

**La “Política Común de Transportes”;**  
**una regulación obsoleta y defectuosa en los Tratados de la UE, que debe de actualizarse**

**Fernando Jose Cascales Moreno**  
Abogado ICAM

*“Usted conoce mi empeño en defender para mi país la igualdad de derechos en el futuro y mi condena de las empresas de dominación a las cuales se ha visto arrastrado en el pasado. Me complazco en manifestarle mi completo acuerdo con su propuesta, ya que no puedo concebir la Comunidad sin igualdad total”.*

**Konrad Hermann Joseph Adenauer**

*"Las propuestas de Schuman son, sencillamente, revolucionarias. Su principio fundamental es la delegación de soberanía en un sector limitado, pero decisivo. Un plan que no parta de este principio no puede aportar contribución útil alguna a la solución de los graves problemas que nos aquejan. La cooperación entre las naciones, por muy importante que sea, no resuelve nada. Lo que hay que buscar es la fusión de los intereses de los pueblos europeos, y no el mero mantenimiento de los equilibrios entre tales intereses”.*

**Jean Monnet**

*“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania”.*

**Robert Schuman**

*“La política de la competencia consiste fundamentalmente en dejar que la economía de mercado funcione; debe fomentarse la competencia entre empresas y evitarse la protección conferida por los Gobiernos; la política de la competencia de la Comunidad Europea es un medio para lograr un fin, y no un fin en sí misma”.*

**Leon Brittan**

Habiendo transcurrido sesenta y seis años desde el Tratado de Roma (1.957), por el que se instituyó la Unión Europea (entonces denominada Comunidad Económica Europea), que consideró la materia del transporte entre las contenidas a nivel constitucional, como modo de asegurar el principio esencial de libertad de movimiento de personas y de mercancías, en lo que se ha dado en denominar "Política Común de Transportes", puede reflexionarse y hacerse una serie de consideraciones que pondero significativas.

En la presente colaboración no se va a examinar el contenido normativo de la regulación de cada modo, ya que su **objeto es el de comprender el auténtico significado de la “política común de transportes” a nivel de los Tratados, así como la regulación en estos textos constitucionales y sus sucesivas modificaciones.** Es en este orden de cuestiones, que **se motiva que la redacción de este marco jurídico ha sido, desde el inicio de la CEE, defectuosa por mor de las razones que se explicitan, siendo en la actualidad, a mi juicio, un marco obsoleto que debería de modernizarse para adecuarlo a la realidad actual del transporte,** contemplado éste de una forma global en cuanto a todos los modos, y de una forma unificada y coordinada en lo concerniente a que el transporte tiene dos ámbitos indisolublemente unidos (servicios e infraestructuras). **Es evidente que no está en el horizonte a medio plazo ninguna modificación de los Tratados, lo que no es óbice para que se reflexione sobre la reforma que se pondera necesaria que sea introducida para el transporte.**

Así, el artículo 3 del Tratado Constitutivo de la CEE (en adelante, TC), dispuso que *“A los fines enunciados en el artículo anterior, la acción de la Comunidad llevará consigo, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado: ..... e) el establecimiento de una política común en el sector de los transportes”.* Este artículo, que se conservó idéntico tras los Tratados de Ámsterdam (2 de octubre de 1997) y de Niza (26 de febrero de 2001), no figurando desde la versión consolidada del TC dada por el Tratado de Lisboa (13 de diciembre de 2007), es el que determina la obligatoriedad de esta “política común” en el ámbito del transporte.

Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante, TFUE), de 13 de diciembre de 2007, en su artículo 3.1 establece que *“La Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes: b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior”.* Y su artículo 4, previene: *“1. La Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6. 2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: ..... e) el medio ambiente; .... g) los transportes; h) las redes transeuropeas ...”.*

Vemos, pues, que desde el inicio de la CEE (hoy, UE), se dispuso la existencia (obligatoria) de una “política común” para el sector del transporte, motivada por la imposibilidad en dichas fechas de que las normas generales del Tratado sobre la competencia, fueran de aplicación

