

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta revisada de Reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera»

COM(2005) 319 final — 2000/0212 (COD)

(2006/C 195/06)

El 30 de septiembre de 2005, de conformidad con los artículos 71 y 89 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de mayo de 2006 (ponente: Sr. BUFFETAUT, coponente: Sr. OTT).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 18 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 63 votos a favor, 1 voto en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1 El Comité Económico y Social Europeo considera que la propuesta de Reglamento sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera presentada por la Comisión supone una mejora con respecto a las versiones anteriores en lo que se refiere a la posibilidad de adjudicación directa.

2 No obstante, para lograr el objetivo de seguridad jurídica deseado por las autoridades organizadoras y por los operadores, deberían aclararse todavía algunos aspectos:

- aplicación concreta de la limitación geográfica de la actividad de transporte público y de las cláusulas específicas destinadas a evitar distorsiones de la competencia en caso de adjudicación directa a un operador local en administración interna,
- excepción con respecto a los principios generales en caso de adjudicación directa para el transporte por ferrocarril que parece escasamente justificada desde el punto de vista jurídico y merecería por lo menos regularse mejor,
- volver al espíritu de la propuesta de Reglamento de febrero de 2002 ⁽¹⁾ en lo que se refiere a la calidad del servicio y al respeto de las legislaciones sociales, sin poner en tela de juicio el principio de subsidiariedad,
- precisión en lo que se refiere al régimen de reciprocidad durante el período transitorio,
- posibilidad de prorrogar la duración de los contratos, con carácter excepcional, más allá de los límites previstos cuando los costes de las inversiones y la duración de la amortización así lo requieran,
- definición más clara del transporte regional o de largo recorrido,
- aplicación del Reglamento a todos los contratos en materia de transporte público que contengan obligaciones de servicio público (OSP) u otorguen un derecho exclusivo,

— confirmación de la primacía del Reglamento sobre el Derecho de contratación pública cuando el operador soporte un riesgo.

3 En este contexto, el Comité apoya expresamente la obligación de contractualización, así como el equilibrio entre las posibilidades de licitación y de adjudicación directa, a fin de fomentar la transparencia necesaria y la mejora de la calidad de los servicios en el marco de un sistema competitivo.

4 Desea que las disposiciones del Reglamento se apliquen a todos los contratos de servicio público de transporte.

5 En el marco de un equilibrio entre la licitación y la adjudicación directa a un operador interno, avec réciprocity concurrentielle strictement encadrée el Comité se declara favorable a la limitación geográfica de la actividad para evitar toda distorsión de la competencia, y salvaguardar así la libre elección de los entes locales y la equidad en una competencia regulada.

6 Desea que, en caso de adjudicación directa a un operador interno, se mantenga un margen de flexibilidad, aunque claramente definido y regulado en aquellos casos en que para la unificación de las redes y la integración de los servicios de transporte sea indispensable que éstos últimos puedan prolongarse a los territorios limítrofes o adyacentes de entes competentes distintos de aquel que haya adjudicado el contrato de servicio público de transporte.

7 Considera que están justificadas las excepciones previstas para los contratos de menor cuantía y para mantener la continuidad del servicio.

8 Se pregunta por la conveniencia de la adjudicación directa de los contratos de servicio público de transporte en el sector del ferrocarril tanto a los operadores tradicionales como a nuevos operadores, sin que se prevea ninguna regulación precisa ni normas que garanticen una competencia justa, como se prevé para los operadores internos, lo cual constituye una fuente de inseguridad jurídica y de distorsiones de la competencia.

⁽¹⁾ COM(2000) 7 final — 2000/0212 modificado por el COM(2002) 107 final.

9 Considera que los principios de transparencia, igualdad de trato, calidad y eficacia de los transportes públicos por ferrocarril sólo pueden garantizarse mejor si se les aplican las mismas normas que a los transportes locales por carretera.

10 Pide que se retome el espíritu de la propuesta de Reglamento de 2002 en lo que se refiere a la calidad del servicio y al respeto de las legislaciones sociales vigentes en los Estados miembros.

11 Con estas reservas, el CESE desea la rápida adopción del Reglamento, que es necesario para garantizar la seguridad jurídica del sector.

2. Introducción

1 La Comisión Europea ha publicado una propuesta revisada de Reglamento sobre las obligaciones de servicio público que incumben a los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. Se trata en este caso de la tercera versión de dicha propuesta.

2 El CESE se complace por el trabajo realizado por la Comisión, que permite relanzar un debate que estuvo bloqueado hasta entonces en el seno de las instituciones comunitarias.

