II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DICTAMEN DE LA COMISIÓN

de 6 de noviembre de 1986

dirigido al Gobierno del Reino de España sobre un proyecto de ley de ordenación de los transportes terrestres

(86/537/CEE)

De conformidad con el artículo 1 de la Decisión del Consejo de 21 de marzo de 1962, por la que se establece un procedimiento de examen y consulta previos para determinadas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas previstas por los Estados miembros en el sector de los transportes [1], modificada por la Decisión 73/402/CEE [2], el Gobierno español comunicó a la Comisión, por carta con fecha del 11 de marzo de 1986 enviada por su representación permanente ante las Comunidades Europeas, un proyecto de ley relativo a la ordenación de los transportes terrestres.

La carta de la representación permanente llegó a la Comisión el 24 de marzo de 1986 y fue comunicada también a los demás Estados miembros de conformidad con el artículo 1 de la Decisión del Consejo anteriormente mencionada.

Los días 17 y 18 de abril de 1986 tuvo lugar en Bruselas, a iniciativa de la Comisión, una reunión de información con el Gobierno español. La Comisión no estimó oportuno proceder a una consulta de todos los Estados miembros acerca de las disposiciones mencionadas.

Con arreglo al apartado 1 del artículo 2 de la Decisión del Consejo, la Comisión dictamina lo siguiente :

1. La Comisión ha tenido conocimiento del proyecto de ley de ordenación de los transportes terrestres presentado por el Gobierno español para su examen y consulta.

2. Al examinar este proyecto, la Comisión se propone, tal y como se prevé en la Decisión del Consejo de 21 de marzo de 1962, limitarse a los aspectos que pueden estar en contradicción con la acción llevada a cabo en el marco de la política común de transportes prevista en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Por consiguiente, el presente dictamen se basa en estas consideraciones y, más en particular, en las repercusiones que podrían tener las medidas propuestas para el transporte internacional comunitario. La Comisión ha examinado los aspectos nacionales del proyecto de ley únicamente en la medida necesaria para la aplicación del Tratado o de las regulaciones comunitarias.

   La Comisión no ha examinado, en particular, las disposiciones relativas :

   — a los transportes de viajeros urbanos o interurbanos efectuados por metro, autobús, tranvías, trolebuses y teleféricos ;

   — a la concesión y explotación de líneas de ferrocarriles privados ;

   — a las actividades auxiliares y complementarias del transporte principal.

3. — La Comisión aprueba la iniciativa del Gobierno español encaminada a la organización y al funcionamiento de un sistema común de transportes capaz de satisfacer las necesidades de la colectividad con la máxima eficacia y el mínimo coste social, procurando armonizar las condiciones de competencia entre los diferentes modos y empresas de transporte y protegiendo la libertad de elección de los usarios (artículos 3, 4 y 5).

   — Comprueba con satisfacción que los servicios y actividades de transporte deben desarrollarse en el marco de la economía de mercado, estando los poderes públicos obligados a favorecer la productividad y la maximización de los recursos (artículo 12).

[1] DO nº 23 de 3. 4. 1962, p. 720/62.
[2] DO nº L 347 de 17. 12. 1973, p. 48.

— No obstante, observa que el proyecto de ley prevé la posibilidad, a título excepcional y por motivos económicos y sociales, de fijar tarifas de apoyo en interés de empresas particulares (artículo 19.4), así como obligaciones de servicio público, reducciones o bonificaciones de tarifas (artículo 20). Subraya que las medidas relativas a las tarifas de apoyo requieren una autorización previa de la Comisión, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 70 del Tratado CECA y con el apartado 2 del artículo 80 del Tratado CEE, y que la posibilidad de imponer obligaciones de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera o por vía navegable entra en el campo de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1191/69 del Consejo (1).

— Por último, la Comisión ha tomado nota de las declaraciones efectuadas por los representantes del Gobierno español durante la reunión de información anteriormente mencionada, en el sentido de que las medidas previstas en el artículo 26 únicamente se aplicarán en casos absolutamente excepcionales (guerras o catástrofes naturales) y no persiguen un reparto autoritario del tráfico de mercancías entre los distintos modos de transporte, que contravendría los objetivos del Tratado, según ha indicado la Comisión en su Libro Blanco sobre la realización del mercado interior. Solicita, por tanto, al Gobierno español que precise los casos en que se aplicarán estas medidas.