**directa.** Y ello fundamentalmente porque, salvo respecto del transporte por carretera, en los modos marítimo, ferroviario y aéreo, la existencia de empresas monopolísticas estatales constituía un factor claramente incompatible con dichas reglas generales de la competencia. Es por ello que **“política común”, respecto del sector transportes, en principio, lo que significa es una ordenación especial de la competencia para un sector concreto, distinta de la contemplada con carácter general** (Título I. Normas comunes. Capítulo I. Normas de competencia), sin perjuicio de la promulgación de otras normas de distinto alcance. Ello no quiere decir, en modo alguno, que el sector del transporte no esté supeditado a los principios de la UE sobre las restricciones a la competencia y régimen de ayudas públicas o subvenciones, como así ha venido el TJUE fallando en numerosas sentencias que han anulado infinidad de preceptos promulgados por los Estados.

Ahora bien, han de hacerse dos consideraciones esenciales:

a) que el hecho de que en los Tratados no se contemple la obligatoriedad de establecimiento de una “política común” para un sector concreto, no impide que no pueda ser dictada, lo que se ha hecho respecto de numerosos sectores (que han tenido esta “política común”, incluso antes que el sector del transporte).

b) que, a pesar de que, respecto del transporte, se trata de competencias compartidas, **cuando la UE promulga una normativa (sobre todo si es a través del Reglamento), la materia se convierte en competencia exclusiva**, ya que los Estados no pueden modificarla (principio de primacía del Derecho comunitario – Sentencia del TJUE del caso Simmenthal, de 9 de marzo de 1.978, dictada en el asunto 106/77), lo que es muy relevante para el sector del transporte, ya que pocas materias son ya las no reguladas desde las instituciones comunitarias.

De acuerdo con este planteamiento constitucional, el **artículo 61.1 del TC previno que “La libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del Título relativo a los transportes”** (Título IV), precepto que fue insertado en el **TFUE en su artículo 58** (que en su Título VI regula la “política común de transportes”). Es dentro de este orden que **en dicho Título IV del TC, se contienen los preceptos fundamentales de esta “política común”, que son:**

**-Artículo 74. “Los Estados miembros perseguirán los objetivos del presente Tratado, en la materia regulada por el presente Título, en el marco de una política común de transportes”.**

**-Artículo 75.** *“1. Para la aplicación del artículo 74, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de transportes, el Consejo, por unanimidad hasta el final de la segunda etapa y por mayoría cualificada después, establecerá, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y a la Asamblea : a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros; b) las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro; c) cualquier otra disposición oportuna”.* Así pues, si la letra a) de este precepto se refiere a la liberalización (acceso al mercado) de los servicios internacionales (libre circulación de personas y de mercancías), la letra b) es la fuente de que las Instituciones comunitarias puedan dictar normativas comunes, que regulen los servicios a nivel interior de los Estados, al objeto de que toda empresa de nacionalidad comunitaria pueda desarrollarse en todos los Estados sin discriminación (libertad de establecimiento).

Por consiguiente, **en este primer momento del establecimiento obligatorio de una “política común de transportes”, se trató de hacer efectivos los principios fundamentales de libertad de circulación de personas y de mercancías (letra a del art.75), así como de establecimiento (letra b),** sin otros objetivos distintos (lo que denota que la “política común de transportes”, desde su inicio, tuvo un carácter complementario, como modo de afianzar dichos principios generales de la Unión). De otro lado, se contemplan dos fases, en las que regiría la unanimidad y la mayoría cualificada, lo que estuvo motivado por la estructura y organización de los sectores del transporte por carretera y por ferrocarril a inicio de la CEE.

**-Artículo 84.** *“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 que procedimiento podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea”.*

Se debe, pues, resaltar, que **la obligatoriedad de establecimiento de la “política común de transportes”, se limita a los modos carretera, vías navegables y ferrocarril,** lo que no ha sido obstáculo para que la navegación marítima y aérea hayan sido objeto del establecimiento de esta política incluso antes que dichos modos en los que su implantación es obligatoria, lo que acredita la defectuosa redacción de este precepto, que además, hasta su modificación por el Tratado de Maastricht, requería la unanimidad para promulgar normas aplicables a los sectores marítimo y aéreo.

Por el **Tratado de Maastricht** (7 de febrero de 1992), se **introducen unos nuevos apartados, c) y d) al artículo 75, del siguiente tenor literal: “c) medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes; d) cualesquiera otras disposiciones oportunas”**. Así mismo, se **modifica el artículo 84.2, que pasó a tener la siguiente redacción: “El Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir si, en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento (codecisión) podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea”**.