3 Con su Propuesta revisada, la Comisión pretende conciliar los distintos puntos de vista expresados en los debates anteriores a la luz de la evolución reciente de la jurisprudencia, en particular la sentencia *Altmark-Trans*, y eliminar toda incertidumbre en cuanto a la aplicación del principio de subsidiariedad y a la salvaguarda de la libertad de administración de que gozan las autoridades públicas.

4 Es muy diferente de la versión anterior y su redacción es más sencilla. No obstante, para no prolongar el procedimiento legislativo, el Parlamento decidió considerar que se trataba del mismo texto revisado y examinarlo en segunda lectura. Por lo tanto, la propuesta se encuentra en el Consejo de Ministros, que acaba de iniciar su examen y ha decidido estudiar su correlación con el tercer paquete ferroviario, en particular en lo que se refiere a la apertura del tráfico internacional y la posibilidad de cabotaje ⁽²⁾.

5 La Comisión considera que el marco legislativo actual, que data de 1969, está superado y que la eficacia y la calidad de los transportes deben mejorarse para mantener, e incluso aumentar, su cuota de mercado. Desea «regular la competencia, incluso en las regiones y las ciudades, con el fin de garantizar la transparencia en la adjudicación y las condiciones de ejecución de los contratos de servicio público». A este respecto, en su dictamen de 2001 sobre la anterior propuesta de Reglamento, el CESE acogía con satisfacción «la intención de la Comisión de realizar una organización del mercado del transporte público ⁽³⁾ en el sentido de una competencia controlada, y no de una total apertura a la competencia» ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Conviene señalar que la actual propuesta ya no se refiere a la navegación fluvial, que queda así regulada por el artículo 73 del Tratado

⁽³⁾ COM(2005) 319 final apartado 2.

⁽⁴⁾ DO C 221 de 7 de agosto de 2001 (apartado 2.2).

6 También observaba con satisfacción que «a partir de ahora, la igualdad de oportunidades y la competencia entre cualquier tipo de empresa, con independencia de su naturaleza, se desarrollarán a través de la transparencia jurídica y contable» ⁽⁵⁾.

7 Ahora, cuando la propuesta de Reglamento aún ha de debatirse en segunda lectura en el Parlamento Europeo, el CESE reitera plenamente su deseo de transparencia, de igualdad de oportunidades y de competencia regulada en los procedimientos de gestión de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, respetando el principio de neutralidad del artículo 295 del Tratado.

8 En este contexto, las contribuciones recientes de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas han proporcionado elementos de juicio, en particular las sentencias *Altmark - Trans* y *Ville de Stadt Halle*. En el marco del ejercicio de su derecho de iniciativa, la Comisión no está obligada por la doctrina jurisprudencial, ya que el sistema jurídico de la Unión Europea se fundamenta sobre todo en la legislación escrita, y no en las decisiones judiciales. En la práctica, la propuesta de Reglamento retoma los principios de los tres primeros criterios establecidos por la sentencia *Altmark - Trans* en el artículo 4. En lo que se refiere al cuarto criterio, pueden encontrarse algunos elementos en el punto 7 del anexo.

9 Cabe señalar que la sentencia *Altmark - Trans* definía criterios para garantizar que la compensación de las obligaciones de servicio público no pueda calificarse como ayudas de Estado desde el punto de vista jurídico. La propuesta de Reglamento tiene un alcance más amplio y aborda puntos no resueltos por la jurisprudencia, en particular la cuestión de la compatibilidad con las normas de la competencia de las compensaciones calificadas como ayudas de Estado desde el punto de vista jurídico y la atribución de derechos exclusivos. Conviene señalar que en 1969 no existía el mercado de los transportes y que, por lo tanto, no se planteaba la cuestión de los derechos exclusivos.

3. Observaciones generales

1 El Comité se felicita por la iniciativa de la Comisión, aunque quiere plantear algunas cuestiones jurídicas que merecen debatirse, y señala la importancia de que el nuevo Reglamento garantice realmente la seguridad jurídica tan esperada por todo el sector, para poder ser adoptado rápidamente y luego aplicado.A).

2 El Comité se felicita por los esfuerzos realizados por la Comisión Europea para lograr que se adopte un nuevo equilibrio en los transportes locales, que respete la libre administración de los entes locales y que pueda satisfacer a todas las partes interesadas.

3 Se congratula de que los entes públicos locales puedan optar por someter a licitación sus servicios de transporte, o por prestar estos servicios ellos mismos o a través de un operador interno con la condición de que se satisfagan criterios precisos a fin de evitar toda distorsión de la competencia.