4. Las disposiciones relativas a los transportes por carretera requieren las consideraciones siguientes:

4.1. *Acceso a la profesión*

— La Comisión observa que el proyecto de ley establece el marco de las disposiciones referentes al acceso a las profesiones de transportista de mercancías y de transportista de viajeros por carretera, de conformidad con las disposiciones generales del Derecho comunitario en la materia.

— No obstante, en su artículo 43, apartado 1, remite al terreno reglamentario cuando se trata de la fijación ulterior de medidas de ejecución principalmente en lo que se refiere a la definición y a las modalidades de aplicación del requisito de capacidad profesional de los transportistas. El Gobierno español debe someter también estas medidas de ejecución a la apreciación previa de la Comisión.

— Por otra parte, la Comisión solicita que se modifique el texto del artículo 42, letra a) del apartado 1, del proyecto de ley relativo al requisito de nacionalidad de forma que se garantice explícitamente la igualdad de trato a los nacionales de los demás Estados miembros, de conformidad con las disposiciones del Tratado relativas al derecho de establecimiento.

(1) DO nº L 156 de 28. 6. 1969, p. 1.

— Por último, la Comisión llama la atención del Gobierno español sobre el hecho de que la « primera disposición transitoria », que figura en la página 144 del proyecto de ley y se refiere a la capacidad profesional, es contraria a las disposiciones de las Directivas 74/561/CEE (2) y 74/562/CEE (3) del Consejo, modificadas por las Directivas 85/578/CEE (4) y 85/579/CEE del Consejo (5). En virtud de dichas disposiciones y del Acta de adhesión de España y Portugal, las disposiciones relativas al acceso a la profesión son aplicables a partir del día de la adhesión y por tanto no es posible dispensar de la prueba de la capacidad profesional a las personas admitidas a la profesión después de dicha fecha.

4.2. *Otras disposiciones comunes a los transportes de mercancías y de viajeros por carretera*

El requisito de nacionalidad previsto en la letra a) del apartado 1 del artículo 48 requiere la misma observación formulada en el punto 4.1 con respecto a la letra a) del apartado 1 del artículo 42.

La Comisión observa que las licencias que facultan a sus titulares para efectuar transportes por carretera podrían transmitirse a terceros, según las condiciones establecidas en el artículo 53. La Comisión llama la atención del Gobierno español sobre el hecho de que autorizaciones previstas en la Directiva 65/269/CEE del Consejo (6), cuya última modificación la constituye la Directiva 85/505/CEE (7), así como en el Reglamento (CEE) nº 3164/76, del Consejo (8), cuya última modificación la constituye el Reglamento (CEE) nº 3243/85 (9), en los Reglamentos (CEE) nº 516/72 (10) y nº 517/72 (11) son personales y en ningún caso pueden transferirse a terceros. La Comisión solicita la modificación del proyecto para que se atenga al Derecho comunitario.

La Comisión toma nota de las declaraciones efectuadas por los representantes del Gobierno español durante la reunión de información anteriormente mencionada, según las cuales:

— La primera oración de la letra a) del apartado 1 del artículo 112 debe quedar redactada como sigue: « a) en general, se permitirá dicho transporte en virtud de las disposiciones de los tratados internacionales en los que España sea parte o de cualquier disposición específica del Derecho nacional. ».

A este respecto, la Comisión señala que, de conformidad con las declaraciones de la delegación española, dicha letra a) se refiere a los transportes internacionales exentos de toda autorización;

(2) DO nº L 308 de 19. 11. 1974, p. 18.
(3) DO nº L 308 de 19. 11. 1974, p. 23.
(4) DO nº L 372 de 31. 12. 1985, p. 34.
(5) DO nº L 372 de 31. 12. 1985, p. 35.
(6) DO nº 88 de 24. 5. 1965, p. 1469/65.
(7) DO nº L 309 de 21. 11. 1985, p. 27.
(8) DO nº L 357 de 29. 12. 1976, p. 1.
(9) DO nº L 309 de 21. 11. 1985, p. 1.
(10) DO nº L 67 de 20. 3. 1972, p. 13.
(11) DO nº L 67 de 20. 3. 1972, p. 19.

— En la letra b) del apartado 1 del artículo 112 se suprimirá la palabra « española », dado que es contraria al Derecho comunitario.

