



Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Universidad de La Laguna

Universidade da Madeira

Universidade dos Açores

PROGRAMA DE DOCTORADO ISLAS ATLÁNTICAS: HISTORIA, PATRIMONIO
Y MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL

ESCUELA DE DOCTORADO DE LA ULPGC

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS BÁSICAS

TESIS DOCTORAL

**LA SOSTENIBILIDAD EN EL TRANSPORTE ANTE EL
DERECHO DE LA COMPETENCIA**

Tesis presentada por

Dña. María José Estrada Margareto

Dirigida por

**Dra. Dña. Inmaculada
González Cabrera**

**Dr. D. Rafael Lara
González**

Las Palmas de Gran Canaria

Septiembre 2024



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
Escuela de Doctorado

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

ESCUELA DE DOCTORADO

PROGRAMA DE DOCTORADO: ISLAS ATLÁNTICAS: HISTORIA,
PATRIMONIO Y MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL

TÍTULO DE LA TESIS: LA SOSTENIBILIDAD EN EL TRANSPORTE ANTE EL
DERECHO DE LA COMPETENCIA

Tesis doctoral realizada por Dña. María José Estrada Margareto

Tesis doctoral dirigida por la Dra. Dña. Inmaculada González Cabrera y el Dr.
D. Rafael Lara González

Las Palmas de Gran Canaria, septiembre de 2024.

La Directora

El Director

La Doctoranda

(Firma)

(Firma)

(Firma)



Consejería de Economía,
Conocimiento y Empleo
Agencia Canaria de Investigación,
Innovación y Sociedad
de la Información

La presente tesis doctoral se encuentra vinculada al siguiente proyecto de investigación

“De la economía colaborativa al turismo sostenible: Nuevos retos del turismo canario” (PROID2020010045), financiado por la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información (ACIISI), de la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo del Gobierno de Canarias

IP: Dra. Dña. Inmaculada González Cabrera

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

*A mi marido Salva,
por ser el amor y la alegría de mi vida.*

*A mis padres,
por su apoyo incondicional y constante.*

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es fruto de una ardua labor investigadora que no podría haber llevado a cabo sin la guía y los consejos de mis maestros y directores, la Dra. Dña. Inmaculada González Cabrera y el Dr. D. Rafael Lara González.

A Inmaculada, cuya profesionalidad y amplísimos conocimientos solo se pueden ver superados por su calidad humana, gracias por abrirme las puertas de la vida académica a través de esta tesis y hacerme sentir en casa. Desde el primer momento, sus consejos, guías e indicaciones han sido mi motor para iniciar, continuar y finalizar este trabajo, ha sido un verdadero lujo personal y profesional.

A Rafael, por sus acertadísimos consejos que me han permitido culminar y profundizar en la excelencia del marco jurídico objeto de este trabajo. Gracias por todo el apoyo y por los ánimos en esta carrera investigadora.

A mis compañeras Rosalía, Beatriz y Elena, por acogerme, por todos los consejos y por los maravillosos momentos vividos.

A los profesores Dr. Philipp Nenninger y Dr. Wolfgang Wurmnest, por permitirme realizar en sus instituciones las estancias de investigación internacional que he llevado a cabo en la elaboración de esta tesis, y por permitirme profundizar en su gran y excelsa labor por el avance y el progreso.

A mi marido, a mis padres y a Montse, por ser y estar.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
ABREVIATURAS.....	7
I. PREÁMBULO.....	11
1. Contexto que motiva este estudio.....	11
2. Objeto y metodología.....	14
CAPÍTULO I. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA UN TRANSPORTE COMPETITIVO Y SOSTENIBLE	
I. INTRODUCCIÓN.....	19
II. LA COMPETITIVIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD EN EL TRANSPORTE DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA.....	24
1. El mercado único europeo y su vinculación con la competitividad y la sostenibilidad.....	24
2. La perspectiva del derecho de la competencia a la luz del mercado único europeo.....	30
2.1. <i>Introducción</i>	30
2.2. <i>Los principios del derecho de la competencia</i>	34
3. A modo de recapitulación.....	46
III. LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL TRANSPORTE.....	48
1. Preámbulo.....	48
2. Las atribuciones competenciales de los actos vinculantes en el derecho del transporte de la Unión Europea y en el derecho de la competencia europeo....	51
2.1. <i>Apuntes previos</i>	51
2.2. <i>La atribución de la competencia legislativa en las materias comprendidas en la estrategia europea para un transporte competitivo y sostenible</i>	55
2.3. <i>La atribución de la competencia legislativa del derecho de la competencia europeo</i>	64

2.4. <i>La distribución de competencias del Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo en el derecho de la competencia</i>	67	
2.5. <i>El papel de la Comisión Europea en la defensa del derecho de la competencia</i>	72	
2.6. <i>La participación de los Estados miembros en el derecho de la competencia</i>	78	
2.7. <i>El TJUE como intérprete y garante del cumplimiento del ordenamiento jurídico de la UE</i>	84	
3. <i>La obligada coherencia y equilibrio entre la Estrategia para el transporte y el Derecho de la competencia</i>	88	
4. <i>Pareceres provisionales</i>	95	
CAPÍTULO II. LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL TRANSPORTE A LA LUZ DEL MARCO NORMATIVO DE LA COMPETITIVIDAD Y DE LA SOSTENIBILIDAD		
I. LA COMPETITIVIDAD Y EL DERECHO DE LA COMPETENCIA EN EL TRANSPORTE		99
1. <i>Aplicación del Reglamento (UE) nº 2021/690 y otras resoluciones de las instituciones europeas al sector del transporte en materia de competitividad</i>	104	
2. <i>Apuntes de la competitividad en el transporte en las Regiones Ultraperiféricas</i>	110	
II. LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES Y EUROPEAS DE SOSTENIBILIDAD EN EL TRANSPORTE		
1. <i>Reseña histórica de las políticas de sostenibilidad en el transporte</i>	113	
1.1. <i>De la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1972-1994): la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático</i>	113	
1.1.1. <i>Reseña sobre el protocolo de Kioto</i>	122	
1.1.2. <i>Apuntes sobre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión en el transporte europeo</i>	125	
1.2. <i>De la supervisión del cumplimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a la Agenda 2030</i>	129	
1.3. <i>La Agenda 2030 y su impacto en la regulación del transporte europeo</i>	136	

1.4. <i>El Acuerdo de París de 2015</i>	144
2. El Pacto Verde Europeo y la normativa europea de sostenibilidad en el sector del transporte.....	148
2.1. <i>Economía y financiación</i>	152
2.2. <i>Descarbonización y políticas energéticas</i>	159
2.3. <i>Estrategia del transporte</i>	167
CAPÍTULO III. LOS LIBROS BLANCOS DEL TRANSPORTE EUROPEO COMO PILAR DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL TRANSPORTE COMPETITIVO Y SOSTENIBLE	
I. EXORDIO.....	171
II. MEDIDAS PREVIAS DE ACCIÓN.....	178
1. Las deficiencias de las infraestructuras, el aumento de la movilidad y la cohesión social europea.....	179
2. La sostenibilidad medioambiental y la problemática energética en el sector del transporte.....	186
III. LOS DIEZ OBJETIVOS DEL LIBRO BLANCO DE 2011.....	195
IV. LAS ESTRATEGIAS FIJADAS.....	196
1. La eficiencia energética cero emisiones.....	196
2. La propuesta de la multimodalidad en el transporte europeo	199
2.1. <i>Medidas previstas para el transporte de distancias medias</i>	201
2.1.1. <i>Impacto de la medida en los competidores del mercado de movilidad de distancias medias</i>	206
a.) <i>La propuesta del Gobierno de España de prohibir la prestación del servicio de transporte aéreo en las distancias medias</i>	208
b.) <i>Análisis de la normativa francesa vigente que prohíbe la prestación del servicio de transporte aéreo en determinadas distancias medias</i>	219
2.1.2. <i>La aplicación de esta prohibición versus el cumplimiento del principio de libre competencia</i>	225
2.1.3. <i>Impacto de la medida en los consumidores y usuarios</i>	234
2.2. <i>La estrategia del transporte para las distancias largas</i>	241
2.3. <i>La movilidad en las distancias urbanas dentro de la estrategia del transporte</i>	247

3. La creación de un Espacio único europeo de transporte eficiente e integrado.....	256
4. La reconversión de las infraestructuras del transporte.....	262
4.1. <i>Las infraestructuras como puente de cohesión social y de crecimiento económico.....</i>	263
4.2. <i>La estructura multimodal de la red transeuropea de transporte con arreglo a la transición y a la eficiencia energética.....</i>	266
4.3. <i>La financiación, la tarificación y la fiscalidad de las actuaciones en infraestructuras europeas.....</i>	273
V. LA UNIDAD DE ACCIÓN POR TODOS LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA UE.....	291
VI. LA APLICACIÓN DE LA INNOVACIÓN EN EL TRANSPORTE.....	296
VII. OTRAS INICIATIVAS PLANTEADAS.....	302
VIII. EL TRANSPORTE EUROPEO DESDE LA PERSPECTIVA GLOBAL.....	306
CAPÍTULO IV. LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD DE 2020 PARA UNA MOVILIDAD INTELIGENTE, COMPETITIVA Y SOSTENIBLE. LA PROBLEMÁTICA DE LA CONCESIÓN DE AYUDAS PÚBLICAS	
I. APUNTES INTRODUCTORIOS.....	309
II. EL RETO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE Y CERO EMISIONES.....	314
1. La universalidad de la sostenibilidad, la concesión de ayudas públicas y la problemática energética.....	317
1.1. <i>Las ayudas públicas y su compatibilidad con el derecho de la competencia.....</i>	318
1.1.1. <i>El transporte como servicio de interés económico general y servicio público.....</i>	320
1.1.2. <i>Las ayudas públicas y la modificación del derecho de la competencia para su admisibilidad.....</i>	328
1.1.3. <i>El caso de España. Las ayudas públicas al ferrocarril y al transporte público terrestre.....</i>	332
1.1.4. <i>El análisis de la compatibilidad de las ayudas públicas españolas a la luz de la EETCS y del derecho de la competencia.....</i>	344
a.) <i>FASE I: La aplicación de los criterios de la STJCE Altmark a las compensaciones españolas examinadas.....</i>	345

b.) FASE II: Determinación de la normativa aplicable: exenciones y sujeciones.....	362
c.) FASE III: La compatibilidad de las ayudas estatales con la EETCS y la EMIS.....	368
1.1.5. A modo de recapitulación.....	378
1.2. La universalidad de la sostenibilidad y la problemática europea en materia energética.....	383
1.2.1. Propuestas de revisión normativa para la eficiencia energética y la movilidad cero emisiones.....	390
1.2.2. Perspectiva internacional energética aplicable al transporte.....	397
1.3. La medida de universalidad de la sostenibilidad en el sector del transporte: un apunte crítico.....	405
2. La multimodalidad en el transporte europeo y las alternativas sostenibles.....	407
2.1. La contradicción del impulso de la alternatividad y la multimodalidad basada en un mercado compartimentado.....	407
2.2. La multimodalidad desde la perspectiva internacional.....	412
2.3. Pareceres acerca de la alternatividad y la multimodalidad propuesta en la EMIS.....	414
3. Los incentivos para fomentar la movilidad cero emisiones.....	415
III. LA NECESARIA IMPLANTACIÓN DE UNA MOVILIDAD INTELIGENTE Y RESILIENTE.....	421
1. La proyección de la movilidad inteligente.....	421
2. La resiliencia como un valor añadido.....	430
CONCLUSIONES.....	433
ANEXOS.....	447
ANEXO I. EL TRANSPORTE SOSTENIBLE Y SU VINCULACIÓN CON LOS ODS.....	447
ANEXO II. GRÁFICO DE EMISIONES DEL TRANSPORTE EN LA UE.....	448
ANEXO III. ESQUEMA DE CALIFICACIÓN DE AYUDAS PÚBLICAS Y NORMATIVA APLICABLE.....	449
ANEXO IV. TABLA COMPARATIVA TREN VERSUS AVIÓN DE LA CNMC.....	450
BIBLIOGRAFÍA.....	451
RECURSOS ELECTRÓNICOS.....	465

OTROS DOCUMENTOS CITADOS.....476

ABREVIATURAS

AESA	Agencia Española de Seguridad Aérea
AESM	Agencia Europea de Seguridad Marítima
ATM	Air Traffic Management
AVE	Tren de alta velocidad español
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CCAM	Movilidad conectada, cooperativa y automatizada
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia
CNUDS	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible 20 al 22 de junio de 2012
CNUMAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Cumbre para la Tierra” celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992
CNUMH	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972
COP	Conferencia de Partes de la CMNUCC
COVID19	Virus Covid19
DGAC	Direction Générale de l’Aviation Civile
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
EASA	Agencia Europea de Seguridad Aérea
EETCS	Estrategia Europea para un Transporte Competitivo y Sostenible
EMIS	Estrategia para una Movilidad Inteligente y Sostenible fijada por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada “ <i>Estrategia de Movilidad Inteligente y Sostenible: encaminar el transporte europeo hacia el futuro</i> ” COM/2020/789, de 9 de diciembre de 2020
ERTE	Expedientes Temporales de Regulación de Empleo
ERTMS	Sistema Europeo de Control de Trenes

GEI	Gases de Efecto Invernadero
I+i	Investigación e innovación
LDC	Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia
LSC	Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario
MAFC	Mecanismo de Ajuste del Carbono en Frontera
NDC	Compromisos Nacionales de Reducción de Emisiones
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PIB	Producto Interior Bruto
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RAE	Real Academia Española de la Lengua
RCDE	Régimen de Comercio de Derechos de Emisión
RDC	Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia
RED I	Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE
RED II	Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables
RED III	Directiva 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo
RIS	Servicios de Información Fluvial
RTE-T	Red Transeuropea de Transporte
RUP	Regiones Ultraperiféricas
SAF	Sustainable Aviation Fuel

SDI	Soluciones Digitales Inteligentes
SESAR	Cielo Único Europeo y el desarrollo e investigación de la gestión del tráfico aéreo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STI	Sistema de Transporte Inteligente
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
STJCEE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STPI	Sentencia del Tribunal de Primera Instancia
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TCEE	Tratado de la Comunidad Económica Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC	tecnologías de la información y de las comunicaciones
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
ZBE	Zonas de Bajas Emisiones

I. PREÁMBULO

1. Contexto que motiva este estudio y su marco jurídico

El sector del transporte se identifica como uno de los principales sectores estratégicos sobre el que se erige la UE y el mercado único europeo. La esencialidad de este sector en la sociedad conlleva el permanente fomento de su progreso y desarrollo conforme a los principios rectores de la UE y su normativa reguladora.

Sin perjuicio de las virtudes de este sector en el ámbito social y económico, estas se ven mermadas ante la problemática medioambiental que le acompaña, y que se ha reflejado en diversas resoluciones europeas e internacionales a lo largo de un dilatado periodo de tiempo. Por ello, desde las instituciones europeas se ha elaborado una Estrategia europea para el transporte competitivo y sostenible (en adelante EETCS) de perspectiva global y transversal, mediante la cual se pretende impulsar la competitividad del sector unido a su necesaria reconversión hacia la sostenibilidad.

Esta unión entre competitividad y sostenibilidad constituye un hecho sin precedentes en el ámbito de la movilidad ya que conlleva una reconversión absoluta del transporte, desde la creación de nuevas fuentes energéticas aplicables a este sector hasta la reconfiguración de sus infraestructuras; actuaciones que, a través de la innovación, además impulsarán la movilidad inteligente.

Ante la pluralidad de soluciones y estrategias transversales en diferentes ámbitos sectoriales, esta EETCS no se contiene en un solo documento, resolución o cuerpo legal, sino que su contenido se refleja en una pluralidad de resoluciones, normas, planes e iniciativas mediante las cuales se pretende lograr el cumplimiento de los retos comprendidos en dicha EETCS. Además, esta fija plazos concretos en los que se deberán llevar a cabo las acciones, las medidas y la normativa planificada para así conseguir el objetivo final del transporte europeo competitivo y sostenible dentro de los marcos temporales que se han diseñado.

Por todo ello, y ante el inestable contexto económico, medioambiental y social y el amplio margen temporal en el que esta EETCS debe desenvolverse, esta se ha configurado de forma dinámica y modulable a los requerimientos a los que debe responder, de ahí, la necesidad de una permanente adaptación a las circunstancias de los elementos jurídicos y normativos que la componen.

Por ello, en este trabajo se analizarán los instrumentos jurídicos más relevantes que den luz y evidencien la problemática que atañe a este sector, los objetivos que pretenden alcanzarse para darles solución y las estrategias propuestas para conseguirlo.

De forma concreta se analizarán de forma pormenorizada el Libro Blanco del Transporte de 2011, sucesor del Libro Blanco de 2001, y la Estrategia para una movilidad inteligente y sostenible de 2020. Estas resoluciones, entre otras que se examinarán, dan respuesta a los requerimientos exigidos por las autoridades europeas e internacionales en el sector del transporte, concretadas en la Agenda 2030, el Acuerdo de París, el Pacto Verde y la Ley Europea del Clima.

De forma preliminar, la problemática esencial que pretende resolverse a través de la EETCS se identifica principalmente por su impacto negativo en el medio ambiente ante las emisiones de GEI que genera, efecto estrechamente vinculado con la excesiva dependencia respecto de los combustibles fósiles. Por ello, la EETCS incidirá directamente en la regulación de la deseada transición y eficiencia energética concretada en el sector del transporte.

Asimismo, de forma paralela a esta cuestión se evidencia la necesidad de implementar procedimientos eficientes de movilidad que impulsen la competitividad del transporte, proponiendo esta EETCS la creación de un Espacio Único Europeo de Transporte (en adelante EUET) que participe de las mismas características que el mercado único europeo, eliminando las barreras burocráticas y creando un solo espacio europeo en el que se desarrolle la movilidad. Además, para materializar este EUET se proyecta la implementación de un sistema de transporte multimodal que participe de los requerimientos de sostenibilidad, de competitividad y de innovación.

La ejecución de la EETCS conlleva la pertinente reforma normativa para adaptar el ordenamiento jurídico vigente al contenido y a las acciones de la EETCS. Esta adaptación normativa del compendio jurídico europeo responde a las nuevas necesidades sociales, económicas y medioambientales ejemplificadas en este sector, pero estas novedades y reformas deben encontrar límites de incidencia identificados con los principios rectores de la regulación de la competencia europea.

En efecto, la normativa de la competencia europea deberá amoldarse a la consecución de estos objetivos como herramienta que favorezca el progreso medioambiental, económico y social europeo. Ahora bien, la reforma y la actualización de la normativa reguladora de la competencia a los nuevos requerimientos exigidos en el sector del transporte no puede vulnerar los principios esenciales que le dan causa y legitimación de cumplimiento; por ello, es esencial analizar si la normativa, las acciones y las estrategias propuestas sirven al fin por y para el que son dictadas y si además se ajustan a los principios fundacionales de la UE y, concretamente, sobre los que se fundamenta la normativa de la competencia.

A lo anteriormente expuesto debe añadirse que, esta EETCS afectará de forma transversal, además de a la normativa reguladora del transporte *per se* y de la

competencia, a otros ámbitos normativos conexos como son las normas reguladoras de los derechos de los consumidores y usuarios, las redes transeuropeas del transporte, o la energía, entre otras.

Por ello, y ante la pluralidad de marcos normativos afectados, deviene necesario concretar las atribuciones competenciales de las diferentes instituciones intervinientes en esta reforma normativa europea, a los efectos de realizar la correcta evaluación de la validez y la compatibilidad de la EETCS y la normativa vigente, en especial, la normativa reguladora del Derecho de la competencia. Gracias a esta concreción quedarán identificadas las atribuciones, las legitimaciones, la normativa aplicable y los procedimientos que deben seguirse para realizar el pertinente y el correcto estudio de dicha compatibilidad entre el contenido de la EETCS y el ordenamiento jurídico europeo, todo ello, en aras a garantizar el debido respeto a la seguridad jurídica aplicable.

Una vez concretado el ámbito de poder atribuido a las instituciones europeas y a los Estados miembros en la regulación, el desarrollo, la ejecución y la sanción en el marco de las materias afectadas por la implantación de la EETCS, procede identificar y concretar en qué consisten los parámetros de competitividad y de sostenibilidad como retos de mejora que pretenden implantarse en el sector del transporte. A ello deberá unirse su incidencia y aplicación en el mercado único europeo en el que el transporte deseado deba desarrollarse.

Estos retos suponen la causa que da origen a la EETCS, la cual concreta su contenido en una pluralidad de iniciativas y reformas normativas y políticas que recogen las diversas estrategias planificadas para alcanzarlos como se ha expuesto *supra*. Los objetivos marcados por esta EETCS son muy ambiciosos y la envergadura de los planes de acción previstos, acompañados de la correspondiente normativa para poder llevarlos a cabo, requieren de una dotación de medios humanos, materiales y jurídicos muy extensa. Para ello, debe acompañarse de la correspondiente financiación que permita diseñar y ejecutar la reconversión y la reestructuración propuesta para el sector del transporte europeo.

Por ello, y ante la importancia que supone esta reforma y reconversión europea, tanto para el sector del transporte como para el mercado único y la sociedad europea, deviene obligatorio cotejar la idoneidad, la coherencia y la compatibilidad de estas novedades con los principios fundacionales de la UE.

Los efectos que esta nueva normativa produce en el mercado único europeo conllevan un nuevo escenario para los operadores del transporte así como para los consumidores y usuarios; en consecuencia, resulta imprescindible aseverar que los primeros podrán desarrollar la prestación de sus servicios con respeto a sus derechos

reconocidos por los pilares normativos europeos y examinar cómo deberán incorporar a sus servicios y organización las exigencias establecidas por la nueva normativa vinculante. A su vez, también deberá garantizarse que los demandantes de la movilidad puedan acceder a esta con plenas garantías y en igualdad, y viendo como sus derechos reconocidos no solo se conservan, sino que se mejoran.

De lo expuesto se evidencia que nos encontramos ante un momento histórico tanto en la normativa europea como en el sector del transporte, en consecuencia, deberá garantizarse su correcto desenvolvimiento y ejecución con arreglo a los Tratados fundacionales de la UE.

2. Objeto y metodología

Este trabajo abordará el estudio de la estrategia europea creada para la implantación de un modelo de transporte competitivo y sostenible en la totalidad del territorio de la UE. En su realización se empleará la metodología propia de las Ciencias Jurídicas mediante el análisis de las iniciativas y de los retos propuestos, así como del ordenamiento jurídico en el que estas van a producir sus efectos. El cotejo interno entre las resoluciones y la normativa emitida y proyectada con base en esta EETCS y su imbricación con los principios fundacionales de la UE será el procedimiento principal a seguir en su desarrollo, para así obtener las pertinentes conclusiones en la esfera jurídica con la solvencia y el respaldo que debe acompañarlas.

Dada la repercusión y el grado de reestructuración que estas actuaciones contenidas en la EETCS van a producir en el transporte como uno de los servicios de interés general para la sociedad europea, deviene necesario analizar la conformidad del contenido de esta EETCS con el respeto al ordenamiento jurídico europeo y a sus principios fundacionales. Especialmente, deberá comprobarse si las reformas normativas llevadas a cabo y las proyectadas son las procedentes para cumplir las finalidades que las motivan y si cumplen la debida observancia de la seguridad jurídica respecto de los principios rectores del derecho de la competencia.

Para ello, se analizarán en primer lugar los retos de competitividad y de sostenibilidad y su importancia para el sector del transporte y para el mercado único europeo originario, presente y deseado para un futuro. Estos retos deberán ajustarse a los principios rectores de la competencia, pero para poder abordar este examen, será preciso identificar y exponer el contenido y la extensión de estos principios, dados los límites que implicarán en la reforma y en la modificación normativa realizada y propuesta con base en la EETCS.

Una vez delimitados los retos principales que se proponen en la EETCS debe tenerse en cuenta la transversalidad de las actuaciones y de la normativa dictada y proyectada y cómo esta afectará a las asignaciones competenciales de estas materias. Por ello, deberá analizarse el papel que ostentan las instituciones europeas y los Estados miembros en la regulación normativa y en el impulso de progreso del sector del transporte en los términos de competitividad y de sostenibilidad unidos de forma indisoluble, en un escenario en el que se encuentran presentes otras materias estratégicas y esenciales de la UE.

Con ello, se podrá fijar cuál será la base legitimadora competencial de las instituciones de la UE para adoptar tanto la normativa reguladora de este sector como las diferentes políticas, medidas y acciones planteadas. Igualmente, y de forma paralela, también quedará fijada la posición de los Estados miembros en la EETCS y qué margen de actuación tendrán en su desarrollo, dado que esta EETCS no solo afectará directamente al régimen jurídico material del transporte, sino que también, incidirá en materias conexas cuya competencia normativa diferirá de la propia del ámbito del transporte.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se abordará el papel que las diferentes instituciones intervinientes tendrán en la reforma y en la reconversión propuesta para, de esta manera, acotar las resoluciones emitidas y vinculantes que deben ser examinadas y su incidencia en el escenario jurídico sin precedentes en el que nos encontramos.

Una vez identificadas estas competencias y las resoluciones esenciales que comprendan el contenido y la ejecución de la EETCS se procederá al análisis exhaustivo de su contenido y su proyección jurídica. En esta labor, se reflejarán las múltiples normas emitidas y en fase de aprobación y su impacto en el sector del transporte y en la sociedad europea. Además, también se analizará si estas normas y las iniciativas emitidas son conformes o no con la finalidad de la EETCS y si gozan de la compatibilidad y de la coherencia en los diferentes niveles competenciales, europeo, nacional e internacional.

Mediante esta labor se obtendrá una visión global y al mismo tiempo pormenorizada de los distintos estratos jurídicos y normativos afectados por la EETCS, su contenido y su impacto en la UE.

Con este estudio y esta comparativa se pretende obtener una propuesta que fomente esa reconversión competitiva, sostenible e inteligente del transporte que se ha propuesto por las instituciones europeas, pero también, que se respete el adecuado cumplimiento de los mandatos fijados por el ordenamiento jurídico europeo, garantizando así la existencia y la ejecución de la seguridad jurídica que deberá acompañar a esta EETCS.

Mediante esta labor, también se pretende conseguir identificar aquellas medidas, acciones o normativa que no cumplen con la regulación existente y aplicable, pudiendo suponer esta vulneración un fracaso en la consecución de los objetivos propuestos para el sector del transporte de la UE.

De esta no deseada consecuencia, se deriva la motivación de la realización de este trabajo, ya que permitirá abordar la problemática existente identificando esas vulneraciones y realizando propuestas que favorezcan la implantación de un transporte competitivo y sostenible pero que, a su vez, garantice el respeto a los principios reguladores y normativos aplicables en el sector del transporte.

Por ello, del examen realizado en este trabajo se obtendrán conclusiones específicas sobre el contenido y desarrollo de la EETCS y el régimen jurídico necesario para darle ejecución y respaldo, tal y como se ha expuesto. Igualmente, también se llegará a conclusiones que podrán ser aplicadas a otras materias o sectores, por lo que la realización de este trabajo proporcionará herramientas que pueden ser extensibles a otras problemáticas jurídicas que se presenten en otros sectores que necesiten adaptarse a los requerimientos sociales, medioambientales y económicos, debiendo ser acompañados en todo caso por el respaldo jurídico necesario e imprescindible.

CAPÍTULO I. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA UN TRANSPORTE COMPETITIVO Y SOSTENIBLE

I. INTRODUCCIÓN

La movilidad ofrecida por el sector empresarial del transporte, además de constituir una necesidad básica que sirve a los requerimientos de los ciudadanos, debe enfocarse desde una perspectiva jurídica, económica y de mercado¹. El posicionamiento que el sector del transporte de la UE tenga en el mercado único europeo y en el mercado global producirá el correlativo impacto económico y social en el seno de la UE²; de ahí, que la creación y la armonización de la normativa dirigida a impulsar la competitividad del transporte en Europa no se deba concebir como una opción sino como una obligación.

Las políticas, los acuerdos y las disposiciones normativas de fomento de la competitividad del sector del transporte europeo, además de fomentar este impacto económico y social, incluirán necesariamente la protección del medio ambiente desde la perspectiva de la sostenibilidad, como un requisito obligatorio que, en todo caso, acompañará al impulso y al desarrollo de la competitividad en el transporte europeo. Esta conexión entre la sostenibilidad y la competitividad en el futuro del transporte europeo no será una cuestión ni fácil ni sencilla.

El binomio competitividad y sostenibilidad exigirá establecer un adecuado equilibrio entre el crecimiento y el progreso económico y empresarial del sector del transporte europeo con los retos de sostenibilidad medioambiental. Este reto conlleva descartar el método y la sistemática conocida de crecimiento económico y empresarial tradicional, el cual se basaba en el empleo de recursos atendiendo exclusivamente al fenómeno de la globalización y de la expansión comercial, sin reparar en los perjuicios que se producían en el medio ambiente.

Para impulsar este reto combinado de sostenibilidad y competitividad en el sector del transporte europeo, se ha dictado el correspondiente abanico normativo al que

¹ PILOÑETA ALONSO, L.M. (2014), “El contrato de transporte terrestre de personas. Fundamentos de su régimen jurídico, elementos y contenido” en MENÉNDEZ GARCÍA, P. (Coord.), *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Vol. 2, Tomo II, Cizur Menor, Navarra, Thomson Reuters, p. 856 en BELINXTON MARTIN, U. (2016), “Derecho internacional privado y transporte de viajeros por carretera: algunas cuestiones sobre jurisdicción y ley aplicable” en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 8, Núm. 1, p. 18.

² A los efectos del impacto económico y social, el sector del transporte supone un 5% del PIB de la UE y emplea directamente a diez millones de personas. *Vid.* Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro, de 9 de diciembre de 2020, apartado 1. “*Nuestra visión*”.

acompañan propuestas y acciones dirigidas a conseguir este propósito. A través de este compendio de directrices, estrategias y disposiciones normativas que conforman la EETCS, se revela de forma clara la importancia de ostentar un transporte competitivo al que debe añadirse el objetivo de la sostenibilidad en sus tres versiones: medioambiental, económica y social, sin perjuicio de que en este trabajo nos centraremos en la debida sostenibilidad medioambiental, dado el impacto que el sector del transporte tiene en esta vertiente.

Por todo ello, se puede afirmar que la regulación y el impulso actual que debe proporcionarse al sector del transporte en materia de competitividad deberán incluir de forma indisoluble la perspectiva de la sostenibilidad.

Dentro de este contexto de avance y progreso, debe resaltarse también que las nuevas tecnologías aplicadas a los mecanismos de los diferentes medios de transporte, fundamentalmente desde la perspectiva energética, constituirán las herramientas imprescindibles que deberán ser fomentadas e implementadas para poder lograr los objetivos propuestos a nivel europeo tanto en materia de competitividad como de sostenibilidad.

La necesidad de incluir este ámbito de nuevas tecnologías en la EETCS, conlleva añadir a las ambiciosas metas expuestas, la adaptación permanente de dicha EETCS a estas novedades, lo que supone una dificultad añadida en la creación del marco jurídico europeo para un transporte competitivo y sostenible. Sin embargo, y a pesar de estas dificultades, deben ser incluidos estos avances e innovaciones tecnológicas y energéticas en la EETCS mencionada, ya que constituyen los instrumentos sobre los que se apoyará la implementación de la competitividad y la sostenibilidad en el transporte europeo.

Las políticas y la normativa propuesta por las instituciones europeas tienen loables finalidades, las cuales se dirigen a lograr un transporte europeo competitivo que permita ofrecer una movilidad de calidad, eficiente, segura y, a su vez, sostenible. No obstante, la problemática a la que se enfrenta el sector del transporte es compleja. Los retos pasados que afectaban directamente a la competitividad del sector y que se constreñían en esencia a la conectividad, la seguridad y la calidad del mismo, se unen a nuevos retos presentes y futuros de capacidad, eficiencia, nuevas tecnologías y sostenibilidad en todas sus dimensiones.

Además, el alcance de las estrategias y la normativa para el fomento de la competitividad del transporte europeo que se proponen por las instituciones europeas se extenderá tanto en una perspectiva *ad intra* europea como *ad extra* a nivel global.

Dichas estrategias y normativa deben ser aplicadas atendiendo a los diferentes planos en los que desplegarán sus efectos. Desde la perspectiva intraeuropea, además de

estos retos esenciales y directos también deberán afrontarse problemas derivados de las particularidades propias de cada territorio, así como los resultantes de los diferentes estados de innovación tecnológica aplicables a cada medio de transporte, como se ha mencionado *supra*.

Por ello, dentro de la producción normativa de los operadores europeos se contemplan estos dos puntos de vista, por un lado, el extraeuropeo o global y, por otro lado, la perspectiva intraeuropea con su problemática particular, permitiendo con ello configurar un transporte europeo que cumpla las expectativas de competitividad y de sostenibilidad desde este doble ámbito de aplicación, alcanzando así un desarrollo y una proyección íntegra y completa. En consecuencia, es necesario proporcionar una propuesta de perspectiva intracomunitaria y global que permita el progreso y la competitividad del transporte europeo en su conjunto.

Una vez expuesta de forma preliminar la nueva configuración que se desea para el sector del transporte europeo fomentando su competitividad y sostenibilidad, en todo caso, deberá también garantizarse el cumplimiento de la normativa que compone del derecho de la competencia como base del mercado único europeo en el que el sector del transporte despliega su actividad. De ello resulta que, a la dificultad de combinar el desarrollo de la competitividad y el cumplimiento de los estándares de sostenibilidad en el transporte europeo, debe unirse la garantía de la coherencia normativa que debe existir al fomentar la sostenibilidad y la competitividad con el derecho de la competencia. Esta armonía debe calificarse como imprescindible, para proporcionar la debida seguridad jurídica al sector del transporte europeo, así como a los actores intervinientes en el mercado único europeo.

La posible incompatibilidad entre las normas reguladoras del derecho de la competencia y las políticas de fomento de competitividad y sostenibilidad en el transporte europeo pueden producir en el mercado único europeo un impacto negativo de gran calado atendiendo al peso que el sector del transporte tiene en el progreso y el desarrollo de este mercado.

Por todo ello, el análisis sobre la existencia de esta coherencia y compatibilidad normativa, de acciones y de propuestas es absolutamente necesario, ya que se debe asegurar que la normativa y las acciones previstas y planteadas resulten un todo único, conectado, coherente e interdependiente, que garantice la necesaria seguridad jurídica que debe imperar en el mercado único europeo, y en particular, en el sector del transporte.

Por su parte, la normativa de la competencia europea también debe ser objeto de revisión para facilitar el progreso y el desarrollo del mercado único europeo basado en el fomento de la competitividad y la sostenibilidad. Esta normativa se ha visto

recientemente modificada por las instituciones europeas en aras a facilitar que sus políticas e iniciativas en materia de competitividad y sostenibilidad en sectores estratégicos del mercado único europeo, entre los que se encuentra en sector del transporte, sean compatibles con las directrices y los mandatos contenidos en la normativa de la competencia europea.

Asimismo, estas reformas operadas en el marco jurídico de la competencia deben adaptarse a las problemáticas sociales, económicas y medioambientales actuales para poder dar solución a sus requerimientos; ahora bien, estas reformas deben respetar los principios rectores de la propia normativa de la competencia europea que se verán *infra*.

Por último, especial mención merece el impacto que esta EETCS tendrá en la figura del consumidor y usuario, ya que estas disposiciones normativas y la planificación formulada repercutirán directamente en ellos como destinatarios finales de estos productos y servicios competitivos y sostenibles. Por ello, dado el impacto directo que estas políticas y normativa tienen desde la perspectiva del consumidor, las mismas deberán salvaguardar la protección jurídica que el mismo debe tener en el mercado del transporte y, a su vez, favorecer la competitividad y la sostenibilidad del transporte europeo.

De lo expuesto resulta, que en este trabajo también se analizará la importancia que estas medidas y políticas propuestas tendrán en el consumo del transporte europeo, desde una doble perspectiva, por un lado, la necesaria cohesión de estas nuevas normativas y acciones de competitividad con el estatuto jurídico del empresario en el marco del derecho de la competencia y, por otro lado, el posicionamiento del consumidor y usuario ante estas novedades y su protección amparada en el ámbito de la defensa de la competencia.

Desde el prisma del empresario del sector del transporte, la garantía de la debida aplicación de la normativa de la competencia otorgará la seguridad jurídica al mercado en el que debe operar, con los consiguientes impactos positivos tanto para el normal desarrollo de la actividad empresarial como para el fomento de la debida competitividad en dicho entorno económico. De ahí, que el propio compromiso de las empresas en la aplicación de esta normativa también repercuta en su favor, mediante la elaboración de políticas de “compliance”³.

En esta línea, el adecuado cumplimiento de la normativa de la competencia por las empresas de transporte permite mejorar el posicionamiento externo de estas frente a

³ HINOJO GONZÁLEZ, P. (2018), “El cumplimiento de la normativa de competencia como ventaja comparativa de la empresa” en *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, Núm. 3.096, p. 19.

sus competidores, evitando las repercusiones negativas internas generadas por el incumplimiento de la normativa de la competencia como, entre otras, asumir económicamente las multas derivadas del incumplimiento mencionado.

Desde la perspectiva del consumidor y usuario, la defensa de la competencia constituye una herramienta imprescindible dentro del mercado único europeo, que permite a dichos consumidores y usuarios acceder a diferentes productos y servicios con el consiguiente respaldo jurídico y de las propias instituciones, garantizando su posicionamiento y sus derechos dentro del mercado.

No obstante, también se defiende la necesidad de que el conjunto normativo tuitivo de los derechos de los consumidores y usuarios deba ser considerado de forma independiente al regulador de la competencia, sin perjuicio de la necesaria interacción recíproca del propio derecho de la competencia y el derecho de los consumidores y usuarios⁴. Sin perjuicio de la disparidad de opiniones doctrinales acerca de la naturaleza independiente o no del conjunto normativo proteccionista de los consumidores y usuarios en el mercado único europeo respecto a la normativa reguladora de la competencia, lo cierto es, que el cumplimiento del derecho de la competencia coadyuvará a la protección de los consumidores y usuarios en el mercado único europeo.

Por lo expuesto hasta ahora, procede incluir en este capítulo la exposición y el análisis de la incidencia que las políticas de competitividad y sostenibilidad tienen en el mercado único europeo, así como la importancia que el derecho de la competencia tiene en la protección del desarrollo, progreso y funcionamiento de este mercado. De esta manera, se permite fijar el contexto y la interrelación que existe entre las materias y las finalidades expuestas en el marco del sector del transporte para así, con posterioridad, cotejar su compatibilidad con la legislación reguladora del derecho de la competencia. Con ello, se permite el impulso del progreso sostenible y competitivo del sector del transporte en el ámbito europeo, pero garantizando a su vez, que la normativa y las propuestas que se dicten en materia de sostenibilidad y de competitividad respeten el cumplimiento de los principios reguladores del derecho de la competencia.

⁴ PANIAGUA ZURERA, M. y MIRANDA SERRANO, L.M. (2012), “La protección de los consumidores y usuarios y la irrupción del Derecho de los consumidores” en *Derecho (Privado) de los consumidores*, Madrid, Marcial Pons, p. 25.

II. LA COMPETITIVIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD EN EL TRANSPORTE DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA

El fomento de la competitividad y la sostenibilidad como elementos diferenciadores del sector del transporte europeo conlleva un efecto directo en el mercado único europeo y, en consecuencia, sus efectos se desplegarán también en la normativa reguladora de la competencia europea. Este efecto que las medidas, la normativa y las políticas europeas tendrán en el mercado único europeo debe ser analizado, especialmente, si se tiene en cuenta la radical importancia que el sector del transporte ostenta en el desarrollo y la evolución de este mercado⁵.

Por ello, antes de analizar de forma concreta las medidas de sostenibilidad y de competitividad y su conjugación con los principios que componen la normativa del derecho de la competencia europea, debe concretarse de forma clara y precisa la configuración del mercado único europeo y las líneas establecidas para su desarrollo y progreso en el futuro a corto, medio y largo plazo. Mediante esta labor se identificará la incidencia que en este mercado tendrán las medidas de competitividad y de sostenibilidad realizadas y proyectadas, y la necesidad de garantizar el debido respeto de la aplicación de los principios rectores de la competencia.

1. El mercado único europeo y su vinculación con la competitividad y la sostenibilidad

La creación de un mercado único europeo constituye uno de los hitos esenciales sobre los que se erige la UE. Efectivamente, procede recordar que la actual UE resulta de sus primigenios Tratados constitutivos, debiendo destacar en lo referente a este mercado único, el Tratado de la Comunidad Económica Europea (en adelante TCEE), también conocido como Tratado de Roma al haberse celebrado en dicha ciudad el 25 de marzo de 1957.

La configuración del mercado único europeo se fundamenta en la creación de un espacio sin fronteras dentro de la UE, influenciada por el fenómeno de la globalización⁶, sobre el cual se basará el bienestar de los ciudadanos europeos ante mercados nacionales abiertos y con una fuerte competitividad, tanto en el ámbito de la UE como en un régimen global⁷.

⁵ Tal y como se ha visto *supra*, el sector del transporte supone un 5% del PIB de la UE y emplea directamente a diez millones de personas.

⁶ “La dimensión espacial surge como referendo de la globalización, como la descripción de las nuevas estructuras geográficas, como resultado de un mundo sin fronteras comerciales (O Brien, R, 1999)”. En MAYORGA SÁNCHEZ, J.Z. y MARTÍNEZ ALDANA, C. (2008) “Paul Krugman y el Nuevo Comercio Internacional” en *Criterio Libre*, Núm. 8, p. 76.

⁷ BECKER ZUAZUA, F. (1990), “Los efectos del Mercado Único Europeo” en *Cuadernos de Estrategia, Ejemplar dedicado a: Ideas y tendencias en la Economía internacional y española*, Núm. 14, p. 57.

Este mercado único europeo encuentra su origen en el otrora denominado mercado común. En este sentido, ÁLVAREZ FERNÁNDEZ precisa el origen y las bases del mercado único europeo exponiendo que:

“[L]a idea del mercado común evolucionaría hacia un nuevo término, el de mercado interior, tal y como se recogió en el Acta Única Europea de 1986. El propio TCE lo define en su artículo 14 como “un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado”. Estas cuatro libertades, junto con una política comercial común de la Comunidad con terceros países y una política de competencia única, constituirán el sustrato de ese concepto jurídico-político indeterminado que es el mercado interior.”⁸.