⁽⁵⁾ *ibid.* apartado 2.4.

4 El Comité reitera su apoyo al principio de la competencia regulada -en vez de una competencia pura- que figura en esta nueva propuesta de Reglamento (artículos 3 y 5, apartado. 3). Este principio le parece, efectivamente, el mejor para conciliar las necesidades de servicio público con la necesidad de fijar un marco armonizado y seguro de normas de adjudicación de contratos, puesto que concilia las necesidades de servicio público y las derivadas de la dimensión empresarial del sector (con independencia del estatuto de las empresas).

5 Considera que un sistema competitivo que ofrezca la generalización de la contractualización, así como la libre elección entre el recurso a la licitación y la posibilidad de una adjudicación directa, garantizan la mejora de la calidad y una mayor eficacia de los transportes públicos. En efecto, las autoridades organizadoras deberán definir claramente y por anticipado las obligaciones de servicio público y los territorios afectados, así como las reglas de cálculo de las compensaciones, las modalidades de distribución de los costes y de los ingresos y garantizar una publicidad previa suficiente al respecto.

6 Los operadores, por su parte, conocerán claramente el marco y las obligaciones de su actividad.

7 Además, está previsto que cada autoridad competente publique una vez al año un informe detallado sobre las obligaciones de servicio público de su competencia, los operadores seleccionados, y las compensaciones y los derechos exclusivos otorgados en contrapartida (artículo 7). Así, los ciudadanos podrán conocer las condiciones exactas de explotación de los servicios de transporte y, por lo tanto, podrán controlar la calidad y el coste de los servicios que se les proponen. No obstante, será conveniente velar por que el informe previsto no incremente de manera indebida las cargas administrativas impuestas a los entes ni, de rebote, las impuestas a los operadores. El exceso de burocracia va de hecho en detrimento de una buena información.

4. Observaciones específicas

4.1 El Reglamento y el Derecho de contratación pública

4.1.1 Se ha planteado la cuestión de la prevalencia de un Derecho sobre el otro, ya que existe una dualidad jurídica que puede aplicarse al sector.

4.1.2 En la primera lectura efectuada en 2001, el Parlamento Europeo había aprobado una enmienda en la que se pedía que el futuro Reglamento prevaleciese sobre el Derecho de contratación pública, a fin de crear un marco jurídico claro y coherente. La solución propuesta por la Comisión fundamenta el criterio de aplicación del Derecho en la opción escogida por el ente público organizador de façon claire:

— si existe obligación de servicio público y el operador asume una parte de los riesgos, se aplicará el Reglamento;

— si existe una mera «contratación pública», será la Directiva sobre contratación pública la que se aplique en lo que se refiere al procedimiento de licitación para los contratos.

4.1.3 Sobre este punto, el CESE considera que las disposiciones del Reglamento son aplicables a la totalidad de los contratos de servicio público de transporte, respetando los principios de transparencia e igualdad de trato. Esta solución sería con diferencia la más sencilla y la más clara y no pondría en tela de juicio la libertad contractual de las autoridades competentes.

4.2 Posibilidad de adjudicación directa

4.2.1 Al contrario que sus dos versiones anteriores, la propuesta incluye por vez primera la posibilidad de adjudicar directamente un contrato de transporte público a un operador interno sin licitación previa (artículo 5, apartado 2). Esta novedad responde al deseo manifestado en debates anteriores de preservar la libertad de organización de los entes locales.

4.2.2 Esta posibilidad está sujeta a varias condiciones:

— Los servicios objeto de concesión deberán ser locales.

— El operador interno no podrá participar en licitaciones organizadas fuera del territorio de la autoridad competente y sólo podrá ejercer sus actividades en el interior de este territorio. Se sigue la línea del deseo de reciprocidad de la competencia que el Parlamento había expresado en primera lectura: principe dit du «cantonement» qu'avait accepté (enmienda nº 61), conforme a los principios del Tratado europeo. Esta disposición es a la vez lógica y justa, puesto que resultaría chocante que un operador local controlado por un ente público que disfruta de protección contra la competencia en su territorio pueda competir con otros operadores en territorios abiertos a la competencia.

— La adjudicación directa sólo podrá efectuarse en favor de un operador interno sobre el que la autoridad competente ejerza un control completo y análogo al que ejerce sobre sus propios servicios. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (sentencia Teckal de 18.11.1999 et, sentencia Ville de Stadt Halle de 11.1.2005 y sentencia Parking Brixen de 13.10.2006) no se ha tenido totalmente en cuenta por la Comisión.

