni la progresiva ampliación de éstos hasta alcanzar la liberación total del sector. Lo mismo cabe decir respecto a la acción comunitaria en materia de inversiones de infraestructura, donde no se ha ido mucho más lejos del establecimiento de un sistema de información y consulta.