**Esta reforma, introducida por el Tratado de Maastricht, ha sido la más importante de las realizadas, a nivel constitucional, con relación al sector del transporte, ya que:**

**A) amplió considerablemente el ámbito sobre el que, obligatoriamente, ha de establecerse la “política común de transportes”**, de forma que si en la redacción originaria la contemplación de esta política era, como se ha indicado, complementaria, en el sentido de asegurar los principios de libertad de circulación y de establecimiento, desde esta reforma ya se contempla una política más ambiciosa y encaminada a considerar la importancia intrínseca del transporte, aunque no puede desconocerse que desde hace tres décadas la “política común de transportes” está claramente subordinada a la del “medio ambiente”. No obstante, también es la realidad que esta ampliación del ámbito de la “política común de transportes”, absolutamente conveniente, a mi juicio en ocasiones ha derivado en una regulación excesiva, y en ocasiones originado dudas sobre la compatibilidad de estas normas con los principios de subsidiaridad y proporcionalidad que rigen en la UE. Pero en todo caso, es un acierto que la materia de la seguridad sea explicitada en el Tratado, tanto desde el ámbito tecnológico, como de la accidentabilidad (materia relativa al tráfico y la circulación).

**B) Al modificarse la previsión de la unanimidad, por la de mayoría cualificada, se desbloqueó la implantación de una “política común” para la navegación marítima y aérea, cuyo establecimiento (sin una fase previa normativa armonizadora), en el sentido de poder considerarse tal “política común”, fue anterior a las relativas al transporte por carretera, y sobre todo, al transporte ferroviario, cuyo establecimiento o liberalización todavía no se ha culminado. (y que se inició, tardíamente, por la Directiva 440 de 1991).**

Esta importante reforma introducida por el Tratado de Maastricht, se debió a que la inactividad del Consejo de Ministros de Transportes fue tal durante los primeros 25 años de existencia de la Comunidad, en relación con la obligatoriedad de establecimiento de la "política común de transportes", que el **Parlamento Europeo, constatando el incumpliendo en su elaboración, interpuso (con fecha**

**22 de enero de 1983) un recurso de carencia (o inactividad) contra el Consejo de Ministros. Este recurso fue resuelto por el Tribunal de Justicia Europeo, en su importante *sentencia de 22 de mayo de 1.985*, por la que se declaró que el Consejo había incumplido con el mandato relativo al establecimiento de la "política común de transportes". Esta sentencia es histórica en el desarrollo de la "política común de transportes", por cuanto que desbloqueando la situación de parálisis existente, originó que, en los años siguientes, se implantase una regulación común para la navegación marítima (1.986), pero con olvido de los puertos, y aérea (1.987 y 1.988), y respecto del transporte por carretera se cumpliera, no sin tener que transcurrir aún siete años más, el mandato constitutivo de establecer la libertad de tráfico internacional de viajeros y de mercancías, así como de cabotaje de estos mismos sectores (1.992). En cuanto al transporte ferroviario, no es sino hasta mucho después (Directiva 440 de 1.991), que se inicia, si bien de forma restringida y muy lenta, el proceso de apertura (libertad de acceso a la infraestructura ferroviaria) de este mercado.**

Es también resaltante que esta aceleración en la implantación de la "política común de transportes", **fue causada por el hecho de que en ausencia de normativa comunitaria especial para el transporte, en sus distintos modos, algunas sentencias del TJUE declararon que, en ausencia de tal ordenación especial, las reglas generales del Tratado sobre competencia serían de aplicación directa**, lo que evidentemente provocaba la ruptura de todo el marco constitucional referido a este sector, ya examinado.

Por su parte, el TFUE, en su Título VI (Transportes / arts. 90 a 100), regula la materia, siendo los principales preceptos, los siguientes:

**-Artículo 90. "Los objetivos de los Tratados se perseguirán, en la materia regulada por el presente título, en el marco de una política común de transportes".**

**-Artículo 91. "1. Para la aplicación del artículo 90, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, establecerán: a) normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros; b) condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro; c) medidas que permitan mejorar la**

*seguridad en los transportes; d) cualesquiera otras disposiciones oportunas*". Se confirma pues, la reforma, ya explicitada, introducida por el Tratado de Maastricht.