4.2.3 En la primera lectura, el Parlamento Europeo se había pronunciado claramente en favor de mantener la posibilidad de adjudicación directa a un operador local controlado por la autoridad competente junto a la opción de la licitación. El tenor de los debates celebrados en el Consejo de Ministros es el mismo, ya que gran parte de los representantes de los Estados miembros se ha mostrado, en efecto, favorable a que las autoridades competentes conserven la libertad de prestar ellas mismas los servicios locales, con sus propias empresas, o de recurrir a la licitación para adjudicarlos.

4.2.4 La Comisión ha intentado tomar en consideración estas voluntades coincidentes y, por lo tanto, ha buscado un equilibrio entre competencia regulada y facultad de adjudicación directa, posición que apoya el CESE, ya que salvaguarda la libertad de administración de los entes públicos organizadores teniendo en cuenta los principios invocados por el TJCE.

4.2.5 Cabe señalar que, en la definición de operador interno, la Comisión introduce un criterio de limitación geográfica para tomar en consideración, aunque en un enunciado conforme al Tratado europeo, el principio de reciprocidad de la competencia deseado por el Parlamento para los servicios locales prestados en administración interna. La aplicación de este criterio plantea dos preguntas:

- ¿Se refiere el criterio a todos los servicios de transporte de los operadores internos y a los servicios prestados por subcontratistas?
- ¿Qué sucede cuando las líneas continúan fuera de los límites del territorio de competencia del ente organizador competente? ¿Deberán ser interrumpidas o aplicarse en este caso normas específicas? A este respecto, el CESE considera que debe flexibilizarse el criterio de competencia territorial. En efecto, los servicios afectados pueden prestarse a los territorios de distintos entes competentes en caso de que sean necesarios para garantizar la unificación de la red y la integración de los servicios de transporte cuando los territorios sean limítrofes o adyacentes al del ente que haya adjudicado el contrato de servicio público de transporte.

4.2.6 Así pues, sería conveniente prever que, en los casos de servicios cuyo operador directo sea el propio ente organizador o un operador interno, los servicios de que se trate puedan prestarse a los territorios de distintas autoridades competentes cuando esto sea indispensable para garantizar la unificación de la red y la integración de los servicios de transporte y los territorios sean limítrofes o adyacentes al del ente organizador que haya adjudicado el contrato de servicio público de transporte. A fin de evitar que esta posibilidad se transforme en un medio para eludir el principio de no distorsión de la competencia, sería necesario prever que los servicios prestados fuera del ámbito de competencia territorial del ente organizador no puedan exceder de un porcentaje determinado del valor del contrato principal.

4.2.7 También sería conveniente permitir a operadores internos de varios entes cooperar entre sí, en particular en materia de investigación y desarrollo, ya que, de lo contrario, pasarían a ser menos eficaces desde el punto de vista estructural que sus posibles competidores que no tuviesen las mismas limitaciones.

4.2.8 Será necesario clarificar estos puntos tanto desde el plano de la seguridad jurídica como desde el plano de la organización práctica de los servicios. Por lo demás, cabe señalar que los criterios derivados de la jurisprudencia del TJCE (sentencia Stadt Halle de 11./1./2005) para definir a un operador interno dejan que persista un margen de imprecisión, en particular el enunciado «elementos como ...», que da a entender que la lista de criterios no es exhaustiva. No obstante, la jurisprudencia

reciente (sentencia Parking Brixen de 13.10.2005) señala que el criterio del control similar al ejercido sobre sus propios servicios es fundamental.

4.2.9 Por último, resulta sorprendente que condiciones estrictamente definidas se apliquen al caso general de adjudicación directa a un operador interno alors que *mientras que* la excepción particular a los principios del Reglamento prevista en favor del sector ferroviario relativa a la adjudicación directa a un operador no esté sujeta a condición alguna, sin que se justifique mediante una explicación en la exposición de motivos.

4.3 Licitación y recurso a los concursos públicos

4.3.1 Además de la adjudicación a un operador interno, la propuesta prevé la posibilidad de recurrir a concursos públicos competitivos. El principio de recurso al concurso público prevé tres excepciones:

- para los contratos de menor cuantía,
- para responder a la necesidad de continuidad del servicio público en caso de interrupción del servicio o de riesgo inminente de interrupción,
- para los contratos de servicio público de transporte ferroviario regional o de largo recorrido.