La Comisión considera necesario subrayar que, tras la sentencia del Tribunal de Justicia, con fecha de 22 de mayo de 1985, en el asunto 13/83 (1), el Consejo está obligado a poner en práctica, en un plazo razonable, la libre prestación de servicios para los transportes nacionales efectuados por transportistas no residentes en un Estado miembro. La exigencia de libertad de prestación de servicios implica la eliminación de toda restricción con respecto al prestador de servicios por razón de su nacionalidad o de su lugar de establecimiento. La Comisión sugiere al Gobierno español que redacte la ley de modo que las decisiones que el Consejo adopte en materia de transportes de mercancías y de viajeros puedan ser tomadas en cuenta sin dificultades ulteriores. A este respecto, sería conveniente insertar en el texto del artículo 112, apartado 3, una reserva referente a las medidas que adoptará el Consejo.

4.3. *Disposiciones específicas de los transportes de mercancías por carretera*

La definición del transporte por cuenta propia que figura en el artículo 104 difiere ligeramente de la que figura en el punto 11 del Anexo 1 de la primera Directiva del Consejo, de 23 de julio de 1962 (2), cuya última modificación la constituye la Directiva 83/572/CEE (3). Con objeto de evitar cualquier ambigüedad en materia de tráfico intracomunitario, la Comisión preferiría que el artículo 104 se refiera a la definición del transporte por cuenta propia formulada en la primera Directiva.

Por lo que respecta al artículo 112, apartado 2, la Comisión llama la atención del Gobierno español sobre el hecho de que dicha disposición no puede poner en peligro la aplicación correcta en España de las normas comunitarias que eximen a determinados transportes de mercancías por carretera entre Estados miembros de cualquier régimen de autorización y/o de cualquier régimen de contingentación y ello de conformidad con la citada primera Directiva.

La Comisión observa que el proyecto de ley no recoge las disposiciones comunitarias referentes al transporte combinado de la Directiva 75/130/CEE del Consejo (4), modificada por las Directivas 79/5/CEE (5), 82/3/CEE (6) y 82/603/CEE (7), ni, en particular, la definición del transporte combinado ferrocarril-carretera y la liberación de dicho transporte de todo régimen de contingentación y de autorización. La Comisión estima que, a este respecto, sería deseable que en la ley se hiciera una referencia explícita al Derecho comunitario.

(1) DO nº C 144 de 13. 6. 1985.
(2) DO nº 70 de 6. 8. 1962, p. 2005/62.
(3) DO nº L 332 de 28. 11. 1983, p. 33.
(4) DO nº L 48 de 22. 2. 1975, p. 31.
(5) DO nº L 5 de 9. 1. 1979, p. 33.
(6) DO nº L 5 de 9. 1. 1982, p. 12.
(7) DO nº L 247 de 22. 8. 1982, p. 6.

4.4. *Disposiciones específicas de los transportes de viajeros por carretera*

Las disposiciones de los Capítulos V y VI relativas a los transportes internacionales de viajeros se aplican tanto a los transportes intracomunitarios como a los transportes con terceros países. Por lo que respecta a los transportes intracomunitarios, la Comisión llama la atención del Gobierno español sobre la obligación de garantizar la ejecución correcta de los Reglamentos del Consejo nº 117/66 (8), (CEE) nº 516/72 y nº 517/72.

La Comisión observa que, en el artículo 109, las tres categorías de servicios definidas por el proyecto de ley corresponden exactamente a las de los Reglamentos (CEE) anteriormente mencionados; por el contrario, el Capítulo VI prevé otra categoría, denominada « servicios turísticos », no prevista por el Derecho comunitario, pero que puede estar en contradicción con una u otra de las tres categorías anteriormente mencionadas. Ahora bien, dichos « servicios turísticos » están sujetos a un régimen de control diferente de la regulación comunitaria y, por lo tanto, pueden crear situaciones incompatibles. La Comisión solicita al Gobierno español que reconsidere la oportunidad de mantener dicha categoría para los transportes de viajeros por carretera.

Por otra parte, el procedimiento y los criterios previstos en el artículo 111 para el establecimiento de un servicio regular no se atienen en su totalidad a los previstos en el Reglamento (CEE) nº 517/72. Por consiguiente, se invita al Gobierno español a que recoja en el proyecto de ley las disposiciones de dicho Reglamento.