**-Artículo 100. "1. Las disposiciones del presente título se aplicarán a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables. 2. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. Se pronunciarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones".**

En consecuencia, **para la navegación marítima y aérea, la regla de la "mayoría cualificada" (que en sus inicios fue la de la "unanimidad"), se modifica por la simplemente potestativa (y no obligatoria), con arreglo al procedimiento de codecisión.**

Conforme a lo que se ha expuesto, **ha de resaltarse, para comprender el desarrollo, contenido y efectos de esta "política común de transportes", esencialmente lo siguiente:**

1) **Que esta política quedó limitada al ámbito de los servicios de transporte, siendo omitida de la misma la materia de las infraestructuras de transportes** (hasta el Acta Única Europea de 1.986; cuestión ratificada en el Tratado de Maastricht, y aun, así como política diferenciada de la de transportes, de fomento).

2) **Que a esta política solamente se la otorgó carácter obligatorio en su establecimiento para el transporte terrestre (carretera y ferrocarril), siendo potestativa para la navegación marítima y aérea,** lo que no sólo retardó la promulgación de medidas comunes generales para estos sectores, sino que dificultó la contemplación de una "política común global" de todos los modos debidamente coordinada. Por tanto, se estimó desde un primer momento que, para el aseguramiento del principio de libertad de movimiento de personas y de mercancías, los sectores esenciales son el transporte por carretera y el ferroviario, limitación que también tiene su fundamento en la dificultad de dictar normas para la navegación marítima y aérea, teniendo en cuenta que estos modos se encontraban muy regulados por organizaciones internacionales (OMI y OACI).

3) **Que como se ha anticipado, siempre se ha considerado al transporte como un elemento fundamental para alcanzar los principios generales (libertad de circulación de personas y mercancías, y de establecimiento) y posteriormente el objetivo de la consecución del "Mercado**

**Único" de la Unión, en lugar de contemplarlo prioritariamente desde su importancia intrínseca.** Es más, desde las dos últimas décadas el transporte ha venido siendo considerado, principalmente el transporte por carretera, desde la primacía del objetivo de mejorar el medio ambiente, en lo que ya más recientemente se denomina **“política de movilidad sostenible.”**, que desde hace una década ha puesto su acento en la descarbonización de la movilidad y simultaneo fomento de energías más limpias, lo que es conforme con el artículo 194.c) del Título XXI (Energía) del TFUE, que dispone el objetivo de *“fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”* (vehículo eléctrico, biocombustibles avanzados, combustibles sintéticos, hidrógeno renovable, etc.). Puede pues, aseverarse, que el sector del transporte, además de estar supeditado a la **“política común de transporte”** (Título VI del TFUE), lo está también a la política de medio ambiente regulada en el Título XX del TFUE, que como establece el su artículo 191.1, tiene el objetivo de *“luchar contra el cambio climático”*.

**4) Que no existe una “política común de transportes”, sino una “política común” para cada modo de transportes,** echándose en falta la existencia de una normativa que regule la competencia entre modos de transporte, y siendo deficientes las disposiciones existentes en materia de intermodalidad.

Como se ha indicado, **la materia de las infraestructuras del transporte fue ignorada a nivel constitucional, ya que no es sino a partir del Tratado de Maastricht (1.992), de acuerdo con el Acta Única Europea (1.986) que se instauró un nuevo Título (XII) relativo a las "Redes Transeuropeas",** si bien ha de advertirse que la situación actual no es plausible ya que, por ausencia de financiación de los proyectos que fueron declarados prioritarios (Informe del Grupo de Alto Nivel Van Miert), el grado de ejecución o cumplimiento no ha sido el previsto y deseable.

**Es dentro de este nuevo Título, que el artículo 129 B, estableció:** *“1. A fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 7A y 130 y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Comunidad contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía. 2. En el contexto de un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción de la Comunidad tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periferias y las regiones centrales de la Comunidad”*.