4.3.2 El CESE considera que las dos primeras excepciones están justificadas en su principio, aun cuando puedan suscitarse debates sobre los criterios establecidos para definir los servicios de menor importancia. En cambio, la tercera excepción plantea interrogantes por varios motivos. En primer lugar, debido a la importancia del sector (alrededor de 50 000 millones de euros de volumen de negocios); en segundo lugar, porque las condiciones de adjudicación son escasamente vinculantes, al contrario que las de adjudicación a un operador interno, aun cuando el artículo 7 prevea medidas de publicidad útiles; y, por último, porque el ferrocarril no es un sector que por su propia naturaleza debería excluirse definitivamente de la competencia, a reserva de conformarse a un dispositivo análogo al previsto en el artículo 5, apartado 2 de la propuesta de Reglamento.

4.3.3 Puede considerarse que una licitación regulada garantizaría mejor la transparencia, la igualdad de trato, los intereses de los clientes y de los operadores, y que la solución escogida, sin duda por motivos de transacción política, desequilibra en cierto modo el texto en cuanto a su coherencia jurídica.

4.4 Las compensaciones por obligaciones de servicio público

4.4.1 El artículo 6 de la propuesta de Reglamento remite al artículo 4, que se inspira en parte en los criterios de la sentencia Altmark - Trans. Toda compensación, cualesquiera que sean sus condiciones de otorgamiento, deberá ser conforme a estas disposiciones. Para los contratos de adjudicación directa, las compensaciones deberán además conformarse a las normas definidas en el anexo, que señalan que, para fijar el importe de la compensación, conviene comparar la situación de una explotación directa con la de un servicio explotado «en las condiciones del mercado» si no se hubiese respetado la obligación.

4.4.2 El texto distingue, pues, dos situaciones:

- si ha existido licitación, la compensación de las OSP sigue la línea de las tres primeras condiciones definidas por la sentencia d'Altmark - Trans;
- si ha habido adjudicación directa sin licitación, la compensación de las OSP se inspira sólo parcialmente en los criterios definidos por la sentencia Altmark - Trans, pero debe realizarse igualmente un estudio comparativo de la gestión económica del servicio sin tener en cuenta las obligaciones de servicio público.

4.4.3 Este sistema crea una cierta complejidad jurídica, que requiere enunciados aún más claros para garantizar la transparencia y la buena gestión en relación con los clientes y los contribuyentes.

4.5 *Calidad de los servicios y legislación social*

4.5.1 La Comisión insiste en que el objeto de la propuesta de Reglamento es regular la cuestión de las obligaciones de servicio público en el sector de los transportes y su compensación, y no tratar todos los asuntos relativos a la calidad de los servicios, la legislación social y la protección del consumidor. Así, sólo el apartado 7 del artículo 4 aborda la cuestión de los derechos sociales de manera flexible, si bien es cierto que se trata de un ámbito de competencia nacional.

4.5.2 No obstante, la propuesta revisada de 2002 era más precisa en lo tocante a la definición del nivel adecuado de calidad de los transportes públicos o de información de los viajeros y a la legislación social garante de las normas sociales (antiguos artículos 4, 4bis y 4ter).

4.5.3 El CESE lamenta que esta nueva redacción sea demasiado discreta sobre la cuestión de la calidad y la información de los viajeros, así como de las garantías que ofrecen las legislaciones sociales nacionales. Insiste en que la Comisión retome el espíritu de la propuesta de 2002 y complete su propuesta, respetando el principio de subsidiariedad y de libre administración de los entes locales. Sin llegar a facilitar una lista exhaustiva de criterios de seguridad, de calidad y de información de los viajeros, sería conveniente indicar exigencias mínimas en estos ámbitos.

4.6 *Transición entre la situación actual y la nueva legislación*

4.6.1 El apartado 6 del artículo 8, que regula la situación de la competencia para la segunda mitad de los períodos transitorios, pero la mantiene totalmente incierta durante la primera mitad y no afecta a los casos de adjudicaciones directas, adolece de cierta imprecisión.

Bruselas, 18 de mayo de 2006.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La enmienda siguiente ha sido rechazada, pero obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 4.6

Añadir un nuevo punto al apartado 4.6:

«Los mercados de transporte público terrestre en la UE presentan diferentes grados de apertura o liberalización, desde los que están cerrados, pasando por los de competencia regulada, hasta los absolutamente liberalizados. Motivo por el cual, se hace necesario establecer un periodo transitorio para que los mercados se adapten al Reglamento y se hagan homologables para evitar desigualdades entre los Estados miembros.»

Exposición de motivos

Se hará oralmente.

Resultados de la votación:

Votos a favor: 22

Votos en contra: 43

Abstenciones: 3