En efecto, el mercado único europeo se basa en los cuatro pilares relativos a la libertad de circulación de bienes, de personas, de servicios y de capitales, sin los cuales este mercado no podrá existir ni materializarse, afectando de forma irremediable a las bases y a los principios creadores de la UE. La garantía y el respeto a estos cuatro pilares se contiene en el artículo 26.2 del TFUE, el cual dispone que:

“2. El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados.”.

El transporte europeo ha tenido, tiene y tendrá un papel esencial en la defensa de estas libertades comunes a los Estados miembro de la UE, libertades que no podrían garantizarse si no se hubiese establecido una política unitaria de índole europeo en materia de transporte, regulada conforme a los artículos 90 y siguientes del TFUE⁹. Por ello, el transporte se ha erigido como uno de los componentes determinantes de la consolidación, el progreso y el desarrollo del mercado interior europeo. En consecuencia, resulta evidente el impacto que la EETCS planteada tendrá en el mercado único europeo, debiendo respetar y, a su vez, consolidar y fomentar dichas libertades de circulación.

La EETCS estudiada en este trabajo parte de la voluntad de las instituciones europeas de instaurar un EUET, basado también en la eliminación de las fronteras de la UE en este ámbito material como se analizará *infra*; por lo que, se evidencia que se han trasladado a esta estrategia del transporte los mismos principios liberalizadores sobre los que se construye el mercado único europeo.

Por lo expuesto, el progreso y el desarrollo del mercado único europeo se encuentran unidos de forma indisoluble a la prosperidad y a la fortaleza del sector del

⁸ ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, T. (2013) “El espacio cultural europeo. Especial referencia a la regulación europea de la cultura y su relación con el mercado interior” en *Cuadernos de Derecho de la Cultura, Instituto Interuniversitario para la comunicación cultural, UC3M-UNED*, p.46.

⁹ Originariamente se encontraba regulado en los artículos 70 y 71 del TCE.

transporte, de ahí, la necesidad justificada de acometer las políticas, la normativa y las acciones que componen la estrategia para un transporte europeo competitivo y sostenible.

La sostenibilidad y la competitividad deseadas en el sector del transporte no deben configurarse como finalidades extrañas o dispares a las propias del mercado único europeo. Tal es así, que los propios Tratados fundacionales se refieren a las mismas a la hora de configurar el propio mercado interior de la UE. En efecto, debe resaltarse el artículo 3.3 del TUE relativo al mercado interior el cual expone que:

“3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.”

De ello resulta, que la configuración del mercado interior debe unirse directamente con la finalidad de desarrollo sostenible en el marco europeo, circunstancia que implica traer a colación el Informe Brundtland de 1987 que define este desarrollo sostenible como aquel que permita asegurar la satisfacción de *“las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.”*¹⁰.

Este desarrollo sostenible se encuentra íntimamente vinculado a las políticas en materia de sostenibilidad en su triple vertiente medioambiental, económica y social, adquiriendo vital importancia en el sector del transporte la sostenibilidad de carácter medioambiental, dado el impacto que el transporte produce en las emisiones de GEI en la UE, tal y como se recoge en la EETCS estudiada.

Igualmente, se consolida en el TUE que este mercado interior debe conformarse sobre una economía social de mercado en el que la competitividad debe encontrarse no solo presente, sino que debe instituirse como una de sus máximas aplicables. En este sentido, procede concretar que el mercado interior europeo, debe ser contextualizado como un espacio económico construido sobre las ideas capitalistas liberales o neoliberales¹¹, moduladas conforme a los valores y principios sociales¹² comunes a la

¹⁰ Vid. Apartado 3.27 *“El desarrollo duradero”* del Informe Brundtland de 1987.

¹¹ ALBIEZ DOHRMANN, K. J. (2006), *“Mercado interior, contrato y derecho de la competencia”* en *Revista de derecho constitucional europeo*, Núm. 5, p. 105.

¹² En este sentido, puede hablarse de una empresa de economía social definida como *“una singular organización de los factores de producción capital y trabajo para el desarrollo de una actividad económica, ya de producción de bienes ya de prestación de servicios, en un mercado competitivo pero con sometimiento parcial a la racionalidad del mismo, y con la finalidad última de alcanzar un objetivo de interés general constitucionalmente prefigurado”* y *“parcialmente sometida a la racionalidad del mercado y funcionalizada a la consecución de un objetivo de interés general constitucionalmente delineado”* en CANO LÓPEZ, A. (2007), *“El Derecho de la Economía social: entre la Constitución y el mercado, la*

UE. Por ello, tanto la competitividad desde la perspectiva económica, como la sostenibilidad desde su triple perspectiva medioambiental, económica y social, juegan un papel decisivo en la configuración, en el progreso y en el desarrollo del mercado único europeo.

De lo expuesto resulta, que los principios constitutivos del mercado interior europeo basan el establecimiento y el funcionamiento de dicho mercado directamente en el desarrollo y en la implantación de la competitividad en la economía social de mercado junto con el desarrollo sostenible basado en el fomento de la sostenibilidad medioambiental, económica y social. En consecuencia, el transporte europeo considerado como uno de los motores de este mercado único europeo, debe participar de los mismos requisitos aplicables y deseados en el mercado del que forma parte indispensable.

Actualmente, este nexo entre el mercado único europeo y el fomento de la competitividad y la sostenibilidad se encuentra también desarrollado en el Reglamento (UE) n° 2021/690 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se establece un programa para el mercado interior, la competitividad de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas, el ámbito de los vegetales, animales, alimentos y piensos, y las estadísticas europeas (Programa para el Mercado Único), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 99/2013, (UE) n° 1287/2013, (UE) n° 254/2014 y (UE) n° 652/2014 (en adelante Reglamento (UE) n° 2021/690)¹³. Este Reglamento europeo diseña y determina el Programa de acción previsto para el mercado único europeo cuya aplicación comprende desde el 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2027, afirmando en su considerando 3 que el funcionamiento del mercado interior se regula a través de una rama de derecho troncal de la UE, la cual comprende la regulación de “*la competitividad, la normalización, el reconocimiento mutuo, la evaluación de la conformidad, la protección de los consumidores y la vigilancia del mercado.*”.

Igualmente, la esencialidad de la competitividad y de la sostenibilidad en el seno del mercado único europeo también queda constatada y reforzada en el mencionado Reglamento (UE) n° 2021/690, en cuyo Considerando 8 dispone que:

equidad y la eficiencia” en *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, Núm. 18, p. 59.

¹³ Sin ánimo de exhaustividad ya que no constituye el objeto de este trabajo, se debe resaltar que dentro de este Programa se señala la necesidad de respetar y fortalecer la regulación de la competencia europea dentro de este marco de revisión y planificación del mercado interior europeo hasta el año 2027. Para que ello sea posible, se permitió que este Reglamento estuviera dotado de retroactividad en su vigencia desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2027, para así poder llevar a cabo la ejecución del marco financiero plurianual 2021-2027. *Vid.* Considerando 98 del Reglamento (UE) 2021/690.

Efectivamente, este Programa se encuentra financiado por el Reglamento (UE, Euratom) n° 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027, el cual dota a dicho Programa con 4.208.041.000 euros a precios corrientes, según se contempla en el artículo 4 del Reglamento (UE) 2021/690.

“Para ello, el Programa debe tener como objetivo impulsar la competitividad, el desarrollo de las capacidades y la sostenibilidad de las empresas, en particular de las pymes, también las que operan en el sector del turismo. La sostenibilidad de las empresas es importante para mantener su competitividad a largo plazo y contribuye a la transición hacia una Unión más sostenible desde el punto de vista económico, medioambiental y social, que debe ir de la mano de la digitalización y la participación en prácticas empresariales sostenibles. Asimismo, el Programa debe reforzar la garantía de cumplimiento de la normativa en materia de protección y seguridad de los consumidores.”¹⁴.

De lo expuesto se evidencia, que tanto la competitividad como la sostenibilidad se encuentran imbricadas en el progreso y en el desarrollo del mercado único europeo previsto para este periodo presente y futuro, por lo que, las medidas que a tal efecto pretenden implantarse en el sector del transporte europeo encajan dentro del marco conceptual del propio mercado único europeo, especialmente, en esta perspectiva de desarrollo y de progreso futuro. A tal efecto, en el estudio del contenido material de la estrategia para un transporte europeo competitivo y sostenible, se realizarán las debidas alusiones a la interrelación entre las mismas y el programa previsto para fomentar el progreso y desarrollo de este mercado único europeo conforme al Reglamento (UE) nº 2021/690.

Igualmente, y de forma paralela en aras a delimitar el contexto social, económico y medioambiental en el que la estrategia de transporte estudiada debe ser aplicada en el mercado único europeo, es de obligada mención la Agenda Estratégica de la Unión Europea 2019-2024 (en adelante Agenda Estratégica) elaborada por el Consejo Europeo, en la cual se evidencian líneas básicas de actuación planificadas para el mencionado plazo temporal, concretadas en las siguientes:

- “1. Proteger a los ciudadanos y libertades.*
- 2. Desarrollar nuestra base económica: el modelo europeo para el futuro.*
- 3. Construir una Europa climáticamente neutra, verde, justa y social.*
- 4. Promover los intereses y valores de Europa en el mundo.”¹⁵.*

Resulta de estas líneas de actuación que todas ellas tienen un impacto directo en la estrategia planteada en el sector del transporte. En concreto, merecen especial alusión las líneas segunda y tercera por su estrecha vinculación con la implementación de la competitividad y la sostenibilidad económica en el mercado interior europeo extrapolables a la EETCS, y el objetivo de la sostenibilidad medioambiental y social en la UE y aplicable, en nuestro caso, en el sector del transporte.

¹⁴ Los objetivos específicos de este Reglamento (UE) 2021/690 se desarrollan en su artículo 3.

¹⁵ Vid. <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/> Última visita el 5 de agosto de 2024.

Según la Agenda Estratégica, la economía europea debe fortalecerse, ya que solo de esta forma podrán mantener los estándares más elevados en materia de competitividad. Debe vincularse esta premisa con lo reflejado en el Reglamento (UE) n° 2021/690, en el cual se señala que la fortaleza y el progreso del mercado interior europeo es un requisito esencial para garantizar la prosperidad de la UE, siendo el ámbito de la competitividad un elemento clave para reforzar el posicionamiento del mercado único a nivel global.

Según la Agenda Estratégica, los retos tecnológicos, de seguridad y de sostenibilidad serán los principales estándares que deberán tenerse en cuenta a la hora de realizar las obligadas adaptaciones en la regulación y el fomento de esa competitividad, no solo a nivel interno a los efectos de garantizar una competitividad en el seno de la UE, sino también a nivel mundial. Tal y como se analizará en este trabajo, la innovación tecnológica aplicada al transporte *per se* y a las diferentes materias transversales afectadas, constituirá uno de los objetivos esenciales de la EETCS, tanto en su faceta de impulso de la competitividad como de la sostenibilidad.

Como se ha expuesto, el mercado único será uno de los escenarios en los que se materialicen la mayoría de las propuestas para la Agenda Estratégica, garantizando que sus cuatro libertades constitutivas¹⁶ resulten fortalecidas en la aplicación de esta Agenda. Para ello, deberá unirse el fortalecimiento del mercado único con las políticas industriales, en especial en materia de servicios¹⁷, así como con el reto de la digitalización y la implantación de la sostenibilidad.

En consecuencia, el sector del transporte debe identificarse como uno de los campos de actuación donde, tanto la Agenda Estratégica como el Reglamento (UE) n° 2021/690, deben ejecutarse, en aras a conseguir los retos marcados para el mercado único europeo presente y futuro.

Por último, y como fiel reflejo de lo expuesto sobre el futuro diseñado para el mercado único europeo en el que deberá integrarse la EETCS, debemos citar las palabras del Presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, contenidas en su Informe de 29 de marzo de 2023¹⁸, tras la reunión del mencionado Consejo Europeo celebrada el 23 de marzo de 2023¹⁹, quien afirma la necesidad de reforzar la competitividad de la UE a largo plazo, siguiendo el mismo enfoque que se ha expuesto en la Agenda Estratégica al fijar los objetivos desde una perspectiva largoplacista, a pesar de que su periodo de aplicación es quinquenal, para así garantizar el adecuado progreso del mercado único.

¹⁶ Libertad de circulación de personas, de mercancías, de servicios y de capitales.

¹⁷ *Vid.* P. 4 de la Agenda Estratégica.

¹⁸ Informe disponible en el siguiente enlace <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/03/29/report-by-president-charles-michel-to-the-european-parliament-plenary-session/> Última visita el 23 de agosto de 2023.

¹⁹ Información disponible en el siguiente enlace <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/03/29/report-by-president-charles-michel-to-the-european-parliament-plenary-session/> Última visita el 23 de agosto de 2023.

En este sentido, el primero de los hitos a realizar en aras al refuerzo de la competitividad europea lo enfoca, precisamente, en la necesidad de elaborar “normas más inteligentes” que faciliten la labor que deben desarrollar las empresas.

En este sentido, la normativa que se dicte dirigida a conseguir los objetivos de sostenibilidad y de competitividad en el mercado único europeo y, en especial, en el sector del transporte, debe elaborarse de tal suerte que favorezca la consecución de estos retos, convirtiéndose en una herramienta más en el progreso y desarrollo del mercado único europeo. En consecuencia, la normativa europea que confluya en alcanzar los retos de progreso en competitividad y sostenibilidad, debe ser entendida como un medio para alcanzar estas finalidades.

Íntimamente relacionada con esta idea de eficiencia normativa, el derecho de la competencia europeo, también deberá formar parte del propósito expuesto *supra* para el mercado único europeo y, concretamente, para el sector del transporte. Esta circunstancia, se traduce obligatoriamente en el deber de abordar, desde las instituciones europeas atendiendo a las competencias normativas que se expondrán posteriormente, la necesaria readaptación de las premisas *antitrust* en el marco del mercado único europeo, enfocadas hacia la implementación de la competitividad y la sostenibilidad en dicho mercado, especialmente, en el sector del transporte. Esta readaptación normativa *antitrust* será objeto de estudio a lo largo de este trabajo atendiendo a los objetivos propuestos ya que, mediante su aplicación y contraste con el contenido de la EETCS, se podrá evidenciar de forma concreta el objetivo relativo a la comprobación de la vulneración o no de las medidas, las acciones y la normativa dictada con base en la citada estrategia del transporte en relación con la normativa *antitrust* europea.

2. La perspectiva del derecho de la competencia a la luz del mercado único europeo

2.1. Introducción

Procede a continuación ubicar la importancia que el derecho de la competencia europeo tiene en la defensa del mercado único europeo, como uno de los pilares constitutivos de la UE. Debe partirse de la configuración del mercado único europeo basado en los principios de una economía de mercado liberal, es decir, “en las libertades contractuales y de competencia, en las libertades profesionales, así como en las libertades de coalición”²⁰. La libertad de competencia debe, por lo tanto, configurarse

²⁰ BISKUP, R. (1981), “La economía social de mercado y la integración europea: orientaciones de política de orden económico para la integración de España en las Comunidades Europeas” en *Tercer Simposio Internacional de Economía Social de Mercado*, p. 11.

como una de las libertades sobre las que se apoya el mercado único europeo estructurado conforme a una economía de mercado²¹.

Por ello, la libertad de competencia y su normativa reguladora forma parte consustancial del mercado único europeo, debiendo ser respetada para garantizar el adecuado progreso y desarrollo del mismo. En este sentido, debe aludirse al artículo 26.1 del TFUE, que literalmente expresa que:

“1. La Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados.”.

Según este precepto, las medidas que las instituciones europeas adopten en relación al desarrollo y al buen funcionamiento del mercado interior, deben acomodarse a las disposiciones propias de los Tratados. En este ámbito, se deben respetar, por lo tanto, las medias relativas al derecho de la competencia que se defienden dentro del mismo TFUE como derecho europeo primario.

En efecto, el derecho de la competencia europeo se encuentra recogido y regulado en el propio TFUE, en su Título VII intitulado *“Normas Comunes sobre Competencia, Fiscalidad y Aproximación de las Legislaciones”*, sin perjuicio de sus disposiciones de desarrollo contenidas en el derecho europeo derivado o secundario. En esta regulación se refleja su razón de ser originaria fundada en la protección del mercado único europeo, especialmente, estableciendo las garantías imprescindibles y debidas en el ejercicio de las diferentes actividades económicas y empresariales que se desarrollan en el mismo.

Como claro ejemplo representativo, debe destacarse que la regulación del derecho de la competencia en el TFUE comienza mediante la regulación de los actos que deben considerarse prohibidos dentro del marco de la UE, ya que estos atentan contra los principios y el buen funcionamiento del mercado único europeo. A tal efecto, los artículos 101 y 102 del TFUE regulan respectivamente la prohibición de los actos colusorios y de abuso de posición de dominio, comenzando su redacción bajo la premisa directa de que estos actos serán incompatibles con el mercado interior y quedarán prohibidos. Por ello, se basa la inadmisibilidad de estos actos en el ordenamiento jurídico europeo al contravenir la configuración del mercado interior.

Igual suerte ostentan las ayudas públicas ante su prohibición general, conforme al artículo 107 del TFUE, al ser incompatibles con el mercado interior, siempre y cuando *“falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”*.

²¹ Desde la perspectiva nacional española el principio de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado se protege a través del artículo 38 de la Constitución Española, y se desarrolla a través de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia (en adelante LDC), y por el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (en adelante RDC).

No obstante, las prohibiciones fijadas por el TFUE contemplan supuestos excepcionales de admisibilidad con base en diversas circunstancias concurrentes ante los efectos positivos que su aplicación pueden producir en el mercado único europeo, tal y como se analizará en el estudio de las ayudas públicas en el sector del transporte.

De lo expuesto resulta, que la interpretación que se realice de los principios y de la normativa de la competencia europea, debe realizarse desde una perspectiva sistemática y unida de forma inherente a la estructura y a los principios del mercado único europeo, atendiendo a la razón originaria del propio derecho de la competencia europeo.

Este nexo entre el mercado único europeo y la normativa del derecho de la competencia, implica que dicha vinculación deba ser también extrapolada a las medidas, las políticas y la normativa contenida en la EETCS ya que, tanto la competitividad como la sostenibilidad deseadas, forman parte del desarrollo y del progreso del mercado único europeo como se ha expuesto *supra*.

En efecto, con arreglo a lo expuesto, es patente que la competitividad y la sostenibilidad son imprescindibles si se desea alcanzar el mercado único europeo diseñado en el Plan de acción del mismo para el año 2027 por el Reglamento (UE) nº 2021/690, como también lo es el necesario respeto y acatamiento de la normativa reguladora del derecho de la competencia europeo como garante de los principios y los pilares sobre los que se erige dicho mercado único europeo.

La vinculación entre el mercado interior europeo y el derecho de la competencia, también se refleja en la actual etapa de revisión y reforma que se está realizando en este ámbito jurídico. A tal efecto, procede traer a colación la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 18 de noviembre de 2021, COM(2021) 713 final, titulada “*Una política de competencia adaptada a los nuevos retos*” (en adelante Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2021). En esta resolución se recoge la importancia que el conjunto normativo relativo al derecho de la Competencia tiene en la protección del buen funcionamiento y del progreso del mercado interior europeo, debiendo ser adaptada esta normativa a las nuevas necesidades de este mercado.

En consecuencia, se promueven numerosas reformas en este ámbito jurídico dirigidas expresamente a facilitar la implantación en el mercado único europeo las cualidades de competitividad y sostenibilidad, así como también, a aumentar la resiliencia y la fortaleza de este mercado, especialmente, tras la pandemia de Covid19.

Asimismo, debe traerse a colación la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada “*Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030*”, de 16 de marzo de 2023 (en adelante Comunicación de la Comisión “*Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030*”). En virtud de esta Comunicación, se dispone expresamente la voluntad de implantar un “*modelo europeo de crecimiento económico*

integrador, basado en la competitividad sostenible, la seguridad económica, el comercio y la autonomía estratégica abierta y la competencia leal, como fuente de prosperidad.”.

Dentro de esta necesidad evidenciada de dar una respuesta rápida, eficiente y suficiente ante fenómenos de crisis, se propone por la Comisión Europea la creación de un “Instrumento de Emergencia del Mercado Único”. Con esta propuesta, se pretende evitar comportamientos que puedan afectar a la integridad del mercado único, dotando de certeza y seguridad jurídica el buen funcionamiento del mercado interior ante estas situaciones sobrevenidas. Mediante este instrumento, se favorecen las inversiones y la colaboración interempresarial a la hora de desarrollar nuevas tecnologías que permitirán, en el caso objeto de estudio, fomentar el transporte europeo competitivo y sostenible. La garantía de la seguridad jurídica y la certeza de los comportamientos que pueden y no pueden ser llevados a cabo se fortalece el propio mercado interior europeo y la participación de las empresas y competidores que deben intervenir en él, así como los consumidores y usuarios que participan del mismo.

Las reformas propuestas en esta Comunicación en el ámbito de la normativa de la competencia europea no tienen precedente, tal y como en ella se califican, circunstancia que implica inevitablemente llegar a la conclusión de que nos encontramos en un momento histórico y crucial en este marco normativo, lo que conlleva un antes y un después en el estudio de esta materia. Por ello, en este trabajo se realizará la debida alusión a las reformas llevadas a cabo en este sentido, concretadas, dada su extensión, en su implicación en la ejecución de la estrategia del transporte europeo.

El dinamismo y la motorización legislativa es uno de los caracteres que pretende imponerse no solo en la estructura del mercado interior europeo, sino que también se reflejará en la propia estrategia del sector del transporte europeo competitivo y sostenible, y la normativa que debe acompañar a la misma ya que, de esta forma, podrá dar respuesta a las necesidades que se requieran, y también permitirá la introducción de los resultados de la innovación tecnológica producida en este sector.

Se deriva de lo expuesto hasta ahora esa voluntad de unidad regulatoria de las instituciones europeas plasmada en sus resoluciones, tanto desde una perspectiva general como la aludida en relación al mercado interior europeo configurado como un mercado único, así como la prevista en la estrategia europea del transporte. Esta uniformidad favorece la seguridad jurídica y la igualdad de las condiciones de participación de los intervinientes en el mercado interior y, de forma concreta, en el sector del transporte europeo, siendo preferentes aquellos proyectos que respondan al planeamiento de la estrategia en el marco del *interés común europeo* o del *valor añadido europeo*. Ante esta voluntad reiterada y global de uniformidad y de unidad tanto del mercado interior europeo como del contenido de la estrategia del transporte competitivo y sostenible, se deriva como consecuencia lógica y necesaria la coherencia e interrelación que deberá existir entre el contenido de la estrategia del transporte

estudiada y la normativa de la competencia europea que deberá regularla, y que procedemos a analizar a continuación.

Todo ello, lleva a la conclusión de que las medidas dictadas para impulsar el progreso y el desarrollo del mercado único europeo con base en el fomento de la competitividad y de la sostenibilidad, proyectados en la estrategia para un transporte europeo con esas cualidades diferenciadoras, deben reflejar la debida coherencia con el marco normativo de la competencia diseñado y, ahora, readaptado a las nuevas finalidades. Mediante esta coherencia y compatibilidad se garantiza la protección tanto del correcto funcionamiento del mercado único europeo como de la propia implantación y desarrollo de la estrategia para lograr el transporte deseado.

Tal y como se ha mencionado *supra*, el derecho de la competencia también deberá ser objeto de modulación a las finalidades previstas para el mercado único europeo presente y futuro al constituir uno de los estandartes sobre los que se erige y defiende este mercado. Esta reformulación de la normativa de la competencia europea, sin perjuicio de su enfoque finalista en el impulso de la competitividad y sostenibilidad en el mercado único europeo deberá, no obstante, respetar los principios rectores y constitutivos de este campo normativo, los cuales pasamos a analizar.

2.2. Los principios del derecho de la competencia

Las cuatro libertades de circulación sobre las que se construye el mercado interior europeo expuestas *supra* y reflejadas en el artículo 26.2 del TFUE deben unirse a las libertades rectoras de la normativa de la competencia europea como un todo armónico e interdependiente.

La libertad de empresa enlazada con la libre competencia constituyen las libertades fundamentales que rigen las bases de la normativa de la competencia europea, la cual garantiza el adecuado funcionamiento del mercado único europeo.

El estudio de los principios constitutivos del derecho de la competencia europea debe iniciarse analizando el principio de la libertad de empresa ya que supone la base primigenia del mercado único europeo, así como por la gran incidencia que este principio tendrá en el caso que nos ocupa. El principio de libertad de empresa o libertad en el ejercicio de comercio²² encuentra su origen en el liberalismo procedente de la

²² No se debe confundir este principio de libertad en el ejercicio de comercio con los Tratados de libre comercio. Estos Tratados de libre comercio consisten, de forma concisa, en los acuerdos entre Estados para favorecer el comercio de los mismos, pero manteniendo la independencia de cada uno de ellos para fijar los aranceles de comercio exterior; además, la UE no constituye un ejemplo de este libre comercio ya que la misma se encuentra constituida como una unión aduanera por la que los Estados miembros han fijado un arancel común para el comercio exterior de la UE. SEMPERE CAMPOLLO, J. (2022), “¿Ha fracasado la teoría del libre comercio? Una revisión crítica de la teoría de los tratados comerciales” en *Foro Internacional*, Núm. 249, p. 612.

Revolución Francesa²³ y, en virtud de este principio, los ciudadanos pueden acceder libremente y sin trabas al ejercicio y al desarrollo del comercio dentro del mercado, tomando como referencia la Ley Le Chapelier de 14 de junio de 1791, que constituye el origen legal del principio de la libertad de empresa²⁴.

Desde la perspectiva actual europea, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE en su artículo 16 garantiza como un derecho fundamental la libertad de empresa, estructurada conforme al propio derecho europeo y a las legislaciones nacionales de los Estados miembro.

Asimismo, este libre acceso al mercado ha de regirse bajo el amparo del principio de igualdad ante la ley pudiendo así desarrollar, en estas condiciones de igualdad, su ejercicio de comercio. Este principio de igualdad que debe estar presente en el acceso y en el ejercicio del comercio, tiene que encontrarse plenamente garantizado para todos los operadores del mercado único europeo; en este caso, para los prestadores del servicio de transporte en el seno de la UE. A tal efecto, y sin perjuicio de que sus efectos se produzcan en el ordenamiento jurídico español, debe mencionarse la STC 89/2017, de 4 de julio, según la cual la necesidad de una igualdad de condiciones se encuentra imbricada en el propio principio de libertad de empresa al disponer que “*el derecho a desarrollar una actividad empresarial en condiciones de igualdad que es, indudablemente, una manifestación de la libertad de empresa*”²⁵.

Esta igualdad en el ejercicio de la libertad de empresa es consecuentemente aplicable a la normativa promovida por la EETCS. Por ello, es necesario hacer alusión al contenido de este principio, el cual se basa en la fórmula aristotélica de “*igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales*”²⁶.

Además, y sin ánimo de exhaustividad ya que excede del objeto de este trabajo, dicho principio de igualdad se desdobra en dos vertientes que deben ser respetadas; por un lado, debe respetarse el principio de igualdad formal, de cuya aplicación directa resulta el principio de igualdad ante la ley y, por otro lado, el principio de igualdad material o real mediante el cual el Estado busca una igualdad efectiva atendiendo a las circunstancias concurrentes en los destinatarios de la norma²⁷ y que, en la práctica, se

²³ E íntimamente vinculado con el reconocimiento y la defensa del derecho a la propiedad privada. MARTÍNEZ HERRERA, K.G. (2015), *Límites al ejercicio de la libertad de empresa*, Tesis doctoral, Universidad de Alicante, p. 118.

²⁴ MONTAGUT, E. (2016), “El poder contra el sindicalismo: La Ley le Chapelier” en *Nuevatribuna.es*, disponible en el siguiente enlace <https://www.nuevatribuna.es/articulo/historia/poder-sindicalismo-ley-chapelier/20160118125153124439.html> Última visita el 9 de abril de 2024.

²⁵ ECLI:ES:TC:2017:89.

²⁶ RUÍZ MIGUEL, A. (1998), “La justicia como igualdad” en *La justicia en el Derecho Privado y en el Derecho Público*, Anuario de la Facultad de Derecho, Núm. 2, Universidad Autónoma de Madrid, p. 132.

²⁷ CARMONA CUENCA, E. (1994), “El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en *Revista de estudios políticos*, Núm. 84, p. 266.

constata en la prohibición de discriminación injustificada. Ambas vertientes son de aplicación directa a la EETCS como se analizará *infra*.

De lo expuesto resulta que, el ordenamiento jurídico europeo en su regulación sobre el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior europeo, debe garantizar la estudiada libertad de empresa vinculada intrínsecamente con el principio de igualdad, evitando la adopción de medidas arbitrarias que discriminen a los operadores dentro del mercado europeo. Debe recalcarse que esta discriminación, entendida en términos generales, debe ser erradicada del régimen de funcionamiento del mercado único europeo, solamente siendo admisibles discriminaciones justificadas de forma objetiva y razonable, especialmente, en materia de la defensa del interés general.

Esta admisibilidad de posibles situaciones de discriminación positiva y/o negativa en la debida aplicación del principio de igualdad en la libertad de empresa y en la libre competencia, es en donde pueden surgir conflictos normativos, interpretativos y de ejecución que pueden conllevar, o bien a una ineficiente aplicación de las medidas contempladas y promovidas desde la EETCS, o bien a un incumplimiento de los principios de libertad de empresa y de libertad de competencia reguladores del mercado único europeo.

Por ello, resultará esencial analizar las acciones normativas llevadas a cabo y justificadas en el cumplimiento de la EETCS, en aras a determinar si cumplen o no las premisas expuestas, atendiendo a los graves efectos que se pueden derivar en el ordenamiento jurídico europeo y en el propio mercado único ante los supuestos de incumplimiento.

Por otro lado, puede ejemplificarse el ejercicio de esta libertad de empresa en el mercado interior europeo teniendo en cuenta el momento tecnológico e innovador en el que se encuentra el mercado del transporte y reflejado en la EETCS, mediante la introducción en el mismo de nuevos medios o modelos de transporte que la innovación tecnológica permitirá materializar, con sus correspondientes empresas explotadoras.

Igualmente, también puede aludirse en el ejercicio de esta libertad a las actuaciones concertadas entre diferentes proveedores de la prestación de servicios de movilidad, ya que estas conllevarán el ofrecimiento de nuevos productos en el mercado, basando su introducción en el mismo a través de este principio de libertad de empresa.

Asimismo, e íntimamente vinculado con el principio de libertad de empresa, debe aludirse al derecho de libertad de establecimiento dentro del mercado único europeo. Este derecho, desde una perspectiva genérica, se encuentra regulado en los artículos 49 y siguientes del TFUE, y está directamente vinculado con la libre prestación de servicios garantizada por los artículos 56 y siguientes del TFUE, los cuales prohíben las restricciones a la libre prestación de los servicios dentro del

mercado único europeo²⁸. No obstante, debe tenerse en cuenta, en cuanto a la regulación de la libertad de establecimiento para la prestación de servicios de transporte, el artículo 58.1 del TFUE, el cual remite al Título VI del TFUE regulador de la política europea de transporte.

La UE concibe este principio de establecimiento y de libre prestación de servicios como uno de sus estándares constitutivos, tal es así, que se elevan a la categoría de derecho fundamental por la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, en su artículo 15, garantizando que todo ciudadano de la UE tiene la libertad de establecerse y de prestar servicios en todos los Estados miembros. Además, esta regulación dirigida *ex profeso* a las personas físicas, es también extensible a las personas jurídicas u operadores jurídicos²⁹, circunstancia que debe extrapolarse a los operadores del sector del transporte.

La instauración de la libre prestación de servicios en el marco del transporte europeo no ha sido un camino fácil. Las propias instituciones europeas han sido reticentes, por omisión, a la hora de garantizar esta libertad concebida desde la perspectiva común, tal y como se refleja en la STJCEE de 22 de mayo de 1985, Asunto C-13/83 por la que se evidencia en su apartado 70 que “*con violación del Tratado, el Consejo se abstuvo de garantizar la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales, así como de establecer las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro.*”³⁰.

Esta STJCEE supuso el elemento reactivo a las instituciones europeas para comenzar y desarrollar el marco de una política europea de transporte común para todos los Estados miembros. Para el transporte marítimo, la libre prestación de servicios se materializó a través del Reglamento (CEE) n° 4055/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, sobre la libre prestación de servicios de transporte marítimo entre los Estados miembros y entre los Estados miembros y los terceros países.

Por su parte, la libre prestación de servicios del transporte aéreo se consolidó en tres bloques comenzando por el primer paquete de medidas el 14 de diciembre de 1987, continuando con un segundo paquete de medidas el 24 de julio de 1990 y finalizando

²⁸ Tal y como ha reconocido el TJCEE en su STJCEE de 17 de diciembre de 1981, Webb, Asunto C-279/80, por la que se afirma que la libre prestación de servicios implica “*la supresión de cualquier clase de discriminación contra el prestador de servicios por razón de su nacionalidad o de la circunstancia de que se encuentre establecido en un Estado miembro distinto de aquél en el que ha de prestarse el servicio.*”. STJCEE de 17 de diciembre de 1981, Webb, Asunto C-279/80, Procedimiento penal entablado contra Alfred John Webb, ECLI:EU:C:1981:314.

²⁹ ARAI-TAKAHASHI, Y. (2002), “The margin of appreciation doctrine and the principle of proportionality in the jurisprudence of the ECHR”, en *Antwerp, Intersentia*, pp. 75 y siguientes en LLOBERA, M. (2017), “Aproximación al proceder hermenéutico del TJUE: libertad de empresa, libre competencia y Constitución del Trabajo” en *Lex social*, Vol. 7, Num. 1, pp. 212-213.

³⁰ STJCEE, de 22 de mayo de 1985, Asunto C-13/83, Parlamento Europeo *versus* Consejo de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:C:1985:220.

con un tercer paquete de medidas de 23 de julio de 1992, sin perjuicio de que sus plenos y totales efectos se produjeron a partir del 1 de julio de 1997³¹.

La libertad en la prestación del servicio de transporte ferroviario comenzó con la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, complementada con otras dos Directivas, la Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 95/19/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización. Estas normas se verían coronadas con el Libro Blanco de 30 de julio de 1996, titulado Estrategia para la revitalización de los ferrocarriles comunitarios³².

Por último, la libre prestación de servicios en el transporte terrestre se produjo en diferentes fases y atendiendo a su finalidad. Respecto al transporte de personas, comenzó a través del Reglamento (CEE) n° 684/92 del Consejo, de 16 de marzo de 1992, por el que se establecen normas comunes para los transportes internacionales de viajeros efectuados con autocares y autobuses, complementado posteriormente por otros dos Reglamentos, el Reglamento (CE) n° 11/98 del Consejo, de 11 de diciembre de 1997, que modifica el Reglamento (CEE) n° 684/92 por el que se establecen normas comunes para los transportes internacionales de viajeros efectuados con autocares y autobuses y el Reglamento (CE) n° 12/98 del Consejo, de 11 de diciembre de 1997, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro.

³¹ El primer paquete de medidas comprende la Directiva 87/601/CEE del Consejo, de 14 de diciembre de 1987, sobre tarifas para el transporte aéreo regular entre los Estados miembros y la Decisión del Consejo 87/602/CEE, de 14 de diciembre de 1987, relativa a la distribución de la capacidad de pasajeros entre compañías aéreas en servicios aéreos regulares entre Estados miembros y el acceso de las compañías aéreas a las rutas de servicios aéreos regulares entre Estados miembros.

El segundo paquete de medidas comprende el Reglamento (CEE) n° 2342/1990 del Consejo, de 24 de julio de 1990, sobre las tarifas de los servicios aéreos regulares y el Reglamento (CEE) n° 2343/1990 del Consejo, de 24 de julio de 1990, relativo al acceso de las compañías aéreas a las rutas de servicios aéreos regulares intracomunitarios y a la distribución de la capacidad de pasajeros entre las compañías aéreas en servicios aéreos regulares entre Estados miembros.

El tercer paquete de medidas comprende el Reglamento (CEE) n° 2407/1992 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas, el Reglamento (CEE) n° 2408/1992 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias, el Reglamento (CEE) n° 2409/1992 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos y el Reglamento (CEE) n° 95/1993 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios.

En PETIT LAVALL, M.V. (2013), “El acceso al mercado de transporte aéreo en el ámbito europeo” en *Actividad aeronáutica: nuevos retos y reflexiones desde un punto de vista multidisciplinar*, pp. 9-36.

³² En ALONSO TIMÓN, A.J. (2021), “Treinta años después, Europa culmina la liberalización del transporte ferroviario” en *The Conversation*, disponible en el siguiente enlace <https://theconversation.com/treinta-anos-despues-europa-culmina-la-liberalizacion-del-transporte-ferroviario-158598> Última visita el 10 de abril de 2024.

Por su parte, el transporte terrestre de mercancías inició la libre prestación de servicios a través del Reglamento (CEE) n° 881/92 del Consejo, de 26 de marzo de 1992, relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros.

Finalmente, la introducción de la libre prestación de servicios del transporte terrestre de cabotaje se inició con el Reglamento (CEE) n° 3118/93 del Consejo, de 25 de octubre de 1993, por el que se aprueban las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro³³.

De lo expuesto resulta, que la elaboración de una política común de transporte aplicable a todos los Estados miembros no ha sido una de las prioridades iniciales de la creación y desarrollo de la otrora Comunidad Económica Europea, tal y como se refleja en la STJCEE vista *supra*. Tras este pronunciamiento por parte del Tribunal quedó en evidencia la falta de la garantía de un libre establecimiento y una libre prestación de servicios en el marco del transporte europeo ante la pasividad del Consejo en la elaboración de la normativa reguladora de esta política unitaria de transporte.

En la actualidad, las instituciones europeas se desmarcan de estas actuaciones y omisiones previas, las cuales no le otorgaban al transporte europeo la importancia y el peso que efectivamente tiene en el mercado único. La EETCS refleja el impacto que conlleva una adecuada regulación del transporte desde el marco común europeo; por un lado, desde la perspectiva del impulso de la competitividad, la cual deberá garantizar el respeto y el cumplimiento de los principios aplicables al mercado único europeo expuestos y, por otro lado, desde la perspectiva de la sostenibilidad, especialmente, en aras a garantizar el cumplimiento de la normativa europea e internacional impulsora de la sostenibilidad medioambiental y económica que se analizará *infra*.

No obstante, esta actual y futura regulación para el transporte europeo fijado por la mencionada EETCS deberá proteger la libertad de establecimiento y la prestación de los servicios dentro del mercado interior europeo, tal y como se deduce de lo expresado hasta ahora. Además, estos principios rectores de la normativa de la competencia europea participan de la naturaleza liberal examinada en materia de libertad de empresa unida al principio de igualdad, favoreciendo así un mercado único europeo dinámico y competitivo, basado en la economía social de mercado abierta que defiende el artículo 119 del TFUE³⁴.

³³ Para más información sobre el hilo temporal acerca del establecimiento de la libre prestación de servicios de transporte se recomienda el siguiente enlace https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N52540/doc_es.pdf Última visita el 10 de abril de 2024.

³⁴ Se puede definir la economía de mercado tomando como referencia a BASSOLS quien la define como “una economía basada en el mercado al que se confía el desenvolvimiento del proceso productivo y económico”, y que “jurídicamente se ha materializado y simbolizado en la autonomía privada, libertad

En el marco jurídico en el que nos encontramos en el presente trabajo, se debe afirmar que el principio de libertad de empresa se aplica de forma directa en el sector del transporte, debiendo ser vetadas, por lo expuesto, todas aquellas actuaciones que impliquen la restricción o la prohibición ilegítima de dicha libertad de empresa y que mermen el normal desarrollo de la competencia dentro del mercado interior europeo.

En conclusión, la necesidad de la libertad de empresa en un régimen de igualdad en el mercado único europeo se refleja especialmente bajo la premisa de que solo cuando los operadores se encuentren ante un régimen normativo igualitario y equitativo, podrá afirmarse la existencia de competencia en el mercado³⁵. Por ello, esta libertad de acceso al comercio o libertad de empresa en igualdad jurídica que ampare a todos los operadores del mercado es la que permite la existencia de la libertad de competencia en el mercado único europeo³⁶, la cual pasamos a analizar.

En segundo lugar y dentro del marco expuesto, el principio de libertad de competencia constituye un elemento esencial del mercado único europeo, ya que se trata de uno de los pilares sobre los que se erige la economía de mercado, y así resulta de los Tratados constitutivos de la UE. Tal es así, que el propio artículo 119 del TFUE recoge expresamente que la regulación de la política económica europea deberá ser conforme con los principios inherentes a una economía de mercado abierta y a la libertad de competencia; y todo ello, para dar cumplimiento a las finalidades recogidas en el artículo 3 del TUE, precisamente, entre las que se encuentra la creación y el desarrollo del mercado único europeo expuesto *supra*.

Asimismo, la efectividad del principio de libertad de competencia es fundamental para el ejercicio y el desarrollo de otros derechos como “*la libertad de empresa, la libre iniciativa privada, la libertad de ocupación u oficio, el derecho de propiedad y la libertad y autonomía contractual.*”³⁷.

En consecuencia, y según lo expuesto hasta ahora, este nexo entre libertades conlleva a que las cuatro libertades de circulación propias del establecimiento y del funcionamiento del mercado único europeo, la libertad de establecimiento y de

contractual o libertad de empresa”. En BASSOLS COMA, M. (1985), *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos en RODRÍGUEZ PÉREZ, J.A. (2011), *El derecho a la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución Española: estudio sobre su interpretación y las dificultades para su desarrollo y aplicación*, Tesis Doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, p. 319.

³⁵ BRISEÑO SIERRA, H. (s.f.), “Libertad de comercio, competencia desleal y las Cámaras de Comercio”, p. 629. Disponible en el siguiente enlace <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/27186/24533>

³⁶ BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. (2015), *Apuntes de Derecho Mercantil. Derecho mercantil, Derecho de la competencia y propiedad industrial*, Navarra, Aranzadi, p. 313.

³⁷ ORTIZ BAQUERO, I. S. (2007), “La prohibición de los acuerdos restrictivos de la competencia y en particular la valoración de las cláusulas de exclusividad en los regímenes de libre competencia europeo, español y colombiano. (Parte uno)” en *Revista e-mercatoria*, Vol. 6, Núm. 1, p. 209.

prestación de servicios y la libertad de competencia sean calificadas como las libertades económicas comunitarias³⁸, ahora europeas.