Por su parte, el TFUE, considerando que la materia es una competencia compartida (artículo 4.2.h), dedica su Título XVI a las “Redes Transeuropeas“, que abarca las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía, en su artículo 170 se pronuncia con la misma literalidad que el anteriormente expresado precepto 129B, si bien la referencia a los artículos a que éste se traslada, se hace a los artículos 26 y 174 del TFUE, que respectivamente aluden al establecimiento del “mercado interior” y el “desarrollo armonioso del conjunto de la Unión”.

-El artículo.171, dispone que, “ a fin de alcanzar los objetivos mencionados en el artículo 170, la Unión: "a) Elaborará un conjunto de orientaciones sobre los objetivos, prioridades y grandes líneas de las acciones previstas en el ámbito de las redes transeuropeas; estas orientaciones determinarán proyectos de interés común; b) Realizará las acciones que puedan resultar necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes, especialmente en el ámbito de la armonización de las normas técnicas; c) Podrá apoyar proyectos de interés común que reciban el apoyo de los Estados miembros y hayan sido determinados en el marco de las orientaciones mencionadas en la letra a), especialmente en forma de estudios de viabilidad, garantías de crédito o bonificaciones de interés; la Unión podrá aportar también una contribución financiera por medio del Fondo de Cohesión creado conforme a lo dispuesto en el artículo 177 a proyectos específicos en los Estados miembros en el ámbito de las infraestructuras del transporte”.

-Y finalmente, el artículo 172, establece: “El Parlamento Europeo y el Consejo, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptarán con arreglo al procedimiento legislativo ordinario las orientaciones y las restantes medidas previstas en el apartado 1 del artículo 171. Las orientaciones y proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación del Estado miembro de que se trate”.

**Para España (nación de localización periférica), la materia de las infraestructuras europeas, constituye una cuestión primordial, ya que la problemática relativa a la permeabilidad de los Pirineos** (conexiones transfronterizas ferroviarias y por carretera España-Francia), supone un déficit infraestructural que nos aísla (máxime, después de la ampliación al Este de la Unión) del centro de Europa, originando a nuestro sector del transporte por carretera (así como a los productos que se transportan por este medio) unos sobrecostes que inciden, muy negativamente, en su competitividad. Igualmente puede resaltarse con referencia al que pondero es un proyecto prioritario para España, cual es el relativo al "Arco Mediterráneo", considerado como uno de los principales ejes de desarrollo y vertebración europea, y cuyo proyecto se encuentra en curso, pero retrasado.

Pero ha de significarse que **esta política (“redes transeuropeas”) no es “política de transportes”, sino “política de fomento”** (cuyo objetivo es la “*creación de un espacio sin fronteras interiores*”), estando este Título XVI (“redes transeuropeas”), fuera de la “**política común de transportes**” (Título VI), a cuyo establecimiento ha de velar la Unión. Así pues, **los servicios de transportes (“política común de transportes”) y las infraestructuras del transporte (“política de fomento”), continúan con un tratamiento separado**, lo que vengo censurando desde hace más de una década, por cuanto que resulta obvio que la efectividad de tal “política común de transportes” está condicionada a la previa existencia de las mínimas infraestructuras.

**Política de transportes en cuanto a servicios y política de transportes en cuanto a infraestructuras, han de ir hermanadas**, y con una planificación normativa y económica conjunta y coordinada en el tiempo. El hecho de que las infraestructuras del transporte fueran omitidas en la primitiva Constitución Europea (Tratado de Roma), y no consideradas hasta el Tratado de Maastricht, debería, a mi juicio, haber sido objeto con motivo del Tratado de Lisboa de las modificaciones indicadas, incluyendo esta materia dentro de la referida a transportes (Título VI), y no dentro de otro Título diferenciado (“Redes transeuropeas de transporte”).

Entiendo, por tanto, con referencia a **las infraestructuras del transporte, que éstas deberían de constituir el ámbito de la “política común de transportes”, contemplándose esta materia dentro del Título dedicado al Transporte**, ya que para la mejor consumación del “Mercado Único” es esencial que, en un plazo lo más cercano posible, pueda contarse dentro de todo el ámbito territorial de la Unión con la existencia de unas redes de transportes interoperables que verdaderamente supongan la creación de hecho de tal Mercado (lo que es más acuciante a partir de la ampliación al este de la UE). Es indubitado que, sin infraestructuras del transporte, o de infraestructuras no conexionadas entre sí y entre los distintos Estados, por mucho que avancen las nuevas tecnologías, no puede haber servicios de transporte satisfactorios, ni el principio de libertad de circulación puede hacerse valer con la debida efectividad.