A modo de conclusión, y con el fin de evitar cualquier ambigüedad, la Comisión solicita que, para los transportes intracomunitarios de viajeros por carretera, se recojan en el proyecto de ley las definiciones y procedimientos con una referencia explícita al Derecho comunitario.

5. Las disposiciones del Título VI del proyecto de ley relativas al transporte ferroviario y consagradas de forma más específica a la Compañía estatal « Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE) » requieren las consideraciones siguientes:

5.1. La Comisión aprueba:

— la concesión a la RENFE por parte del Estado, de personalidad jurídica independiente de la del Estado (artículo 181) y de autonomía de gestión (artículo 182, apartado 3);

— la fijación de directrices básicas respecto de la acción de la RENFE, de los objetivos que deben perseguirse y de la aportación financiera del Estado a la RENFE, en el marco de contratos-programa (artículo 183);

— la obligación de la RENFE de administrar sus servicios ferroviarios de forma que se equilibre financieramente su explotación;

(8) DO nº 147 de 9. 8. 1966, p. 2688/66.

— el pago a la RENFE de subvenciones relativas a la compensación de las obligaciones de servicios públicos, a la normalización de cuentas y a la compensación del déficit de explotación.

5.2. Reconociendo que las disposiciones anteriormente mencionadas son compatibles con la política común de transportes, la Comisión recuerda que el Gobierno español deberá respetar la regulación comunitaria en la materia, en particular, los Reglamentos del Consejo (CEE) nº 1191/69 (1), nº 1192/69 (2) y nº 1107/70 (3), modificado por los Reglamentos (CEE) nº 1473/75 (4) y nº 1658/82 (5), así como la Decisión 75/327/CEE del Consejo (6), en el momento de elaborar las disposiciones de aplicación de la ley y, en particular, el pliego de condiciones, el contrato del plan y las leyes de financiación ; con el único fin de evitar cualquier ambigüedad, sería deseable que se hiciera una referencia explícita al Derecho comunitario en el proyecto de ley.

5.3. No obstante, la Comisión observa que las disposiciones del artículo 189 relativas a la formación de los precios de transporte, si bien dejan a la RENFE « la mayor autonomía de gestión posible » le imponen unos límites establecidos por la administración y la obligación de respetar los procedimientos de homologación de tarifas establecidos en los artículos 18 y 19 del proyecto de ley, que se aplican igualmente a otras empresas de transportes públicos. Dichas disposiciones, en la medida en que se aplican a los transportes internacionales ferroviarios de viajeros y de mercancías, no son conformes a las Decisiones del Consejo 82/529/CEE (7) y 83/418/CEE (8). Los textos de los artículos 18, 19 y 189 deberán modificarse para tener en cuenta las disposiciones comunitarias. Con el único fin de evitar toda ambigüedad, sería deseable que se hiciera una referencia explícita al Derecho comunitario.

5.4. Por último, la Comisión señala que los diferentes controles e inspecciones de las actividades de la RENFE, previstas en el artículo 193, deben evitar, en la medida de lo posible, una injerencia en la gestión diaria y limitarse a controles a posteriori.

6. La Comisión observa que el proyecto de ley que le ha sido presentado se refiere a las orientaciones de la política nacional de transportes terrestres y que su alcance sólo podrá ser plenamente apreciado cuando se conozcan las medidas de aplicación que de él se deriven. Por tanto, solicita al Gobierno español que tenga a bien comunicarle, en el plazo más breve posible, dentro del marco del procedimiento de examen y de consulta previos establecido en la Decisión del Consejo de 21 de marzo de 1962, dichas medidas de aplicación.

7. La Comisión está informando a los demás Estados miembros acerca de este dictamen.

Hecho en Bruselas, el 6 de noviembre de 1986.

Por la Comisión

Stanley CLINTON DAVIS

Miembro de la Comisión

(1) DO nº L 156 de 28. 6. 1969, p. 1.
(2) DO nº L 156 de 28. 6. 1969, p. 8.
(3) DO nº L 130 de 15. 6. 1970, p. 1.
(4) DO nº L 152 de 12. 6. 1975, p. 1.
(5) DO nº L 184 de 29. 6. 1982, p. 1.
(6) DO nº L 152 de 12. 6. 1975, p. 3.
(7) DO nº L 234 de 9. 8. 1982, p. 5.
(8) DO nº L 237 de 26. 8. 1983, p. 32.