En este contexto, y para el correcto análisis de este principio de libertad de competencia, debe entenderse la competencia como aquella “situación en la que se encuentran actual o potencialmente dos o más empresarios que, operando en el mismo ámbito del mercado, ofrecen bienes o servicios susceptibles de satisfacer, incluso con medios (bienes o servicios) diferentes, la misma necesidad, y que se encuentran en una situación de conflicto de interés frente a la clientela”³⁹, lo que implica “la concurrencia en un mismo mercado de múltiples empresas que producen bienes o servicios similares y de un gran número de consumidores que compran libremente con suficiente información”⁴⁰.

Esta concurrencia empresarial desde la perspectiva de la oferta, debe desarrollarse dentro de unos parámetros protegidos por la normativa reguladora de la competencia y que se concretan en los principios de libertad de empresa, anteriormente expuesto, y de prohibición de competencia desleal. Además, debe hacerse hincapié en que en esa concurrencia empresarial es donde deberán ejercitarse y, a su vez, defenderse, los principios del derecho de la competencia. Mediante la protección del cumplimiento de estos principios en el lado de la oferta, se garantiza la producción de los efectos positivos en el lado de la demanda, es decir, en los propios consumidores y usuarios.

Igualmente, debe resaltarse un elemento clave, la competencia en el mercado no es una opción que las empresas puedan ejercitar o no, sino que la existencia de competencia dentro del mercado, constituye a su vez una obligación⁴¹. Por ello, la competencia tiene un prisma de reciprocidad al catalogarse al mismo tiempo como un derecho que debe ser respetado y protegido y, a su vez, una obligación que debe ser cumplida por los operadores concurrentes en el lado de la oferta del mercado.

Este principio de libertad de competencia dentro del mercado interior europeo, al igual que sucede con el principio de libertad de empresa, debe desarrollarse en un régimen acomodado en el principio de igualdad, con todos los requerimientos que se han reflejado *supra*. En este sentido, el principio de igualdad en el ejercicio debido y

³⁸ MERCADO PACHECO, P. (2012), “Libertades económicas y derechos fundamentales. La libertad de empresa en el ordenamiento multinivel europeo” en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Núm. 26, p. 342.

³⁹ BROSETA PONT, M. Y MARTÍNEZ SANZ, F. (2018), *Manual de Derecho Mercantil*, Vol. I, Madrid, Tecnos, p.165.

⁴⁰ Definición según la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia. Disponible en el siguiente enlace <https://blog.cnmec.es/2013/12/10/que-es-la-competencia/> Última visita el 14 de junio de 2023.

⁴¹ BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. (2008), *Apuntes de Derecho Mercantil*, 9ª ed., Navarra, Thomson & Reuters, Aranzadi, p. 295, en COSTAS COMESAÑA, J. (2010), “El concepto de las restricciones de la competencia por objeto y su aplicación a los intercambios de información entre competidores” en *Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor*, Tomo XXX, Madrid, Marcial Pons, p. 168.

obligado de la competencia ha de estar presente, formando parte inherente y consustancial del desarrollo del mercado basado en una economía de mercado.

El principio de igualdad, desde el prisma de igualdad ante la ley, y aplicado a la libre competencia, tendrá especial impacto en este trabajo ya que se analizará si la normativa dictada y propuesta dentro del marco de la Estrategia europea de transporte acoge por igual en su aplicación a todos los operadores del transporte en el mercado único europeo. La necesidad de que las empresas participen en el mercado bajo una libre competencia, debe acompañarse de la premisa de que este ejercicio de comercio se realice en condiciones de igualdad normativa, es decir, que la propia normativa reguladora del ámbito material en el que se desenvuelve la competencia, en este caso en el transporte, trate a estos operadores siguiendo las premisas de este principio de igualdad.

El principio de igualdad ante la ley debe, por lo tanto, estar presente en la normativa dictada para hacer realidad el transporte europeo competitivo y sostenible. Doctrina consolidada como la defendida por BERCOVITZ, parte de esta unión entre el principio de igualdad ante la ley y la libre competencia afirmando que “supuesta la existencia de una pluralidad de operadores económicos en el mercado, (...) exige que todos ellos estén sujetos a las mismas reglas y actúen independientemente entre sí, tratando de esforzarse en captar a la clientela por las ventajas inherentes a las prestaciones que ofrecen”⁴².

El antedicho principio, debe ser atendido también desde su prisma de no discriminación en el ejercicio de la competencia en el mercado único europeo, garantizando un tratamiento jurídico igualitario y equitativo. No obstante, tal y como se ha desarrollado anteriormente, el principio de igualdad en su concepción aristotélica no supone la aplicación de unas mismas condiciones y parámetros para todos los operadores, sino que esta normativa deberá adaptarse a las circunstancias y a las situaciones en las que se encuentren, en el presente supuesto, los diferentes medios de transporte. De esta manera, se cumplirá la premisa inherente al principio de igualdad consistente en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

En consecuencia, de lo expuesto no puede llevarse a cabo la libre competencia en el mercado único europeo de una forma completa si la misma no va acompañada de los requerimientos del principio de igualdad, tanto en su concepción como garantía de que todos los operadores del mercado se encuentren en plena igualdad ante la ley y, a su vez, se evite la discriminación injustificada entre diferentes medios de transporte.

Por otro lado, la libre competencia puede verse vulnerada no solo desde la perspectiva normativa, sino por las propias actuaciones de los operadores del mercado.

⁴² BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. (2016), *Apuntes de Derecho Mercantil. Derecho Mercantil, Derecho de la Competencia y Propiedad Industrial*, Navarra, Thomson Reuters, Aranzadi, p. 320 en ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J. (2018), “Acerca de la igualdad de oportunidades en la libre competencia entre partidos. El caso de la democracia española” en *ICADE, Revista De La Facultad De Derecho*, Núm. 104, p. 3. <https://doi.org/10.14422/icade.i104.y2018.002>

Tal y como afirma SÁNCHEZ CALERO, son cuatro las actuaciones que inciden y pueden poner en peligro este principio de libre competencia en el mercado: “las colusiones entre empresas, los abusos de posición dominante, las concentraciones económicas y las ayudas públicas.”⁴³.

Dentro de estas cuatro modalidades de vulneración del principio de libertad de empresa, deberá atenderse principalmente a las ayudas públicas, las cuales producen como efecto negativo la restricción de la competencia, en este caso, en el sector del transporte. En el presente trabajo se analizará detenidamente el impacto de las ayudas públicas concedida a determinados modos de transporte, así como a los combustibles fósiles en el marco del transporte, basadas en el impulso de la multimodalidad y de la sostenibilidad en el transporte europeo.

Por ello, en este trabajo, se procederá al análisis de la nueva normativa basada en las políticas europeas en el sector del transporte, las cuales pretenden fomentar un transporte competitivo, a la vez que sostenible, con efectos *ad intra* y *ad extra* del mercado único europeo.

En este sentido, el principio de libertad de competencia debe ejecutarse en el adecuado marco económico o de mercado para poder desplegar todos sus efectos en plenitud. Es, precisamente, en la realidad fáctica económica y de mercado donde surgen los escollos en la plena ejecución de este principio. Estas dificultades, bien sea por el excesivo intervencionismo institucional⁴⁴, o bien por la existencia de monopolios y prácticas contrarias a las normas de la competencia, no permiten que este principio de libertad de competencia alcance el impacto para el que fue diseñado, tal y como se reflejará en este trabajo al abordar los casos concretos de prohibiciones en la prestación del servicio de movilidad como en la concesión de ayudas públicas. Por ello, los principios jurídicos deben configurarse partiendo de la sociedad a la que deben ser aplicados, así como a sus propias circunstancias dinámicas y cambiantes para, de esta manera, garantizar su efectividad y eficiencia.

Por ende, se debe partir de la existencia en el mercado de obstáculos connaturales y propios de la estructura del mismo⁴⁵, y de obstáculos artificiales, los cuales vienen provocados por conductas entendidas como anticompetitivas, y que son las que verdaderamente disturbán el correcto ejercicio del principio de libertad de competencia en el mercado. Estos últimos obstáculos son aquellos frente a los que luchan las normas de defensa de la competencia, ya que se realizan por competidores en

⁴³ SÁNCHEZ CALERO, F. y SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J. (2019), *Principios de Derecho Mercantil*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, p. 103.

⁴⁴ A pesar de que. Actualmente, existe una tendencia hacia la desregularización por parte de las instituciones. *Vid.* MASSAGUER FUENTES, J. (2014), “La regulación del Derecho de la competencia en el Anteproyecto de Código Mercantil”, *Revista de Derecho Mercantil*, Núm. 294, pp. 115 y ss. en BROSETA PONT, M. Y MARTÍNEZ SANZ, F. (2018), *ob cit.*, p.163.

⁴⁵ Por ejemplo, dificultades de financiación, impacto en el mercado de nuevas tendencias como la globalización, inversión en innovación, entre otros.

contra de los demás competidores mediante prácticas que se encuentran fuera de los límites marcados por las normas defensoras de la competencia y del principio de libertad de competencia.

Este tipo de conductas *antitrust* perjudican no solo a los demás competidores del mercado, sino también sus conductas impactan de forma negativa en los consumidores y usuarios, los cuales resultarán perjudicados como actores principales del mercado⁴⁶.

Por ello, el derecho de la competencia no se orienta “hacia determinados resultados de mercado, sino hacia las condiciones del proceso mismo”⁴⁷, es decir, la normativa *antitrust* debe considerarse como una herramienta que garantiza que el ejercicio de comercio, en este caso, en el mercado único europeo se desenvuelve con arreglo a unas determinadas reglas de juego que permitan el libre acceso al mercado por los operadores y que no vulneren los parámetros de la economía social de mercado abierta y bajo el lema de la libre competencia defendida por los Tratados constitutivos de la UE.

En el caso que nos ocupa, para que sea posible la aplicación del derecho de la UE en materia de defensa de la competencia, estas conductas contrarias al derecho de la competencia deben afectar al mercado común europeo⁴⁸. Esta afeción al mercado europeo debe concebirse de una manera amplia, ya que “determinadas prácticas que se produzcan dentro de un Estado miembro pueden ser susceptibles de afectar el mercado común”⁴⁹. En este sentido, tanto la normativa como la doctrina ampara la aplicación tanto del derecho europeo como del derecho nacional a las conductas *antitrust*, tal y como se deriva del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (actuales 101 y 102 del TFUE), (en adelante Reglamento (CE) n° 1/2003), en cuyo artículo 3.1 prevé que las autoridades nacionales deben, en estos casos, aplicar tanto el derecho nacional como el derecho europeo frente a estas conductas anticompetitivas que afecten al mercado común.

Esta primacía del derecho europeo frente al derecho nacional se refleja también en el apartado 2 del mismo artículo, por el que se dispone que el derecho nacional de la competencia, solamente respecto de prácticas colusorias, no puede prohibir o restringir

⁴⁶ Las decisiones de los consumidores y usuarios son los que determinarán, en definitiva, la adecuación de precios, condiciones y otros elementos de los bienes, productos y servicios que constituyan la oferta por parte de los competidores.

⁴⁷ MOSCHEL, W. (1997), “Fines de protección de un Derecho de la competencia” en *Themis: Revista de Derecho*, Núm. 36, p. 16.

⁴⁸ Es decir, a “los intercambios comerciales entre los Estados miembros” en BROSETA PONT, M. Y MARTÍNEZ SANZ, F. (2018), ob cit., p.168.

⁴⁹ *Ibidem*.

prácticas que son admitidas por el derecho europeo y que puedan afectar al mercado común, al no encontrarse prohibidas por el actual artículo 101 del TFUE⁵⁰.

Igualmente, la STJCE denominada *Altmark*, la cual se analizará detalladamente *infra*, prevé la aplicación de la normativa europea a las compensaciones de origen público entendiendo esta incidencia en el mercado entre Estados miembros de una forma amplia.

En consecuencia, tanto la normativa nacional como europea lucharán al unísono frente a las posibles actuaciones de las instituciones y de los operadores en el mercado que puedan comprometer el adecuado desarrollo y desenvolvimiento de la libre competencia.

Por otro lado, la competencia que se constata en el mercado interior de la UE, debe realizarse conforme a prácticas basadas en la buena fe y en la competencia leal entre los diversos competidores ya que, en última instancia, las consecuencias y los efectos del normal desarrollo o no de la competencia recaerán en los consumidores y usuarios de dicho mercado interior de la UE. Por ello, la libre competencia que regirá el mercado interior, debe además desarrollarse a través de la adecuada lealtad⁵¹, generando así el principio de prohibición de competencia desleal, con la finalidad de garantizar que la competencia se desenvuelve correctamente sin ser falseada⁵² y en los términos exigidos por la buena fe⁵³. Efectivamente, la lealtad de los comportamientos puede verse reflejada en actuaciones de hacer y de no hacer⁵⁴, siempre que las mismas

⁵⁰ Llama la atención la permisividad de la aplicación de las restricciones *antitrust*, ya que las autoridades nacionales no pueden prohibir más allá de lo regulado por el Derecho europeo *antitrust*, cuando afecte a un acto de incidencia europea. No obstante, en el ámbito nacional, dichas autoridades nacionales pueden ser más estrictas en su regulación de los actos colusorios de incidencia interna, así como ampliar las causas de exención de la prohibición de los mencionados actos colusorios, como es el caso de España mediante la inclusión de la exención por ley de un acto colusorio regulado en el artículo 4 de la LDC.

⁵¹ Tal y como consta en el Preámbulo del TFUE.

⁵² “Las conductas desleales se clasifican en tres grupos, así: Conductas que pretenden erosionar o debilitar a una empresa. La finalidad que se busca con estos comportamientos es acabar con la actividad de un competidor. Dentro de estas conductas se encuentran, por ejemplo, los actos de descrédito, actos de desorganización y la inducción a la ruptura contractual. (...) Conductas que pretenden fortalecer a una empresa. Mediante estas conductas se busca un campo en el mercado adoptando posiciones desleales. Pueden señalarse como parte de este grupo, entre otros, la desviación de clientela, la explotación de reputación ajena, la violación de secretos, la imitación, la confusión y el engaño. Conductas encaminadas a permanecer en la mente de la parte demandante de un producto. Para estos comportamientos lo primordial es crear una imagen no acertada en la mente del consumidor. Básicamente esta forma se realiza a través de medios publicitarios”. GARRIGUES, J. (1993), *Curso de Derecho mercantil*, México, Porrúa, pp. 165-174 en VELANDIA, M. (2011), *Derecho de la competencia y del consumo Competencia desleal; abuso de la posición de dominio; carteles restrictivos; actos restrictivos; integraciones económicas y protección al consumidor*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 359.

⁵³ El artículo 5 de la LCD identifica la deslealtad de los actos comerciales con aquellos comportamientos objetivamente contrarios a la buena fe.

⁵⁴ SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J. (2015), “Lealtad y deslealtad en el arbitraje” en *Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Mercantil*, Universidad Complutense de Madrid, p.4.

respondan a las máximas de la buena fe cuya conceptualización se dificulta ante su catalogación como concepto jurídico indeterminado⁵⁵.

Una vez especificada la importante labor que el abanico normativo del derecho de la competencia y, especialmente, sus principios rectores y constitutivos juegan en la defensa del mercado único europeo y, en consecuencia, en el sector del transporte europeo, procede concluir que los principios que componen la antedicha normativa, deben respetarse en la readaptación y la modernización de la normativa de la competencia europea, para fomentar el mercado único competitivo y sostenible y un transporte dotado de estas mismas cualidades. En consecuencia, el respeto de estos principios deberá mantenerse en la elaboración normativa de la EETCS, por lo que en este trabajo se cotejará su cumplimiento o incumplimiento en las medidas y las acciones que se deriven de la mencionada Estrategia.

3. A modo de recapitulación

El recorrido efectuado a través de las cuatro libertades de circulación rectoras del mercado único europeo y de los principios de libertad de empresa y de libre competencia en igualdad en el marco del derecho de la competencia, ha permitido evidenciar el contexto normativo en el que la EETCS debe producir sus efectos, así como los principios y los valores europeos que deben ser respetados.

Igualmente, ha quedado reflejado que los objetivos de competitividad y de sostenibilidad constituyen ventajas competitivas aplicables no solo a las empresas u operadores del mercado, sino que el propio mercado interior europeo parte desde su constitución y en sus diferentes fases de desarrollo y progreso en la precisa existencia de estos requisitos de competitividad y sostenibilidad para garantizar su adecuado desenvolvimiento.

En efecto, la implantación de un transporte europeo competitivo y sostenible no es una opción que las instituciones europeas puedan realizar o no, sino que debe entenderse como un mandato derivado de los propios textos constitutivos de la UE, garantizando mediante su adopción que el mercado interior se acomodará a las

⁵⁵ DÍEZ-PICAZO, L. (1963), *La doctrina de los propios actos: un estudio crítico sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Barcelona, Bosch, p. 135 en MORENO GARCÍA, A. (1993), “Buena fe y derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13, Núm. 38. pp. 264-265.

La buena fe puede distinguirse desde una perspectiva subjetiva y desde una perspectiva objetiva. Respecto de la primera de sus posibles acepciones, esta consiste en la creencia del sujeto que ejercita el derecho conforme a los mandatos normativos y debidos, mientras que la acepción de buena fe objetiva, ciertamente esencial a los efectos de apreciar la deslealtad competencial, “impone un comportamiento conforme a las reglas objetivas de la honradez, la lealtad y el respeto a la confianza suscitada, exigidas por el tráfico jurídico y por la propia moral social”. En MORENO GARCÍA, A. (1993), ob cit., pp. 265-266.

necesidades sociales, económicas y medioambientales dentro del marco de una economía social de mercado.

Todo ello conduce a la conclusión de la obligada aplicación conjunta de los principios y las libertades examinados, junto con las iniciativas normativas y políticas contenidas en la EETCS para garantizar el adecuado desarrollo y progreso de uno de los sectores más relevantes, a todos los efectos, en el mercado interior europeo.

Es en esa necesaria producción y ejecución armónica transversal de los diferentes campos normativos que confluyen en la citada Estrategia donde pueden surgir los conflictos. Por ello, el reto que pretende llevar a cabo esta EETCS debe ser examinado, no solo a los efectos de verificar su efectividad, sino también, a los efectos de comprobar que efectivamente se respetan los principios rectores del mercado único europeo y de la normativa reguladora de la competencia como pilares constitutivos de la UE.

En este sentido, será crucial la labor desempeñada por las instituciones europeas, tal y como invoca el artículo 26.3 del TFUE dentro del marco regulatorio del mercado interior europeo, el cual encomienda al Consejo la definición de *“las orientaciones y condiciones necesarias para asegurar un progreso equilibrado en el conjunto de los sectores considerados”*.

En virtud de este precepto, se promueve que las instituciones europeas realicen las actuaciones necesarias para asegurar el progreso de los diferentes sectores que componen el mercado interior europeo, pero debiendo promover este progreso de una forma *“equilibrada”*.

Por ello, la EETCS tendrá un impacto esencial a la hora de garantizar e impulsar el progreso de la UE a través del sector del transporte, pero debiendo garantizarse el equilibrio de este progreso con el cumplimiento del contenido normativo en el régimen del derecho de la Competencia, visto *supra*.

Efectivamente, la labor de las instituciones europeas será esencial en los propósitos expuestos, pero no menos importante será el acatamiento y la ejecución de los Estados miembros de estas iniciativas y medidas, así como la producción de la normativa nacional dirigida a implantar ese transporte competitivo y sostenible dentro de la política común del transporte llevado a cabo por las instituciones europeas.

En esta línea, la reconversión del sector del transporte propuesto desde la Estrategia examinada conlleva necesariamente la realización de actuaciones en materias transversales y conexas, de ahí, que resulte crucial determinar cuáles serán las competencias y las posibilidades de actuación que ostentan, por un lado, las instituciones europeas y, por otro lado, las instituciones nacionales de los Estados miembros.

III. LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL TRANSPORTE

1. Preámbulo

La EETCS presenta como una necesidad ineludible la conjugación de ambiciosos objetivos dentro del marco de las metas de competitividad y de sostenibilidad en su triple vertiente: medio ambiental, económica y social.

Estos retos aisladamente considerados presentan líneas de actuación propias con sus particularidades específicas encaminadas a conseguir los mencionados objetivos. La irrupción de esta necesidad de combinar simultáneamente los retos de competitividad y de sostenibilidad en su triple vertiente, es novedosa y disruptiva, circunstancia que implica obligatoriamente realizar las oportunas labores de análisis y de comprobación de la compatibilidad de las diferentes líneas de actuación propuestas, de tal suerte que la consecución y el logro de una de las metas fijadas no implique la vulneración o el retroceso de las restantes.

Sin perjuicio de lo expuesto *supra* acerca de la estrecha vinculación entre las iniciativas de competitividad y de sostenibilidad con el mercado único europeo desde su establecimiento, lo cierto es, que la armoniosa combinación de estos objetivos de competitividad y sostenibilidad supone una novedad en el ámbito jurídico del transporte europeo. Tal es así, que la escasez normativa dictada en materia de sostenibilidad en el transporte ha propiciado la actual emergencia climática en el seno de la UE, con el foco puesto en este sector ya que las tradicionales políticas europeas de transporte se dirigían a fomentar cuasi en exclusiva su competitividad solamente desde la perspectiva económica.

A esta novedosa línea de actuación conjunta entre competitividad y sostenibilidad se añade la constante y necesaria adaptación a la realidad social, económica y jurídica de las políticas, las acciones y la normativa que conforman esta estrategia para un transporte europeo competitivo y sostenible. En este sentido, el constante avance en el ámbito de las nuevas tecnologías y la investigación y el desarrollo permite llevar a cabo las actuaciones necesarias para materializar los objetivos propuestos en el sector del transporte, si bien es cierto, estas novedades deben encontrar su acomodo dentro del ordenamiento jurídico vigente, bien mediante la compatibilidad con la normativa ya dictada, bien con la necesidad de actualizar la ya existente o bien mediante la creación de normativa *ad hoc* que las introduzca en el ordenamiento jurídico europeo.

De lo expuesto resulta, que no solo las medidas propuestas dentro de la EETCS deben ser analizadas, sino que también, el propio ordenamiento jurídico regulador del sector deberá adaptarse a las nuevas exigencias sociales, económicas y

medioambientales en el marco europeo. Se debe partir de la idea de que el ordenamiento jurídico como conjunto de normas jurídicas vigentes aplicables debe responder a los requerimientos de la sociedad en la que pretende aplicarse⁵⁶.

El ordenamiento jurídico se construye tomando como pilares esenciales los principios generales del derecho otorgados por la propia sociedad, ya que “*son producto de las convicciones y de las creencias sociales imperantes o de los juicios de valor generalizados en la sociedad*”⁵⁷; de ahí, que una vez realizada la identificación de las necesidades demandadas por dicha sociedad sea obligatorio adaptar al ordenamiento jurídico a estos requerimientos y necesidades de desarrollo. En este sentido, procede traer a colación las palabras de GIRÓN TENA sobre el derecho Mercantil cuando aludiendo al mismo señalaba que el derecho Mercantil no es, sino que está siendo⁵⁸.

En esta línea, debe añadirse que el ordenamiento jurídico no debe construirse o modificarse solamente desde la perspectiva punitiva o sancionadora, sino que también, debe entenderse como una herramienta facilitadora del desarrollo social, económico y medioambiental. Por ello, en este caso concreto, y teniendo en cuenta el impacto que el transporte europeo tiene en esa triple perspectiva de sostenibilidad, el ordenamiento jurídico europeo no debe posicionarse de forma estática siguiendo una línea continuista, sino que deberá ser dinámico y moldeable para así atender a dichas necesidades solicitadas por el propio y natural desarrollo de la sociedad a la que debe ser aplicado. Además, con esa adaptabilidad deseada, se podrá atender a las novedades requeridas, pero también a los imprevistos que puedan surgir, sobre todo, teniendo en cuenta la amplitud de las propuestas, la multiplicidad y la diversidad de actores intervinientes, así como el largo periodo temporal previsto en el que deberán aplicarse la totalidad de las medidas, las acciones y las políticas diseñadas para poder hacer realidad el objetivo planificado.

Por todo ello, el reto de la implementación de un transporte europeo competitivo y sostenible es muy ambicioso, tanto por las dimensiones de su pretendida aplicación, como por el impacto de la reestructuración y la transformación que debe realizarse en el mismo. No solo deberán crearse y adaptarse normas, acciones o políticas a ese desarrollo y modernización al que se aspira, sino que también, ha de realizarse un

⁵⁶ DUGUIT, L. (2007), *Manual de Derecho Constitucional: Teoría General del Estado, el Derecho y el Estado y las libertades públicas*, Granada, Comares, p. 36 en PORRAS BELARRA, J. (2017), *La financiación de los servicios de interés económico general en relación al derecho europeo de la competencia*, Tesis Doctoral, Universidad San Pablo CEU, Madrid, p. 71.

⁵⁷ DÍEZ-PICAZO, L. *et al.* (1977), *Comentarios a las reformas del Código Civil*, Tecnos, Madrid, p. 33 en GARCÍA CANALES, M. (1989), “Principios generales y principios constitucionales” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 64, p. 136.

⁵⁸ ALONSO LEDESMA, C. (1998), “El Derecho Mercantil del siglo XX: balance general de un siglo que se agota” en *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 590.

replanteamiento del ordenamiento jurídico europeo tal y como existe en la actualidad para que responda a su cometido regulador y garantista, así como facilitador de la aplicación de las novedades europeas que se pretenden implementar.

La magnitud de la reconversión del sector de transporte europeo no obsta para que sea ineludible la necesidad de conciliar y coordinar las actuaciones necesarias que componen la EETCS con el ordenamiento jurídico europeo. Solamente de esta manera, puede dotarse a dicha estrategia de la garantía de su efectiva ejecución, no solo teórica, sino también práctica.

Además, es imperativo que esta EETCS propuesta se revista del requisito de la seguridad jurídica⁵⁹ para que las políticas, las actuaciones y la normativa dictada encuentre el imprescindible respaldo del conjunto normativo europeo, incluyendo los principios constituyentes que lo conforman.

Todo ello, requiere identificar la atribución de competencias normativas a las diferentes instituciones encargadas de elaborar y desarrollar esta estrategia, así como su armonía con las normas reguladoras de la competencia en el mercado único europeo, consiguiendo garantizar el cumplimiento del equilibrio, la coherencia y la armonía que debe imperar en todo ordenamiento jurídico.

En consecuencia, como primera medida para determinar si existe o no esa adecuación normativa de la estrategia global del transporte europeo competitivo y las medidas de fomento de la sostenibilidad, con la normativa del derecho de la competencia, será imprescindible identificar cuáles son los órganos creadores de esa normativa, qué competencias tienen atribuidas como marco delimitador de sus actuaciones y en qué contexto social, económico y medioambiental han podido dictar su encargo competencial.

Por ello, partiremos del análisis de este marco de atribución de competencias, al que deberá unirse con posterioridad el correspondiente estudio material del contenido de las mismas, para así poder vislumbrar el porqué de la labor de la UE en esta propuesta global, así como las dificultades que pueden presentarse, tanto en la emisión de la nueva normativa como en la adaptación de esta a las normas jurídicas vinculantes aplicables.

Con este doble estudio desde la perspectiva competencial y también material o de contenido, se pretende garantizar que la normativa y las acciones propuestas para lograr el objetivo proyectado en el sector del transporte son, por un lado, las adecuadas y pertinentes atendiendo a su deseado impacto y, por otro lado, que las mismas se adaptan a los principios rectores de la UE que afectan a los objetivos propuestos.

⁵⁹ DE GUINDOS TALAVERA, B. (2019), “Contribución de la política de competencia en España en la agenda 2030” en *Anuario de la competencia*, Núm. 1, p. 28.

Además, mediante esta labor, también será posible identificar qué medidas y qué acciones son las acertadas en la práctica y si se acomodan al ordenamiento jurídico vigente, y cuáles de estas medidas deben ser modificadas con el fin de adaptarlas a las exigencias y a la realidad del mercado y de la sociedad en los que deben aplicarse. También, se podrá llegar a la conclusión de qué medidas deben ser descartadas ya que, o bien no cumplen las expectativas de desarrollo y evolución en el sector del transporte al que se aspira, o bien vulneran los principios del conjunto normativo aplicables en su ámbito de implementación.

Por todo ello, procedemos a identificar en primer lugar qué órganos e instituciones son los encargados de elaborar y dictar las normas que componen esta estrategia en su conjunto, así como el lugar que ocuparán en la debida coordinación y equilibrio de los objetivos de competitividad y sostenibilidad, y su acomodo en la normativa reguladora del derecho de la competencia.

2. Las atribuciones competenciales de los actos vinculantes en el derecho del transporte de la Unión Europea y en el derecho de la competencia europeo

2.1. Apuntes previos

La mencionada necesidad de coordinar las actuaciones y la normativa que compone la EETCS requiere, en primer lugar, analizar el marco competencial atribuido por el TFUE tanto en las materias transversales afectadas sobre las que incidirán las actuaciones propuestas, como en la normativa que forma parte de la citada estrategia, así como en el conjunto normativo regulador de la competencia en el mercado único europeo.

Se debe aludir de forma preferente a este TFUE, el cual ostenta la categoría de Tratado fundacional en el marco normativo de la UE⁶⁰, ya que el ámbito de aplicación de esta EETCS, se refiere y se centra en el marco contextual europeo, en concreto, en la política común europea de transporte recogida en el Título VI del TFUE, atendiendo a las distribución de competencias que se analizará *infra* y a la titularidad en exclusiva o coordinada de las mismas; todo ello, sin perjuicio de las diversas actuaciones que se

⁶⁰ El TFUE, en su artículo 1 apartado 2 recalca su valor jurídico fundacional unido al TUE, afirmando que “[e]l presente Tratado y el Tratado de la Unión Europea constituyen los Tratados sobre los que se fundamenta la Unión. Estos dos Tratados, que tienen el mismo valor jurídico, se designarán con la expresión «los Tratados»”. “El «Tratado constitutivo de la Comunidad Europea» pasa a denominarse «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (TFUE) y el término «Comunidad» se sustituye por «Unión» en todo el texto. La Unión ocupa el lugar de la Comunidad y la sucede desde el punto de vista jurídico.” Información disponible en el siguiente enlace <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa#:~:text=Base%20jur%C3%ADdica,1%20de%20diciembre%20de%202009> Última visita el 26 de enero de 2024.

pueden llevar a cabo por los diferentes Estados miembros en la implementación de este objetivo dentro de su esfera estatal, y en las obligadas ejecuciones que deben hacer de la normativa emitida por las instituciones europeas por el debido acatamiento del acervo comunitario⁶¹.

Por todo ello, este TFUE será la norma de base que fije la atribución de competencias en el marco europeo en materia de transporte, de sostenibilidad y de la potestad normativa a efectos de regular el derecho de la competencia europeo.

⁶¹ *Ibidem*. Los Estados miembros están obligados a cumplir y a ejecutar el ordenamiento jurídico europeo en virtud de sus respectivos Tratados de adhesión a la Unión Europea, en los que deben asumir el acervo comunitario, entendido este como el compendio normativo vigente de la UE en el momento en el que se presenta y ratifica cada uno de los Tratados de adhesión. “El acervo de la Unión Europea (UE) es el conjunto de derechos y obligaciones comunes que constituyen el corpus del Derecho de la Unión y se integra en los sistemas jurídicos de los Estados miembros de la UE. El acervo de la Unión está en constante evolución e incluye:

- el contenido, los principios y los objetivos políticos de los Tratados de la UE;
- cualquier legislación adoptada para aplicar dichos Tratados y la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea;
- declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la UE;
- medidas de los ámbitos de la política exterior y de seguridad común, así como de justicia y asuntos de interior;
- acuerdos internacionales celebrados por la UE y acuerdos celebrados entre los propios Estados miembros en relación con las actividades de la UE.

Los países candidatos deben aceptar el acervo antes de adherirse a la UE. Solo se conceden excepciones a la aplicación del acervo en circunstancias excepcionales y con alcance limitado. Los países candidatos deben incorporar el acervo en su ordenamiento jurídico nacional, a más tardar, en la fecha de su adhesión a la UE y están obligados a aplicarlo a partir de esa fecha.” Información disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/acquis.html> Última visita el 26 de enero de 2024.

Para más información acerca de los efectos de la debida observancia del acervo comunitario por los Estados miembros se recomienda la lectura de PESCATORE, P. (1981), “Aspectos judiciales del "acervo comunitario"” en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 8, Núm. 2, pp. 331-366.

Igualmente, debe destacarse que “[a] diferencia del Tratado constitucional, el Tratado de Lisboa no contiene ningún artículo que consagre formalmente la primacía del Derecho de la Unión sobre la legislación nacional, pero se adjunta una declaración al Tratado con este propósito (Declaración n° 17), en la que se hace referencia a un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo que reitera la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta materia.

El Tratado de Lisboa organiza y clarifica por primera vez las competencias de la Unión. Distingue tres tipos de competencias: competencia exclusiva, en ámbitos en los que únicamente la Unión puede legislar, mientras que los Estados miembros se limitan a aplicar la legislación europea; competencia compartida, en ámbitos en los que los Estados miembros pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en la medida en que la Unión no haya ejercido su competencia; y competencia de apoyo, en ámbitos en los que la Unión adopta medidas destinadas a apoyar o complementar las políticas de los Estados miembros. Además, las competencias de la Unión pueden ahora restituirse a los Estados miembros mediante una revisión del Tratado.” Información disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/acquis.html> Última visita el 26 de enero de 2024.

Por ello, y en el caso específico que nos ocupa, es esencial analizar la atribución de competencias a las diferentes instituciones europeas y estatales para determinar si existe o no una obligatoriedad por los diferentes Estados miembros de asumir esas disposiciones normativas emitidas por la UE o no. Para ello, será necesario identificar e interpretar adecuadamente esta atribución de competencias en la materia objeto de estudio y la expansión de efectos de la mencionada atribución.

Además, la asignación de competencias y la forma de ejecución de las mismas diseñada en el TFUE, serán también de interés en los ámbitos afectados por la citada Estrategia del transporte europeo como, por ejemplo, el propio del transporte, el mercado interior europeo, la protección de los consumidores y usuarios o la energía. De ahí, que se haya tomado como referencia y como norma central dicho pilar normativo europeo para el análisis que se desarrollará a lo largo de este trabajo, teniendo en cuenta la incidencia transversal en diferentes materias competenciales y normativas a las que afectará la mencionada EETCS.

Sin perjuicio del estudio del mencionado TFUE, también debe ponerse en relación esta estrategia del transporte europeo competitivo y sostenible, con las diferentes normas y actos jurídicos vinculantes emitidos por las propias instituciones europeas⁶², en desarrollo y cumplimiento de los mandatos derivados de ese TFUE y que afectan de forma directa a estas materias conexas con la EETCS.

A todo ello, debe sumarse que la atribución de competencias reguladoras realizada por este TFUE se realiza conforme a una distribución material, esto es, se distribuyen las potestades competenciales atendiendo a las materias que vayan a ser objeto de regulación y en las que se vayan a proponer acciones vinculantes.

Esta distribución competencial de naturaleza material realizada por el TFUE, solo identifica a dos actores como posibles creadores de fuentes normativas y de actos jurídicos vinculantes y, con ello, a los creadores de todas las actuaciones accesorias que esta potestad conlleva. Son las instituciones de la UE y las propias de los Estados miembros las encargadas de emitir esta normativa reguladora y los actos jurídicos vinculantes, según las atribuciones y las distribuciones competenciales que el mencionado TFUE ha diseñado.

Como cuestión previa al análisis de la preceptiva atribución de competencias legislativas o políticas a los poderes existentes, debe añadirse una consecuencia lógica derivada de dicha asignación en dos sentidos; por un lado, la atribución de una competencia a un determinado órgano legislativo o político, conlleva la asignación directa o expresa de este cometido, y por otro lado, su interpretación *a sensu contrario*, permite concluir que con esa atribución se está eliminando al resto de órganos o poderes de esa potestad normativa o política. Esta conclusión interpretativa también deberá ser aplicada a este estudio cuando se analice la atribución de competencias exclusivas, o incluso en las compartidas, ya que será determinante interpretar correctamente dicha

⁶² Dicha obligación de ejecución por los Estados miembros de los actos jurídicos vinculantes emitidos por las instituciones europeas se contiene en el artículo 291, apartado 1 del TFUE en el que se ordena a los Estados miembros la adopción de las medidas necesarias propias del Derecho interno para ejecutar actos jurídicamente vinculantes de la UE.

asignación competencial para fijar las fronteras naturales legitimadoras que ostentará cada uno de los órganos o poderes intervinientes en la estrategia planteada.

Una vez expuesta la importancia del estudio competencial y material de la EETCS, se debe realizar la identificación de las titularidades competenciales que incidirán en el marco de dicha estrategia.

Asimismo, la expresa atribución de las competencias que se verá *infra*, debe amoldarse en todo caso al TUE, en concreto, a su artículo 5, apartados 1 y 2, que expresamente señalan que:

“1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.”.

Una vez se realice la pertinente atribución competencial, la misma se debe regir por los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, los cuales vienen fijados en el mencionado artículo 5 apartados 3 y 4 del TUE:

“3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.”.

Por ello, en la expresa atribución de competencias en favor de las instituciones de la UE, debe tenerse en cuenta la debida aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en cada caso y siguiendo los mandatos contenidos en el Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del TUE⁶³.

Estos principios de proporcionalidad y de subsidiariedad tendrán un papel esencial tanto en la atribución y en el ejercicio de las competencias, como en la adopción de las medidas y la normativa que se dicte para implantar y consolidar un transporte europeo competitivo y sostenible, tal y como se analizará en el estudio pormenorizado de las concretas medidas propuestas en la EETCS.

2.2. La atribución de la competencia legislativa en las materias comprendidas en la estrategia europea para un transporte competitivo y sostenible

La incidencia transversal de esta estrategia conlleva que sean múltiples las materias que verán como su contenido recibirá el impacto de las propuestas emitidas por las instituciones europeas en su deseo de implementar el transporte europeo competitivo y sostenible; por ello, deberán identificarse los diferentes órganos titulares de las competencias normativas sobre las materias afectadas por esta EETCS. Mediante esta identificación, se podrá conocer cuáles son las instituciones encargadas de llevar a cabo, por un lado, el dictado de las normas de la citada Estrategia y, por otro, la labor de asegurar la coherencia entre esta normativa y las líneas de actuación de los retos de competitividad y sostenibilidad con la garantía de respeto a la normativa reguladora de la competencia europea.

En primer lugar, procede identificar la competencia que ostentan las instituciones europeas para poder dictar y ejecutar la estrategia para un transporte europeo competitivo y sostenible estudiada en este trabajo. Para poder determinar la atribución de estas competencias se debe tener en cuenta que el contenido de la estrategia no solo se refiere de forma exclusiva a la regulación del transporte *per se* como mero desplazamiento o movilidad, sino que en la misma se prevé una regulación transversal de diferentes materias que se verán afectadas por la voluntad de ejecución de un transporte competitivo y sostenible, tal y como se ha expuesto *supra*.

En consecuencia, la existencia de esta incidencia transversal de la EETCS implica que también deben analizarse los ámbitos materiales afectados por esta para

⁶³ Para profundizar en el conocimiento de la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad en el ejercicio de las competencias por las instituciones europeas, se recomienda la lectura de BLÁZQUEZ NAVARRO, I. (2005), “La distribución de competencias económicas en la UE. Aplicabilidad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” en *Información Comercial Española, El modelo económico de la UE*, Núm. 820, pp. 11-32.

determinar la atribución competencial de la regulación de estas materias contenidas en dicha Estrategia.

Además, debe tenerse en cuenta que no se trata de una Estrategia contenida en único documento normativo, sino que el desarrollo de esta se ha realizado de forma sucesiva en diferentes textos normativos, siendo los más destacados los que serán analizados en este trabajo.

Dentro de la mencionada transversalidad, han de identificarse las materias afectadas por la EETCS planteada. Estas materias se concretan en el propio transporte *per se* como núcleo esencial de todos los documentos jurídicos abordados, las redes transeuropeas, el mercado interior, la cohesión social, económica y territorial, el medio ambiente, la protección de consumidores y usuarios, así como la energía.

La atribución de la competencia legislativa de estas materias se encuentra regulada en el artículo 4 del TFUE. De forma expresa, se debe hacer la necesaria diferenciación entre los ámbitos materiales que están encomendados a la UE de forma compartida con los diferentes Estados miembros, y aquellas cuya aprobación y publicación le corresponde de forma exclusiva a la UE.

La competencia de las antedichas materias mencionadas está otorgada para que su ejercicio se realice de forma compartida entre las instituciones europeas y los Estados miembros. Así se deduce claramente del artículo 4 apartado 2 del TFUE cuando afirma:

“Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: a) mercado interior; (...) c) la cohesión económica, social y territorial; (...) e) el medio ambiente; f) la protección de los consumidores; g) los transportes; h) las redes transeuropeas; i) la energía; (...)”.

Habrà pues de realizarse una adecuada atribución de competencias entre las instituciones europeas y los diferentes Estados miembros. Y para ello es preciso acudir a lo dispuesto en el artículo 2 apartado 2 del TFUE:

“Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.”.

En consecuencia y según lo expuesto, en materia de las competencias que deben ser compartidas entre las instituciones europeas y los Estados miembros, en virtud del artículo 2 apartado 2 del TFUE primará la regulación que realice la UE frente a la que puedan dictar los Estados miembros partiendo de la interpretación literal de su

contenido “*Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.*”.

Es decir, a pesar de esa nomenclatura de competencia compartida entre la UE y los diferentes Estados miembros, en realidad, se trata de una competencia residual otorgada a los Estados miembros, ya que estos últimos solo podrán legislar si las instituciones europeas no han ejercido esta competencia o bien, han dejado de ejercer la misma.

Igualmente, procede traer a colación lo expuesto sobre la debida aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el ejercicio de las competencias atribuidas a las instituciones de la UE.

Las competencias compartidas que han sido atribuidas a la UE y a los Estados miembros requieren de la aplicación del principio de subsidiariedad, en virtud del cual la UE solo puede intervenir en el ejercicio de estas competencias si se da la circunstancia de que los Estados miembros carecen de suficiencia a la hora de regular estas competencias y la propia UE puede alcanzar mejor los objetivos que se pretenden conseguir⁶⁴.