Además, si bien la materia de las **infraestructuras del transporte es una competencia compartida, las Instituciones comunitarias no disponen de la facultad de obligar a los Estados a llevar a cabo las obras necesarias para culminar los proyectos de “interés comunitario”,** que por lo general son subvencionados en un pequeño porcentaje por la UE. Es por ello que pondero **que esta materia debería también de ser revisada, en el sentido de otorgar a la UE una mayor capacidad al respecto, lo que conllevaría que las subvenciones para estas obras cubrieran un gran porcentaje de su coste.**

Por todo ello, **no cabe sino concluir que la materia del transporte ha sido defectuosamente contemplada en los tratados, ya que:**

**1º) solo abarca a los servicios, y no a las infraestructuras.**

**2º) solamente es obligatorio el establecimiento de la “política común” para el transporte por carretera, vías navegables y ferrocarril,** no existiendo razón alguna para que no lo sea, también, a nivel de los Tratados, para el transporte marítimo y aéreo.

**3º) la materia de las infraestructuras del transporte debería de haber sido objeto del Tratado de Roma desde su aprobación, de forma que la “política común de transportes” abarcará, en un mismo Título, las infraestructuras del transporte y los servicios del transporte.**

**4º) no existe una “política común global del transporte”,** que coordine todos los modos, y especialmente la competencia entre los mismos, sino tantas “políticas comunes” como modos de transporte existen.

Es nota de esta “política común de transportes” su acento **exacerbadamente reglamentista e intervencionista,** que, desde las tres décadas (a partir del Libro Blanco de 1992, ratificado en los de 2001 y su revisión de 2006 “Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente, y 2011-reformado en 2015 y renovado el 1 de julio de 2016), la valoro como **demasiado supeditada a la importante materia del medio ambiente (materia objeto del Título XX del TFUE,** que ha de *“fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables”*- artículo194.c), en el sentido de no aportar soluciones reales, lo que ha conllevado una normativa que ha venido incrementando los costes en la explotación de los servicios del transporte de mercancías por carretera en beneficio del ferrocarril.

**Esta “política común” ha venido, además, siendo altamente proteccionista del ferrocarril,** bajo la motivación de medidas medio ambientales, penalizando al transporte por carretera (especialmente, de mercancías), como modo de fomentar los servicios ferroviarios (objetivo de la “política común de transportes” desde 1.992), lo que no solo ha fracasado (el transporte público de mercancías por carretera continúa ganando demanda), sino que ha provocado que se el sector ferroviario sea el último en liberalizarse, y ello aun así con limitaciones. Bajo mi consideración, toda normativa que persiga el incremento de un modo (ferrocarril) a costa de la pérdida de demanda de otro (transporte público por carretera), lo único que crea son ineficiencias al sector que se pretende proteger (como así

ha sucedido respecto de la competencia ferrocarril-t. mercancías por carretera, ya que este modo de carretera cada vez gana más volumen de demanda).

Así pues, observamos que, **en principio, y con referencia al transporte, los Tratados no se adecuan a la situación presente del transporte (que no se parece, en nada, a la existente en los años del primitivo Tratado de Roma, ni a la fecha del Tratado de Maastricht)**, así como el hecho de que, salvo con referencia al ferrocarril, todavía inmerso en un lento pero programado proceso de liberalización (prácticamente ultimado), todos los demás modos de transporte han sido objeto de una amplia normativa comunitaria, incluso previamente armonizadora (transporte por carretera), estando liberalizados, y habiendo sido objeto, incluso, de normativa especial sobre la contratación pública de los servicios de transporte de viajeros por carretera (competencia dentro del mercado) y de los servicios ferroviarios (acceso a la infraestructura).

**Se puede, pues, afirmar, que se han cumplido para todos los modos del transporte, las previsiones que, con carácter obligatorio (art. 71 Tratado de Niza; antiguo art. 75 Tratado de Roma; art. 91 en el texto Tratado de Funcionamiento de la UE) constituye el ámbito de la "política común de transportes", ya indicado.**

Por estas razones, a mi entender, **debería de modificarse el Título VI del TFUE, en el sentido siguiente:**

a) regulación de una “política común” en la que **prime la valoración intrínseca del transporte**, en lugar de una visión complementaria para hacer valer el principio de libre circulación, fase ya superada hace décadas.

b) **introducción de una “política común global”**, que supere a la de las políticas para cada modo, como medio de llegar a un nivel de mejor competencia y coordinación entre las distintas clases de servicios de transporte, lo que se pondera de interés para el fomento del “Mercado Único”.

c) **inclusión de la materia referida a las infraestructuras del transporte dentro del Título dedicado a la “política común de transporte”, pero no solamente en lo concerniente al apoyo financiero para conexionar las redes estatales de los distintos Estados**, sino que también con una redacción que abarque otra clase de objetivos, tales como, entre otros, su optimización, (servicios telemáticos para el pago de peajes de homologación similar, etc.), tasas que no perjudiquen la

competencia por utilización de la infraestructura (uniformidad y homologación), etc. De otro lado, debería de arbitrar mecanismos para que ningún Estado pueda no contemplar y/o retrasar, la conexión ferroviaria y por carretera con otro Estado vecino (caso de Francia-conexiones pirenaicas con España), así como reforzar la capacidad de las Instituciones comunitarias para el desarrollo de las infraestructuras del transporte de “interés comunitario”. Es dentro de esta materia que la redacción o contenido de la reforma debería de enunciar la obligatoriedad de dictar disposiciones comunes para la explotación de todas las infraestructuras (puertos / ignorados en demasía, aeropuertos, estaciones de autobuses, centros logísticos, etc.).

**d) contemplación de la obligatoriedad de una “política común” no solo para el transporte por carretera, vías navegables y ferrocarril, sino que también para la navegación marítima y aérea.**

**e) teniendo en cuenta que la liberalización de los distintos modos de transporte es un objetivo ya alcanzado, pondero que esta redacción de un nuevo Título VI del TFUE debería de adecuarse según expongo a continuación.**

Para el Transporte, como así he venido publicando en numerosos artículos desde hace dos décadas, **debería de considerarse la implantación de una "nueva y renovada Política Común de Transportes"**, más amplia, ambiciosa y acorde con la realidad actual y el devenir futuro de la Unión, **que además de contemplar conjuntamente las infraestructuras y los servicios de transportes, tal y como se ha expuesto, atendiera a los siguientes criterios:**

- Esta política debería de renovarse, además de en lo ya explicitado más atrás, en el sentido de que, **superado el objetivo liberalizador, se basara, esencialmente, en la investigación y fomento de las nuevas tecnologías y su aplicación, en lo que dese hace dos décadas he denominado "Política Común Europea Tecnológica del Transporte"** (que en la actualidad se denomina “**política de transporte sostenible y digital**”). Los avances tecnológicos, y no solamente una política ordenancista, constituye la mejor fórmula para resolver las problemáticas actuales y futuras del transporte (seguridad, medio ambiente-descarbonización, optimización de las infraestructuras, digitalización, etc.), lo que debería motivar una readaptación a nivel constitucional de la regulación de la UE en torno al transporte. Es indubitado que, **si las actuales y futuras problemáticas del transporte, son la seguridad, la optimización de las infraestructuras y la no contaminación** (como así

se expresa en el Libro Blanco vigente), **estas cuestiones solamente pueden avanzar mediante la introducción de políticas que fomenten la investigación y desarrollo, en suma, las nuevas tecnologías. “Movilidad sostenible” y nuevas tecnologías, son dos factores indisolubles**, que han de caminar unidos y debidamente coordinados. Es por ello que, en lugar de promulgarse estas disposiciones de un modo disperso, y respecto de la I+D+i estando prácticamente omitidas, a mi entender **procede un nuevo marco regulatorio general dentro de este Título VI, que adecue los objetivos de la “política común de transportes” a la realidad actual, que es muy distinta de la contemplada en las fechas del Tratado Constitutivo de la UE y del TFUE.**