En el caso que nos ocupa, ciertamente, la EETCS está prevista para extender sus efectos sobre la totalidad del territorio de la UE de tal suerte, que la intervención de la propia UE en el ejercicio de estas competencias supondrá una labor más eficiente en la consecución de estos objetivos, sin que los Estados miembros individualmente considerados gocen de la suficiencia necesaria para elaborar y ejecutar un plan de acción a nivel europeo, fuera de sus fronteras nacionales.

A todo ello, debe añadirse la necesidad de la garantía de una coherencia normativa que regule las acciones y las actuaciones dirigidas a alcanzar el reto del transporte europeo competitivo y sostenible.

Por otro lado, debe observarse la aplicación del principio de proporcionalidad en el ejercicio de la competencia normativa compartida por la UE en estas materias. En virtud de este principio, la UE debe respetar que su ejercicio “*no rebase los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos. Segundo, la elección de la medida menos onerosa de entre aquellas que se consideren*

⁶⁴ Se requiere, por tanto, del cumplimiento de estas dos premisas, por un lado, la insuficiencia de los Estados miembros para alcanzar los objetivos dentro del ejercicio de esas competencias y, por otro lado, que la UE pueda mediante su ejercicio competencial realizar una labor más certera en el cumplimiento de los objetivos pretendidos. ORTÍZ DÍAZ, J. (2004), “El principio de subsidiariedad y la Unión Europea” en *Anuario de Derecho Europeo*, Núm. 4, p. 68.

adecuadas. Y, por último, que las desventajas ocasionadas no resulten desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos”⁶⁵.

En atención a este principio de proporcionalidad, la UE en la elaboración de esta EETCS debe ejercitar estas competencias compartidas cumpliendo los parámetros requeridos para dar efectividad a este principio⁶⁶.

En primer lugar, el ejercicio de esta competencia debe realizarse de forma apropiada, idónea y directamente dirigida a alcanzar y lograr los objetivos propuestos de competitividad y sostenibilidad. En este sentido, la creación de la normativa, las iniciativas y las políticas constituidas al efecto de reconvertir el transporte europeo hacia la sostenibilidad y la competitividad deben centrarse efectivamente en alcanzar estos objetivos, sin que sean lícitas posibles desviaciones o afecciones a otras materias. Este punto puede presentar ciertas dificultades ya que, tal y como se ha expuesto, la afección de la EETCS tendrá una incidencia transversal en múltiples materias, hecho que debe ser tenido en cuenta a la hora de analizar el contenido material de la citada EETCS.

Además, la aplicación de este principio de proporcionalidad en la elaboración de esta estrategia conlleva que las instituciones europeas deben elegir la opción menos onerosa para conseguir los objetivos antedichos. La exigencia de esta obligación menos gravosa verá desplegados sus efectos en la adopción de ciertas actuaciones comprendidas en la estrategia como, por ejemplo, en la creación de Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) en las ciudades, con las limitaciones y las prohibiciones que implica la creación de estas ZBE. Precisamente, por ser excesivamente gravosas estas medidas atendiendo a los resultados deseados, ha conllevado la anulación de su contenido por los Tribunales como se verá *infra*.

⁶⁵ PAZOS CASTRO, R. (2023), “El principio de subsidiariedad en la normativa europea para un mercado único digital” en *Cuadernos de Derecho transnacional*, Vol. 15, Núm. 2, p. 803.

⁶⁶ El principio de proporcionalidad encuentra su desarrollo en la jurisprudencia y la doctrina alemana, creando incluso un test de cumplimiento de este principio de proporcionalidad consistente en:

“1º) Idoneidad o juicio de adecuación: Para adoptar una medida restrictiva de un derecho, ésta debe ser adecuada e idónea, es decir, apta para lograr la finalidad legítima prevista por la norma. El juicio de adecuación requiere por tanto un previo examen acerca de la legitimidad del fin perseguido por la norma y de la aptitud de la misma para lograrla.

2º) Necesidad o juicio de indispensabilidad: Si la finalidad es legítima y la norma adecuada, se procede a analizar si la medida es la más moderada para la consecución del fin, es decir, constatar que no exista otra medida menos gravosa.

3º) Proporcionalidad en sentido estricto: Superados los anteriores juicios hay que valorar los intereses en juego y buscar un equilibrio que suponga la menor restricción. Se trata de una ponderación equitativa saldada en la consecución de mayores ventajas y beneficios que perjuicios”. *Vid.* BERNAL PULIDO, C. (2005), *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, en CHANO REGAÑA, L. (2015), “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: especial referencia a los derechos fundamentales” en *RUE: Revista Universitaria Europea*, Núm. 23, p. 158.

Por último, en observancia de este principio de proporcionalidad, los objetivos perseguidos por las instituciones europeas deben entenderse como beneficiosos para la sociedad europea, pudiendo alcanzar este requisito los objetivos de impulso de competitividad y sostenibilidad en el sector del transporte europeo; ahora bien, en atención al cumplimiento de este principio, el compendio normativo y de acciones propuestas para alcanzar estas metas no puede suponer un efecto negativo y que los perjuicios que se pueden ocasionar ostenten un mayor peso en la ponderación de los beneficios pretendidos.

En el caso que nos ocupa, la propuesta de reconversión del sector del transporte europeo es ambiciosa, plural y de gran calado, características que implican la necesidad de adoptar la normativa y las remodelaciones necesarias para poder alcanzar estos objetivos con el impacto colateral que las mismas puedan producir.

Una de las cuestiones que se suscita a la hora de introducir en el ordenamiento jurídico esta EETCS es el necesario respeto a la seguridad jurídica, especialmente, la que recae en la regulación del derecho de la competencia europeo. Como consecuencia de la aplicación de este principio de proporcionalidad, la introducción de los objetivos de sostenibilidad y competitividad no puede en ningún caso suponer una vulneración de esta normativa dentro del mercado único europeo, ya que los perjuicios que se pueden derivar de este incumplimiento no pueden ser justificados o amparados por la pretensión de alcanzar un transporte europeo competitivo y sostenible. De lo expuesto se deriva, esa necesaria compatibilidad y equilibrio normativo que favorezca la consecución de los loables retos mencionados para el transporte y, a su vez, el respeto de las reglas del juego de los operadores dentro del mercado único europeo.

De todo ello se deriva la conclusión de que, en las materias mencionadas *supra*, incluyendo las competencias en el transporte, su competitividad y la sostenibilidad, su desarrollo y ejercicio normativo ha sido efectivamente atribuido a través de una competencia compartida a las instituciones europeas y a los Estados miembros; no obstante, de la normativa expuesta resulta que serán las instituciones europeas las que marcarán el camino y el guion a seguir en las regulaciones de estas.

En consecuencia, los Estados miembros no van a tener un papel impulsor o relevante en la producción normativa estatal desde el punto de vista autónomo, ya que se verán limitadas a la ejecución de los mandatos emitidos por las instituciones europeas, bien de forma directa o bien adaptándolas a las particularidades presentes en cada Estado miembro dentro de los parámetros previamente fijados por la UE.

A todo ello, debe añadirse que, aunque los Estados miembros ejerzan su competencia residual en dichas materias en los casos oportunos, también deberán

respetar el acervo comunitario vinculante⁶⁷, obligación de respeto derivado de los correspondientes Tratados de adhesión a la Unión Europea en el marco de la jurisprudencia del TJUE.

Además, debe precisarse que la especificación de las diferentes materias mencionadas que serán objeto de atribución competencial se realiza de forma genérica y amplia, sin sesgar ni limitar parcelas concretas de cada una de ellas. Por ello, debe interpretarse que esta atribución competencial legislativa y normativa se realiza de la totalidad de la materia expresada⁶⁸, de tal suerte que esta atribución favor de las instituciones europeas es completa e íntegra.

Lo expuesto anteriormente debe ser aplicado al caso que nos ocupa. Tal y como se ha reflejado, la UE ha emitido a través de diversas resoluciones y planes de acción una estrategia para la reestructuración y la transformación del sector del transporte europeo en aras a lograr impulsar su perspectiva competitiva y sostenible. Mediante la creación y la publicación de dicha normativa ha ejercido de forma directa y reiterada sus atribuciones competenciales en las materias mencionadas respecto de las cuales tiene encomendado el ejercicio compartido, más bien teórico, con los Estados miembros.

Por ello, y ante esta ejecución de la atribución competencial por las instituciones europeas, se debe llegar a la conclusión de que los Estados miembros carecen en la práctica legislativa de la más mínima autonomía en el ejercicio legislativo de esa atribución de competencia adjetivada como compartida, en las materias mencionadas y sobre las que incide la EETCS.

Esta conclusión no es baladí a los efectos que nos ocupan, ya que los Estados miembros quedan vinculados a la normativa contenida en la EETCS estudiada y están obligados su ejecución, por lo que se torna en esencial llevar a cabo el análisis que se aborda en el presente trabajo sobre si la Estrategia planteada vulnera o no el compendio normativo existente, especialmente, en el marco regulatorio de la competencia, dado el impacto que tendrá en la legislación de todos y cada uno de los Estados miembros.

⁶⁷ Información disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/acquis.html> Última visita el 26 de enero de 2024. Para más información acerca del acervo comunitario se recomienda la lectura de PESCATORE, P. (1981), ob. cit.

⁶⁸ A tal efecto, conviene mencionar la reflexión contenida en la obra de CARTABIA “No hay duda de que el derecho derivado pueda gozar de la calidad de la supremacía sólo si y en la medida en la cual respete las delimitaciones de competencias estipuladas en el Tratado constitucional europeo. Condición de validez de la legislación derivada de la Unión [E]uropea es que esta pueda exhibir una específica base jurídica en el texto del Tratado, de manera que el problema de su predominio sobre el derecho nacional no se establece, ni siquiera si a priori se encuentra un vicio por incompetencia. [...]La primacía del derecho europeo derivado obra sólo en el interior del principio de atribución de competencias. Menos evidente es, sin embargo, la relación entre Constitución europea y derecho nacional”. Vid. CARTABIA, M. (2005), “«Unita nella diversità»: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali” en *Il Diritto dell'Unione Europea*, Vol. 10, Núm. 3, p. 9, <https://hdl.handle.net/10281/8446> en VECCHIO, F. (2012), *Primacía del derecho europeo y salvaguarda de las identidades constitucionales*, Tesis doctoral, Universidad de Granada, Granada, p. 115.

De la misma manera, estos no pueden, de forma libre e independiente, apartarse de la normativa, las medidas y las acciones previstas contenidas en la EETCS mientras no se declare esa incompatibilidad con el ordenamiento jurídico vigente y comprensivo del acervo comunitario europeo.

Además, el ejercicio de las competencias legislativas y de acción que se han concedido, se han ejecutado, y se ejecutarán por las instituciones europeas, cumpliendo así el requisito del artículo 2 apartado 2 del TFUE.

La regulación realizada por las instituciones europeas ha tenido en cuenta las necesidades, las problemáticas y las realidades existentes, pero también las que se presenten según la evolución de las circunstancias, máxime cuando son varios los sectores conexos de los que depende la ejecución de la EETCS, y amplio el margen temporal establecido para alcanzar progresivamente las metas propuestas.

De ello resulta, que esta estrategia se ha previsto desde un primer momento de una forma dinámica, y modulable a las necesidades que se presenten en su ejecución, ya que solo de esta manera podrá conseguirse la implantación de un transporte europeo competitivo y sostenible, respondiendo así al fin último de la misma, que no es otro que favorecer el desarrollo y el progreso de la sociedad europea.

Igualmente, tal y como se ha expuesto *supra*, incluso en el régimen del ejercicio de las competencias atribuidas de forma compartida entre las instituciones europeas y los Estados miembros, el papel de estos últimos se interpreta como subsidiario o “*en defecto de*” la propia normativa europea.

A ello, debe añadirse la obligada aplicación del principio de primacía del derecho europeo frente al derecho nacional⁶⁹. En virtud de este principio de primacía de obligado cumplimiento tanto para las autoridades judiciales nacionales como para las autoridades de cada Estado miembro, debe gozar en todo caso de preferencia el acervo comunitario europeo, incluso aunque ello conlleve la inaplicación de la normativa nacional por las autoridades judiciales nacionales, o incluso la obligación por los Estados miembros de derogar o modificar la normativa nacional contraria a la normativa

⁶⁹ Este principio de primacía del derecho de la UE frente al derecho nacional se consolidó en virtud de la STJUE de 15 de julio de 1964, Caso Costa/Enel, Asunto C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, en cuyas páginas 105 y 106 se refleja que “*la fuerza vinculante del Derecho comunitario no puede en efecto variar de un Estado a otro, en razón de legislaciones internas posteriores, sin que se ponga en peligro la realización de los objetivos del Tratado a que se refiere el apartado 2 del artículo 5, y sin causar una discriminación prohibida por el artículo 7; (...) Considerando que del conjunto de estos elementos se desprende que al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad;(...)*”.

europea⁷⁰. De todo ello, resulta un doble efecto, por un lado, la exclusión de la normativa nacional incompatible con la normativa de la UE y, por otro lado, el efecto de sustitución, por el que la normativa de la UE será la que definitivamente se aplique a la relación jurídica en cuestión⁷¹.

Sin perjuicio de lo expuesto, y sin detenernos en un estudio pormenorizado de la naturaleza jurídica del principio de primacía del derecho de la UE ya que no participa del objeto de este trabajo, debe tenerse en cuenta que el TJUE se ha pronunciado al respecto de las posibles limitaciones que pueden afectar al señalado principio de primacía, en particular, a aquellas normas europeas que carecen de efecto directo⁷².

No obstante, esta posible o supuesta limitación de la eficacia preferente del derecho de la UE frente al derecho nacional, se ve contrarrestada con la obligada observancia del principio de interpretación conforme del derecho europeo⁷³. En virtud

⁷⁰ LÓPEZ ESCUDERO, M. (2019), “Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia reciente del TJUE” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año Núm. 23, Núm. 64, p. 794.

⁷¹ LÓPEZ ESCUDERO, M. (2019), ob. cit., p. 795.

⁷² STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, Caso Poplawski, Asunto C-573/17, ECLI:EU:C:2019:530, Fundamentos 60-63 los cuales disponen:

“60. Por consiguiente, el principio de primacía del Derecho de la Unión no puede llevar a cuestionar la distinción esencial entre las disposiciones del Derecho de la Unión que disponen de efecto directo y las que carecen de él, ni, por tanto, a establecer un régimen único de aplicación de todas las disposiciones del Derecho de la Unión por los órganos jurisdiccionales nacionales.

61. Procede subrayar al respecto que cualquier juez nacional que conozca de un asunto, en el marco de su competencia, estará obligado, como órgano de un Estado miembro, a abstenerse de aplicar cualquier disposición nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión con efecto directo en el litigio de que conoce (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de septiembre de 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, apartado 55 y jurisprudencia citada; de 24 de enero de 2012, *Domínguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, apartado 41, y de 6 de noviembre de 2018, *Bauer y Willmeroth*, C-569/16 y C-570/16, EU:C:2018:871, apartado 75).

62. En cambio, no cabrá invocar, como tal, una disposición del Derecho de la Unión carente de efecto directo en un litigio al que se aplique el Derecho de la Unión, con el fin de excluir la aplicación de una disposición de Derecho nacional que le sea contraria.

63. En consecuencia, el juez nacional no está obligado, sobre la base exclusivamente del Derecho de la Unión, a abstenerse de aplicar una disposición del Derecho nacional incompatible con una disposición de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, como su artículo 27, carezca de efecto directo (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de enero de 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2, apartados 46 a 48).”.

⁷³ STJUE de 13 de noviembre de 1990, Caso *Marleasing*, Asunto C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395, la cual dispone:

“Simplemente se trata de que, cuando no se dan las condiciones que permiten a la directiva producir plenos efectos en Derecho interno, el mecanismo de la interpretación de conformidad con el Derecho comunitario de las disposiciones del Derecho nacional permite salvaguardar los principios del Derecho comunitario. El efecto de dicho mecanismo puede determinar que la interpretación del Derecho nacional de conformidad con el Derecho comunitario prime sobre las normas de interpretación comúnmente admitidas en el ordenamiento interno, pero, precisamente en virtud del principio de la primacía del Derecho comunitario, deben considerarse excluidas todas las reglas de interpretación que pudieran impedir el resultado querido por los autores de una directiva.

de este principio, los poderes estatales, judicial, legislativo y ejecutivo, deben acomodar la interpretación de la normativa propia o nacional a los principios y a la normativa europea⁷⁴. Este principio de interpretación conforme tiene especial relevancia en el presente trabajo ya que, mediante la labor interpretativa *proeuropea* de carácter previo a la aplicación de la norma nacional, se puede lograr la compatibilidad de los ordenamientos jurídicos concurrentes en este ámbito material, evitando así posibles conflictos normativos, pero siempre a costa de primar el derecho europeo frente al nacional.

En todo caso, y una vez más, queda demostrada la prevalencia del acervo comunitario frente al abanico normativo nacional de cada uno de los Estados miembros, circunstancia que tendrá un impacto directo en la regulación y en la aplicación de la estrategia para un transporte europeo competitivo y sostenible.

Por último, también debe aludirse al principio de cooperación leal por parte de los Estados miembros, recogido en el artículo 4, apartado 3 del Tratado de la UE, el cual dispone que:

“3. Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.”.

Si bien es cierto que el precepto comienza tomando como referencia un *status quo* de plena igualdad y reciprocidad en la aplicación de este principio de cooperación

En virtud de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, el Juez español dispone de un nuevo ordenamiento jurídico en el que puede basarse para interpretar su Derecho nacional en determinadas materias. Dicho ordenamiento jurídico forma parte integrante del Derecho nacional puesto que el Juez nacional es Juez comunitario. No se puede vedar la posibilidad al Juez nacional de referirse a la solución otorgada por el legislador comunitario al interpretar su Derecho interno cuando existe una laguna en este Derecho. No se puede impedir a dicho órgano jurisdiccional el que interprete la anterior Ley española en línea con la solución que se aplica en el resto de los Estados miembros de la Comunidad.”.

⁷⁴ “[E]l principio de interpretación conforme es un criterio hermenéutico por el cual, de entre los varios sentidos posibles atribuidos a una disposición jurídica (“disposición interpretada”), el intérprete ha de excluir aquel o aquellos que no se acomoden a otra disposición jurídica (“disposición de interpretación”).” *Vid.* ARZOZ SANTISTEBAN, X. (2021), “Aproximación a la interpretación conforme como técnica de coordinación normativa” en *Revista de Derecho Público: teoría y método*, Núm. 14, p. 77.

leal⁷⁵, no es menos cierto que, a renglón seguido, impone a los Estados miembros la carga de garantizar el buen fin de las obligaciones contraídas en virtud de los Tratados europeos, así como de los actos procedentes de las instituciones europeas. A continuación, se ahonda aún más en la ruptura de esa supuesta igualdad y bilateralidad de este principio de cooperación leal, ya que se prohíbe expresamente que los Estados miembros puedan, en cualquier forma, impedir, restringir o “*poner en peligro*” los objetivos de la UE.

Por lo expuesto, el legislador nacional verá delimitadas sus competencias por las fronteras naturales que le impone el principio de cooperación leal mencionado, quedando sometido a los objetivos y a los actos que emanan de las instituciones europeas.

En el caso de la EETCS, este principio despliega todos sus efectos, con el resultado del sometimiento de los legisladores nacionales de los Estados miembros a la voluntad de las instituciones de la UE.

El tejido de principios europeos expuestos y de obligado cumplimiento por todas las autoridades nacionales de los Estados miembros, nos lleva a la obvia y evidente conclusión del papel preferente que las instituciones políticas y legislativas europeas tendrán en la EETCS, no solo desde el ámbito de aplicación europeo, sino también, desde el correlativo nacional. De ahí, que en el presente trabajo se haya realizado un estudio referenciado en todo caso al compendio normativo, político y de acción creado por las instituciones europeas para la configuración de la mencionada estrategia, siendo dicho compendio, según lo expuesto, determinante y preferente a la hora de alcanzar las metas de sostenibilidad y competitividad en el transporte europeo.

2.3. La atribución de la competencia legislativa del derecho de la competencia europeo

Una vez analizada la distribución de competencias legislativas y materiales de las materias conexas a las cuales afectará la estrategia europea del transporte, procede realizar el mismo estudio de atribución competencial con el derecho de la competencia aplicable al territorio de la UE.

La mayoría de las propuestas contenidas en la EETCS que venimos tratando tiene impacto directo en el marco teórico y práctico regulador del derecho de la competencia a nivel europeo, por lo que deviene necesario identificar qué órgano u

⁷⁵ SARRIÓN ESTEVE, J. (2020), “La Administración Pública ante la primacía y efectividad del Derecho de la Unión Europea” en *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, Vol. 68, Núm. 2, p. 235.

órganos son los encargados de dictar y velar por la regulación del derecho de la competencia europeo.

Para averiguar esta atribución competencial, se debe acudir al mencionado TFUE, en cuyo artículo 3, apartado 1, letra b, se adjudica la competencia exclusiva a la UE para la regulación del “*establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior*”. Se debe resaltar que se trata de una atribución en exclusiva de la competencia, por lo que procede realizar la obligada interpretación del marco en el que se podrá ejercitar esta competencia en régimen de exclusividad.

En este sentido, el propio TFUE contiene las normas interpretativas que permiten perfilar esta asignación de exclusividad. En este caso, se debe aludir al artículo 2, apartado 1 de dicho TFUE, que expresamente dispone:

“*Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión.*”.

De lo expuesto en los dos preceptos aludidos, resulta que los Estados miembros tienen vetada la creación y la aprobación de normativa o de actos jurídicamente vinculantes en materia de derecho de la competencia que afecte al mercado interior de la UE. Tampoco podrán los Estados miembros alterar o modificar los mandatos emitidos por la UE en esta materia, quedando restringida su potestad legislativa a la aplicación y a la ejecución del resultado normativo elaborado por las instituciones europeas. Además, al tratarse de una competencia atribuida en exclusiva a la UE, no procede la aplicación del principio de subsidiariedad visto *supra*⁷⁶.

No obstante, a pesar de que esta competencia ha sido atribuida únicamente a las instituciones europeas sí debe ser aplicado el principio de proporcionalidad analizado anteriormente⁷⁷, de tal suerte que, en el ejercicio en exclusiva de esta competencia, debe observar las fronteras delimitadoras derivadas de la aplicación de este principio en el desarrollo de su labor normativa.

En este punto y dentro de los objetivos del presente trabajo, conviene señalar que la exclusividad competencial de la UE en materia de derecho de la competencia está referida al “*funcionamiento del mercado interior*”, por lo que su área de actuación legislativa y vinculante queda limitada a dicho ámbito del mercado interior de la UE, sin

⁷⁶ WEBER, A. (2013), “Article 5. [Principles on the Distribution and Limits of Competences] (exArticle 5EC)” en BLANKE, H.-J. y MANGIAMELI, S. (eds.), *The treaty on European Union (TEU): a commentary*, Springer, Berlin, p. 266 en PAZOS CASTRO, R. (2023), ob cit., p. 805.

⁷⁷ *Ibidem*.

que pueda afectar a las normas de derecho de la competencia estatales encaminadas a regular la competencia *ad intra*, es decir, dentro del mercado nacional de cada uno de los Estados miembros.

No obstante, debe traerse a colación que para que sea posible la aplicación del derecho de la UE en materia de defensa de la competencia, estas conductas y actuaciones anticompetitivas deben afectar al mercado común europeo⁷⁸. Esta afección al mercado europeo debe concebirse de una manera amplia, ya que “determinadas prácticas que se produzcan dentro de un Estado miembro pueden ser susceptibles de afectar el mercado común”⁷⁹. En este sentido, tanto la normativa como la doctrina ampara la aplicación tanto del derecho europeo como el derecho nacional a las conductas y actuaciones anticompetitivas, tal y como se deriva del Reglamento (CE) n° 1/2003, en su artículo 3.1 visto *supra*, el cual prevé la posibilidad de que las autoridades nacionales deban en estos casos aplicar tanto el derecho nacional como el derecho europeo frente a estas conductas anticompetitivas. Y, asimismo, a modo de ejemplo, resulta del apartado 2 del mismo artículo anteriormente expuesto, en el que se disponía que el derecho nacional de la competencia, solamente respecto de prácticas colusorias, no puede prohibir o restringir prácticas que son admitidas por el derecho europeo, cuando puedan afectar al mercado común, al no encontrarse prohibidas por el actual artículo 101 del TFUE.

El contexto competencial descrito, conlleva llegar a la clara conclusión de que la normativa europea incidirá de forma directa en el marco jurídico *antitrust* de cada uno de los Estados miembros⁸⁰, no solo en su posicionamiento dentro del marco europeo, sino también en la configuración de su normativa nacional al respecto, según se reflejará *infra* al estudiar las ayudas públicas estatales creadas por el Estado español.

No obstante, y a pesar de esta prevalencia del marco jurídico europeo, se ha establecido en virtud del Reglamento (CE) n° 1/2003, un régimen compartido entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros en el ámbito de ejecución de esta

⁷⁸ Es decir, a “los intercambios comerciales entre los Estados miembros” en BROSETA PONT, M. Y MARTÍNEZ SANZ, F. (2018), ob cit. p.168.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Esta circunstancia no es óbice para que cada uno de los Estados miembros pueda dictar su propia normativa de competencia dentro de las fronteras jurídicas de dicho Estado, no obstante, esta regulación estatal no puede vulnerar el acervo normativo europeo como se ha visto *supra*, ni tampoco podrá afectar a aquellas relaciones de mercado que afecten al mercado único europeo.

Si se traslada esta idea al caso que nos ocupa en materia de transporte, definitivamente, la globalización y la voluntad de la implantación de un EUNET que se analizará *infra*, conllevan necesariamente a concluir que la normativa europea tendrá una importancia decisiva y preferente en el desarrollo y la aplicación de la normativa reguladora de la competencia en cada uno de los Estados miembros.

normativa como se verá *infra*⁸¹; circunstancia relevante a los efectos de la debida coordinación entre las instituciones que garanticen la seguridad jurídica de cada uno de los operadores y actores del sector del transporte europeo.

Igualmente, y como cláusula de cierre del mentado artículo 2 del TFUE, se incluye en su apartado 6 la siguiente remisión: “*El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones de los Tratados relativas a cada ámbito.*”. Por ello, una vez que ha quedado identificada la competencia exclusiva de las instituciones europeas en materia de derecho de la competencia en el mercado interior, deberá además apreciarse si en el desarrollo del ejercicio de esta competencia exclusiva, así como en el ejercicio de la competencia compartida en las materias afectadas por la ejecución de la estrategia del transporte europeo, existe alguna disposición que pueda alterar el ejercicio de las mismas.

En consecuencia, cuando se realice el análisis y estudio del contenido material de esta EETCS se realizará el pertinente examen del contenido de los Tratados y de la normativa aplicable que pueda afectar al ejercicio de estas competencias.

Por lo expuesto, tanto en el estudio de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, como en el correlativo de las competencias que en exclusiva se atribuyen a las instituciones europeas, se llega a la clara evidencia de la posición principal que ocupa la UE en la planificación, la creación, el desarrollo y la ejecución de la citada EETCS. Los Estados miembros, por lo tanto, han quedado relegados a un papel secundario en su participación dentro de este escenario jurídico, aunque más bien, podría encuadrarse su posición en un estatus subsidiario y de mera ejecución de lo aprobado por la UE.

Lo argumentado hasta ahora conlleva necesariamente a que el estudio que se realizará en este trabajo se centre en la regulación y el contenido de la normativa europea como decisoria a la hora de implantar el transporte deseado en Europa, con el consiguiente impacto en cada uno de los Estados miembros.

2.4. La distribución de competencias del Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo en el derecho de la competencia

Sin ánimo de realizar un estudio pormenorizado de las funciones atribuidas en materia de competencia en la UE al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea (en adelante el Consejo), ya que no constituye el objeto de este trabajo y no se

⁸¹ FUENTETAJA PASTOR, J.Á. (2018), “Marco jurídico y organizativo de la ejecución del derecho europeo de la competencia” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Núm. 30-31, p. 86. Recuperado a partir de <https://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/21530>

corresponde con la extensión del mismo, si conviene, en aras a la determinación de la posición que ocupa cada institución en la regulación de esta materia, concretar el encargo competencial que cada organismo tendrá de forma específica en el ámbito material del estudio de la EETCS y su compatibilidad con la normativa reguladora de la competencia.

Además, este posicionamiento atribuido a cada organismo permitirá determinar su protagonismo y su labor en la compatibilidad del contenido de la mencionada Estrategia europea y el contenido normativo que emana de estos órganos, en especial, por el momento de profunda reforma que en este sentido se está realizando respecto a la normativa del derecho de la competencia.

Tal y como se ha adelantado al inicio de este capítulo, la normativa reguladora de la competencia europea debe ser sometida a una profunda labor de revisión y adaptación a las nuevas necesidades sociales, económicas y medioambientales de la UE. La propia Agenda Estratégica de la UE, el Reglamento (UE) nº 2021/690 y la Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2021 sobre una política de competencia adaptada a los nuevos retos, ya advertían de la necesidad de acometer reformas históricas y de gran calado en este marco normativo. Estas reformas realizadas y previstas tendrán una gran incidencia en la configuración normativa de la EETCS y como lógica consecuencia, deberá existir una coherencia y compatibilidad entre ambos conjuntos normativos, sin olvidar, que las reformas que se lleven a cabo en el marco del derecho de la competencia deberán respetar los principios rectores de la competencia europea analizados *supra*.

En efecto, este proceso de revisión normativa debe ser también utilizado para, dentro de lo posible, combinar las finalidades y objetivos de la normativa de la competencia a los nuevos mandatos basados en la EETCS, tal y como se analizará *infra*.

Tras la fijación de la competencia normativa en exclusiva a favor de la UE en materia de derecho de la competencia, a continuación, procede acotar la labor que cada una de las instituciones europeas tendrá en esta reforma jurídica sin precedentes en este marco regulatorio, siguiendo lo expresado en el artículo 2.6 del TFUE.

Para el estudio de dicho alcance y régimen de ejercicio de estas competencias atribuidas, debe acudir al Capítulo I, Título VII del TFUE. En este, se regulan expresamente las normas comunes sobre competencia, desde las actuaciones de las diferentes instituciones, hasta los principios básicos de esta normativa a efectos de regular las actuaciones colusorias, sus correspondientes causas de exención, los posibles abusos de posición dominante y el régimen de las ayudas públicas, entre otros.

La creación de la normativa reguladora de la competencia europea descansa, según el antedicho TFUE, en las instituciones del Consejo y del Parlamento Europeo.

En este trabajo se analizará de forma detallada el impacto de las ayudas públicas en la materialización de los objetivos de la EETCS. En este ámbito, debe hacerse alusión a los artículos 107 y siguientes del TFUE, los cuales regulan las ayudas otorgadas por los Estados.

Partiendo de la prohibición general de las ayudas de Estado contemplada en el artículo 107.1 del TFUE, no obstante, el artículo 109 del TFUE permite que:

“El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 107 y 108 y determinar, en particular, las condiciones para la aplicación del apartado 3 del artículo 108 y las categorías de ayudas que quedan excluidas de tal procedimiento”.

En virtud de este precepto, será el Consejo quien, a través de la normativa que dicte, regule el procedimiento de exclusión o de convalidación de las ayudas de estado aprobadas por los Estados miembros, con su consiguiente impacto en el desarrollo del mercado único europeo.

Además, tal y como se detallará *infra*, el Consejo tiene la potestad de crear Reglamentos que permiten la convalidación automática de las ayudas de Estado, en los supuestos en ellos recogidos, otorgando a esta institución el poder de eximir la aplicación del régimen general de prohibición de las ayudas de estado.

“Entre otras cosas, el Reglamento General de Exención por Categorías (C/2021/5336, DO L 270 de 29.7.2021, p. 39) facilita significativamente el desembolso de la ayuda al permitir a los Estados miembros aplicar directamente la ayuda sobre la base de criterios claros definidos de antemano, sin tener que notificar tales medidas a la Comisión y esperar a su aprobación. Las ayudas exentas por categorías representaron más del 96 % del total de ayudas estatales concedidas en la UE desde 2015”⁸².

En efecto, recientemente se ha publicado un nuevo Reglamento General de exención por categorías mediante el Reglamento (UE) n° 2023/1315 de la Comisión, de 23 de junio de 2023, por el que se modifican el Reglamento (UE) n° 651/2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, y el Reglamento (UE) n° 2022/2473, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda a las empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos de la pesca y de la acuicultura compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (en adelante Reglamento (UE) n° 2023/1315).

⁸² Vid. nota al pie número 15 de la Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2021, p. 7.

Por su parte, el Parlamento Europeo, será el encargado de emitir el informe previo a los efectos de reflejar su posicionamiento en cuanto a la creación de estos Reglamentos propios de la regulación de las ayudas estatales.

Igualmente, la labor del Consejo en esta materia no se limitará a la emisión de normativa, sino que también, conforme al artículo 108.2 del TFUE y dentro del procedimiento de convalidación o de exclusión de concretas ayudas emitidas por Estados miembros, tendrá el poder de:

“A petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y no obstante lo dispuesto en el artículo 107 o en los reglamentos previstos en el artículo 109, que la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado interior, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Si, con respecto a esta ayuda, la Comisión hubiere iniciado el procedimiento previsto en el párrafo primero del presente apartado, la petición del Estado interesado dirigida al Consejo tendrá por efecto la suspensión de dicho procedimiento hasta que este último se haya pronunciado sobre la cuestión.

Sin embargo, si el Consejo no se hubiere pronunciado dentro de los tres meses siguientes a la petición, la Comisión decidirá al respecto”.

Por ello, el propio TFUE otorga a la resolución del Consejo un carácter preferente a la decisión que adopte la propia Comisión, la cual es la encargada de la dirección del procedimiento general regulador de la concesión de las ayudas estatales.

Además, y adelantando la configuración del transporte como servicio de interés económico general, y los casos particulares de la concesión de ayudas públicas en el marco de la prestación de un servicio público obligatorio, debe también aludirse al artículo 106 del TFUE. En virtud de este precepto, estas ayudas públicas también quedan sometidas a las normas generales del derecho de la competencia, recogidas en los artículos 101 a 109 del TFUE, ambos preceptos incluidos.

Por ello, debe aludirse en ese marco regulatorio de forma concisa, al mandato expreso de encomienda de la emisión de las disposiciones normativas que se les atribuye al Consejo y al Parlamento Europeo, en virtud del artículo 103 del TFUE:

“1. El Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará los reglamentos o directivas apropiados para la aplicación de los principios enunciados en los artículos 101 y 102.

2. Las disposiciones a que se refiere el apartado 1 tendrán especialmente por objeto:

a) garantizar la observancia de las prohibiciones mencionadas en el apartado 1 del artículo 101 y en el artículo 102, mediante el establecimiento de multas y multas coercitivas;

b) determinar las modalidades de aplicación del apartado 3 del artículo 101, teniendo en cuenta la necesidad, por una parte, de asegurar una vigilancia eficaz y, por otra, de simplificar en lo posible el control administrativo;

c) precisar, eventualmente, respecto de los distintos sectores económicos, el ámbito de aplicación de los artículos 101 y 102;

d) definir las respectivas funciones de la Comisión y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la aplicación de las disposiciones establecidas en el presente apartado;

e) definir las relaciones entre las legislaciones nacionales, por una parte, y las disposiciones de la presente sección y las adoptadas en aplicación del presente artículo, por otra.”.

De lo señalado en este artículo 103 del TFUE, resulta que la atribución realizada al Consejo le erige como la institución europea encargada de velar, en primer lugar y de forma preferente, por el cumplimiento y la debida aplicación de la normativa de la competencia europea, incluso determinando las funciones que competarán a la Comisión, y hasta al propio TJUE en la debida aplicación de la normativa de la competencia en el mercado interior europeo.

En cuanto a la labor del Parlamento Europeo, a pesar de la potestad legislativa atribuida en virtud del artículo del artículo 103 del TFUE, su intervención se limitará a la preceptiva consulta para que, con posterioridad, el Consejo pueda realizar las actuaciones que le vienen atribuidas según el mencionado artículo.

Por último y de forma íntimamente relacionada con las atribuciones al Consejo, el artículo 26.3 del TFUE, dentro del marco del mercado único europeo encomienda al Consejo definir “*las orientaciones y condiciones necesarias para asegurar un progreso equilibrado en el conjunto de los sectores considerados.*”. En consecuencia, otra de las labores asociadas a esta institución es la garantía de que los sectores que componen el mercado interior europeo, entre los que se encuentra el transporte, tengan un progreso equilibrado.

De todo lo expuesto resulta, que la labor del Consejo es esencial y primordial en la configuración de la nueva normativa que debe ser aplicada y que ha de respetarse por las normas que se emitan en el marco de la estrategia europea del transporte, tal y como se desarrollará en este trabajo.

2.5. El papel de la Comisión Europea en la defensa del derecho de la competencia

Tras la fijación de la asignación de la competencia legislativa del Consejo y del Parlamento Europeo en el ámbito material del derecho de la competencia, debe hacerse especial mención al papel de la Comisión tanto en la defensa del respeto y el cumplimiento normativo dentro del mismo marco jurídico como en la reforma de la normativa de la competencia que se está llevando a cabo.

En el ámbito regulatorio de las ayudas estatales, la Comisión será la encargada de dirigir el procedimiento previsto en el artículo 108 del TFUE, el cual dispone que:

“1. La Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior.

2. Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.

Si el Estado de que se trate no cumpliera esta decisión en el plazo establecido, la Comisión o cualquier otro Estado interesado podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no obstante lo dispuesto en los artículos 258 y 259. (...)”.

Todo ello, teniendo en cuenta la preferencia atribuida al Consejo en el seno de este procedimiento, como se ha relatado anteriormente.

Además, según lo dispuesto en el mencionado artículo 109 del TFUE, la Comisión será la encargada de proponer la elaboración de Reglamentos de exención de este procedimiento, como el apuntado *supra* Reglamento (UE) nº 2023/1315.

Igualmente, la Comisión también desempeña una labor esencial en el régimen de los actos colusorios y de los abusos de posición dominante, el cual también es aplicable conforme al artículo 106 del TFUE al transporte como servicio de interés económico general y dentro del contexto que se analizará *infra* en materia de prestación del transporte como servicio público obligatorio.

Para poder identificar la labor atribuida a la Comisión en el ámbito del derecho de la competencia europeo en este último sentido, se debe mencionar la labor esencial

que realiza la Comisión Europea en esta defensa y protección. A tal efecto, se debe traer a colación el artículo 105 del TFUE que literalmente afirma:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 104, la Comisión velará por la aplicación de los principios enunciados en los artículos 101 y 102. A instancia de un Estado miembro o de oficio, y en colaboración con las autoridades competentes de los Estados miembros, que le prestarán su asistencia, la Comisión investigará los casos de supuesta infracción de los principios antes mencionados. Si comprobare la existencia de una infracción, propondrá las medidas adecuadas para poner término a ella.

2. En caso de que no se ponga fin a tales infracciones, la Comisión hará constar su existencia mediante una decisión motivada. Podrá publicar dicha decisión y autorizar a los Estados miembros para que adopten las medidas necesarias, en las condiciones y modalidades que ella determine, para remediar esta situación.

3. La Comisión podrá adoptar reglamentos relativos a las categorías de acuerdos sobre las que el Consejo haya adoptado un reglamento o una directiva con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 103.”

Igualmente, la Comisión dictará resoluciones interpretativas sobre la correcta y debida aplicación de la normativa de la competencia como, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión Europea titulada Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal (2023/C259/01), publicada en el DOUE el 21 de julio de 2023 (en adelante Directrices sobre los acuerdos de cooperación horizontal).

Estas resoluciones y decisiones de la Comisión, además, podrán ir acompañadas de las pertinentes sanciones ante el incumplimiento que se verifique por la Comisión, tras la tramitación del procedimiento regulado por el Reglamento (CE) n° 1/2003 y, cuando este procedimiento se siga por la Comisión, por el Reglamento (CE) n° 773/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado CE (en adelante Reglamento (CE) n° 773/2004), cuya última modificación se ha realizado en virtud del Reglamento (UE) n° 2015/1348 de la Comisión, de 3 de agosto de 2015, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 773/2004 relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado CE.

De lo expuesto hasta ahora se evidencia, el posicionamiento primordial que jugará la Comisión en la determinación de la compatibilidad o incompatibilidad de las medidas propuestas en la EETCS, con la normativa vigente y futura en materia de derecho de la competencia europeo. A dicha institución le corresponde velar y ser garante de dicho respeto a la normativa reguladora de la competencia europea, pero además, en los casos en los que se verifique una infracción de la normativa, debe

adoptar las medidas necesarias para solventar ese incumplimiento cuando así sea necesario.

Véase de lo expuesto, que la propia Comisión es la encargada de velar por el debido cumplimiento de la normativa de la competencia europea dictada por el Consejo y el Parlamento Europeo, imponiendo las sanciones ante estos incumplimientos y, a su vez, se encuentra legitimada para emitir Reglamentos de exención por categorías.

Mediante la atribución de esta potestad, en la práctica, se erige a la Comisión como la institución que efectivamente decidirá sobre la posible sujeción, exención, convalidación o exclusión de los actos de mercado dentro del marco del derecho de la competencia.

Además de la labor de salvaguarda en el cumplimiento de la normativa de la competencia europea, el artículo 105 del TFUE también atribuye a la Comisión Europea la labor de dictar Reglamentos sobre los Reglamentos de categorías que el Consejo haya previamente adoptado en referencia al artículo 103 apartado 2, letra b) del TFUE.

A estas amplísimas potestades atribuidas a la Comisión debe añadirse la competencia que se le ha otorgado a los efectos de delimitar el mercado de referencia aplicable en la ejecución de la normativa de la competencia, materializada dicha potestad recientemente mediante la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia (C/2024/1645), publicada en el DOUE el 22 de febrero de 2024 (en adelante Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia).

De lo expuesto resulta, que la discrecionalidad atribuida a la Comisión Europea en materia de la debida aplicación del derecho de la competencia europeo es amplísima⁸³. Esta discrecionalidad, provoca *per se* inseguridad a la hora de configurar futuras estrategias por las empresas intervinientes en el sector del transporte, ya que la falta de certeza de lo permitido y lo prohibido, puede conllevar la comisión de actuaciones contrarias al derecho de la competencia, con la pérdida de eficiencia en el progreso a los efectos de lograr la competitividad pretendida.