**Esta política general de investigación, está desarrollada específicamente en el Título XIX TFUE** (artículos 179 a 190), con el objetivo de promover al respecto un espacio europeo y garantizar la coherencia recíproca de las políticas nacionales y de la política de la Unión., de forma que el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, han de establecer un programa marco plurianual que incluya el conjunto de las acciones de la Unión. Pero la existencia a nivel del TFUE de esta “política de investigación general”, no es obstáculo para que el Título VI referido a la “política común de transportes”, por las razones indicadas, no incluya una referencia concreta a la I+D +i, en el sentido de constituir el medio para alcanzar los objetivos medioambientales, de seguridad y de optimización de las infraestructuras del transporte. De otro lado, no son significativas las acciones de la UE en torno a un marco común de investigación referido al transporte, que optimice los recursos de los estados miembros y evite solapamientos, lo que es consustancial (para todos los sectores) a este ámbito de la investigación, pues ningún Estado desea compartir sus avances en este orden, ya que en definitiva es lo que les sitúa en una superior posición económica y comercial.

De conformidad con cuanto se ha expuesto, concluyo que, **habiendo sido muy acertada la contemplación en el Tratado Constitutivo de la “política común de transportes”, su tratamiento, desde su inicio, fue defectuoso por las merítadas razones explicitadas que, aunque posteriormente fueron parcialmente mejoradas según lo igualmente indicado, está obsoleta o superada**, al haberse cumplido los objetivos fundamentales tipificados en los Tratados (liberalización de todos los modos). Por ello, **se pondera que esta “política común de transportes” debe de actualizarse, tal y como se ha comentado y fundamentado.** Ello no quiere decir que la ordenación comunitaria del sector del transporte, a pesar de este tratamiento a nivel constitucional, no haya sido positiva, pues, aunque su desarrollo ha sido demasiado lento, el balance es muy efectivo.

**Para España, como nación periférica respecto del centro de la UE, su integración en la UE, por lo que al transporte se refiere, ha sido muy positiva**, ya que hasta este hito éramos objeto de limitaciones impuestas por Francia (esencialmente para el transporte por carretera), para allegar más allá, restricciones solamente parcialmente paliadas por la pertenencia a la CEMT (Conferencia Europea de Ministros del Transporte). Esta integración de España, por lo que al transporte se refiere, ha sido determinante para la liberalización interna de los servicios de los distintos modos, siendo el del transporte público de viajeros y de mercancías, así como el del ferrocarril, el más tardío en adaptarse a las disposiciones comunes dictadas desde la UE, lo que se hizo mediante el denominado **Plan de Modernización del Transporte Terrestre llevado a cabo en el periodo 1.996-2.000**.

Como se ha advertido al principio de la **presente colaboración, solamente tiene por objeto analizar el tratamiento del sector del transporte en los Tratados, y no un análisis general de la normativa dictada para cada modo**. Este tratamiento, como se ha examinado, si bien ha repercutido en la celeridad con la que se ha llegado a culminar una “política común” para todos los modos, por mor de sucesivas reformas, no ha impedido, en modo alguno, la culminación del objetivo.

Ha de advertirse nuevamente que, no vislumbrándose en el horizonte ninguna modificación de los Tratados, **las reformas que se han indicado no pueden ser valoradas, en este momento, sino como una propuesta doctrinal**, cuya finalidad y efectos no pueden ser otros que los derivados del actual escenario existente en la UE.

Numerosos e importantes son los nuevos retos a los que se enfrenta la UE, como el cambio climático (estrategia de Biodiversidad de la UE hasta 2030), el desarrollo regional (despoblación) y urbano, etc., respecto de los que el transporte tiene una gran trascendencia. Estos y otros retos requieren, a mi juicio, para una mejor coordinación de las medidas referentes al transporte (servicios e infraestructuras), un nuevo marco jurídico constitucional que integre estos objetivos dentro de la “política común de transportes” (de configuración más tecnológica y menos ordenancista), y facilite la adopción de las acciones a llevar a cabo de forma común (doble transición verde y digital / “transporte sostenible y digital”).

Pero, en todo caso, **sirva la presente colaboración para dejar constancia de una materia sobre la que, a mi juicio, no se ha reflexionado con la debida profundidad, cual es la del proceso histórico del tratamiento del transporte a nivel de los Tratados**, a pesar de la notable importancia del sector, en su doble vertiente de los servicios y las infraestructuras.