Por ello, las Comunicaciones que emite esta institución europea resultan cruciales a la hora de perfilar debidamente la correcta interpretación y aplicación de la normativa de la competencia europea. Derivado de lo anterior, estas resoluciones requieren ser abordadas en este trabajo para delimitar adecuadamente si las actuaciones que se están llevando a cabo se acomodan o no a la existente y futura normativa europea.

⁸³ BAÑO LEÓN, J.M. (2016), “La evolución del derecho de la competencia y su irradiación en el derecho público” en *Revista de administración pública. El Derecho administrativo a los 30 años de nuestro ingreso en la Unión Europea*, Núm. 200, p. 300.

Merece ser destacada la gran encomienda que debe ser asumida por la Comisión tanto en lo referido a la ejecución de la EETCS, como en la verificación de la compatibilidad de esta con la normativa reguladora de la competencia en la UE. Igualmente, destaca el papel que se le ha atribuido en el ámbito material de la competencia, especialmente, a efectos de ejecución de dicha normativa⁸⁴.

Una vez analizada la labor encomendada a la Comisión en el marco del derecho de la competencia, en primer lugar, procede realizar el pertinente estudio de la labor atribuida a la Comisión en la elaboración, el desarrollo y la ejecución de la EETCS.

Sin perjuicio del poder legislativo que ostentan el Parlamento Europeo y el Consejo atribuido por el TFUE⁸⁵, debe ser delimitado el posicionamiento de la Comisión en la ejecución de la citada EETCS. El Parlamento Europeo y el Consejo pueden encargar, según el artículo 291 apartados 2 y 3 del TFUE, a la Comisión Europea el mandato de dictar los actos que sean necesarios para poder ejecutar, aplicando criterios comunes, los actos jurídicos vinculantes o que afecten a materias de gran importancia o impacto. De forma expresa se recoge en dichos preceptos que:

“Cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, éstos conferirán competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 y 26 del Tratado de la Unión Europea, al Consejo.

3. A efectos del apartado 2, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán previamente, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas y principios generales relativos a las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión”.

En efecto, esta labor que se atribuye a la Comisión, consiste en la necesidad de dictar normas comunes aplicables a todos los Estados miembros para esa fase de ejecución de los actos jurídicos vinculantes, que garanticen la uniformidad de ejecución de dichos actos. No obstante, en esta labor, la Comisión deberá observar y cumplir lo señalado en el Reglamento (UE) n° 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (en adelante Reglamento (UE) 182/2011).

⁸⁴ Respecto de la ejecución de la normativa de la competencia europea, la Comisión ha dictado Directrices sobre la adecuada interpretación y ejecución que del articulado de esta normativa debe realizarse, y que constituirán una de las principales fuentes documentales empleadas en este trabajo.

⁸⁵ En este sentido, debe aludirse al poder legislativo que dichos órganos tienen atribuido en virtud del artículo 289 del TFUE, relativo al procedimiento legislativo ordinario.

Según este régimen jurídico ordinario previsto en el TFUE, la Comisión Europea puede tener el encargo competencial por parte del Parlamento y el Consejo Europeo, de ejecutar determinados actos jurídicos vinculantes de la UE, también conocidos como “actos de base”, siguiendo el mencionado precepto 291 del TFUE.

Por ello, en el ejercicio de la emisión de las pertinentes resoluciones de ejecución por la Comisión Europea y, en particular, las actuaciones que deba llevar a cabo en la ejecución de la EETCS en las diferentes materias transversales afectadas, deberá tenerse en cuenta lo señalado en el mencionado Reglamento (UE) 182/2011.

Según el mismo, en el caso de dictarse un determinado acto legislativo que requiera una fase de ejecución que deba ser llevada a cabo por la Comisión Europea, deberá observarse un procedimiento de control, el cual puede ser o bien consultivo o bien de examen. En el caso que nos ocupa, al tratarse de una estrategia global para el transporte europeo, de alcance general y con connotaciones esenciales en materia de medio ambiente, debe optarse por un procedimiento de examen, según el artículo 2 del Reglamento (UE) 182/2011.

Esta verificación de la labor de ejecución que llevará a cabo la Comisión Europea, debe pasar por los diferentes Comités que se hayan constituido atendiendo al ámbito material en el que incida la ejecución que debe realizar la Comisión. De forma concreta, respecto al régimen jurídico del transporte, existen 14 Comités que velan por la correcta ejecución de los actos de base en los Estados miembros, los cuales emitirán el correspondiente informe sobre el proyecto de ejecución elaborado por la Comisión Europea.

Debemos destacar entre estos Comités, el Comité de tarificación del uso de las infraestructuras del transporte⁸⁶ y el Comité de Red Transeuropea de Transporte⁸⁷, los cuales someterán a informe los proyectos de ejecución de la Comisión Europea respecto de los actos de base referidos a las mencionadas infraestructuras, entre otras, la imposición de tarificación al empleo de las carreteras, materias sobre las que se han emitido diversas normas y actuaciones en el marco de la EETCS y que se analizarán en el estudio de la citada EETCS.

Igualmente, merece especial mención el Comité consultivo de aplicación de la legislación relativa al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias⁸⁸, el cual se ha pronunciado sobre la decisión de prohibir el uso del

⁸⁶ Información disponible en el siguiente enlace <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C10600/consult?lang=es> Última visita el 23 de julio de 2023.

⁸⁷ Información disponible en el siguiente enlace <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C44800/consult?lang=es> Última visita el 23 de julio de 2023.

⁸⁸ Información disponible en el siguiente enlace <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C06900/consult?lang=es> Última visita el 23 de julio de 2023.

transporte aéreo en determinadas distancias, en concreto, los llamados “vuelos domésticos”, adoptando como causa justificativa la protección del medio ambiente y la sostenibilidad. Respecto de este último Comité, nos remitiremos *infra* sobre el informe que ha realizado en relación a la mencionada prohibición llevada a cabo de forma expresa por el Gobierno francés.

Dichos procedimientos establecidos en el Reglamento (UE) 182/2011, tienen como finalidad una labor de control por los Estados miembros sobre las actuaciones que lleve a cabo la Comisión en la determinación de las normas comunes para la ejecución de los denominados actos de base o actos de ejecución⁸⁹. Este procedimiento de verificación de la labor que debe desempeñar la Comisión en materia de ejecución, descansa en que será la propia Comisión la que dicte esas normas comunes de ejecución cuyos efectos se desplegarán en los Estados miembros, de ahí, la potestad atribuida a estos últimos en virtud del Reglamento (UE) 182/2011, de realizar el pertinente análisis de comprobación o control sobre la adaptación que realice la Comisión de las mencionadas normas comunes de ejecución a los mandatos contenidos en el texto normativo originario constitutivo del acto de base.

No obstante, y a pesar de este control ejercido por los Estados miembros, en última instancia, el propio Parlamento y el Consejo pueden dictaminar que las normas comunes de ejecución dictadas por la Comisión exceden de las competencias que se le han atribuido o no se ajustan a las previsiones del acto de base, al que deben amoldarse. En este caso, la Comisión deberá revisar dicha resolución pudiendo optar o bien por mantener su contenido, o bien por proceder a su modificación o supresión⁹⁰.

Una vez expuesta la esencial labor de equilibrio y uniformidad en el dictado de dichas normas comunes de ejecución que debe desarrollar la Comisión, dentro del marco de la EETCS, en segundo lugar, debe resaltarse la labor de dicho organismo europeo en el ámbito material de la ejecución de las normas de la competencia en el mercado interior. No obstante lo expuesto en materia de la debida aplicación en términos genéricos del Reglamento (UE) 182/2011, debe traerse a colación lo señalado en su considerando 22, que expresamente dispone que: “*El presente Reglamento no afecta a las competencias de la Comisión, tal como han sido establecidas en el TFUE, en materia de ejecución de las normas de competencia.*”. De dicho precepto, puede

⁸⁹ Se entienden por actos de base según el Reglamento (UE) 182/2011 en su considerando primero, los actos jurídicamente vinculantes de la UE. Asimismo, se extiende esta encomienda de ejecución a la Comisión también en aquellas materias que, debido a su importancia, requieren una aplicación de la fase de ejecución uniforme, según el considerando décimo del Reglamento (UE) 182/2011.

⁹⁰ Con base en el considerando 18 y en el artículo 11 del Reglamento (UE) 182/2011. Este último precepto alude a los “*derechos de control de la legalidad de los actos de la Unión*” que ostentan el Parlamento Europeo y el Consejo.

deducirse la importancia que tiene la labor de la Comisión en el ámbito material del derecho de la competencia europeo.

Además de esta labor de salvaguarda de la normativa reguladora de la competencia europea, la Comisión también será la encargada de aplicar las exenciones legalmente previstas ante supuestos de incumplimiento de la normativa, sin perjuicio, de la voluntad de incrementar la participación de las Comisiones Nacionales de la Competencia de los Estados miembros como se analizará *infra*.

En este sentido, una vez evidenciada la labor y el posicionamiento esencial atribuido a la Comisión, en el presente trabajo se analizarán las resoluciones emitidas por dicho órgano en la debida aplicación de la normativa regulatoria de la competencia en el mercado europeo dentro del marco de la EETCS.

Solo mediante la debida aplicación del compendio de resoluciones mencionado, teniendo en cuenta las Directrices emitidas por la Comisión a través de las pertinentes Comunicaciones, se lograrán alcanzar en este trabajo las conclusiones pretendidas con la solvencia jurídica y el refrendo que estas deben ostentar.

Por lo expuesto, resultaba esencial aludir a estas asignaciones competenciales a la Comisión por el TFUE y su normativa de desarrollo, ya que darán respuesta y justificación al estudio de algunos de los principales soportes normativos que ha dictado este organismo europeo, y es que, es a través de estas resoluciones la vía certera para llegar a las conclusiones definitivas en este trabajo, dotando a dichas conclusiones de la solvencia jurídica que el mismo requiere.

2.6. La participación de los Estados miembros en el derecho de la competencia.

El estudio de las atribuciones de las competencias normativas expuestas en las materias transversales a las cuales afecta la EETCS ha evidenciado el posicionamiento marginal o residual en el que el TFUE ha posicionado a los Estados miembros en este sentido. En consecuencia, estos tendrán muy escasa participación normativa independiente en el marco de esta Estrategia. No obstante esta postura general, se deben distinguir las posibilidades de actuación de los Estados miembros.

Por un lado, dentro del mencionado marco legislativo de la EETCS, dichos Estados miembros deberán limitarse a ejecutar la producción normativa y material realizada por las instituciones europeas⁹¹, sin perjuicio de que puedan emitir su propia

⁹¹ Conforme a lo expuesto en este capítulo, a pesar de que las competencias legislativas de las materias afectadas por la EETCS se han atribuido por el TFUE de forma compartida entre las instituciones europeas y los Estados miembros, ha quedado reflejado que dicha ejecución compartida es más teórica

normativa reguladora de la competencia, pero siempre y cuando, se respeten los principios rectores europeos de la competencia respecto de aquellas cuestiones que pueden afectar al intercambio entre Estados miembros. En el caso de España, la competencia normativa en materia de derecho de la competencia le corresponde al Estado con base en el artículo 149.1.13º de la Constitución Española relativo a la regulación de las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, y no conforme al artículo 149.1.6º de la Constitución Española relativo a la legislación mercantil, tal y como se refiere en múltiples sentencias del TC⁹².

Por otro lado, deberá atenderse al papel que se ha conferido a los Estados miembros dentro del régimen supervisor y garantista del cumplimiento de la normativa de la competencia.

La obligada defensa de la competencia europea constituye uno de los núcleos centrales de este trabajo en relación con la adopción de las medidas y la normativa que emanará de la EETCS. En este ámbito de actuación, debe delimitarse el papel que ejercerán los Estados miembros, especialmente, a través de sus autoridades nacionales de la competencia.

Estas autoridades deben velar por el respeto de su propia normativa interna y nacional de la competencia y, a su vez, por la garantía del cumplimiento de la normativa europea de la competencia, en este caso, ante la implantación de las nuevas medidas y actuaciones originadas con base en la Estrategia mencionada.

Tal y como se analizará *infra*, la EETCS remarca la necesidad de culminar el proceso liberalizador del sector del transporte, marcado por las diferentes velocidades de su materialización en los diversos modos de transporte. En este sentido, se reflejará cómo el sector aéreo y el marítimo han ejecutado ese proceso liberalizador, especialmente, en el ámbito de los servicios públicos obligatorios. Por el contrario, el sector ferroviario es el modo de transporte en el que todavía no se ha llevado a la práctica una efectiva y completa liberalización, concretamente, en el citado ámbito de la prestación de los servicios públicos obligatorios.

Estas liberalizaciones vienen encomendadas por los paquetes liberalizadores expuestos *supra* dentro del marco de la política europea de transporte, en aras a dar efectividad desde una perspectiva europea a los principios de libertad de

que práctica, al limitarse la posibilidad de ejercicio legislativo de los Estados miembros a las lagunas normativas que haya dejado la actuación de las instituciones europeas. Se debe compaginar esta postura residual con el artículo 291 del TFUE, relativo a la debida ejecución por parte de los Estados miembros de las actuaciones legislativas que lleven a cabo las instituciones europeas conforme a sus competencias atribuidas.

⁹² *Vid.* Prontuario elaborado por la Secretaría General del TC “Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE”, marzo de 2024.

establecimiento y de libre prestación de servicios a nivel europeo, fomentando con ello el principio de libre competencia.

En este proceso de liberalización, desde la perspectiva nacional española, se ha avanzado tímidamente en este mandato liberalizador ferroviario mediante la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, sin que actualmente se haya culminado este proceso, de forma evidente, en la prestación de servicios públicos obligatorios.

Dentro de esta problemática regulatoria, la autoridad nacional de la competencia española es la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (en adelante CNMC). En efecto, la CNMC elaborará y dictará Informes relativos a los casos concretos de entrada de nuevos operadores ferroviarios, a los efectos de valorar el cumplimiento o el incumplimiento de la normativa de la competencia vigente como, por ejemplo, mediante la valoración de la prueba de equilibrio económico obligatoria ante la entrada de nuevos operadores en el sector ferroviario, mediante la debida aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) n° 2018/1795 de la Comisión, de 20 de noviembre de 2018, por el que se establecen el procedimiento y los criterios para la aplicación de la prueba de equilibrio económico con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Igualmente, la CNMC también emitirá sus Informes ante la nueva normativa propuesta por el Gobierno español para la adaptación de la normativa estatal a las exigencias europeas en el régimen de la licitación en el sector ferroviario, el cual debe realizarse conforme al Reglamento (CE) n° 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 del Consejo y a la Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera publicado en el DOUE de 26 de junio de 2023.

En concreto, esta adaptación a la normativa europea se ha materializado en el proyecto de Orden sobre el régimen de las autorizaciones para prestar servicios ferroviarios de transporte de viajeros sujetos a obligaciones de servicio público, respecto del cual la CNMC ha emitido el pertinente Informe de fecha 25 de junio de 2024; con ello, se evidencia el papel de mero ejecutor que tiene España como Estado miembro ante las políticas liberalizadoras ordenadas por la UE, así como la labor de la CNMC en la comprobación del cumplimiento de la normativa de la competencia.

Asimismo, en esos Informes la CNMC no solo realizará su labor final de declarar la actuación planteada como conforme o no con la normativa aplicable, sino

que también, emitirá las pertinentes propuestas en aras al respeto y al fomento de los principios de la competencia.

Por otro lado, dentro del marco de la actuación de los Estados miembros ante esta EETCS, las ayudas públicas estatales serán unos de los campos de actuación donde estos Estados tendrán mayor intervención. En este sentido, debe destacarse la novedad introducida por el Reglamento (UE) n° 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general (en adelante Reglamento (UE) n° 2023/2832), el cual es aplicable al sector del transporte al ser calificado de servicio de interés económico general como se detallará *infra*.

En el contexto de las ayudas públicas, sin perjuicio de que la Comisión tiene el deber de velar por el adecuado cumplimiento de la normativa aplicable, en el citado Reglamento (UE) se ejercita la obligación que tienen los Estados miembros de cumplir con el principio de cooperación leal recogido en el artículo 4 del TUE apuntado *supra*. En este contexto, como novedad, los Estados miembros deberán crear un registro central nacional o europeo antes del 1 de enero de 2026 en el que se recojan las ayudas estatales concedidas para, a partir de dicha fecha, poder utilizar simultáneamente un registro a nivel europeo creado por la propia Comisión.

La finalidad pretendida por esta nueva regulación es, entre otros motivos, mejorar el cumplimiento normativo y alcanzar un gasto público más eficaz⁹³, reduciendo en un 25% la carga administrativa que se produce con las notificaciones a la Comisión, favoreciendo la tramitación de las ayudas de *minimis* mediante esta implementación de un sistema centralizado, público y transparente.

Asimismo, también en el marco de la competencia y de la calificación del sector del transporte como servicio de interés económico general, las autoridades nacionales de la competencia deberán velar por el efectivo cumplimiento de la normativa de la competencia aplicable, concretada en la aplicación de la normativa regulatoria de los actos colusorios y de los abusos de posición dominante ante la debida aplicación del artículo 109 del TFUE apuntado *supra*.

Las autoridades nacionales de la competencia han sido dotadas en virtud del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado del poder de velar por el efectivo cumplimiento de esta normativa europea dentro de las fronteras jurídicas del Estado miembro al que pertenecen. De forma concreta, debe aludirse a que esta competencia, ahora sí, compartida entre las

⁹³ *Vid.* considerandos 29 a 32 del Reglamento (UE) 2023/2832.

autoridades nacionales y la Comisión, se enfoca en la finalidad de asegurar el debido respeto del contenido de los artículos 101 y 102 del TFUE.

Asimismo, además de la concreción de estas competencias de creación normativa, también conviene precisar la labor de ejecución y de supervisión del efectivo cumplimiento de esta normativa *antitrust* europea, en la que, como se analizará a continuación, esta función de control dista con creces de los parámetros seguidos y ya analizados para la atribución de la competencia normativa.

En efecto, el Reglamento (CE) n° 1/2003 regulador de la atribución de competencias y del procedimiento en la aplicación de los artículos 101 y 102 del TFUE, se ha configurado desde una perspectiva de control y supervisión descentralizada. La previa regulación en la atribución de competencias y en el ejercicio de control y supervisión de estos actos concretos de competencia se basaba en una regulación centralizada en la intervención de la Comisión, a la cual las empresas, con carácter previo a la ejecución de actos presuntamente colusorios, debían solicitar la autorización para que les fuese aplicable la exención regulada en el artículo 101.3 del TFUE. Tras la aprobación de este Reglamento (CE) n° 1/2003 este procedimiento pasó a convertirse en un procedimiento descentralizado y laxo, presidido por la actuación de las autoridades nacionales de la competencia.

Dicho Reglamento (CE) n° 1/2003 parte de que las autoridades nacionales de la competencia sean las encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa *antitrust* europea, llevando a cabo las obligadas labores de control de las actuaciones que puedan ser susceptibles de vulneración de esta normativa, así como también, de imponerles las sanciones pertinentes ante los incumplimientos detectados. En definitiva, las autoridades nacionales de la competencia se han convertido en virtud de esta normativa en el brazo ejecutor y controlador del cumplimiento de la normativa *antitrust* europea. Mediante este procedimiento descentralizado, se garantiza una mayor defensa y aplicación de la normativa europea, favoreciendo una de las finalidades pretendidas con este Reglamento (CE) n° 1/2003, como es la protección de la seguridad jurídica en el ámbito de aplicación de esta normativa *antitrust*, de forma concreta, para actos colusorios y abuso de posición de dominio.

Junto a la competencia que faculta la intervención de las autoridades nacionales, la asignación de la competencia casuística de la Comisión ante supuestos que pueden incurrir en una vulneración de la normativa de la competencia recogida en los artículos 101 y 102 del TFUE, no se ha perfilado de forma detallada en este Reglamento (CE) n° 1/2003, ni siquiera mediante las tradicionales atribuciones competenciales por cuantía o por materias. En consecuencia, se parte de un margen de discrecionalidad⁹⁴ en la posible

⁹⁴ FUENTETAJA PASTOR, J.Á. (2018), ob cit.

incoación o actuación por la propia Comisión, circunstancia que propicia una falta de seguridad jurídica a los operadores económicos del mercado, así como a las demás instituciones. Además, debe destacarse que la Comisión Europea no tiene la obligación de estudiar y resolver todos y cada uno de los asuntos o actuaciones que se le presenten, sino solamente aquellos que revistan el necesario “*interés comunitario*”, tal y como se recogía en el Considerando 18 de la redacción originaria del Reglamento (CE) nº 1/2003.

Por ello, teniendo en cuenta que uno de los objetivos principales de este trabajo consiste en la verificación del cumplimiento o incumplimiento de la normativa europea *antitrust* por las medidas y la normativa dictada en la EETCS, se tornaba en una labor inexcusable la concreción de la atribución de las competencias normativas a cada una de las autoridades, bien sean europeas o nacionales, como así se ha realizado.

En consecuencia, mediante esta cooperación nacional y europea en el seno de la competencia, también se pone en evidencia la necesidad de una adecuada coordinación entre las diferentes instituciones para fomentar la competitividad en el mercado. En este punto, debe existir, por lo tanto, un régimen de colaboración entre las propias instituciones europeas y las autoridades nacionales de cada Estado miembro que favorezca la existencia de una normativa coherente y equilibrada y que así se vea también reflejada en su ejecución. Mediante este equilibrio jurídico, se permitirá garantizar el correcto desarrollo y la ejecución de la normativa europea de la competencia, así como la defensa de la competencia nacional.

No obstante, y a pesar de ampliar las competencias de los Estados miembros en esta materia, se mantiene la preponderancia de la posición de la Comisión Europea en el análisis de estos casos. De hecho, y como claro ejemplo de esta primacía, se expresa en el Reglamento (CE) nº 1/2003 en su considerando 17 y en su artículo 11.6, que la incoación por la propia Comisión de un expediente implica la pérdida de competencia de las autoridades nacionales sobre el mismo. Pero, es más, aunque la Comisión no recabe su competencia ante el caso concreto, cuando las autoridades nacionales tramiten un asunto en el que deba cotejarse la posible vulneración de los artículos 101 y 102 del TFUE, deberán informar a la Comisión en este sentido, tal y como se recoge en el artículo 11 del Reglamento (CE) nº 1/2003 mencionado.

La finalidad de estas medidas es garantizar la uniformidad europea de las decisiones y la coherencia de las mismas sobre el asunto concreto. Con ello, se refuerza la unidad de criterio, evitando así decisiones contradictorias que no solo no permiten la adecuada resolución del asunto tratado, sino que pueden generar inseguridad jurídica ante la falta de criterio unánime. De esta voluntad de uniformidad e interpretación conforme del derecho europeo, se deriva la premisa plasmada en el Reglamento (CE) nº 1/2003 de fomentar la cooperación entre las instituciones competentes europeas y

nacionales de los Estados miembros. Si bien es cierto, se echa en falta una mejor precisión acerca de los elementos que deben concurrir en un determinado caso para que sea la Comisión la encargada de su tramitación y pronunciamiento y no se deba atender únicamente a su discrecionalidad, como se ha expuesto anteriormente.

En consecuencia, queda de nuevo patente la primacía impuesta por la normativa europea frente a la nacional, a pesar del papel determinante de las autoridades nacionales en este caso.

Dentro de este marco de uniformidad en la aplicación y en la interpretación de la normativa europea, igualmente, el artículo 16 del Reglamento (CE) nº 1/2003, regula expresamente “*la aplicación uniforme de la normativa comunitaria de la competencia*”. Esta garantía de aplicación uniforme se basa en definitiva en la aplicación del principio de primacía de las resoluciones europeas, sometiendo a las autoridades nacionales a no dictar pronunciamientos que puedan entrar en colisión con las decisiones ya adoptadas por la Comisión Europea al respecto, incluso constituyendo a los órganos jurisdiccionales nacionales como garantes y supervisores de que no se vulnere por las autoridades nacionales dicha primacía, llegando a constreñir a dichos Tribunales a suspender el procedimiento en caso de que pueda darse esa discordancia entre el procedimiento nacional y la decisión adoptada por la Comisión Europea.

Siguiendo la idea de protección del cumplimiento de la normativa europea en el marco de la defensa de la competencia, y manteniendo la primacía de la Comisión Europea a los efectos señalados, también se garantiza la necesaria separación de poderes y la salvaguarda del cumplimiento de la normativa europea y de la interpretación conforme de la misma mediante la intervención de los Tribunales de Justicia europeos. Dicha actuación garantista de los Tribunales de Justicia de la UE, además de ser expresamente respetada por el Reglamento (CE) nº 1/2003 y por el Reglamento (UE) nº 2023/2832, entre otros, esta también se deriva del adecuado cumplimiento del antiguo artículo 229 del TCE, actualmente recogido en el artículo 261 del TFUE.

Por lo tanto, procede a continuación realizar el pertinente estudio de la labor y del impacto del TJUE en la configuración, el desarrollo y la ejecución de la EETCS, así como en su compatibilidad con el derecho de la competencia.

2.7. El TJUE como intérprete y garante del cumplimiento del ordenamiento jurídico de la UE

De lo expuesto hasta ahora resulta, que la totalidad de los órganos europeos encuentran una labor determinada que desempeñar en el régimen regulatorio del derecho de la competencia europeo, así como en el cometido de garantizar la legalidad

del contenido de los actos reguladores de la EETCS conforme a dicha normativa de la competencia.

Asimismo, y de forma paralela, el TJUE será el encargado de realizar, respecto de los asuntos que sean sometidos a su conocimiento, la pertinente labor interpretativa de los actos legislativos en relación con su acomodo a los Tratados fundacionales y, además, tendrá la encomienda de garantizar la correcta aplicación de estos actos conforme a dichos Tratados, tal y como se recoge en el artículo 19.1 primer párrafo *in fine* del TUE, al señalar que el TJUE “[g]arantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados”.

En primer lugar, la vinculación jurídica de la labor interpretativa del TJUE en el seno del ordenamiento jurídico europeo no puede ser equiparada a la de la jurisprudencia española. Si bien es cierto que esta última complementa las fuentes del ordenamiento jurídico español *ex artículo* 1.6 del Código Civil, no ha alcanzado la categoría de fuente del derecho. Por el contrario, las Sentencias emitidas por el TJUE pasan a constituir una verdadera fuente del derecho europeo, ya que el incumplimiento de la jurisprudencia europea es equiparado al incumplimiento del propio ordenamiento jurídico de la UE⁹⁵. No obstante, esta emisión interpretativa no tiene efecto de cosa juzgada, de ahí, la posibilidad de que una misma cuestión pueda volver a ser planteada al TJUE para su pronunciamiento prejudicial⁹⁶.

En esta línea, el procedimiento de la cuestión prejudicial, es el cauce procesal donde se puede ver reflejada con más fortaleza la potestad hermenéutica del TJUE, según establece el artículo 267 del TFUE, al encomendarle, a través de este procedimiento, la posibilidad de pronunciarse “a) sobre la interpretación de los Tratados; b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión;”.

No obstante, tal y como se ha visto *supra*, la Comisión ostenta un amplio margen de discrecionalidad a la hora de decidir tanto si interviene o no en los procedimientos de control *antitrust*, como si las actuaciones llevadas a cabo en el mercado único europeo vulneran o no el derecho de la competencia europeo⁹⁷, y esta

⁹⁵ “«En todo caso, una violación del Derecho comunitario está suficientemente caracterizada cuando la resolución de que se trate se haya dictado con un desconocimiento manifiesto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia (véase, en este sentido, la sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame, antes citada, apartado 57)». Sentencia del TJ de 30 de septiembre de 2003, Asunto C-224/01, Köbler, ECLI:EU:C:2003:513, párrafo 56”. En RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M. (2017), “La posición de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el sistema constitucional de fuentes” en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Núm. 39, p. 494.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Al reservarse a la Comisión la potestad de emitir Reglamentos Generales de Exención por Categorías, como se ha expresado *supra*.

discrecionalidad se fortalece al ser respetada por el TJUE, ya que este Tribunal no puede suplir la labor interpretativa llevada a cabo por la propia Comisión Europea⁹⁸. No obstante, como se analizará *infra* al estudiar las diversas Comunicaciones emitidas por la Comisión, en ellas se incluye con frecuencia una cláusula de salvaguarda por la que las interpretaciones contenidas en las Comunicaciones de la Comisión se entienden sin perjuicio de las interpretaciones que haya podido realizar el TJUE.

A pesar de esta compartimentación de potestades interpretativas concretadas en el marco *antitrust*, en todo caso, en las interpretaciones que se lleven a cabo debe existir un absoluto respeto a los mandatos y pronunciamientos contenidos en los Tratados fundacionales y constitutivos de la UE cumpliendo así el mandato del principio de interpretación conforme analizado *supra*.

Conforme a lo expuesto, en el presente trabajo se ha acudido y se han tomado como referencia múltiples Sentencias del TJUE, ya que a través de las mismas se permite dotar a este de los recursos y de las bases jurídicas imprescindibles para el desarrollo y la elaboración de las conclusiones pertinentes, empleando los criterios interpretativos de las instituciones europeas y teniendo en cuenta el efecto vinculante de las interpretaciones efectivamente realizadas por el TJUE. En efecto, la STJCEE denominada *Altmark* será determinante a la hora de calificar las compensaciones públicas como ayudas estatales o no, con el consiguiente impacto en la determinación de la normativa aplicable.

En segundo lugar, el TJUE encuentra el fundamento jurídico de su encargo proteccionista y garante del cumplimiento del ordenamiento jurídico europeo en el artículo 263 del TFUE (antiguo artículo 230 TCE). En virtud de dicho precepto, se atribuye al TJUE dicha posición de garante de la legalidad de los actos y de las disposiciones jurídicas que emanan de las instituciones europeas al disponer que:

“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros”.

Por lo tanto, esta labor del TJUE tiene especial incidencia en los actos que emitan las instituciones europeas con base en la EETCS, especialmente, para el caso de que los mismos no se acomoden a la normativa *antitrust* europea.

⁹⁸ BAÑO LEÓN, J.M. (2016), ob. cit., p. 301.

En este sentido, debe reflejarse la situación práctica que adolece el marco sectorial en el que nos encontramos, ya que se ha atribuido conforme a lo expuesto hasta ahora, la potestad normativa a las instituciones europeas, especialmente a la Comisión, para que lleve a cabo el desarrollo de la normativa, las medidas y las acciones para conseguir un transporte europeo competitivo y sostenible. Es más, la propia Comisión será la encargada de dictar criterios interpretativos sobre cómo aplicar la normativa de la competencia, por ejemplo, mediante la “*Guía para la aplicación de las normas de la Unión Europea sobre ayudas estatales, contratación pública y el mercado interior a los servicios de interés económico general y, en particular, a servicios sociales de interés general*” realizada por la Comisión, de 29 de abril de 2013, la interpretación sobre la exención en materia de actos colusorios recogida en el artículo 101.3 del TFUE, así como elaborar Reglamentos de exención por categorías o la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a los efectos de aplicar la normativa de la UE en materia de competencia, publicada en el DOUE de 22 de febrero de 2024.

En este marco, la labor del TJUE quedará constreñida a garantizar que los actos que puedan emitir estas instituciones no vulneren las normas *antitrust* recogidas en los Tratados fundacionales estableciendo, por lo tanto, la obligación de sumisión de las instituciones europeas a estos principios y a esta normativa esencial y nuclear.

En consecuencia, y a los efectos que nos ocupan, se puede llegar a la conclusión de que el margen de discrecionalidad concedido a las instituciones europeas para dictar la normativa, las medidas y las acciones procedentes de la ejecución de la EETCS es amplísimo, es más, las propias instituciones pueden moldear la normativa previa, incluida la normativa *antitrust*, para acomodarla a los nuevos actos normativos que hayan dictado, encontrando como único límite los mandatos contenidos en el los Tratados fundacionales, tanto a efectos interpretativos como normativos, siendo el TJUE el garante de este cumplimiento.

Igualmente, la labor del TJUE no solo se desarrollará para las acciones reactivas de las instituciones europeas, sino que también, sus competencias se despliegan ante omisiones indebidas. A tal efecto, debe recordarse la STJCEE sobre la condena al Consejo por omisión en la elaboración de una política de transporte común a los Estados miembros dentro del marco de la UE, incumpliendo con ello los mandatos conferidos por los Tratados constitutivos de la UE. Debe recalcar que fue a partir de esta STJCEE cuando las instituciones europeas realizaron la debida política europea del transporte y, en concreto, procedieron a regular la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de transporte entre los Estados miembros en el marco de la UE, como se ha detallado *supra*.

En consecuencia, puede afirmarse que, en la práctica, la labor del TJUE ha sido y será determinante a los efectos de garantizar la correcta ejecución de los mandatos de la EETCS, así como la seguridad jurídica en el cumplimiento de la normativa reguladora de la competencia y de los principios y valores sobre los que se constituye la UE, atendiendo a la debida separación de poderes.

Por último, respecto de los efectos del derecho de la competencia en el mercado interior europeo y, de forma concreta, en la fase sancionadora de esta materia, debe traerse a colación la atribución al TJUE dentro de este marco jurídico competencial contenida en el artículo 261 del TFUE que dispone:

“Los reglamentos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, y por el Consejo, en virtud de las disposiciones de los Tratados, podrán atribuir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una competencia jurisdiccional plena respecto de las sanciones previstas en dichos reglamentos”.

Por ello, las resoluciones del TJUE aludidas en el presente trabajo respecto de la interpretación y la aplicación del conjunto normativo europeo regulador de la competencia en el mercado interior, deben considerarse no solo procedentes a los efectos de obtener las pertinentes conclusiones referidas al contenido pasado, presente y futuro de la EETCS, sino que dichas referencias a las resoluciones judiciales del TJUE son obligatorias, ya que las mismas aportarán los criterios vinculantes que deben ser observados y respetados a la hora de la elaboración, la proyección y la aplicación de la citada Estrategia europea del transporte dentro del marco del derecho de la competencia.

3. La obligada coherencia y equilibrio entre la Estrategia para el transporte y el derecho de la competencia

Con arreglo al contexto expuesto y con base en esa atribución en exclusiva a las instituciones europeas de la potestad legislativa y reguladora de la competencia en el mercado interior de la UE, este encargo competencial debe imbricarse en el marco de la obligatoria coherencia y compatibilidad normativa que debe existir entre las disposiciones reguladoras de la competencia europea y las que se emitan basadas en la EETCS, para así hacer posible una aplicación coherente de las normas jurídicas y de las políticas vigentes aplicables con independencia del territorio de la UE de que se trate, máxime teniendo en cuenta la globalización y las economías de escala hoy en día existentes⁹⁹. De hecho, en el marco del sector del transporte, la necesidad de

⁹⁹ MAYORGA SÁNCHEZ, J.Z. y MARTÍNEZ ALDANA, C. (2008), “Paul Krugman y el Nuevo Comercio Internacional” en *Criterio Libre*, Núm. 8, p. 80. Se define en esta obra la economía de escala tomando como base la teoría del Premio de Ciencias Económicas del Banco de Suecia en Memoria de Alfred Nobel, Paul Krugman, quien parte del concepto de las “economías de escala” mediante las cuales, “a mayores volúmenes de producción, menores costos, que a su vez facilitan la oferta de productos,

aproximación y coherencia normativa se torna aún más imperiosa, ante el incremento de los desplazamientos¹⁰⁰ y de la voluntad de establecer una movilidad sin fronteras operacionales¹⁰¹.

En este sentido, procede distinguir, por un lado, la coherencia y el equilibrio que debe existir entre la normativa europea y la normativa propia de cada Estado miembro en el ejercicio de sus competencias y, por otro lado, la coherencia que debe imperar dentro del marco interno de la normativa de la UE.

Respecto al primero de los requerimientos entorno a la coherencia, la compatibilidad y el deseado equilibrio entre las regulaciones nacionales de cada Estado miembro y la normativa de la UE, esta necesidad se refleja en el propio TFUE en su Preámbulo cuando desea:

“[A]segurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos Estados, eliminando las barreras que dividen Europa, (...) RECONOCIENDO que la eliminación de los obstáculos existentes exige una acción concertada para garantizar un desarrollo económico estable, un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal, (...)”.

Este deseo de acción común entre las instituciones europeas y los poderes estatales de los Estados miembros se torna una exigencia práctica para poder llevar a cabo de forma completa la EETCS. No sería concebible que, ante el planteamiento de medidas de acción común en infraestructuras, en medios y en el desarrollo de proyectos, los Estados miembros adoptaran medidas normativas que fueran contrarias o que

beneficiando a los consumidores. La integración de los citados planteamientos concluyó en la formulación de la especialización y la producción a gran escala con bajos costos y oferta diversificada, denominándose la teoría de la “nueva geografía” económica, gestada desde 1979 por el mismo nobel y desarrollada posteriormente.”.

¹⁰⁰ Este incremento se ve reflejado en el Informe anual de 2022 elaborado por el Observatorio del Transporte y la Logística en España, elaborado en la División de Estudios y Tecnología del Transporte de la Secretaría General de Transportes y Movilidad, con la colaboración del equipo técnico de INECO, concretamente, en su página 41 se expone que “la movilidad interior de viajeros experimentó un aumento del +25,4 % de los viajeros-km en 2021, respecto a 2020, mayor que el crecimiento de las mercancías, que fue de un +10,7 % en toneladas transportadas. Si en 2020 los modos que más se vieron afectados por la pandemia fueron el aéreo y el ferroviario, en 2021 son los que experimentan unos mayores crecimientos, tanto en viajeros como en mercancías. (...) Este aumento general de la movilidad interior está acompañado de una mejora de la actividad económica. (...) En el ámbito internacional, la falta de datos del transporte de viajeros en los modos terrestres hace que sólo se pueda valorar su evolución hasta el año 2020, presentando una disminución del -59,6 % de los viajeros respecto a 2019 y del -46,5 % respecto a 2007. La mayor caída del transporte internacional de viajeros en 2020 se produjo en el modo marítimo (-80,4 %) y en el modo aéreo (-77,8 %), seguidos del modo ferroviario (-67,8 %) y de la carretera (-39,2 %). Por su parte, el transporte internacional de mercancías exhibe un crecimiento en 2021 del +5,7 % de las toneladas respecto a 2020”.

¹⁰¹ Basado en la voluntad de crear un EUET y recogido en el Libro Blanco de 28 de marzo de 2011 elaborado por la Comisión Europea y titulado “Hoja de ruta hacia un Espacio Único Europeo de Transporte: por una política de transporte competitiva y sostenible”, el cual será objeto de análisis pormenorizado en este trabajo.

impidiesen de forma directa o indirecta la ejecución de los planes de acción contenidos en la Estrategia europea referida, basándose en el ejercicio de su competencia exclusiva para la regulación de la competencia dentro de su mercado estatal.

A mayor abundamiento, estas actuaciones nacionales discrepantes con los objetivos perseguidos por la UE en el sector del transporte también podrían vulnerar el principio de cooperación leal visto *supra* por el que los Estados miembros “*se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión*”.

Por ello, y dada la importancia que debe atribuirse a esta obligada acción común y coordinada entre los poderes europeos y los propios de cada Estado miembro dentro del espacio que se les ha atribuido, procede traer a colación el artículo 2 apartado 5 del TFUE, en el que se expone con claridad que:

“En determinados ámbitos y en las condiciones establecidas en los Tratados, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos. Los actos jurídicamente vinculantes de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones de los Tratados relativas a esos ámbitos no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

De dicho texto normativo se desprende que la UE dispone de competencia propia a los efectos de “*apoyar, coordinar o complementar*” las diferentes actuaciones que lleven a cabo los Estados miembros sobre determinadas materias. Esta tutela que se atribuye a la UE pretende fomentar y garantizar la acción común ante la necesidad de que exista compatibilidad entre su propia normativa y la correlativa de cada Estado miembro. Si bien es cierto, el propio artículo delimita este campo de actuación exclusivamente a esas facultades, vetando su intervención en lo referido a la asunción o a la suplantación de las propias competencias atribuidas a cada uno de los Estados miembros.

Tampoco se permite que dentro de esta facultad atribuida a las instituciones de la UE estas puedan realizar una armonización de la normativa constitutiva del ordenamiento jurídico estatal. Por ello, esta facultad contenida en el artículo 2 apartado 5 del TFUE debe interpretarse partiendo de la *ratio legis* de la propia norma¹⁰² dirigida

¹⁰² La hermenéutica de las normas jurídicas pasa necesariamente por atender a su *ratio legis*, la cual vislumbrará el por qué y el para qué de la propia norma. A tal efecto, debe mencionarse la obra RODRÍGUEZ PUERTO, M.J. (2010), “Métodos de interpretación, hermenéutica y Derecho natural” en *Dikaion: revista de actualidad jurídica*, Vol. 19, Núm. 2, p. 327 en la que se afirma que “es la *ratio legis* la que forma el centro de las preocupaciones del jurista. La norma no es una prescripción ordenadora ciega, sino medio para un fin; toda aplicación de la norma (incluso cuando el texto aparece claro) requiere el conocimiento de esa finalidad”.

a la voluntad de unidad promulgada en los Tratados fundacionales de la UE debiendo, por lo tanto, entenderse como un elemento de apoyo y de fomento de la deseada acción común y coordinada entre la UE y cada uno de los Estados miembros.

No obstante lo expuesto acerca de los mandatos contenidos en estas disposiciones genéricas imbricadas en el TFUE, debe traerse a colación la particular normativa recogida en dicho TFUE a los efectos de aproximar las legislaciones nacionales y la propia de la UE, con especial incidencia en la normativa reguladora de la competencia europea y el mercado interior europeo.

En efecto, el Título VII del TFUE visto *supra* contiene la regulación de las normas comunes referentes a la competencia europea, la fiscalidad y la aproximación de las legislaciones. Todas ellas, se encuentran íntimamente vinculadas atendiendo a su finalidad común de garantizar el adecuado desarrollo y progreso del mercado interior europeo previsto en el artículo 26 del TFUE estudiado. En este sentido, el artículo 114 del TFUE permite que el Parlamento Europeo y el Consejo dicten medidas que permitan aproximar a la normativa común europea la normativa de los Estados miembro relativa al establecimiento y al funcionamiento del mercado interior.

La aplicación al caso que nos ocupa tiene especial relevancia ya que, si bien el mencionado artículo 114 no se refiere de forma expresa al sector del transporte, sí dispone su aplicabilidad a la protección del medio ambiente y de los consumidores y usuarios. Especialmente, se alude de forma directa a la labor de la Comisión en este sentido, orientando su intervención desde una perspectiva tuitiva en aras a garantizar una elevada protección en estos ámbitos materiales dentro del marco del mercado único europeo. Esta excesiva protección encuentra su causa en el reconocimiento como derechos fundamentales a la protección del medio ambiente y de los derechos de los consumidores por los artículos 37 y 38 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE respectivamente.

Igualmente, esta posible aproximación de las legislaciones nacionales tiene también su impacto directo en la normativa reguladora de la competencia, tal y como se recoge en la Sentencia del TJCEE de 5 de octubre de 2000, Asunto C-376/98¹⁰³, según

¹⁰³ STJCEE de 5 de octubre de 2000, Asunto C-376/98, República Federal de Alemania contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, ECLI:EU:C:2000:544.

la cual el artículo 114 del TFUE¹⁰⁴ es aplicable para el caso de distorsiones sensibles de la competencia¹⁰⁵.

A mayor abundamiento, y con la finalidad de plasmar la primacía de actuación de las instituciones europeas en el marco del mercado interior europeo y, de forma concreta, en la regulación de la competencia europea, el Protocolo nº 27 sobre mercado interior y competencia del TUE, permite la aplicación del artículo 352 del TFUE por el cual el Consejo puede acordar, por unanimidad y dentro del procedimiento establecido al efecto, la realización de acciones dirigidas a alcanzar objetivos definidos en las políticas contenidas en los Tratados de la UE, incluso aunque no se haya previsto un poder para ello.

Dentro de las políticas contenidas en los Tratados de la UE, a los efectos de su aplicación en la EETCS, deben contemplarse la propia política común de transporte y la política económica, reguladas respectivamente en los artículos 90 y siguientes y en los artículos 119 y siguientes del TFUE. Simplemente, y como límite de esta facultad otorgada, se prohíbe que estas acciones conlleven la armonización de las legislaciones nacionales con la propia de la UE, siempre y cuando los Tratados de la UE excluyan esta armonización.

De la interpretación conjunta y sistemática que debe realizarse de las disposiciones contenidas en el TFUE, vuelve a evidenciarse la posición de supremacía de las potestades atribuidas a las instituciones de la UE frente a los poderes estatales en el marco de acción que implica la creación, la emisión y la ejecución de la normativa reguladora del derecho de la competencia en el mercado interior de la UE vista *supra*, la cual se verá afectada de forma directa por la ejecución de la EETCS. Además, también debe tenerse en cuenta lo expuesto acerca de la posición dominante en la práctica que a efectos competenciales le ha sido asignada a la UE en el marco de la Estrategia antedicha.

Igualmente, en el planteamiento de esta necesidad de aproximación y equilibrio normativo entre el ordenamiento jurídico regulador de la competencia europea y la EETCS, la pluralidad de intervencionismo normativo, con mayor o menor poder por cada una de las instituciones legitimadas, puede desencadenar ciertas dificultades a la hora de constituir e implantar un EUET. Este EUET debe estar, en todo caso, amparado

¹⁰⁴ En la Sentencia se refiere al artículo 100A del TCEE dada su fecha de publicación. Dicho artículo 100A posteriormente se recogió en el artículo 95 TCE y, actualmente, se encuentra regulado en el artículo 114 TFUE.

¹⁰⁵ BENEYTO PÉREZ, J.M. y GIERING, C. (2002), *El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros*, Serie Unión Europea, Universidad San Pablo CEU, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, p. 17.

por la seguridad jurídica¹⁰⁶ dentro de un marco normativo sólido y coherente que permita la viabilidad de las políticas y las iniciativas planteadas para el transporte europeo.

En esta línea argumentativa, debe volver a recalcar la amplísima discrecionalidad que se ha conferido a las instituciones europeas, en concreto, a la Comisión, a los efectos de dictar actos y medidas basadas en la EETCS, y la equivalente discrecionalidad que la misma institución ostenta a la hora de moldear el derecho de la competencia europeo, encontrando como frontera limitativa el debido respeto de los mandatos y los principios contenidos en los Tratados constitutivos y fundacionales de la UE.

Otra de las conclusiones a las que debe llegarse es que ante la abrumadora motorización legislativa existente en materia de sostenibilidad y su impacto en la regulación del sector del transporte, debe proponerse una simplificación normativa, sin que ello conlleve una infraponderación de la calidad de su contenido. Esta simplificación debe llevarse a cabo mediante la aplicación del criterio de eficiencia a la producción normativa y política, hecho que facilitará la consecución de los objetivos propuestos para el sector del transporte europeo.

Una vez analizada esa voluntad y necesidad de acción común entre las instituciones europeas y la labor legislativa de los Estados miembros, así como las competencias y las facultades de actuación atribuidas a cada uno de ellos, debe realizarse el estudio correlativo del segundo requisito exigido en la debida construcción de un transporte europeo competitivo y sostenible, consistente en la imperativa coherencia que debe existir entre la propia normativa interna emitida por la UE.

Las instituciones europeas como emisoras de las políticas y de las medidas que promueven el transporte europeo competitivo y sostenible tiene la responsabilidad de dictar una normativa armonizada que encaje dentro del propio engranaje del ordenamiento jurídico europeo aplicable y vinculante que ella misma ha dictado. Este conjunto normativo europeo, además, goza de la fuerza ejecutiva que se le atribuye al constituirse como acervo normativo europeo, vinculante tanto para ella misma como para el resto de Estados miembros, según hemos visto *supra*.

Además, la necesidad de esa armonía y esa coherencia no solo puede entenderse como un deseo o como una consecuencia natural, sino que estas devienen obligatorias según las disposiciones del TFUE. Esta obligación de coherencia normativa europea interna se refleja en el artículo 7 del TFUE que expresamente dispone que “[l]a Unión

¹⁰⁶ BELINTXON MARTIN, U. (2015), “Derecho europeo, Derecho de la competencia y Derecho internacional privado: algunas cuestiones de transporte y competencia relativas a los observatorios de costes de carácter público” en *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 103, p. 57.

velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias.”. Por ello, no puede pasar desapercibido que un mismo órgano regulador dicte propuestas, acciones y disposiciones normativas para el sector del transporte que puedan ser contrarias a sus propias normas reguladoras del derecho de la competencia en el mercado interior de la UE.

En este sentido, la labor interpretativa en el caso de existir concurrencia normativa es de una importancia suprema. En el marco de la concurrencia normativa nacional *versus* europea, ya se ha expuesto la obligación que recae en los jueces nacionales de realizar esa interpretación conforme de su derecho nacional amoldado al derecho de la UE, también reflejado en el Reglamento (CE) nº 1/2003 examinado *supra*.

En el caso que nos ocupa, debemos ir un paso más allá, ya que la concurrencia normativa se produce entre normas y actos de las propias instituciones europeas. Ante estas circunstancias, debe acudir al TJUE ya que será quien, por su encomienda en virtud del artículo 263, párrafo primero del TFUE examinado *supra*, deba velar por la legalidad y la interpretación conforme de los actos legislativos de las instituciones europeas en relación con los Tratados fundacionales de la UE.

Por lo expuesto, se deduce que será en última instancia el TJUE¹⁰⁷ quien deba dirimir la prevalencia y la posible coherencia o no del compendio normativo contenido en la EETCS, con el marco jurídico *antitrust* europeo, especialmente, atendiendo a ese debido respeto de los mandatos y de los principios recogidos en los Tratados constitutivos de la UE.

Desde el punto de vista de aquellas materias que ya están reguladas por la correspondiente normativa europea, y que se verán afectadas por la implantación de la EETCS, se torna lógico que exista entre ambas una coherencia y un respeto a su contenido y principios, garantizando así la seguridad jurídica que todo ordenamiento jurídico debe proporcionar.

En el seno del estudio de la implantación y la ejecución de la EETCS, se ha expuesto con anterioridad que las propias instituciones europeas tienen el encargo competencial para poder dictar esta nueva normativa, circunstancia que facilita la coherencia y la armonía imprescindible que debe regir entre el fomento del transporte europeo del futuro y el respeto a los principios y a las reglas del derecho de la

¹⁰⁷ Define al TJUE (originariamente se refiere al TJCE dada su fecha de publicación) como un “auténtico “poder judicial” autónomo encargado del mantenimiento de la ortodoxia comunitaria y de la salvaguarda de la identidad e integridad del Derecho Comunitario.”. *Vid.* TERUEL LOZANO, G.M. (2006), “El Tribunal Constitucional ante el principio de primacía del derecho comunitario (análisis de la jurisprudencia constitucional respecto de la compatibilidad del principio de primacía con la Constitución de la nación española de 1978)” en *Anales de Derecho, Universidad de Murcia*, Núm. 24, p. 326.

competencia dentro de la UE. De esta realidad se deriva un hecho que debería interpretarse como positivo en este sentido de equilibrio, ya que la fuente de derecho formal¹⁰⁸ es la misma, es decir, las normas aplicables al objeto de estudio de este trabajo nacen todas ellas de un mismo órgano creador, en este caso, las instituciones europeas.

Por lo tanto, partiendo de este contexto debería resultar una garantía obvia de que existirá el respeto y la adecuación inherente entre las políticas y las medidas propuestas para la nueva concepción del sector del transporte europeo competitivo y sostenible y las actuales políticas y la normativa reguladora del derecho de la competencia europea de obligado cumplimiento.

4. Pareceres provisionales

El contexto económico, social y medioambiental existente en la UE requiere que las instituciones competentes, conforme a la distribución competencial y sus límites expuesta hasta ahora, lleven a cabo profundas reformas en los diferentes marcos normativos vinculados al progreso y desarrollo del mercado único europeo, entendido como uno de los pilares sobre los que se erige la UE.

Ante este escenario, el sector del transporte desempeñará una labor esencial en la adaptación de este mercado único a las necesidades que la evolución de la UE demande. En este sentido, el impulso de la competitividad y de la sostenibilidad en su triple vertiente social, económica y medioambiental es un deber inexcusable que debe llevarse a cabo si se desea cumplir el planeamiento estratégico del mercado único europeo previsto para el futuro a corto, a medio y a largo plazo, el cual se ha establecido en las diferentes resoluciones mencionadas previamente.

Para ello, el sector del transporte deberá seguir el camino marcado en la evolución del mercado interior europeo debiendo, en consecuencia, participar de las premisas de competitividad y sostenibilidad deseadas para el mercado único europeo.

Igual suerte debe correr el régimen regulatorio *antitrust* europeo, el cual ante su papel protagonista en la defensa y garantía del establecimiento y funcionamiento del mercado único europeo, deberá también adaptarse a estos nuevos requisitos que favorezcan la competitividad y la sostenibilidad; ahora bien, las recientes reformas que se han realizado y las previstas, en todo caso, deberán respetar los principios esenciales

¹⁰⁸ MONTORO BALLESTEROS, M.A. (1984), “Ideologías y fuentes del Derecho” en *Revista de estudios políticos*, Núm. 40, p. 63. “Desde el punto de vista formal el Derecho no puede consistir en una declaración de voluntad o en una pauta o regla de conducta cualquiera. La seguridad jurídica, en cuanto fin del Derecho, postula, entre sus exigencias, que una norma, para ser jurídicamente válida, se ajuste a una serie de requisitos formales. Entre ellos destacan fundamentalmente dos: Primero: La norma ha de emanar de un órgano con competencia para crear Derecho. (...)”.

de esta normativa *antitrust* estudiados *supra*, así como también, los principios europeos recogidos en los Tratados constitutivos de la UE.

De forma concreta, esta reforma regulatoria, y su defensa de cumplimiento, debe partir de la convivencia de competencias, jurisdicciones y legislaciones que deberán observarse para la consecución de los fines principales de progreso, desarrollo y liderazgo que desean obtenerse.

Tal y como se ha visto *supra*, la competencia normativa exclusiva en el marco *antitrust* se atribuye a la UE, especialmente al Consejo y al Parlamento Europeo, pero siendo la Comisión la que en la práctica será la encargada de velar, por el efectivo desarrollo normativo del régimen regulatorio e interpretativo de esta normativa. No obstante lo expuesto, las autoridades nacionales de los Estados miembros, a pesar de haber sido erradicados de la ecuación normativa en la creación de reguladora de la competencia europea, sí se les ha atribuido un papel de participación activa esencial en la defensa del derecho *antitrust* europeo ante los supuestos de su incumplimiento.

Por otro lado, el mismo protocolo de actuación deberán seguir la regulación del transporte *per se* en la EETCS, así como las demás materias conexas que se verán afectadas en la instauración de este nuevo régimen regulatorio de transporte previsto. De lo estudiado hasta ahora, se refleja claramente que, a pesar de que las competencias normativas han sido atribuidas teóricamente en un régimen de colaboración entre las instituciones nacionales de los Estados miembro y las instituciones europeas, en la práctica jurídica serán las instituciones europeas las encargadas de elaborar esta nueva normativa, al igual que los demás actos que se dicten al efecto de materializar un transporte europeo competitivo y sostenible.

De lo expuesto resulta que, para alcanzar con éxito los objetivos de fomento de la competitividad y de sostenibilidad tanto en el mercado único europeo como en el sector del transporte, deberán realizarse las pertinentes reformas y adaptaciones con los límites expuestos, pero además, deberá garantizarse que existe una unidad normativa coherente y compatible que permita su consecución. Por ello, en el presente trabajo nos proponemos realizar la labor de cotejar que, efectivamente, las iniciativas y las reformas llevadas a cabo cumplen el respeto a los límites infranqueables establecidos en los Tratados fundacionales de la UE, ya que no debe partirse de una inercia lógica que lleve a concluir la presencia de dicha coherencia basada en que dicha normativa proceda de las mismas fuentes formales, sino que las mentadas coherencia y compatibilidad deben ser cotejadas, constituyendo dicho cotejo uno de los propósitos de este trabajo.

Una vez definido el contexto del marco competencial que ostentan las instituciones de la UE en materia de derecho de la competencia y de la propia EETCS y sus límites, así como la estrecha conexión que existe entre la competitividad y la

sostenibilidad con el progreso y desarrollo del mercado único europeo y, a su vez, el transporte, procede examinar el contenido normativo que dichas instituciones europeas han dictado en materia de competitividad y de sostenibilidad aplicables al sector del transporte.

CAPÍTULO II. LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL TRANSPORTE A LA LUZ DEL MARCO NORMATIVO DE LA COMPETITIVIDAD Y DE LA SOSTENIBILIDAD

I. LA COMPETITIVIDAD Y EL DERECHO DE LA COMPETENCIA EN EL TRANSPORTE

Una vez fijado el contexto y el marco competencial del que nacen la normativa, las políticas y las acciones propuestas en el sector del transporte europeo para el fomento de la competitividad y la sostenibilidad, procede examinar con detalle el contenido material de la competitividad y la sostenibilidad para, con posterioridad, analizar su aplicación a la EETCS y, de esta manera, impulsar el liderazgo de dicho sector en el mercado único europeo e internacional.

De lo expuesto a lo largo de este trabajo, resulta el evidente nexo que existe entre la sostenibilidad y la competitividad y el mercado único europeo, así como su debida aplicación en el sector del transporte, entendido como uno de los sectores estratégicos de este mercado.

La importancia que, por un lado, tienen el impulso de la competitividad y, por otro lado, la implantación de la sostenibilidad en el sector del transporte, hacen necesario el estudio particularizado de ambas iniciativas e, igualmente, su necesaria combinación para llegar al deseado resultado de un transporte europeo competitivo y, a su vez, sostenible.

En este apartado, se procederá en primer lugar al estudio de la competitividad y sus similitudes y diferencias con el derecho de la competencia y, a su vez, se analizará la propuesta de iniciativas y de acciones que combinan esa competitividad con la sostenibilidad, siguiendo la senda marcada por las instituciones europeas.

Estas medidas deben recoger la situación real y los requisitos distintivos y diferenciadores que adolecen los diferentes medios de transporte, terrestres, marítimos y aéreos, a los efectos de promover la competitividad deseada a nivel europeo; por ello, se realizan diferentes propuestas y actuaciones para cada uno de estos medios de transporte, atendiendo a sus particularidades actuales y futuras.

Posteriormente, se realizará el estudio de la normativa y las políticas europeas e internacionales en materia de sostenibilidad aplicables en el mercado único europeo y, en consecuencia, a la EETCS.

La citada EETCS supone un cambio disruptivo del sector del transporte tal y como se encontraba configurado en el marco del mercado único europeo.

Efectivamente, los programas de acción para el impulso del progreso y el desarrollo, tanto a corto como a medio y a largo plazo, de este mercado único y del sector del transporte deben estar acompasados y en sintonía, ya que ambos se encuentran intrínsecamente vinculados como se ha expuesto *supra*.

En el mismo escenario e íntimamente relacionado con esta propuesta de actuación, el régimen normativo impulsor de la competencia europea se enfrenta a una reforma sin precedentes a los efectos de acomodar su aplicación y su finalidad tuitiva a los requerimientos de ese progreso y desarrollo del mercado único europeo, el cual requiere necesariamente la implantación de las precisas medidas de sostenibilidad y la mentada competitividad.

Este abanico de renovación normativa transversal conlleva un reto jurídico novedoso y disruptivo que hace que nos encontremos en un momento histórico en el ámbito normativo europeo. La labor de creación y adaptación normativa a la consecución de los objetivos de progreso y desarrollo en los sectores estratégicos del mercado único europeo se basa, según el Reglamento (UE) n° 2021/690, en el fomento de la competitividad empresarial, en la implantación de las medidas para asegurar la sostenibilidad medioambiental, económica y social europea y, a su vez, en garantizar la protección de los consumidores y usuarios en el mercado único europeo¹⁰⁹.

Por todo ello, y para poder realizar una adecuada interpretación y aplicación de las medidas promovidas en materia de competitividad, así como de la normativa existente y propuesta, en primer lugar, procede analizar cuáles serán las líneas de actuación en materia de competitividad empresarial propuestas por las instituciones europeas. Para ello, especialmente, se abordarán las recogidas en el Reglamento (UE) n° 2021/690 y en otras resoluciones dictadas por las instituciones europeas directamente aplicables al mercado único europeo y al sector del transporte, y cómo estas incidirán en este sector.

Debe comenzarse definiendo y delimitando las líneas conceptuales de los términos de competitividad y de competencia ya que, a pesar de gozar de una nomenclatura similar, su contenido responde a diferentes finalidades.

Según la Real Academia Española de la Lengua (en adelante RAE) la competitividad hace referencia a la “*capacidad para competir*” o a la “*rivalidad para la consecución de un fin*”. Por otro lado, utilizando también como instrumento la RAE para garantizar el uso de una fuente oficial y la unidad de criterio, se define la competencia como la “*situación de empresas que rivalizan en un mercado ofreciendo o demandando un mismo producto o servicio*”.

¹⁰⁹ Tal y como se deduce de los considerandos 3 y 8 del Reglamento (UE) 2021/690 expuestos *supra*.

De este concepto de competitividad se puede entender que esa “capacidad” se identifica como la aptitud adecuada o idónea dirigida a la acción de competir. Es en esa capacidad o aptitud donde las medidas propuestas de sostenibilidad, innovación, calidad, eficiencia y progreso encuentran su causa o razón de ser. Debe dotarse al sector del transporte de esas cualidades imprescindibles para configurarse con esa aptitud idónea para competir dentro del mercado único europeo y global. Por ello, la competitividad puede quedar enmarcada en las mejoras de las dotaciones y las cualidades que se deben implementar en el sector del transporte para hacerlo idóneo y apto dentro del mercado, y que se encuentran recogidas en la normativa, las políticas y las iniciativas que componen la EETCS.

Ahora bien, esta implementación de la competitividad a través de estas medidas en ningún caso puede conllevar la vulneración de las reglas en materia de competencia entre las diferentes empresas del sector dentro del mercado único europeo.

Procede traer en este punto la definición vista *supra* de la competencia por la RAE. Debe destacarse que comienza la definición con el término “*situación*” y, por ello, enmarcando el concepto en el contexto en el que se producirá la pugna entre las empresas que ofrecen o demandan un mismo producto o servicio. La competencia, en consecuencia, debe delimitarse y concretarse en el escenario en el que se producirá ese devenir de ofertas y demandas; escenario que, en todo caso, deberá estar amparado por la debida aplicación de las normas de defensa de la competencia que garanticen la aplicación de las reglas del juego en el que se desenvolverá la oferta y la demanda en el mercado único europeo regido, recordemos, por una economía social de mercado.

Es en esta concurrencia interempresarial en el mercado único europeo donde los principios constitutivos de la UE en materia de competencia deben ser respetados y aplicados, así como también, será el escenario donde la nueva normativa de la competencia se aplique produciendo los efectos deseados.

Asimismo, procede aludir a las definiciones doctrinales para la delimitación de estos dos conceptos, competitividad y competencia. Por su parte, la competitividad de una empresa se define como:

“[L]a capacidad que tiene, adquiere o desarrolla para asignar sus recursos y activos específicos y desplegar sus actividades en distintos mercados donde compite con otras empresas rivales, y de esta forma, obtener beneficios suficientes y mantener o aumentar su participación en los negocios donde interviene”¹¹⁰.

Por otro lado, puede definirse la competencia como:

¹¹⁰ HUERTA ARRIBAS, E. (1991), “La Competitividad de las empresas y la Política de Defensa de la Competencia” en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía, Política de la competencia y competitividad*, Núm. 21, p. 58.

Aquella “situación en la que se encuentran actual o potencialmente dos o más empresarios que, operando en el mismo ámbito del mercado, ofrecen bienes o servicios susceptibles de satisfacer, incluso con medios (bienes o servicios) diferentes, la misma necesidad, y que se encuentran en una situación de conflicto de interés frente a la clientela”¹¹¹.

Véase que, desde la perspectiva doctrinal, también se identifica la competitividad con la mencionada “capacidad” de la empresa interviniente en el mercado y la competencia con la antedicha “situación” en la que las empresas desarrollan su ejercicio de comercio y empresa dentro del mismo mercado.

Ambos conceptos de competitividad y competencia confluyen en torno al concepto de mercado, en este caso, el mercado único europeo en el que las empresas dotadas de la aptitud idónea y el resto de los partícipes del mercado ofrecen y demandan productos y servicios, bajo unas reglas que garanticen la competencia con arreglo a unos principios jurídicos recogidos en los Tratados constitutivos de la UE y analizados *supra*.

Estos conceptos reflejan claramente como la competitividad que se pretende instaurar en el sector del transporte europeo, debe conjugarse con las reglas de competencia del mercado en el que van a operar las empresas prestadoras del servicio de movilidad y de transporte europeo. Por lo tanto, las medidas propuestas para conseguir un transporte europeo competitivo mediante la mejora de las aptitudes y de los caracteres del sector del transporte para fomentar e impulsar su posicionamiento líder en Europa y en el ámbito internacional, se enmarcan en el campo regulatorio del derecho de la competencia inherente al mercado único europeo. Como resultado, ambos bloques reguladores, competitividad y competencia, deberán discurrir *pari passu* en el camino hacia la transformación del sector del transporte europeo.

De todo ello resulta, que además de ese impulso imprescindible adoptando las medidas, las estrategias y la normativa apropiada para fomentar la competitividad del transporte, exista un control sobre la misma que garantice, además de su correcta y efectiva aplicación, que dicha normativa y elementos complementarios no vulneren la nueva normativa reguladora del derecho de la competencia y sus principios aplicables.

Tal y como se ha expuesto, la regulación que compone el derecho de la competencia debe adaptarse a las necesidades sociales, económicas y medioambientales que, en este caso concreto, requiere la reconversión del sector del transporte. En este punto, se debe tener en cuenta la importancia que dicho sector tiene en materia de sostenibilidad en sus tres vertientes: económica, social y medioambiental en el marco de la UE; de ahí, que la normativa reguladora de la competencia deba servir al interés general de la economía, la sociedad y el medioambiente, y lo mismo cabe decir del

¹¹¹ BROSETA PONT, M. Y MARTÍNEZ SANZ, F. (2018), ob cit., p. 165.

conjunto de actuaciones para el fomento de la competitividad del mencionado sector del transporte.

En consecuencia, no solo deben adoptarse normas, políticas, estrategias o medidas concretas para conseguir un transporte competitivo, sino que además, el marco regulatorio del derecho de la competencia también será objeto de adaptación a las necesidades requeridas en el sector objeto de reconversión¹¹².

Estas novedades se reflejarán en este trabajo mediante la exposición y el desarrollo de las diferentes acciones, resoluciones y normativa de fomento de la competitividad en el sector del transporte, a las que se acompañará su comparativa con las recientes adaptaciones que las instituciones europeas han dictado en materia de derecho de la competencia, precisamente, para permitir la conjugación de la competitividad en el mercado único europeo y la protección de la normativa de la competencia ante la situación disruptiva y de cambios que se está experimentando en el mercado único europeo, especialmente, en materia de sostenibilidad.

Estas adaptaciones particulares que fomenten la competitividad en ambos campos jurídicos, pueden ser legítimas y lícitas siempre y cuando se garantice la seguridad jurídica y el respeto a los principios inspiradores y constitutivos de las normas reguladoras de la competencia aplicables en el desarrollo y la evolución en el mercado del transporte.

La compatibilidad y la coherencia de las medidas de competitividad y las propias del derecho de la competencia posibilitarán que se alcance el ansiado progreso del sector del transporte dentro del mercado único europeo, pero a su vez, garantizando el respeto a los principios reguladores de la competencia y a la seguridad jurídica. Con ello, se permitirá que la implantación de estas medidas otorgue un estatuto en régimen de igualdad para todas las empresas afectadas, para la universalidad de los medios de transporte y, sobre todo, para los consumidores y usuarios como destinatarios finales del transporte competitivo al que se aspira dentro del mercado único europeo.

¹¹² A tal efecto, procede aludir a la Estrategia Europea de Datos contenida en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, de 19 de febrero de 2020, en cuya nota al pie número 16 alude a que “[e]n Alemania, por ejemplo, se está debatiendo sobre la adaptación de las normas en materia de competencia para que estén mejor preparadas de cara a la economía de los datos. Véase también el informe de la Comisión sobre política de competencia en la era digital («Competition policy for the digital era»)].”

1. Aplicación del Reglamento (UE) nº 2021/690 y otras resoluciones de las instituciones europeas al sector del transporte en materia de competitividad

El programa de acción creado para el mercado único europeo y recogido en el Reglamento (UE) nº 2021/690 cuya aplicación se prevé para el periodo temporal comprendido desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2027, pasa necesariamente por el fomento de la competitividad de las empresas que intervienen en el mercado único europeo. Los sectores estratégicos de este mercado, entre los que destaca el sector del transporte, serán el campo de actuación en el que las líneas recogidas en este programa desplieguen sus principales efectos.

Este impulso de la competitividad se basa, según el considerando 9 del Reglamento (UE) nº 2021/690, en la aplicación de los principios de equidad, de transparencia y de confianza mutua. Estos principios no solo favorecen el éxito de la iniciativa de la competitividad empresarial, sino que además, fomentan la competencia y coadyuvan a la protección de los consumidores y usuarios en el mercado. En consecuencia, las iniciativas que deben adoptarse dentro del marco de este programa deben eliminar las barreras discriminatorias, desproporcionadas e injustificadas, favoreciendo la implantación en estos sectores estratégicos de la innovación tecnológica, de servicios, de perspectiva social y económica e incluso la innovación que no recaiga en la propia tecnología, según se recoge en dicho considerando.

Siguiendo estos mandatos, se refleja la necesidad de erradicar cualquier medida que implique discriminaciones injustificadas, en aplicación del principio de igualdad real, así como se impone el requerimiento de eliminar las medidas que conlleven el efecto de desigualdad ante la observancia del principio de igualdad formal expuesto *supra*.

En este sentido, también debe recordarse la Comunicación de la Comisión “Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030”. En esta, se fijan las líneas de actuación que deben llevarse a cabo si se desea mejorar la competitividad en el seno del mercado único europeo, promoviendo la igualdad de oportunidades para todos en aplicación de su máxima “no dejar a nadie atrás”¹¹³. Tal es así, que identifica como una prioridad para este mercado garantizar la igualdad de condiciones en el desarrollo de este, prioridad que deberá, por lo tanto, estar presente en la totalidad de iniciativas que se planteen desde las instituciones europeas en la EETCS¹¹⁴.

¹¹³ Vid. Apartado II titulado “Impulsar la competitividad más allá de 2030” de la Comunicación de la Comisión “Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030”.

¹¹⁴ Vid. Apartado I titulado “Un mercado único que funcione” de la Comunicación de la Comisión “Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030”.

En aplicación de lo expuesto, el impulso de esta competitividad desde las instituciones europeas en el sector del transporte europeo debe ser universal e impactar en la totalidad de este sector con base en el mentado principio de igualdad y de equidad, por lo que, en consecuencia, debe incluir obligatoriamente entre sus iniciativas de progreso a todos los medios de transporte. En caso contrario, este transporte europeo, desde una perspectiva genérica, no gozaría de una competitividad plena, lo que podría derivar en lagunas de progreso, de eficiencia, de calidad y de sostenibilidad, con los perjuicios que ello supondría dentro y fuera del mercado único europeo.

Las propuestas de eliminación de las barreras propiciadas por la desigualdad real y formal mencionada chocan, precisamente, con las iniciativas por las que se pretenden eliminar del mercado los vuelos que puedan ser sustituidos por el transporte de ferrocarril de alta velocidad en estos trayectos realizables en dos horas y media basándose, entre otras alegaciones, en el fomento de la sostenibilidad¹¹⁵.

Hechos como el expuesto y que serán objeto de análisis *infra*, pueden implicar vulneraciones de los principios más elementales del derecho de la competencia europeo analizados anteriormente, así como afectar a la universalidad de la competitividad en todos los ámbitos del sector del transporte, como uno de los pilares de la estrategia para un transporte europeo competitivo y sostenible. Igualmente, estas medidas son contrarias a las líneas pretendidas según los mandatos reflejados en el Reglamento (UE) n° 2021/690¹¹⁶, así como en sus objetivos específicos de progreso concretados en el artículo 1.2 de dicho Reglamento.

Por ello, el impulso de la competitividad que se desea aplicar al sector del transporte europeo, en todo caso, debe compaginarse con el respeto a las reglas y a los principios fundacionales de la UE respecto del derecho de la competencia dentro de dicho mercado único y a las líneas establecidas en el Reglamento (UE) n° 2021/690. Solo garantizando el cumplimiento de esta normativa se puede aspirar a un mercado que garantice los principios de libertad de empresa y de libre competencia, basados en el principio de igualdad en la promoción y el desarrollo universal de los distintos medios de transporte, así como la lealtad competencial. Mediante el respeto y el acatamiento de

¹¹⁵ En el caso de España, todavía no se ha materializado esta medida de prohibición de vuelos que recorran menos de 500 kilómetros; sin embargo, se planea su adopción al incluir en el Plan de Acción de la Agenda del Cambio Climático la prohibición de vuelos en los que exista una alternativa ferroviaria de menos de dos horas y media de duración. Información disponible en el siguiente enlace <https://noticiasconsumo.com/economia/vuelos-nacionales-gobierno/11841/>. Última visita el 1 de marzo de 2024.

Vid. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (Coord.), (2021), *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia.

¹¹⁶ Recordemos que la EETCS aspira a ser universal en la totalidad del mismo, para así evitar las lagunas que puedan menoscabar la efectividad de la Estrategia planteada, como se analizará detalladamente *infra* al analizar las resoluciones dictadas al efecto por las instituciones europeas.

estos principios propios de la normativa de competencia europea, se garantiza a su vez la solvencia y la solidez de la competitividad proyectada por el Reglamento (UE) n° 2021/690 y, al mismo tiempo, el progreso en sostenibilidad en este sector.

En este punto, la competitividad ansiada se extiende de forma concreta y particularizada sobre cada uno de estos medios para garantizar así que la proyección europea del transporte competitivo sea global, sin que sea admisible desde el prisma regulatorio de la competencia, que las medidas que impulsen un determinado medio de transporte se olviden de dar el mismo impulso al resto de medios de transporte existentes. En este sentido, veremos *infra* como a través de diferentes subvenciones de carácter público se promueve que los consumidores y usuarios del transporte opten por un determinado medio de transporte, el transporte de ferrocarril sea o no de alta velocidad, frente a los restantes, justificando esta medida dentro de las iniciativas de fomento de la sostenibilidad medioambiental europea. Estas decisiones entran de lleno en el marco competencial del derecho de la competencia europeo, el cual de forma genérica prohíbe las subvenciones públicas en su artículo 107.1 del TFUE, ya que las mismas pueden distorsionar el normal y natural desarrollo del mercado único europeo.

Tampoco debe ser admisible que el fomento de un medio de transporte se realice a costa de suprimir, reducir o marginar a los otros medios ya que, en ese caso, se infringiría el derecho de la competencia europeo, de forma concreta, el principio de libertad de empresa y de libre competencia conforme al principio de igualdad en su faceta de prohibición de discriminación injustificada. El propio Reglamento (UE) n° 2021/690 recoge en su artículo 3.1.a, como uno de sus objetivos generales, mejorar el funcionamiento del mercado único europeo, con su incidencia en la protección de los consumidores y usuarios a través de la garantía de cumplir con la normativa europea y, para el caso que nos ocupa, facilitar el acceso a este mercado interior europeo.

En efecto, una de las premisas establecidas por el derecho de la competencia europeo es garantizar el acceso al mercado liberalizado por las empresas, favoreciendo el juego de la oferta y la demanda con la inclusión de diferentes competidores. En este sentido, y sin perjuicio de la problemática particular en materia de liberalización que adolece cada medio de transporte, actuaciones como el estrechamiento de márgenes por la empresa que ostenta una posición dominante en el mercado o actuaciones que impliquen esas restricciones de acceso, vulneran los principios de libertad de empresa y de libre competencia en plena igualdad, especialmente, en el marco del artículo 102 del TFUE regulador del abuso de posición dominante¹¹⁷.

¹¹⁷ Según la STJUE, de 14 de octubre de 2010, Asunto C-280/08 P, Deutsche Telekom AG, ECLI:UE:C:2010:603: “El criterio, que se ajusta al principio de seguridad jurídica, consiste en examinar si las prácticas tarifarias aplicadas por la empresa dominante pueden provocar la expulsión del mercado (o impedir el acceso) a un operador económico igual de eficiente que ella basándose únicamente en los costes y en las tarifas de ésta”. En FERNÁNDEZ TORRES, I. (2012), “Regulación sectorial y Derecho

Por ello, las medidas que restringen, suprimen o limitan el acceso o la permanencia de determinadas empresas para ofrecer el servicio de movilidad chocan con los objetivos generales del mercado único europeo deseado para el corto, el medio y el largo plazo, el cual debe garantizar el correcto e imprescindible acceso al mercado del transporte por diferentes competidores.

Además, esta situación se agrava cuando se da la circunstancia de que no se ofrezcan las obligadas alternativas que garanticen la subsistencia del medio de transporte afectado por las restricciones propuestas, teniendo en cuenta los negativos efectos que esta restricción sin alternativas pueda producir en el marco de la sostenibilidad económica y social de dicho medio de transporte.

Por ello, todos los medios de transporte deben ser contemplados en igualdad de oportunidades en la normativa, y en las políticas y acciones vigentes y previstas para el sector del transporte europeo, sin dejar a ninguno de estos medios aislado de la participación en la mejora de las aptitudes y las cualidades que invistan al sector del transporte europeo de la deseada competitividad.

En el presente trabajo, dada la importancia de garantizar que estas medidas de competitividad, directamente vinculadas con las nuevas resoluciones en materia de derecho de la competencia, sean compatibles con los principios fundacionales de la UE en este marco normativo, las cuales se concretarán y se desarrollarán *infra* al analizar las medidas propuestas en la EETCS.

La necesidad de una competitividad aplicada a la universalidad del sector estratégico del transporte se refleja en el artículo 8.4.f del Reglamento (UE) nº 2021/690, el cual regula las acciones subvencionables previstas en este programa de progreso del mercado único europeo, y entre las que se requiere “*apoyar la competitividad y sostenibilidad de las empresas y sectores completos de la economía (...)*”; es decir, ese fomento de la competitividad y sostenibilidad debe recaer en la totalidad y universalidad del sector afectado, en este caso en el sector del transporte, como no puede ser de otra manera si verdaderamente se desea construir un transporte europeo competitivo y sostenible.

Además, para dotar de la competitividad propuesta al transporte europeo, a través del mencionado reto de reconversión de este sector, es imprescindible respetar las bases reguladoras del derecho de la competencia como se ha expuesto, debiendo conjugarse en esta reconversión el progreso y la innovación con la necesaria aplicación de la sostenibilidad medioambiental, económica y social en dicho sector.

de la competencia: compresión de márgenes en el mercado de telecomunicaciones (STJUE 14 de octubre 2010, Deutsche Telekom)” en *Documentos de trabajo del Departamento de Derecho Mercantil*, 2011/41, Universidad Complutense de Madrid, p. 10.

La finalidad de la normativa europea dictada hasta el momento y la propuesta actualmente por las instituciones europeas se dirige a dar esa solución conjunta a los retos de competitividad en el sector del transporte, garantizando al mismo tiempo la implantación de un transporte sostenible, objetivo que podemos calificar como mínimo de disruptivo y ambicioso. De hecho, así se refleja en la Comunicación de la Comisión “Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030”, al señalar, entre otras iniciativas, que el crecimiento del mercado único europeo se sustentará en la competitividad sostenible. Esta competitividad sostenible se basa en “*el crecimiento de la productividad, la sostenibilidad medioambiental, la estabilidad macroeconómica y la equidad*”¹¹⁸.

A estas dificultades, deben añadirse las circunstancias sobrevenidas que pueden incidir de forma directa en la consecución de los objetivos marcados. Situaciones como la pandemia ocasionada por el Covid19 o la guerra desencadenada en el territorio ucraniano, así como el aumento de la tensión bélica en diferentes territorios *ad extra* de la UE, han hecho necesario que las instituciones europeas diseñen un plan de contingencia tanto para el propio mercado único europeo como, de forma concreta, para el sector del transporte. Estos planes de contingencia se concretan en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones y titulado “*Plan de contingencia para el transporte*” de 23 de mayo de 2022 (en adelante Plan de contingencia para el transporte). Por su parte, el plan de protección y resiliencia deseado para el mercado único europeo se encuentra en fase de aprobación definitiva, al haberse aprobado de forma provisional por el Consejo y el Parlamento el Instrumento de Emergencia del Mercado Único el 1 de febrero de 2024.

Uno de los supuestos que ejemplifican la necesidad de crear esta serie de planes de contingencia en el sector del transporte se reflejó con la cancelación de gran parte de los vuelos a nivel mundial durante la pandemia producida por el virus Covid19, viendo como los derechos de los pasajeros se ponían en tela de juicio a la hora de realizar las debidas devoluciones de los importes abonados por estos vuelos no realizados. La oportuna intervención de las autoridades públicas favoreció la protección de estos derechos de consumo obligando a las compañías aéreas a ofrecer a los consumidores afectados, o bien la devolución del importe abonado o bien la recepción de un bono equivalente¹¹⁹.

¹¹⁸ Vid. Apartado II titulado “*Impulsar la competitividad más allá de 2030*” de la Comunicación de la Comisión “Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030”.

¹¹⁹ Para más información acerca de esta intervención se recomienda visitar el enlace https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/air-travel_es Última visita el 24 de abril de 2024.

Es esencial hacer alusión a los principios sobre los que se erige este Plan de contingencia para el transporte, concretados en la proporcionalidad, no discriminación, coordinación, transparencia, comunicación y diálogo, coherencia con las políticas de la UE y el principio de integridad del sistema de transporte¹²⁰. De forma concreta, deben resaltarse, atendiendo a los objetivos de este trabajo mencionados *supra*, los principios de proporcionalidad, no discriminación, coherencia de las políticas de la UE y el principio de integridad.

En relación con el principio de proporcionalidad, las posibles medidas que se instauren restringiendo el transporte o la movilidad de personas y/o de mercancías deben considerarse como una última opción ante circunstancias disruptivas y, en el caso en que deban adoptarse, estas deberán someterse a regímenes de supervisión y ser probadas, justificadas y proporcionadas a los fines a los que deban servir. Además, su establecimiento debe tener un carácter temporal y ser eliminadas a la mayor brevedad posible.

La aplicación de este principio de proporcionalidad a la EETCS es esencial, especialmente, para evitar restricciones impuestas a determinados medios de transporte que no respondan a fines concretos y lícitos y su establecimiento esté probado, justificado y sea temporal. Por ello, las medidas que implican la restricción en el empleo del transporte aéreo atendiendo a la distancia que se desea recorrer, no puede tener cabida como se justificará *infra* ante la debida aplicación de este principio de proporcionalidad, especialmente, porque la adopción de esta medida que acarrea graves consecuencias en el mercado único europeo y en la normativa de competencia, no puede entenderse proporcionada al deseo de implantar la sostenibilidad medioambiental de la movilidad.

Íntimamente vinculado con este principio de proporcionalidad se encuentra el principio de no discriminación, entendido desde la visión de la aplicación del principio de igualdad real expuesto *supra*. En efecto, este Plan de contingencia para el transporte prohíbe de forma expresa la adopción de medidas que conlleven un efecto de discriminación entre medios de transporte; por ello, esta prohibición de discriminación consolida aún más su aplicación en el sector del transporte, debiendo garantizarse por las instituciones europeas que las medidas que se adopten no conlleven la discriminación vetada en este Plan de contingencia.

De lo expuesto resulta, que no se ha llevado a cabo en la práctica el cumplimiento de otro de los principios rectores del aludido Plan de contingencia para el transporte, como es el principio de coherencia con las políticas de la UE, al chocar frontalmente la aplicación de estos principios recogidos en el citado Plan de

¹²⁰ Vid. Apartado 3.1 titulado “Principios de contingencia del transporte” del Plan de contingencia para el transporte.

contingencia con las diferentes iniciativas nacionales por las que se prohíbe el empleo del medio de transporte aéreo en determinadas distancias de movilidad, hecho que implica el incumplimiento de este principio de coherencia.

Por último, debe garantizarse por este Plan de contingencia para el transporte el principio de integridad del sistema de transporte, estableciendo las debidas sinergias entre las diferentes modalidades de transporte, de tal suerte que entre ellas puedan dar solución a los problemas inherentes a su especialidad. En este sentido, por lo tanto, las medidas a adoptar no deben reducirse al veto, prohibición o restricción de un medio de transporte, sino que de una aplicación conjunta de estos principios, los diferentes modos de transporte deben constituir una unidad de movilidad europea supliendo las deficiencias particulares con fortalezas de conjunto. De esta manera, se garantiza un sistema resiliente, que se sobreponga a las situaciones imprevistas y disruptivas y que, a su vez, sea competitivo y sostenible. Tal es así, que una de las propuestas firmes deseadas desde el inicio de la planificación de la EETCS es crear un EUET, el cual se analizará *infra*.

Por ello, este Plan de contingencia para el transporte que afronta las diferentes problemáticas que pueden afectar al mismo y los principios que en estas situaciones deben ser aplicados, se tiene en cuenta a la hora de elaborar la Agenda estratégica de la UE presente 2019-2024, así como la futura Agenda estratégica aplicable al periodo 2024-2029¹²¹. Efectivamente, el sector del transporte y sus diferentes contingencias deben ser abordados a la hora de diseñar la planificación estratégica normativa y política de la UE a corto, medio y largo plazo, según se ha expuesto *supra*, para poder alcanzar el gran reto de la competitividad y la sostenibilidad en el transporte europeo.

2. Apuntes de la competitividad en el transporte en las Regiones Ultraperiféricas

No podemos finalizar el fomento de la competitividad en el mercado europeo y en el sector del transporte previsto en este Reglamento (UE) n° 2021/690, sin resaltar la mención realizada a favor de proyectar esta competitividad en las Regiones Ultraperiféricas europeas en su considerando 63, con remisión a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones titulada “*Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea*”, de 20 de octubre de 2017 (en adelante Comunicación de la Comisión de 20 de octubre de 2017).

¹²¹ Vid. <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/strategic-agenda-2024-2029/> Última visita el 5 de agosto de 2024.

De forma especial, debe aludirse a la problemática en materia de competitividad y sostenibilidad en el transporte afectado en las RUP. Estas regiones basan gran parte de su desarrollo y competitividad en el transporte, atendiendo a su lejanía geográfica respecto del territorio continental europeo y a la insularidad. En consecuencia, la elaboración de planes apropiados para estas regiones se torna en vital si se desea implantar un transporte europeo competitivo y sostenible de impacto íntegro y total.

A todo ello, debe añadirse la especial dependencia que estas RUP tienen respecto del ámbito del turismo, en el que el transporte constituye una pieza fundamental¹²². Por todo ello, la implantación de un transporte competitivo y sostenible en estas localizaciones es esencial no solo desde la perspectiva climática, sino también desde el marco del desarrollo económico y social.

Atendiendo a la gran dependencia de estas RUP respecto del transporte, la problemática energética tiene esencial incidencia en el transporte en estos territorios; por ello, en la Comunicación de la Comisión de 20 de octubre de 2017 se califican como candidatas ideales para probar nuevos sistemas energéticos sostenibles¹²³, sobre todo, para reducir su dependencia respecto de las fuentes energéticas empleadas para dar el pertinente servicio de movilidad.

Igualmente, las infraestructuras de transporte en estas regiones deberán reconvertirse al unísono de las propias del territorio continental europeo, sobre todo, para garantizar la cohesión social de estos territorios y su conectividad¹²⁴, atendiendo a la problemática en materia de accesibilidad que puede darse en estas RUP¹²⁵. Estas infraestructuras esenciales de transporte en las RUP se analizarán con detalle al examinar la resolución “Mecanismo Conectar Europa” dictada al efecto de regular y establecer las líneas de actuación en materia de infraestructuras del transporte europeo.

Igualmente, en estas RUP debe fomentarse la transición ecológica y la eficiencia energética con medidas *ad hoc* en estos territorios, bien sean a través de ayudas públicas, de exenciones o de extensión de plazos de aplicación de nuevas medidas. No obstante, se evidenciará *infra* como las RUP no se han visto acogidas en las ayudas

¹²² El turismo supone para las Islas Canarias el 35% del PIB, algo más del 40% de su empleo, el 9,2% del gasto público total de la región y el 35% de los ingresos fiscales, según la Ficha de la RUP Islas Canarias, Estudio sobre el impacto de la pandemia del Covid-19 en las RUP, disponible en el siguiente enlace https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/covid19_or_canary_islands_es.pdf Última visita el 24 de abril de 2024.

¹²³ Vid. Apartado titulado “Energía” de la Comunicación de la Comisión, de 20 de octubre de 2017.

¹²⁴ Vid. Apartado titulado “Transporte” del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, sobre la aplicación de la Comunicación de la Comisión relativa a una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, de 23 de marzo de 2020.

¹²⁵ Vid. Apartado titulado “Transporte” de la Comunicación de la Comisión de 20 de octubre de 2017.

estatales españolas que conceden la prestación del servicio público obligatorio ferroviario y de carretera con un carácter gratuito, dentro del marco de la prestación de los servicios de movilidad detallados en su normativa reguladora, la cual se fundamenta precisamente en el elevado coste que supone para los consumidores la problemática energética.

Sin perjuicio de esta casuística, la normativa reguladora de la competencia europea se ha modificado recientemente mediante el Reglamento (UE) nº 2023/1315 mencionado *supra* y regulador del Reglamento General de exención por categorías, a los efectos de facilitar, entre otras acciones, esa transición particular en los casos de las RUP hacia un transporte competitivo y sostenible basado, en parte, en la imprescindible transición ecológica, energética y digital de este sector.

Esta Comunicación de la Comisión de 20 de octubre de 2017 ha sentado las bases sobre las que, con posterioridad, se ha dictado la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada “*Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE*”, de 3 de mayo de 2022 (en adelante Comunicación de la Comisión 3 de mayo de 2022). En virtud de esta Comunicación se incide, entre otras áreas, en la importancia que el transporte tiene en el cumplimiento de los ODS, así como la necesidad de encontrar soluciones a la “*pobreza en materia de movilidad*”¹²⁶ ante la subida de precios, especialmente, agravada por la problemática energética. Además, esta “*pobreza en materia de movilidad*” se encuentra íntimamente relacionada con la necesidad de garantía que la Comisión impone a los Estados miembros de la accesibilidad al transporte por los ciudadanos europeos¹²⁷, debiendo adoptar las medidas pertinentes al respecto, especialmente, atendiendo a la problemática particular de las RUP.

En conclusión, y como se ha reiterado, a este reto de gran calado técnico y jurídico, para asegurar la compatibilidad de las medidas de competitividad y de competencia, se le añade el objetivo concreto de implantar obligatoriamente las medidas de sostenibilidad para alcanzar la competitividad sostenible, especialmente, en materia de sostenibilidad medioambiental.

Por ello, procede realizar a continuación el análisis y la comparativa de las políticas en materia de competitividad y de sostenibilidad para el sector del transporte europeo dentro de la EETCS creada a tal efecto, al que acompañará la visión sobre la protección de la seguridad jurídica dentro del marco de esta Estrategia.

¹²⁶ Vid. Apartado titulado “*Acción por el clima*” de la Comunicación de la Comisión 3 de mayo de 2022.

¹²⁷ Vid. Apartado “*Acceso a una vivienda adecuada, agua e internet, así como a un transporte y una energía asequibles*” de la Comunicación de la Comisión 3 de mayo de 2022.

II. LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES Y EUROPEAS DE SOSTENIBILIDAD EN EL TRANSPORTE

1. Reseña histórica de las políticas de sostenibilidad en el transporte

Tal y como se ha afirmado a lo largo de los apartados anteriores, una de las premisas clave para el futuro del sistema de transporte y movilidad es el fomento de la sostenibilidad y, de forma particular, la competitividad sostenible. No se debe comenzar a investigar esta línea de actuación sin antes plantear la pregunta de rigor: ¿qué es la sostenibilidad? Para responder a esta pregunta, así como para analizar la implantación de la misma en el sector de transporte y de la movilidad, se debe realizar un estudio cronológico y a la vez sistemático del papel que la pretendida sostenibilidad ha tenido, tiene y tendrá en las diferentes perspectivas internacional y europea. Mediante este breve recorrido histórico, se podrá dar luz al origen de la problemática actual que adolece este sector, especialmente, en materia de sostenibilidad y las líneas de actuación propuestas al respecto.

1.1. De la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1972-1994): la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Para poder contextualizar el impacto de la sostenibilidad en este trabajo es esencial hacer referencia a los diferentes hitos históricos que han dado lugar a la meta de sostenibilidad medioambiental, concretamente, en el sector del transporte. Este estudio previo se realizará con el fin de obtener los datos, los motivos y las causas originarios que motivarán la adopción de las estrategias que se analizarán en el estudio sistemático y cronológico en relación con el sector del transporte.

Para ello, se debe hacer referencia en primer lugar a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano¹²⁸ (en adelante CNUMH), la cual se celebró en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. Esta Conferencia supuso un antes y un después desde la perspectiva de las políticas y las actuaciones internacionales en la implementación de la sostenibilidad a nivel general, surgiendo la necesidad de introducir en las futuras regulaciones un enfoque dirigido hacia la aplicación de la sostenibilidad en la sociedad a través de las mismas.

¹²⁸ Informe de la Conferencia disponible en el siguiente enlace <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement> Última visita el 31 de enero de 2023.

En la CNUMH se crea el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante PNUMA) y también se aprueba la Declaración de Estocolmo y el Plan de Acción de Estocolmo para el Medio Humano (en adelante Plan de Acción de Estocolmo). Los principios contenidos en la Declaración mencionada ascienden a 26 y suponen el origen de las diferentes metas de sostenibilidad que se estudiarán a lo largo de este trabajo.

Se deben destacar los principios nucleares de esa Declaración de Estocolmo que incidirán directamente en el sector del transporte, no solo a nivel europeo, sino también internacional. En primer lugar, se debe traer a colación el principio 19, en el que se pone de manifiesto que para lograr la protección del medio ambiente es esencial la educación de la población, incidiendo en la perspectiva de los más jóvenes. Se impone resaltar esta idea como uno de los pilares sobre los que se debe construir la base para impulsar la sostenibilidad en el sector del transporte, así como en cualquier otro sector, ya que la educación implica progresar en el ámbito del conocimiento y la asunción de premisas lógicas derivadas de la causa-efecto, por lo que, el conocimiento y el aprendizaje supone una de las herramientas esenciales para lograr el progreso en los diversos sectores en unión a la sostenibilidad.

En este sentido, puede llegarse a una conclusión clara: para hacer efectiva la sostenibilidad en el sector del transporte será imprescindible la participación ciudadana desde una perspectiva activa, siendo el conocimiento veraz y certero una herramienta esencial para fomentar esta participación.

La inclusión de este principio en la Declaración de Estocolmo supuso que en posteriores políticas, decisiones o acuerdos se mantenga la presencia del mismo, haciendo alusión a su carácter de imprescindible. Esta esencialidad del conocimiento y la educación medioambiental estará presente en las resoluciones europeas que se analizarán *infra*, conformadoras de la EETCS.

Igualmente, la ciencia y la tecnología son una herramienta clave para lograr esa protección medioambiental y de recursos a través de las diferentes iniciativas, como así consta en el principio 18 de la Declaración de Estocolmo. De hecho, el gran avance que se está experimentando actualmente en materia de sostenibilidad es gracias a las inversiones y al esfuerzo innovador que desde múltiples áreas se están realizando, por ejemplo, en la búsqueda de nuevas fuentes energéticas. Por ello, las nuevas tecnologías y la innovación deben estar en todo caso presentes en las resoluciones que componen la estrategia para un transporte europeo competitivo y sostenible.

Por su parte, el principio 21 de la Declaración sigue manteniendo el derecho a la autonomía de los diferentes países a explotar sus propios recursos, como no puede ser de otra manera, pero introduciendo la barrera que se podría conceptualizar como

“jurisdicción territorial medioambiental”, por la que esa explotación de recursos nacionales no puede conllevar a contaminar a otros países o a diferentes jurisdicciones.

Otro de los principios erigidos a través de esta Declaración es el enumerado como 22, el cual promueve la cooperación entre Estados internacionales. Claramente, la sostenibilidad efectiva requiere de la participación y colaboración de los diferentes Estados, diseñando de forma coherente las políticas, la normativa y las iniciativas dirigidas a alcanzar este difícil reto. Debe tenerse en cuenta, que la posible existencia de actuaciones unilaterales que se aparten de estos retos en materia de sostenibilidad y progreso, pueden conllevar unos efectos devastadores que produzcan el fracaso de los esfuerzos que otros Estados lleven a cabo en este ámbito, por ello, la cooperación y la colaboración en la consecución de estos retos es imprescindible.

Esta necesidad de coordinación y cooperación se ha reflejado a lo largo de este trabajo desde la perspectiva europea, resultando y evidenciando como determinados principios y líneas de actuación acordadas en materia de competitividad y de sostenibilidad se ven incumplidas por iniciativas particulares y concretas que pueden implicar el retraso o incluso el fracaso en la consecución de estos ambiciosos retos en el sector del transporte.

Todos los principios que se han mencionado en esta Declaración de Estocolmo tendrán una incidencia directa en la regulación europea, ya que suponen la base sobre la que se asientan parte de las iniciativas europeas sobre la competitividad, la sostenibilidad, la digitalización y la resiliencia en el sector del transporte y que, actualmente, continúan siendo los cimientos que se repetirán y que se tendrán en cuenta en las sucesivas resoluciones que se dicten tanto a nivel internacional, como europeo o nacional.

Por otro lado, el Plan de Acción de Estocolmo refleja la real preocupación que ya entonces, hace 50 años, suponía para el medio ambiente el sector del transporte. Principalmente, se deben destacar tres ideas principales que debían llevarse a cabo para dar solución a esta problemática. La necesaria planificación y organización de sistemas y servicios de transporte colectivo que favorezca al desarrollo medioambiental, la reducción de ruido en el transporte manteniendo un bajo coste y, por último, la fijación de impuestos y gravámenes que favorezcan la reorientación del sector del transporte hacia la protección del medio ambiente. Las tres ideas mencionadas se reflejan a lo largo de la EETCS como se analizará en el estudio pormenorizado de las resoluciones que la integran.

Lo expuesto hasta ahora va a resultar crucial a la hora de interpretar las recientes políticas de la UE e internacionales que verán como el espíritu de esta originaria Conferencia se verá reflejada en cada una de las medidas a adoptar.

Los principios aludidos y creados a partir de la CNUMH de 1972 deben calificarse de novedosos y transgresores en la época en la que fueron dictados, ya que supusieron un antes y un después en la conceptualización y la aplicación de la sostenibilidad en los sectores estratégicos de los diferentes Estados firmantes, incluyendo el sector del transporte.

Estos pronunciamientos disruptivos de la época provocaron la necesaria creación de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, pero no es hasta octubre de 1984 cuando se celebra la primera reunión de esta Comisión, y no se elabora el Informe de esta Comisión titulado “*Nuestro futuro común*” hasta abril de 1987. Este Informe también es conocido como Informe Brundtland, debido a que la Presidenta de la Comisión era la Primera Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland. Es en este Informe Brundtland donde se acuña por primera vez el término “desarrollo sostenible” siendo definido como el desarrollo basado en “*satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*”.

Este concepto de desarrollo sostenible supone la raíz de la sostenibilidad pretendida en el sector del transporte, si bien en la anteriormente mencionada CNUMH se identificaba al transporte como productor en parte de la contaminación que se venía sufriendo desde entonces, solo a partir de este Informe de 1987 se puede hablar de iniciativas dirigidas al reto “sostenible”. Es de radical importancia identificar este momento histórico, así como la mencionada CNUMH ya que es el punto de inflexión donde, por fin, se resalta y se le da la importancia y el enfoque que se merece la necesidad de adoptar medidas y estrategias para la conservación y la protección del medio ambiente desde la perspectiva internacional, incluyendo la perspectiva europea, e identificando al sector del transporte como una de las verdaderas causas de esta problemática.

En el mencionado Informe Brundtland se analiza la unidad que vincula las crisis del medio ambiente, de desarrollo y de energía, debiendo ser identificadas estas crisis como un todo unido e interdependiente. En este aspecto, se realiza una propuesta concreta en materia de transporte sugiriendo la necesidad de crear una nueva concepción del sistema, e igualmente, organizar las redes de transporte para fomentar la eficiencia energética, identificando el creciente transporte urbano como una de las causas de la problemática medioambiental devengada. Todo ello, según este Informe, debe ir acompañado de la creación de la correspondiente normativa *ad hoc* que permita la transición propuesta. Esta nueva visión del transporte tiene como objetivo también fomentar un desarrollo duradero que permanezca y produzca los correspondientes efectos, así como que se promueva la cooperación internacional derivada de la gran interdependencia de los sectores ecológicos y económicos.

Este Informe refleja certeramente la interconexión que existe entre las crisis medioambiental, de desarrollo y energética, vigente entonces y ahora. En efecto, y sin perjuicio de las particularidades que adolecen cada una de estas crisis mencionadas, ciertamente, la problemática medioambiental generada por el sector del transporte encuentra una de sus causas originarias en el empleo de combustibles fósiles y otras fuentes energéticas que producen la emisión de GEI al medio ambiente. Asimismo, y como se analizará detenidamente en la regulación específica en materia energética en el sector del transporte, la cuestión energética es vital a los efectos de alcanzar la meta de competitividad y de sostenibilidad en el sector de transporte y se ejemplifica en cómo las situaciones disruptivas pandémicas o bélicas han incidido en este sector y en la regulación europea dictada al efecto.

Igualmente, la falta de un adecuado desarrollo afecta de forma directa al sector del transporte, de ahí, que los incentivos y la promoción de la innovación y las nuevas tecnologías se identifiquen como una de las herramientas clave para alcanzar los objetivos propuestos en la EETCS.

Es obligado destacar que en el momento de la realización del Informe Brundtland la razón de ser de disminuir el consumo de combustibles fósiles y derivados no tiene como finalidad evitar la contaminación, sino garantizar la suficiencia de los suministros, es decir, mantener y guardar la proporcionalidad entre recursos y consumo. Esto se manifiesta en el precitado Informe Brundtland¹²⁹, el cual expone:

“En lo que respecta a los recursos no renovables, como los combustibles fósiles y los minerales, su uso reduce las existencias disponibles para las futuras generaciones, pero ello no significa que esos recursos no se deberían utilizar. En general, la tasa de deterioro debería tener en cuenta el carácter crítico, de esos recursos, la disponibilidad de tecnologías para disminuir el deterioro y la probabilidad de hallar sucedáneos. De ahí que la tierra no se debería deteriorar a tal punto que no se pudiera recuperar razonablemente. En cuanto a los minerales y los combustibles fósiles, la tasa de agotamiento, el énfasis en el reciclaje y la economía del uso deberían graduarse de manera que se asegure que un recurso de ese tipo no se agote antes de hallarle un sucedáneo aceptable. El desarrollo duradero requiere que la tasa de agotamiento de los recursos no renovables excluya el menor número posible de opciones futuras”.

Tras lo expuesto, resalta que no se debe identificar exclusivamente la sostenibilidad con el concepto y los efectos que engloba la contaminación, la sostenibilidad va más allá al referirse a la utilización racional de los recursos presentes para no comprometer su disponibilidad por las generaciones futuras. Por ello, en el Informe Brundtland no se unen ambos conceptos, sostenibilidad y contaminación, en el

¹²⁹ Vid. Informe Brundtland p. 65 punto 12.

uso de energías fósiles, sino que se interrelaciona la sostenibilidad con el agotamiento y la falta de suministro de estos.

En este sentido, debe resaltarse que en este Informe no se planifica una estrategia de protección medioambiental, de hecho, no parte de la reducción o la eliminación de los combustibles fósiles o contaminantes para ser sustituidos por homólogos cero emisiones, sino que el centro de su discurso radica en la necesidad de garantizar la suficiencia del abastecimiento energético para que sea posible el desarrollo y su empleo por futuras generaciones.

De esta línea de actuación surge el planteamiento trasladable a las políticas actuales, en el que se puede cuestionar si el impulso de las políticas energéticas y cero emisiones se debe a una necesidad de protección climática o medioambiental o si su razón de ser radica en la dependencia energética, especialmente en la UE, que se traduce en estratégica. Dada la importancia que la resolución de esta cuestión tiene en el ámbito que nos ocupa, este planteamiento se analizará con mayor extensión al examinar el plan REPowerEU.

Con posterioridad a la elaboración de este Informe Brundtland, tiene lugar uno de los grandes hitos relacionados con la sostenibilidad y su incidencia en el sector del transporte, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (en adelante CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992 y denominada la “Cumbre para la Tierra”, conmemorando el vigésimo aniversario de la CNUMH de 1972.

En esta CNUMAD se reconoce por primera vez el desarrollo sostenible como un derecho y en la conocida como “Declaración de Río” derivada de esta Conferencia, se contienen 27 principios que posibilitarán la acción conjunta de todos los países para alcanzar el fin común de la sostenibilidad.

Asimismo, en la CNUMAD también se aprueba el “Plan 21 o Programa 21” en el que se establecen pautas de recomendación para conseguir instaurar ese desarrollo sostenible y, de este Plan 21, se deduce la necesaria sinergia de diferentes factores, operadores y elementos, así como la acción coordinada y transversal de todas las instituciones, internacionales, nacionales o locales para conseguirlo.

En el Plan 21 también se vuelve a incidir en la necesaria transformación del sector del transporte de lo que se deduce que, ya entonces, era considerado un factor esencial para la conservación del medio ambiente y el desarrollo. En particular, este Plan 21 mantiene lo ya señalado en la CNUMH y en el Informe Brundtland, proponiendo la fijación de “precios ambientales” y la imposición de impuestos que favorezcan que, en la toma de decisiones por los diferentes operadores, se tenga en cuenta el criterio de la sostenibilidad medioambiental.

Por otro lado, el Plan 21 resalta la necesidad de promover la transformación de las infraestructuras alcanzando su catalogación como infraestructuras ecológicas, así como el empleo de la tecnología en el sector energético, lo que produciría como consecuencia directa el transporte sostenible.

Efectivamente, en este “Plan 21” se menciona por primera vez el transporte sostenible uniendo esta calificación al ámbito energético. De ahí, la necesidad del estudio histórico que se está realizando en este trabajo ya que proporciona el origen del propósito de sostenibilidad en el sector del transporte. A través de este análisis se puede determinar que el sector del transporte y el concepto de sostenibilidad tienen un origen común en el ámbito de las Naciones Unidas desde 1972 hasta 1992, fecha en la que se culmina con la unión de estos dos conceptos, dando lugar al reto del transporte sostenible perseguido en la actualidad junto con el de la competitividad.

Dentro de este Plan 21, también se pretende esa adaptación del transporte a la sostenibilidad medioambiental a través de la necesaria elaboración de planes de transporte público urbano que fomente el uso de transporte no motorizado, proponiendo como medio alternativo las bicicletas y la creación de modalidades que reduzcan el uso del transporte. En este sentido, se debe realizar un necesario análisis contemporáneo, en el que las nuevas tecnologías aplicadas a la energía no contaminante y cero emisiones no tenían la presencia que se puede ver y analizar en tiempos actuales, de ahí que, directamente y en primer lugar, se opte en este Plan 21 por reducir el uso del transporte y no se plantee entonces como alternativa la opción de transporte cero emisiones, con las negativas consecuencias económicas que la paralización del transporte supone, sobre todo, teniendo en cuenta la interrelación afirmada en el Informe Brundtland sobre las crisis medioambientales, de desarrollo y energéticas.

No obstante, esta propuesta de reducción del uso del transporte ha tenido sus defensores y sus detractores hoy en día, como se expondrá posteriormente, tras los datos obtenidos en la reducción de la contaminación y las emisiones en la etapa de confinamiento derivada de la pandemia producida por el virus Covid19 y sus inherentes restricciones de movilidad.

Además de lo expuesto, este Plan 21 concreta otros aspectos esenciales en el sector del transporte para que el mismo sea más eficiente, menos contaminante y más seguro, involucrando para ello a las administraciones e instituciones públicas, promoviendo un diseño y una administración de los sistemas del tráfico que permita alcanzar la meta de un transporte con todas estas características pretendidas.

Derivada de la CNUMAD, se crea la Comisión de Desarrollo Sostenible en diciembre de 1992, la cual tiene como mandato el seguimiento de los objetivos y los retos a conseguir fijados en la mencionada CNUMAD de 1992. Posteriormente, esta

Comisión es sustituida por un Foro de Alto Nivel según se acuerda en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012, también conocida como Río+20, al conmemorar veinte años de la CNUMAD.

Tras dicha CNUMAD, se elabora el Informe de la misma que concluye la necesidad de implantar sistemas sostenibles de transporte y energía, ya que el transporte supone el 30% del consumo de la energía comercial y aproximadamente el 60% del consumo mundial total del petróleo líquido¹³⁰. Vuelve con esta conclusión a evidenciarse la problemática de abastecimiento de energía fósil como uno de los principales problemas existentes entonces, y ahora, problemática que propicia la necesidad de dictar normativa y resoluciones que pongan remedio a este escaso aprovisionamiento.

Igualmente, se fijan como objetivos promover y elaborar políticas o programas que limiten o controlen las emisiones perjudiciales favoreciendo el desarrollo del sector, lo que precisamente concuerda con las políticas actuales emitidas desde la UE sobre la reconversión del transporte. Se vuelve a incidir en el necesario establecimiento de un sistema de transportes eficiente, menos contaminante y más seguro, así como el empleo de tecnología e intercambio de información sobre medio ambiente y transporte. Otra de las cuestiones en las que se vuelve a incidir es en la planificación del transporte en los diferentes estratos, desde los diferentes países hasta el ámbito local a través del transporte urbano.

Derivado de esta Conferencia de Río de 1992 se aprobó el 9 de mayo de dicho año la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante CMNUCC) en Nueva York, la cual entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Esta CMNUCC es de vital importancia en materia de protección del medio ambiente y lucha contra el cambio climático, ya que fomentará la consecución y el seguimiento quinquenal de las diferentes medidas de lucha y de prevención que se realizarán por los Estados firmantes, e incidirá directamente en el sector del transporte como uno de los principales núcleos de origen de la problemática en materia de sostenibilidad y de protección del medio ambiente. Asimismo, esta CMNUCC supone el germen del que nacerá la Agenda 2030 y el Acuerdo de París de 2015, que se analizarán *infra*.

Dentro de las peculiaridades de la CMNUCC, debe resaltarse la precisa definición del “cambio climático” como “*un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos*”

¹³⁰ Vid. Informe de la CNUMAD p. 85, punto 7.48.

de tiempo comparables”¹³¹. La creación de este concepto preciso sobre el “cambio climático” será objeto de observancia y aplicación en la normativa internacional, europea y nacional, así como en la regulación de sus sectores más estratégicos, incluyendo el sector del transporte, de ahí, que este concepto haya constituido un hito en los ordenamientos jurídicos atendiendo a la trayectoria y a las orientaciones que la normativa ha seguido desde entonces.

Asimismo, es conveniente precisar que este concepto de “cambio climático” desde el punto de vista jurídico y de la jurisprudencia tiene la consideración de hecho jurídico¹³². En este punto procede traer a colación la definición dada por ALBADALEJO de lo que se debe entender por hecho jurídico:

“[T]odo acontecimiento o estado –en general todo suceso o falta del mismo (ya que también hay hechos negativos)- al que, por su sola realización o juntamente con otros, liga el derecho objetivo la producción de un efecto, que es efecto jurídico precisamente en cuanto dispuesto por ese derecho objetivo”¹³³.

Se debe incidir en que no es baladí la reafirmación de la categorización como hecho jurídico del cambio climático, ya que ha pasado de ser entendido como un simple fenómeno o acontecimiento cuyos efectos carecían de importancia para el ámbito jurídico, a convertirse en un supuesto de hecho que produce consecuencias en la vida jurídica.

La conceptualización del cambio climático expuesta permitió otorgarle a sus perjudiciales efectos medioambientales los efectos jurídicos vinculantes, entre ellos, los reflejados en el Reglamento (UE) nº 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»), (en adelante Ley Europea del Clima), así como otras disposiciones internacionales y europeas en las cuales, a partir de su conceptualización, la lucha contra el cambio climático pasó a formar parte de su listado de actuaciones necesarias.

Igualmente, en la CMNUCC resalta la parte de propuesta de disminución del empleo de combustibles fósiles, pero teniendo en cuenta la situación en la que, con esta

¹³¹ Vid. CMNUCC, p.3. Documento disponible en el siguiente enlace <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> Última visita el 31 de enero de 2023.

¹³² ALENZA GARCÍA, J.F. (2021), “Una ley para una nueva era: sobre la ley española de cambio climático y transición energética”, en *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica De Derecho Ambiental*, Núm. 38-39, disponible en el enlace [http:// https://academica-e.unavarra.es/handle/2454/42340](http://https://academica-e.unavarra.es/handle/2454/42340) Última visita el 8 de febrero de 2023.

¹³³ ALBADALEJO GARCÍA, M. (1955), “El Hecho Jurídico” en *Revista de la Facultad de Derecho III*, Núm. 7, p. 347.

reducción, se quedarían los países en desarrollo en los que una de sus principales fuentes de riqueza es precisamente la producción y la exportación de esa materia prima. Esta preocupación mostrada en 1994, también se encuentra presente en las políticas europeas como se estudiará *infra*, en particular, por su incidencia ante la gran problemática identificada como “fuga de la descarbonización”.

La falta de uniformidad económica entre los diferentes países hace que además de implantar medidas que fomenten el empleo de energía cero emisiones, también se vele por el progreso social, evitando las consecuencias para la población de países en desarrollo que supondría la absoluta paralización de la producción de combustibles fósiles. Por ello, las estrategias fijadas para hacer posible la plena integración de las energías cero emisiones deben ir acompañadas de políticas sociales para evitar que las poblaciones menos favorecidas vean empeorada su situación por estas políticas de descarbonización y de respeto medioambiental.

También y siguiendo la línea de las anteriores Conferencias de las Naciones Unidas, la CMNUCC instiga a los países destinatarios a la elaboración de planes dirigidos a mitigar el cambio climático y la emisión de gases efecto invernadero fuera del ámbito de aplicación del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, realizado el 16 de septiembre de 1987, el cual se deriva del Convenio de Viena para la protección de la Capa de Ozono de 22 de marzo de 1985.

Este Protocolo supuso un hito sin precedentes en el ámbito de la defensa medioambiental al haber sido firmado por todos los países del mundo, entrando en vigor el 1 de enero de 1989.

1.1.1. Reseña sobre el protocolo de Kioto

Continuando con el estudio de la CMNUCC, uno de los principales logros que surgió de la misma fue el Protocolo de Kioto aprobado el 11 de diciembre de 1997, que entró en vigor el 16 de febrero de 2005. Este acuerdo consta de dos periodos de actuación diferenciados, el primero para la etapa 2008-2012 y el segundo para el periodo 2013-2020. La UE se adscribió a este Protocolo como parte independiente de cada uno de los Estados miembros que la componen y, por lo tanto, es de directa aplicación al presente trabajo, ya que la labor fundamental perseguida por este Protocolo es la eliminación progresiva de los GEI los cuales, según el II Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, proceden en su mayoría de la quema de combustibles fósiles. Por lo tanto, este Protocolo sigue la misma línea de actuación que las políticas europeas de sostenibilidad en el transporte promoviendo la eliminación del uso de energías procedentes de

combustibles fósiles y su sustitución por energías renovables y cero contaminantes a los efectos de reducir las mencionadas emisiones.

La cuestión sobre la adscripción de diferentes países a este Protocolo no ha sido pacífica, ya que han sido muchos los Estados que han manifestado su voluntad de adscribirse a este Protocolo. No obstante, en la realidad, ha habido un gran baile de sillas sobre su voluntad de incorporarse al mismo, quedando reducidas sus actuaciones simplemente en esa voluntad ya que, posteriormente y por diversas circunstancias, no formaron parte vinculante en el mismo. Claro ejemplo es la postura de Estados Unidos, cuyo presidente Bill Clinton sí firmó el Acuerdo, pero el Congreso no lo ratificó hasta 2001 y, finalmente, en la época del Presidente G. Bush se decidió la no participación de este país del Protocolo aludiendo a la ineficiencia del mismo¹³⁴.

La separación de Estados Unidos de este Protocolo supuso la paralización de toda expectativa sobre su vigencia y aplicación ya que se necesitaba, según sus propias directrices internas reflejadas en el artículo 25.1, que la ratificación se realizara por 55 Partes que representaran la responsabilidad de al menos el 55 % de las emisiones globales. Esta circunstancia hizo que el posicionamiento de Rusia en este Protocolo se convirtiera en trascendental para lograr su eficacia práctica. Finalmente, Rusia sí ratificó su voluntad de formar parte de este Protocolo, pero previa financiación por la UE de su reconversión industrial y la modernización de sus instalaciones, fundamentalmente petroleras.

Por todo ello, se plasma como la adhesión y la supresión de la participación de las Partes en este Protocolo, aunque supone un posicionamiento esencial para lograr una reducción de los gases contaminantes y la lucha contra el cambio climático, se corresponde con las estrategias políticas y los intereses particulares de cada Parte, que priman sobre la pretendida sostenibilidad y protección medioambiental.

Ciertamente, la aprobación de este Protocolo de Kioto supone una política sin precedentes en materia de protección del medio ambiente, lucha contra el cambio climático e instauración de la sostenibilidad a nivel global. Esa visión de globalidad y universalidad de las políticas contenidas en el Protocolo es uno de los requisitos necesarios para que esas medidas y objetivos propuestos puedan tener una verdadera eficacia y eficiencia y que, como se evidenciará, se repiten y se plasman en las políticas europeas novedosas que se analizarán *infra*.

Concretamente, el Protocolo de Kioto propone retos muy ambiciosos entre los que se toman como referencia las emisiones de 1990, etapa en la que existió un gran avance en la industrialización, pero a un elevadísimo coste medioambiental. Dentro de

¹³⁴ URQUIZU CAVALLÉ, Á. (Dir.) (2013), *Políticas de protección ambiental en el siglo XXI: medidas tributarias, contaminación ambiental y empresa*, Barcelona, JM Bosch Editor, p. 449.

los objetivos acordados para la primera etapa fijada en el Protocolo destaca para la UE una reducción de GEI del 8% en relación con los emitidos en 1990, mientras que para Rusia se estableció un nivel 0% respecto a la misma época, lo que implica una recuperación de esos niveles como primer reto en el Protocolo¹³⁵.

En el primer periodo que abarca desde 2008 a 2012, se consiguieron los retos marcados con éxito, ya que se consiguió reducir hasta un 22,6% las emisiones en relación con el periodo marcado de referencia 1990-2005. Una parte de los expertos atribuye estos resultados al éxito de este Protocolo, mientras que otra parte se lo atribuye a diferentes situaciones, como la crisis económica global de 2008 y la “fuga de descarbonización” hacia países que no están adscritos a este Protocolo.

Por otro lado, el segundo periodo del Protocolo que abarcaba desde 2013 a 2020 no corrió la misma suerte que el primer periodo mencionado. A través de la enmienda de Doha se pudo prorrogar el Protocolo de Kioto desde 2013 hasta 2020, pero países como Rusia, Estados Unidos o China no ratificaron esta prórroga dejando sin valor ni efecto este compromiso de limitación de emisión de GEI.

En este segundo periodo se había marcado como reto para el año 2020 una reducción global del 18% de emisión de GEI volviendo a tomar como referencia la etapa de 1990. No obstante, a pesar de que este segundo periodo fue ineficaz al no obtener los apoyos necesarios y cualitativos, la UE por sí misma, dentro de sus propias líneas de actuación y de compromiso con el medio ambiente y con la finalidad de limitar la emisión de GEI para garantizar un desarrollo sostenible, se marcó un objetivo propio de reducir para el año 2020 al menos el 20% de las emisiones de GEI tomando como referencia las emitidas en 1990, reto que superó satisfactoriamente ya que se redujeron en un 23% las emisiones de GEI en el periodo 1990-2014¹³⁶; y sin que ello supusiese una paralización o detrimento económico para la UE, es más, la economía europea creció un 46% en ese mismo periodo¹³⁷.

Por lo tanto, y aunque de forma geográficamente parcial, el Protocolo de Kioto que se ha analizado contribuyó efectivamente a lograr una reducción considerable en la emisión de GEI que provenían en su gran mayoría de la quema de combustible fósil, con su evidente impacto en el sector del transporte.

¹³⁵ PUIGDUETA BARTOLOME, I. Y SANZ COBEÑA, A. (2017), “Doce años del Protocolo de Kioto” en página web de la Universidad Politécnica de Madrid, disponible en el siguiente enlace https://www.upm.es/?id=cdee4f93bf54a510VgnVCM10000009c7648a___&prefmt=articulo&fmt=detail Última visita el 31 de enero de 2023.

¹³⁶ Vid. Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente “Tendencias y proyecciones en Europa en 2015”. Información disponible en el siguiente enlace https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5868 Última visita el 17 de octubre de 2023.

¹³⁷ *Ibidem*.

Posteriormente, y a pesar de que el segundo periodo de aplicación de este Protocolo comprendía el lapso de 2013-2020, en la Cumbre de Naciones Unidas de Doha en 2011, las Partes de la CMNUCC acordaron someterse a un nuevo instrumento que se aprobaría en la Cumbre de París de 2015, de la que emanó el trascendental y actual Acuerdo de París de 2015 que sustituye al Protocolo de Kioto y que se analizará *infra*, atendiendo al impacto que su aplicación tiene en la regulación europea pasada, presente y futura y, especialmente, contemplada en el sector del transporte.

Por último, es preciso resaltar que este Protocolo de Kioto supuso el origen de una de las iniciativas europeas que afecta de forma directa al transporte, especialmente, al sector del transporte aéreo. Con base en el mismo, se aprobó la creación de la normativa europea reguladora del régimen de comercio de los derechos de emisión, el cual atendiendo a la importancia radical que ostenta en el progreso de la sostenibilidad en el transporte europeo, pasamos a analizar brevemente.

1.1.2. Apuntes sobre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión en el transporte europeo

Los precedentes expuestos con impacto internacional, europeo, nacional y local evidencian el nexo causal entre la emisión de GEI y el sector del transporte. Si bien es cierto que este sector no puede ser identificado como el origen principal de la problemática ambiental y climática que se está padeciendo y la prevista para un futuro, es obvio que el desarrollo de este sector basado en el empleo de las fuentes energéticas fósiles afectó negativamente a la protección del medio ambiente. Por ello, este sector, entre otros, pertenece al grupo calificado como “intensivo en carbono”, atendiendo a las emisiones GEI que el mismo produce.

Para poner solución a esta problemática, y con base en el cumplimiento del compromiso europeo adquirido en el mencionado Protocolo, se fijaron tres mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto consistentes en “*el Comercio Internacional de Emisiones, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el Mecanismo de Aplicación Conjunta (AC)*”¹³⁸.

En virtud de estos mecanismos y para alcanzar los retos medioambientales comprometidos por la UE, se aprobó la creación de un mercado en el que negociar los derechos de emisión atribuidos a las compañías aéreas. De forma concisa, resulta imprescindible aludir brevemente a este régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (en adelante RCDE de la UE) ya que incide directamente en el camino hacia la

¹³⁸ Vid. Preámbulo del Real Decreto 1031/2007, de 20 de julio, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.

sostenibilidad el sector del transporte europeo. Además, se dejará reflejado, una vez más, cómo los reguladores europeos castigan al sector del transporte aéreo frente a los otros medios de transporte con base en el supuesto fundamento de la sostenibilidad, y cómo estas medidas afectan directamente a la normativa reguladora de la competencia europea.

Efectivamente, el RCDE de la UE se originó con base en el Protocolo de Kioto estudiado, de forma concreta, en su artículo 17. La primera regulación europea creada al efecto se materializó en el Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, de 8 de marzo del año 2000 (en adelante el Libro Verde). En este Libro Verde se fija una cuota total de emisiones al año, la cual se distribuye a su vez en otras cuotas o contingentes que se adjudican a empresas de los sectores calificados como intensivos en carbono, de tal suerte que estas empresas pueden comerciar con las cuotas que no han consumido, obteniendo en consecuencia un rédito y constituyendo esa sostenibilidad como una ventaja competitiva frente a las empresas que deben adquirir esas cuotas porque no son lo suficientemente sostenibles y sobrepasan las cuotas primigenias que les han sido asignadas.

La virtud de este régimen consiste, principalmente, en que de antemano se conoce el total de las emisiones de GEI admitidas que se van a producir en un determinado periodo temporal, siendo las empresas que más GEI emitan las que sufran la consecuencia negativa del deber de adquirir más derechos de emisión por ser menos sostenible. Además, mediante este sistema, cada empresa estableció su propio régimen de reconversión hacia la sostenibilidad exigida dentro de sus posibilidades reales.

Es importante resaltar en la creación de este régimen que finalmente se optó porque su configuración se realizase desde el marco europeo y no desde una perspectiva nacional por cada Estado miembro, circunstancia que permitió la elaboración del RCDE de la UE de forma coherente y con una aplicación unitaria en todo el territorio de la entonces Comunidad Europea.

Asimismo, mediante esta configuración del RCDE de la UE desde la perspectiva europea, se garantizaba su concordancia con el respeto del derecho de la competencia evitando que esta competencia se falseara o se incumplieran sus principios rectores. No obstante, los Estados miembros juegan un papel esencial en la ejecución de este RCDE de la UE, ya que serán estos Estados en los que se encuentre ubicada la fuente de las emisiones los que respondan por las actuaciones que lleven a cabo las empresas dentro de este sistema¹³⁹.

Tras este Libro Verde, finalmente se aprobó la se aprobó la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la

¹³⁹ Vid. Apartado 4.2, p.10, del Libro Verde.

que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo¹⁴⁰ (en adelante Directiva 2003/87/CE), la cual preveía su entrada en vigor en el año 2008, coincidiendo con el primer periodo de ejecución del Protocolo de Kioto, aunque finalmente se adelantó su entrada en vigor al año 2005¹⁴¹.

Dentro de los sectores a los que debía ser de aplicación este RCDE de la UE se encuentra de forma destacada el sector del transporte. Ahora bien, a pesar de que en el propio artículo 2.2 del Protocolo de Kioto se pretende afrontar la reducción de emisiones tanto del transporte aéreo como el marítimo, solamente es el transporte aéreo el que, hasta la fecha, se ha visto afectado por su inclusión en este RCDE de la UE mediante la Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (en adelante Directiva 2008/101/CE)¹⁴², entrando en vigor en el año 2012.

Por su parte, el transporte marítimo no se ha visto incluido en la aplicación de este RCDE de la UE hasta la reciente aprobación de Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión (en adelante Directiva (UE) 2023/959), siendo plenamente efectiva a partir del año 2026, ya que en 2024 y 2025 se han configurado como años de transición para la adecuada aplicación de este RCDE de la UE en este medio de transporte.

Asimismo, en lo que respecta al transporte por carretera, ha sido incluido por primera vez en la regulación del RCDE de la UE en virtud de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial (en adelante Directiva (UE) 2023/958) y, todo ello, a pesar de que en su considerando 3 se afirma que el primer

¹⁴⁰ Documento disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20230605> Última visita el 17 de octubre de 2023.

¹⁴¹ Vid. Artículo 4 de la Directiva 2003/87/CE.

¹⁴² Vid. Considerando 16 de la Directiva 2008/101/CE que dispone que “*deben incluirse las emisiones de todos los vuelos con destino u origen en aeródromos comunitarios a partir de 2012*”.

medio contaminante es el transporte por carretera seguido por el transporte aéreo en segundo lugar.

En consecuencia, de lo expuesto se refleja la necesidad de adoptar mecanismos específicos de actuación a los efectos de reducir las emisiones GEI en aras a alcanzar los compromisos medioambientales adquiridos por la UE. Uno de estos mecanismos ha sido el RCDE de la UE aplicable a los sectores calificados de intensivos en carbono y entre los que se encuentra el transporte. A pesar de que estas emisiones en el campo del transporte deberían aplicarse de forma paritaria a todos los medios de transporte afectados, de lo analizado resulta, que no ha sido el caso.

Se ha reflejado, una vez más, la adopción de medidas que pretenden reducir las emisiones de GEI y, por lo tanto, favorecer la implantación de la sostenibilidad medioambiental en los sectores industriales más afectados, sin que el principio de igualdad se haya visto respetado dentro del mercado único europeo. Véase como desde el año 2012 las compañías de transporte aéreo se han incluido en este RCDE de la UE, sin que ni el transporte marítimo ni el transporte por carretera, también señalados en el Protocolo de Kioto y en la Directiva (UE) 2023/958, se hayan visto incluidos en este sistema de sostenibilidad, ocasionando una discriminación negativa e injustificada hacia el transporte aéreo.

La inclusión de este medio de transporte en exclusiva dentro del RCDE de la UE ha supuesto un agravio comparativo frente a los demás medios de transporte dentro del mercado único europeo, vulnerando en consecuencia los principios rectores del derecho de la competencia europeo expuestos *supra*, así como su necesaria aplicación conjunta con el principio de igualdad ante la ley. Vemos como la regulación aplicable al RCDE de la UE se aplica solamente a un medio de transporte para la reducción de GEI y no a los demás también calificados como generadores de GEI. Esta decisión implica un trato desigual y discriminatorio ante la ley y ante unos mismos datos de contaminación, es más, señalando al transporte por carretera como el medio de transporte más contaminante y sin que se haya visto afectado por este RCDE de la UE hasta su inclusión en la Directiva (UE) 2023/958.

Igualmente, además de la vulneración del principio de igualdad ante la ley, también se ha incumplido el principio de igualdad real provocando una discriminación injustificada y no razonable entre medios de transporte emisores de GEI. Con ello, no puede deducirse que el medio de transporte aéreo no deba asumir sus responsabilidades medioambientales atendiendo a los daños que produce, es más, debe asumirlas, pero esta asunción de responsabilidades debe realizarse por igual entre los medios de transporte que se encuentran en una situación análoga de emisiones de GEI, tanto para garantizar la debida adopción de medidas de reducción de dichas emisiones, como para

garantizar el respeto a los principios rectores de la competencia dentro del mercado único europeo.

1.2. De la supervisión del cumplimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a la Agenda 2030

Siguiendo con las diferentes actuaciones y revisiones desde Naciones Unidas, tras la CMNUCC de 1992 vista *supra*, se celebró en Nueva York el 19^a Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General el 21 y del 23 al 27 de junio de 1997. Esta Sesión tuvo como principal finalidad garantizar la supervisión del cumplimiento del Plan 21 procedente de la CMNUCC cumpliendo así el mandato de realizar un examen quinquenal sobre lo acordado en dicho Plan 21. En el Informe resultante, se hizo especial hincapié en el sector del transporte¹⁴³, evidenciando una de las mayores problemáticas que adolecía entonces, y que se mantiene actualmente, relativa a la casuística de la energía en el sector del transporte, afirmando que este sector será el mayor demandante de energía a nivel mundial. Por ello, en este mismo Informe se afirmó que atendiendo a los modelos de transporte existentes en ese periodo y su correspondiente uso de energía se llegaba a la conclusión de que “*no son sostenibles*”. Por lo tanto, devino necesario en este Informe plasmar una serie de líneas de actuación en este sector que señalaban la utilización de las fuentes de energía contaminante como una de las principales causas de lesión al medio ambiente y a la salud de la población.

Estas líneas consistían fundamentalmente en seguir el cauce marcado por las anteriores Conferencias y por el Plan 21 analizado, destacando el empleo de nuevas tecnologías en los medios de transporte, fomentando su eficacia tanto desde un punto de vista global como local o rural. En consecuencia, con esta iniciativa se promueve el desarrollo normativo acorde para garantizar un uso energético y del transporte proporcionado y no perjudicial para el medio ambiente, incidiendo en la eliminación de la gasolina con plomo dados los efectos negativos que se derivan de la misma. Asimismo, se fomenta el uso de un transporte inocuo para el medio ambiente manteniendo la premisa de la necesaria cooperación internacional en el ámbito público y privado.

Posteriormente, se celebró la Cumbre del Milenio del 6 al 8 de septiembre de 2000 en Nueva York, en la que se aprueba la Declaración del Milenio¹⁴⁴ y en la que se

¹⁴³ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 19 de septiembre de 1997, p. 27. Disponible en el siguiente enlace <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/774/76/PDF/N9777476.pdf?OpenElement> Última visita el 31 de enero de 2023.

¹⁴⁴ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 8 de septiembre de 2000, documento disponible en el siguiente enlace [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/774/76/PDF/N0077476.pdf?OpenElement)

trataron ámbitos temáticos alejados de este objeto de estudio, a diferencia de lo acontecido en las demás Conferencias hasta ahora analizadas. Si bien es cierto que dentro del ámbito de desarrollo sostenible y la sostenibilidad medioambiental se podría encajar la temática de la Cumbre del Milenio, lo cierto es, que en la misma no se trata de forma específica el tema del transporte como uno de los principales problemas a nivel global, y no se le otorga la importancia que se ha plasmado en el resto de Conferencias, las cuales sí identificaban al sector del transporte como uno de los principales focos de producción de contaminación y perjuicio al medio ambiente y a la salud de la población; por lo que, en este sentido, se echa en falta, sobre todo tratándose de la Cumbre del Milenio, que no se acote este tema con la importancia que se merece, tanto por su pasado, como por su presente y futuro.

En dichos Objetivos del Milenio, a pesar de que el sector del transporte no tuvo un marco propio y definido, se puede hacer una pequeña aproximación transversal al mismo, ya que desde estos objetivos se fomentaba el uso de energía eficiente y el cuidado del medio ambiente, pero se debe recalcar la crítica a la falta de inclusión y de mención de la movilidad sostenible como meta a lograr dentro de los Objetivos del Milenio.

Tras esta Cumbre del año 2000, se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, la cual retoma en su Informe el enfoque en el sector del transporte procediendo a su vinculación de nuevo al ámbito energético y señalando la necesidad de garantizar un suministro a través de energías renovables. Igualmente, se recalca la necesidad de establecer un sistema de transporte eficaz, seguro, ecológico y de costo accesible, siendo imprescindible la elaboración de políticas de planificación a nivel nacional, regional y local, insistiendo en la necesidad de aplicar las nuevas tecnologías al sector.

Asimismo, también se introduce en este Informe la necesidad de implantar sistemas de transporte múltiple aplicadas al transporte público, por lo que, procede enlazar esta idea con la promoción europea de la multimodalidad en el sector del transporte que se analizará en este trabajo, especialmente, al tratar el contenido de la EETCS. En este caso, sí se contempló la problemática del transporte desde una perspectiva más completa incluyéndose en el documento final titulado Plan de Implementación de Johannesburgo, el cual recalca múltiples puntos de anclaje para el transporte sostenible¹⁴⁵.

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/51/PDF/N0055951.pdf?OpenElement](https://www.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/51/PDF/N0055951.pdf?OpenElement) Última visita el 8 de enero de 2022.

¹⁴⁵ Para más información se recomienda la visita del siguiente enlace <https://www.un.org/es/conferences/environment/johannesburg2002> Última visita el 28 de abril de 2024.

A continuación, se celebró de nuevo en Nueva York la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas del 14 al 16 de septiembre de 2005, y en lo que se refiere al sector del transporte, se apostó por la inversión y el desarrollo en el sector y en las infraestructuras que afecten tanto al ámbito público como privado, así como el acceso al transporte en las zonas rurales y en núcleos de población en desarrollo.

Seguidamente en septiembre de 2008 se vuelve a celebrar en Nueva York una reunión de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no obstante, no se incide en la importancia que el sector del transporte tiene a efectos de conseguir el propósito de salvaguarda del medio ambiente. En esta reunión se trataron cuestiones de innegable trascendencia humanitaria, social y económica, pero no se reflejó ninguna nueva línea de actuación o vigilancia sobre las anteriores propuestas en el sector del transporte.

La misma suerte de la anterior reunión corre la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 20 al 22 de septiembre de 2010 celebrada en Nueva York, en la que se estudiaron cuestiones de vital importancia social, pero en la que se volvió a dejar a un lado la acción por el clima y la incidencia que en el mismo tiene el sector del transporte.

La Comisión de Desarrollo Sostenible¹⁴⁶ emite un Informe sobre su 19º Periodo de Sesiones celebradas el 14 de mayo de 2010 y el periodo comprendido entre el 2 y 13 de mayo de 2011. Este Informe incide directamente en el marco del presente trabajo ya que abordó de forma precisa el ámbito temático relativo al transporte. Existe un pronunciamiento expreso en el que se reconoce que la sostenibilidad aplicada al sector del transporte *“es un componente fundamental del desarrollo sostenible y el crecimiento económico”*.

Igualmente, se elabora, previa exposición de las causas y necesidades manifiestas, las cuales redundan en lo ya expuesto hasta ahora sobre la sostenibilidad, la accesibilidad, la seguridad, la eficiencia y la innovación, la necesaria aplicación de nuevas tecnologías, la creación y la planificación de infraestructuras adecuadas que hagan viable los anteriores retos propuestos, así como la cooperación internacional, nacional, regional y local y del sector público y privado; asimismo, también se plasmaron acciones concretas en materia política y normativa.

Estas políticas y propuestas normativas partían de un elemento esencial como es la configuración del transporte no solo como un motor económico y de desarrollo empresarial y social, sino que también lo ubican dentro de las herramientas imprescindibles que permitirán dotar a las poblaciones y a las áreas en desarrollo y

¹⁴⁶ Recordemos que a partir de la Conferencia de Naciones Unidas de Desarrollo Sostenible celebrada en 2012 pasa a denominarse Foro de Alto Nivel.

rurales de ese progreso en materia de calidad de vida, salud, protección del medio ambiente y, por lo tanto, del desarrollo sostenible como Objetivo del Desarrollo del Milenio.

También incide de forma directa en la necesaria planificación en la creación de infraestructuras en el transporte amoldándolas a los retos que desde 1992 se quieren implantar en el transporte. Para ello, tal y como señala este Informe, se deben tener en cuenta los plazos de ejecución tan elevados en el sector que hacen que la consecución de estos objetivos se dilate en exceso con los efectos negativos que ello conlleva en todas las materias transversales a las que afecta el sector del transporte.

Este lapso temporal de reconversión del sector del transporte para encajar en el marco del desarrollo sostenible es un hecho que debió tenerse en cuenta desde el señalamiento de este sector como responsable, en parte, de la situación climática a nivel global. Dada la envergadura y las materias transversales que afectan a esta reconversión pretendida, las iniciativas y las medidas de sostenibilidad debieron adoptarse a tiempo para poder remediar, en la medida de lo posible, la urgencia medioambiental y climática. En consecuencia, las medidas y la normativa cuyo contenido concreto se estudiará en este trabajo, sin perjuicio de su necesaria adopción, es tardía y constituye un parche a la falta de las iniciativas sólidas que no se tomaron a tiempo, con el agravante de que, tras las reuniones a nivel mundial y europeo expuestas, se conocía la incidencia que el sector del transporte tenía en esta temática de protección medioambiental sin que se llevaran a cabo las debidas actuaciones.

Continuando con el Informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible, en el mismo se hizo hincapié en la necesidad de garantizar la accesibilidad al transporte por personas con discapacidad, mujeres, niños y ancianos. También se incide en el progreso del transporte público, sobre todo, en el área urbana, suburbana y rural, con la correspondiente implicación de las instituciones y la colaboración público-privada, así como garantizar la seguridad y la eficiencia, y fomentar la movilidad peatonal y en bicicleta.

Otro de los aspectos a destacar en este Informe es el fomento de la necesaria instauración de la multimodalidad en el sector del transporte, promoviendo la coordinación entre los diferentes modelos de transporte, incidiendo en materia de transporte de carga o mercancías en el empleo del ferrocarril y las vías navegables interiores. Igualmente, en dicho Informe se resalta la necesidad de emplear nuevas tecnologías en el sector, que permitan unos medios de transporte más eficientes, menos contaminantes, y el empleo de tecnologías que transformen la energía para su no contaminación. También se incide en la necesidad de comunicar e informar a la población e instituciones de las necesarias transiciones que deben realizarse en el sector

para mejorar la calidad de vida de la población, la protección del medio ambiente y las ciudades y comunidades sostenibles.

Del 20 al 22 de junio de 2012 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (en adelante CNUDS) también llamada Río+20, ya que se vuelve a elegir como lugar de celebración de la Conferencia la ciudad de Río de Janeiro. Tal y como sucedió con la primigenia CNUMAD de Río de Janeiro de 1992, veinte años después se vuelve a tomar una gran determinación desde la perspectiva internacional, fijando unos objetivos concretos que abarcan cuestiones trascendentales para toda la población y para el medio ambiente aunando esfuerzos, políticas, desafíos y metas a conseguir. En esta Conferencia se crea el marco esencial para fijar qué materias constituirán los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS).

Este marco de materias comprende las necesidades esenciales mundiales que deben ser solucionadas, las cuales serán identificadas como ODS. Dentro de estas líneas de acción propuestas en la Resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 27 de julio de 2012, se comprenden cuestiones tan importantes como la erradicación de la pobreza, el hambre o la educación, entre otros y, como no podía ser de otra manera, se afronta de forma clara y directa la problemática en materia de energía, la lucha contra el cambio climático y la transición hacia modelos de ciudades y comunidades sostenibles.

Igualmente, de forma directa señala el transporte sostenible como una de las metas a lograr dentro de los ODS¹⁴⁷. Como motivaciones para incluir el transporte sostenible dentro de estos ODS se identifica al sector como fundamental para alcanzar el objetivo de la implementación del desarrollo sostenible. El impacto que el mismo tiene en la economía y en la sociedad le hace imprescindible ya que fomenta la accesibilidad, la equidad social, la salud y la resiliencia. La promoción de sistemas de transporte sostenible y la inclusión de la multimodalidad en el mismo unido a la eficiencia energética constituyen actuaciones claras a adoptar para contribuir al deseado desarrollo sostenible a nivel mundial.

Una de las iniciativas que se contemplan en esta Conferencia y que se desarrollará detenidamente *infra*, es la necesidad de implantar un transporte sostenible mediante el empleo de energía limpia y vehículos cero emisiones. El tema de la energía constituyó en la redacción del documento uno de los focos de actuación para lograr un desarrollo sostenible a nivel mundial, y es una problemática que hoy en día no solo perdura, sino que se agrava, dado que la inacción y la falta de actuaciones conjuntas y

¹⁴⁷ *Vid.* Resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 27 de julio de 2012 tras la CNUDS pp. 25-26. Documento disponible en el siguiente enlace <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement> Última visita el 6 de enero de 2023.

firmes en esta temática produce un empeoramiento de la problemática en materia energética. Esta situación incide plenamente en el sistema de transporte mundial, por ello, desde esta Conferencia se promueve la adopción de medidas para lograr un transporte sostenible y una energía limpia y accesible.

Por lo tanto, en la mencionada Resolución se reconoce el transporte como una de las piedras angulares en las que se basa el desarrollo y el progreso de la población, dotándole de la importancia y el posicionamiento que el sector objeto de estudio se merece. Confirma lo hasta ahora señalado y determinado por las Conferencias y las Asambleas de las Naciones Unidas, el sector del transporte es un elemento esencial en la sociedad, tanto en países desarrollados como en desarrollo, que permite el crecimiento no solo económico sino también como sociedad en su conjunto.

En este primer paso para la posterior elaboración de la Agenda 2030, se imbrica el transporte sostenible como pieza clave para lograr el desarrollo sostenible definido conforme el Informe Brundtland visto *supra*. En este caso, se debe conjugar, como así se hizo en el Plan 21 derivado de la CNUMAD de Río de Janeiro de 1992, el transporte con la sostenibilidad de una manera indisoluble. A través del mismo, se reconoce el progreso y la evolución, así como su incidencia en los países en desarrollo para fomentar su economía y para garantizar una calidad de vida adecuada a su población, permitiendo la accesibilidad, la seguridad y garantizando la asequibilidad de los medios de transporte. Además, se fomenta, como actuación adecuada a la consecución de los objetivos propuestos, la implantación de un transporte multimodal, que encaja a la perfección con la propuesta contenida en la EETCS.

Igualmente, tal y como se expone en los aspectos concretos de esta Resolución, el transporte tiene una aplicación transversal y multidisciplinar en diferentes ámbitos, pero sobre todo, debe unirse con otro tema de esencialidad propia: la energía. El transporte y la energía deben ser asequibles y sostenibles, al igual que debe promoverse el desarrollo de infraestructuras y de sistemas de transporte sostenibles fomentando la movilidad peatonal y no motorizada a través de bicicletas, tanto desde una perspectiva local, como regional y nacional, por lo que la colaboración entre autoridades será fundamental para lograr la consecución de los objetivos en materia de sostenibilidad y desarrollo y bienestar social.

En consecuencia, en la CNUDS de 2012 se prepara con visión de futuro la Agenda 2030 para adaptar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, anteriormente estudiados y entre los que no se encuentra el sector del transporte, a la nueva etapa post 2015 creando para ello el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Agenda de la ONU de Desarrollo post 2015, el cual está formado por “*más de 50 organizaciones dentro del sistema de Naciones Unidas y otras organizaciones*”

internacionales”¹⁴⁸, por lo que, se desprende una voluntad de trabajo transversal, multidisciplinar y de perspectiva colaboracionista para aunar las políticas y metas a conseguir; de hecho, este Equipo está presidido por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

En el primer Informe emitido por este Equipo se fijan los estándares que debe perseguir esa Agenda de desarrollo post 2015, fomentando el desarrollo económico y social y la sostenibilidad medioambiental, así como la necesidad de crear políticas públicas en todos los niveles para lograr la consecución de los objetivos propuestos. La labor de las instituciones públicas se define por este Equipo de Trabajo como “facilitadores de desarrollo”, sin que alcancen una visión “prescriptiva”, manteniendo la libertad para adoptar dichas políticas adaptando las mismas a las particularidades del territorio, y tomando como referencia debida los principios y la visión de la propia Agenda de desarrollo post 2015.

Para materializar la Agenda 2030, el 27 de julio de 2015 se aprobó la Agenda de Acción de Addis Abeba, el cual se convierte en el documento complementario de la Resolución que aprueba los ODS. En esta Agenda de Acción se fijan líneas de actuación a efectos de financiación e inversión, para poder llevar a cabo las actuaciones pertinentes de los ODS. En la Agenda Addis Abeba se hace especial hincapié a la necesaria inversión en infraestructuras para el transporte y la energía, como requisito esencial para la consecución de los objetivos propuestos para el transporte sostenible.

Igualmente, se debe proceder ineludiblemente a una cooperación internacional para que ese desarrollo y fortalecimiento de los objetivos deseados se realice adecuadamente, sobre todo, desde una perspectiva “subnacional”, esto es, desde los ámbitos locales, regionales y, en particular, desde las zonas rurales. En estas localizaciones, la financiación puede ser realmente dificultosa, por lo que, desde esta Agenda de Acción, se propone la necesaria cooperación a nivel internacional para garantizar el desarrollo propuesto, en concreto, en la nueva configuración del sector del transporte dentro de las estrategias nacionales creadas para el desarrollo. Además, las políticas y las estrategias establecidas por el sector público deberán conjugarse con incentivos al sector privado, ya que la labor de estos últimos será imprescindible para lograr los objetivos propuestos, coadyuvando a la transformación sostenible en el sector y garantizando la “competencia libre y leal”.

Para que los ODS planteados puedan tener éxito, deben ir acompañados de la adecuada financiación, fijándose en esta Agenda la contribución por la UE, la cual:

¹⁴⁸ “El futuro que queremos para todos” documento elaborado por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015, p. 1. Documento disponible en el siguiente enlace https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/executive%20summary_spanish.pdf
Última visita el 31 de enero de 2023.

“[R]eafirma su compromiso colectivo de dedicar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo dentro de los plazos establecidos en la agenda para el desarrollo después de 2015 y se compromete a cumplir colectivamente el objetivo de dedicar entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados a corto plazo y a alcanzar el objetivo de destinar el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados dentro de los plazos establecidos en la agenda para el desarrollo después de 2015”¹⁴⁹.

Esta Resolución insta a la celebración de una cumbre de Naciones Unidas para la aprobación de la Agenda definitiva que incluya los ODS y que se materializa con la Agenda 2030 que pasamos a analizar.

1.3. La Agenda 2030 y su impacto en la regulación del transporte europeo

La Agenda 2030 y los ODS reflejan gran parte de los principales compromisos adquiridos por la UE en materia de sostenibilidad y competitividad y, por ello, dichos compromisos se verán trasladados y reflejados en las iniciativas, las políticas y la normativa contenida en la EETCS; derivado de lo anterior, es esencial precisar el contenido de la Agenda 2030 y cuáles serán estos ODS que, a su vez, también constituirán objetivos propios del sector del transporte.

La Agenda 2030 se aprueba en la cumbre de Naciones Unidas que se celebra el 25 de septiembre de 2015 y, en ella, se dicta la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*”¹⁵⁰. Mediante esta Resolución se publican los 17 ODS y las 169 metas con el fin de continuar la labor establecida por los Objetivos del Milenio dictados 15 años atrás y, al mismo tiempo, esforzarse en lograr aquellos retos que estos últimos Objetivos no han cumplido.

Los nuevos ODS entraron en vigor el 1 de enero de 2016 y se fijó un período para su aplicación y logro en el año 2030, de ahí, que la Agenda que los contiene se denomine Agenda 2030. Estos nuevos ODS se inspiran en los Objetivos del Milenio y reflejan un prisma enfocado más bien al ámbito económico, social y medioambiental. Uno de los incisos a destacar de esta Resolución es el respeto a la soberanía de cada una

¹⁴⁹ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas aprobada el 27 de julio de 2015 “Agenda Addis Abeba”. Documento disponible en el siguiente enlace https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf Última visita el 7 de enero de 2023.

¹⁵⁰ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*”. Documento disponible en el siguiente enlace https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf Última visita el 7 de enero de 2022.

de las Partes firmantes, sobre todo, en relación con la economía, los recursos naturales y la riqueza, ámbitos y elementos de los que cada Parte podrá disponer libremente. A tal efecto y directamente relacionado con este respeto de soberanía, se debe traer a colación el principio 21 de la Declaración de Estocolmo resultante de la CNUMH de 1972 vista *supra*, el cual respetaba dicha libertad manteniendo como límite de dicho derecho, que no limitación, la no contaminación de otros Estados, límite que definíamos como “jurisdicción territorial medioambiental”.

Como se ha expuesto, la perspectiva económica es esencial en estos nuevos ODS, por ello, se preocupa la Agenda 2030 del establecimiento de un sistema económico sólido y basado en la sostenibilidad, dentro del cual se encuentra el sistema de transporte sostenible, acompañado de las necesarias infraestructuras dotadas de calidad y resiliencia. Esta Agenda 2030 pretende conseguir la implantación de la sostenibilidad de una forma global y en sus tres facetas: económica, social y medioambiental, circunstancia que deberá también constatarse en la EETCS.

En la referida Agenda 2030, se detallan cada uno de los ODS, debiendo ser destacados los que afectan al sector del transporte y de la movilidad, los cuales se ordenan a continuación por su impacto más directo en el sector:

- **Objetivo 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”**. En este ODS se marca como meta a conseguir en el año 2030 la accesibilidad a sistemas de transportes seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para la universalidad de la población, así como mejorar la seguridad vial, incidiendo en el transporte público.

Dentro de este ODS también se incide en la necesidad de adaptar el transporte a los colectivos más vulnerables, por lo que se puede deducir la meta de que el transporte de 2030 goce de los requisitos anteriormente mencionados con un carácter universal, de todos y para todos.

El sector del transporte también se vincula y se aplica al ámbito de la salud, al ámbito laboral, al régimen de infraestructuras y al sector tecnológico, por lo que los efectos que se pretenden conseguir en este sector también tienen esa aplicación transversal junto a otros ODS. La reestructuración del transporte pasa a configurarse como una necesidad de carácter global que permitirá desarrollar el camino para lograr una calidad de vida adecuada para la población, así como la protección del medio ambiente y la consiguiente lucha contra el cambio climático.

- **Objetivo 9 “construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”**. Para conseguir los ambiciosos retos en el sector del transporte en el año 2030 será imprescindible dotar a este sector de las infraestructuras adecuadas, sostenibles, seguras, de calidad y

resilientes para conseguir la sostenibilidad pretendida. Tal y como se expone en este ODS, mediante la inversión en infraestructuras y su construcción, adaptadas a los requerimientos previstos en esta Agenda 2030, se apoya el bienestar humano y el desarrollo económico, siendo esencial que estas infraestructuras tengan un acceso asequible y equitativo para todos.

Igualmente, se contempla en este ODS el especial apoyo que deben tener los países en desarrollo para disponer de unas infraestructuras sostenibles y resilientes, por lo que requerirán un apoyo financiero, tecnológico y técnico adecuado para conseguirlo, siguiendo el camino hacia una transición justa bajo el lema “no dejar a nadie atrás”.

- Objetivo 7 “garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”. Tal y como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, la problemática energética tiene un impacto directo en el sector del transporte, ya que la utilización de energías procedentes de combustibles fósiles es una de las principales causas que impide la consolidación del transporte sostenible. En este ODS se fomenta la energía renovable, la eficiencia energética y la innovación y el desarrollo en materia de investigación para conseguir esa energía renovable y cero contaminante que permita alcanzar el logro del transporte sostenible. Además, este ODS establece como reto específico conseguir que en el año 2030 se garantice un “*acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos*”.

En este punto, procede conjugar el avance y el empleo de nuevas tecnologías con la dinamización y el desarrollo de las energías renovables, pues el objetivo a conseguir no deja de ser otro que la sustitución de las energías contaminantes y que proceden de combustibles fósiles por energías renovables y cero contaminantes. Este ODS se enmarca dentro de la transformación y la reconversión energética que debe acometer, entre otros, la propia UE, como se verá *infra* con más detalle aludiendo a las políticas energéticas europeas aplicables al transporte que se han dictado desde la aprobación de esta Agenda 2030, especialmente, al Plan REPowerEU.

Esta reconversión hacia los combustibles cero emisiones y no contaminantes constituido como una meta dentro de este ODS, debe ponerse en relación con los aludidos como “*el sucedáneo*” del combustible fósil al que aludía el Informe Brundtland estudiado. Partiendo de esta idea, se refleja como desde este Informe de 1987 hasta la Agenda 2030 aprobada en 2015, han transcurrido casi 30 años, lapso temporal que no puede entenderse ni calificarse de admisible una vez que en la realización de dicho Informe ya se conocía, desde la perspectiva global y europea, esta necesidad de reconversión, aunque entonces pesara más esta reconversión por motivos de disponibilidad y suministro que por cuestiones medioambientales.

En consecuencia, no podría entenderse que el camino marcado para alcanzar este ODS se deje en meras palabras o intenciones, debiendo, ahora sí, adoptar las medidas normativas directamente dirigidas a lograr la verdadera reconversión del sector energético europeo, especialmente, en el sector del transporte, dada su especial relevancia para consolidar una movilidad sostenible.

En esta línea, la problemática energética aplicable al sector del transporte es evidente. Las diferentes fuentes energéticas disponibles y empleadas por los medios de transporte serán utilizadas como elemento de justificación de las políticas y la normativa aplicable a cada medio de transporte, hecho que implicará un trato desigual a medios de transporte que realizan las mismas rutas de prestación de servicio de movilidad y que carecen de alternativas energéticas viables para ser empleadas actualmente o a corto plazo. Por ello, este ODS jugará un papel esencial en la EETCS y el respeto a los principios rectores del derecho de la competencia europeo.

Igualmente, de lo expuesto en este ODS se llega a la conclusión de que la energía se configura como un recurso de primera necesidad, social, económica y medioambiental, por lo que no se puede obviar su problemática. En este sentido, además, se une el agravante de que la energía es empleada no solo como un medio de primera necesidad, sino también, como una herramienta estratégica y política sirviendo a fines diferentes a los que le son propios. Por ello, se impone darle el enfoque adecuado a la cuestión energética y hacer accesible a la universalidad social sus beneficios en materia de calidad y desarrollo humanitario y, a su vez, emplear las herramientas que permitan ese destino sin producir los efectos negativos patentes que se ocasionan en la salud de la población y en el medio ambiente.

Asimismo, los consumidores y la ciudadanía en el devenir diario de los países desarrollados europeos tienen, o más bien tenían hasta los acontecimientos bélicos producidos en el territorio ucraniano, una concepción equivocada de “inagotabilidad” de las fuentes energéticas, por ello, es fundamental ese acceso al derecho a la información y educación en materia energética por la sociedad, para así poder adoptar las decisiones acertadas y contrastadas en esta materia, tal y como se ha expuesto y se expondrá en este trabajo.

- **Objetivo 13 “adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”**. Antes de analizar escuetamente el impacto de este ODS con el sector de transporte, procede mencionar que, al indicar este ODS, se hace referencia en la Agenda 2030 a que “*la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático*”, y a la que se ha hecho referencia *supra*.

Este ODS se encuentra marcado por la finalidad de protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático por lo que incidirá directamente en el fomento de la sostenibilidad medioambiental. Se debe traer a colación el grave impacto medioambiental que el sector del transporte ha producido desde el último tercio del siglo XX hasta la fecha, especialmente, coincidiendo con las Revoluciones industriales, en las que el empleo de la energía fósil y contaminante fue esencial para llevar a cabo dichas Revoluciones. El empleo de esta energía procedente de combustibles fósiles ha sido uno de los elementos que ha señalado directamente al sector del transporte como uno de los principales problemas en materia de cambio climático y de lesión medioambiental.

Por ello, este ODS 13 también comprende de manera directa el sector objeto de estudio ya que, entre otros, se marca como objetivo la eliminación de las subvenciones al empleo de combustibles fósiles y se pretende trasladar los costes de la contaminación a los sujetos que la producen, generan y emplean, como medidas de fomento de la sostenibilidad medioambiental y lucha contra el cambio climático, las cuales también se verán reflejadas en las medidas e iniciativas aplicables al sector del transporte europeo.

Dentro de este ODS destaca la necesidad fomentar la educación y la sensibilización tanto por parte de la población como por las instituciones, así como dotar de estrategias, políticas y planes nacionales para combatir el cambio climático. La medida de educación y sensibilización propuesta sigue la estela del mencionado Principio 19 contenido en la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre la necesidad de la educación para lograr implantar la protección del medioambiente.

Por otro lado, la iniciativa de proporcionar por las Partes de esta Agenda 2030 estrategias, políticas y planes nacionales para luchar contra el cambio climático se verá fielmente reflejada en la EETCS, cuyo contenido pormenorizado se realizará *infra*.

- **Objetivo 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”**, mediante este ODS, concretamente, se persigue:

“Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados.

8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra”.

Este ODS se debe relacionar con lo expuesto acerca de los planes establecidos para el progreso y el desarrollo del mercado único europeo. Este mercado constituye una de las bases sobre las que se erige la propia UE, de ahí, la necesidad de promover los planes y la normativa adecuada para fomentar su adecuado desenvolvimiento hasta el punto de constituir un ODS independiente. En esta línea, el ODS aludido debe vincularse con la deseada y propuesta competitividad sostenible, tal y como consta en el apartado II titulado “Impulsar la competitividad más allá de 2030” de la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023, y al que hemos hecho referencia *supra*.

Igualmente, el Reglamento (UE) n° 2021/690, en su considerando 62 prevé que el 30% de los gastos de los presupuestos de la UE se destinen a objetivos climáticos. La materialización de este presupuesto conlleva el fomento de aquellas actividades que impulsen estos objetivos climáticos y medioambientales y no vulneren los objetivos medioambientales en el sentido del Reglamento (UE) n° 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (en adelante Reglamento (UE) n° 2020/852).

En consecuencia, los programas de futuro previstos para el mercado único europeo dan cumplida respuesta a los requerimientos de este ODS en materia económica y social.

Asimismo, en este ODS se refleja la innovación y la modernización de la tecnología en sectores estratégicos, entre los que podemos incluir el sector del transporte. A tal efecto, en la EETCS se incluye de forma destacada la aplicación de la innovación y las nuevas tecnologías y la inversión en las mismas dentro del sector, ya que son las herramientas imprescindibles para poder alcanzar el reto de la movilidad competitiva y sostenible. Este ODS debe ponerse en relación con el principio 18 de la Declaración de Estocolmo de 1972, al igual que con la promoción que de las nuevas tecnologías y la innovación se recogían en las restantes resoluciones de Naciones Unidas vistas *supra*.

Dentro de este ODS, procede tener en cuenta la perspectiva de reconversión laboral que se espera durante la Cuarta Revolución Industrial que se está desarrollando, y cómo será imprescindible esta adaptación de las personas a la innovación y a la aplicación de las nuevas tecnologías, y la actualización permanente de los conocimientos en los puestos de trabajo, sobre todo, al introducir en los mismos estas nuevas tecnologías y procesos, unido a la creación de nuevos puestos de trabajo hasta ahora desconocidos. Esta circunstancia, incidirá de forma sustancial en el sector del transporte, debiendo unirse esta perspectiva laboral con el reto de la implantación de la sostenibilidad social en el sector objeto de estudio.

Igualmente, en materia de innovación, desarrollo y nuevas tecnologías, destaca en la Agenda 2030 la entrada en funcionamiento a partir de la misma del Mecanismo de Facilitación de la Tecnología creado en la Agenda Addis Abeba, en el que confluyen operadores tan diversos como representantes de la sociedad civil, del sector privado y de la comunidad científica, lo que a buen seguro contribuirá a la consecución de los ODS analizados.

Una vez expuestos los ODS directamente vinculados con la EETCS, será decisiva la participación de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible para la consecución de estos ODS. Según señala la mencionada Agenda 2030, es imprescindible esta Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible desde una perspectiva revitalizadora y, como documento complementario, se refiere la mencionada Resolución a la Agenda Acción Addis Abeba como “*parte integral de la Agenda 2030*”¹⁵¹, que se ha expuesto *supra*. Se sigue manteniendo en la Agenda 2030 la individualidad de la responsabilidad de cada país para alcanzar los ODS propuestos respetando su propia normativa, pero también, manteniendo con firmeza el respeto y el cumplimiento de estos acuerdos internacionales a los que quedan vinculados, tras manifestar su aprobación y ratificación.

Según lo expuesto hasta ahora y con los evidentes datos a efectos de sostenibilidad medioambiental, económico y social que van aparejados al transporte, es reprochable en la elaboración de los ODS contenidos en la Agenda 2030 que el transporte no tenga un ODS propio para atender a las acciones y a las metas que deben ir aparejados al mismo, sin perjuicio del impacto transversal que en el transporte tienen los ODS expuestos *supra*.

De esta laguna y falta de concreción necesaria, surge la iniciativa del Banco Mundial de crear “SuM4All” presentada en la Cumbre de Acción Climática de Naciones Unidas el 5 de mayo de 2016. Esta iniciativa surge, precisamente, de esa falta de un ODS propio para el transporte, la pluralidad de actores intervinientes y el deseo de un marco global y general de actuación en este sector¹⁵².

Los objetivos principales que conforman esta iniciativa “SuM4All” para el transporte son cuatro:

1. Crear una visión conjunta y conforme para lograr la movilidad sostenible, basada en la equidad, la eficiencia, la seguridad y la protección medioambiental.

¹⁵¹ Vid. Punto 40 de la Declaración contenida en la Resolución de la Asamblea General de 25 de septiembre de 2015. Documento disponible en el siguiente enlace https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf Última visita el 15 de octubre de 2023.

¹⁵² Vid. <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabletransport/SuM4All> Última visita el 30 de abril de 2024.

2. Establecer un marco de seguimiento global (GTF) que supervise la consecución de los progresos para alcanzar estos objetivos.

3. Crear un programa de carácter global comprensivo de las acciones a llevar a cabo.

4. Favorecer la implementación de los tres objetivos anteriores mediante una estructura de gobernanza global.

Especialmente, debemos destacar los caracteres que el transporte sostenible debe tener con ese carácter global:

El transporte debe ser equitativo y universal, es decir, debe favorecer la conexión y la cohesión de las personas y las comunidades desde el ámbito laboral, educacional y de la salud. Asimismo, el transporte debe garantizar la entrega de bienes y servicios en las áreas rurales y urbanas, para no dejar a nadie atrás y que todos tengan las mismas oportunidades.

Mediante este requisito se preserva el carácter social y universal, de todos y para todos, que el transporte global debe tener para que pueda ser calificado de sostenible. Este requisito se vincula con los ODS 9 y 11 vistos *supra*.

Además, el transporte debe ser eficiente, asegurando el equilibrio entre coste y demanda para la sociedad en todos los medios de transporte. La eficiencia en el transporte se vincula con los ODS 7, 9, 12 y 17.

Igualmente, el transporte debe ser seguro, reduciendo los accidentes, las lesiones y las muertes por accidentes de transporte en todos los modos de transporte. Este requisito se vincula con los ODS 3 y 11.

Por último, el transporte debe ser verde, lo que implica reducir su huella ambiental dentro del marco de la lucha para combatir el cambio climático y la contaminación. Este requisito se vincula con los ODS 3, 7, 9, 11 y 13¹⁵³.

Estos objetivos y requisitos establecidos en la iniciativa “SuM4all” para el transporte global se verán reflejados en el marco de la EETCS.

Tras el breve y concentrado análisis realizado sobre los ODS, dada su envergadura y que no constituye el objeto de este trabajo, se refleja cómo estos objetivos inciden de forma transversal en el sector del transporte; por ello, la UE deberá crear diferentes y plurales iniciativas, normativas y políticas para amoldar todas las

¹⁵³ Para más información acerca de la Institución SuM4All y de sus propuestas se recomienda la visita del siguiente enlace <https://www.sum4all.org/priorities> Última visita el 30 de abril de 2024.

materias afectadas por los mencionados ODS a estos requisitos y parámetros, con la finalidad de ser alcanzados para el año 2030, tal y como marca la Agenda expuesta.

La transversalidad de las materias que deben ser adaptadas a los efectos del sector del transporte y de la movilidad destacando, especialmente, el impacto que tienen en la economía y en la sociedad europea, deberán realizarse estas adaptaciones teniendo en cuenta lo expuesto acerca de los principios rectores y las bases sobre las que se construyó y se desenvuelve el mercado único europeo.

No es ni está siendo una tarea sencilla, es más, abordar la implantación de estos ODS en el sector del transporte por la UE supone un reto sin precedentes, como se deriva del relato histórico de acciones acerca de la sostenibilidad en este sector, como se ha expuesto *supra*, tanto desde la perspectiva internacional como europea. Vivimos un momento histórico en el que, por las instituciones europeas e internacionales, por fin, se posiciona el sector del transporte con la relevancia que tiene en el camino hacia la competitividad y la imprescindible sostenibilidad en su triple vertiente medioambiental, económica y social. Por ello, se torna imprescindible que las políticas, la normativa y las iniciativas que se dicten al efecto sean coherentes, compatibles y efectivas en aras a alcanzar los fines expuestos, siendo una de las principales dificultades la diversidad de las materias afectadas y cómo garantizar que el fomento de dicha sostenibilidad no merme el impacto de la competitividad y vulnere los principios esenciales del derecho de la competencia europeo.

A los ODS expuestos recogidos en la Agenda 2030 debe unirse la aplicación de los retos contenidos en el Acuerdo de París, celebrado a los pocos meses de aprobarse dicha Agenda 2030 y que, al igual que dicha Agenda, tendrá un impacto directo en el sector del transporte europeo y global.

1.4. El Acuerdo de París de 2015

Tras la Agenda 2030 se adopta el Acuerdo de París el 12 de diciembre de 2015, el cual reúne a todas las Partes de la CMNUCC de 9 de mayo de 1992, anteriormente mencionado.

Para que fuese posible la entrada en vigor de este Acuerdo de París fue necesario un consenso global, tal y como exige el artículo 21 apartado primero de dicho Acuerdo:

“El presente Acuerdo entrará en vigor al trigésimo día contado desde la fecha en que no menos de 55 Partes en la Convención, cuyas emisiones estimadas representen globalmente por lo menos un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión”.

Este artículo es el fiel reflejo de la necesidad de unidad en la consecución del reto de reducción de GEI con el fin de limitar el calentamiento global, por lo que, las actuaciones no pueden ser aisladas, sino que debe existir un compromiso firme y efectivo por los países con mayores emisiones para poder lograr el reto marcado.

Este Acuerdo, dentro del contexto y el ámbito establecido de dicha CMNUCC, fija sus retos en alcanzar el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza pero, especialmente, debe destacarse uno de los principales logros acordado y reflejado en su artículo 2.1.a consistente en que el aumento de la temperatura mundial no supere los 2 grados Celsius (en adelante °C), tomando como referencia los niveles de temperatura preindustriales, con la expectativa de ampliar el reto propuesto aspirando a que esos 2°C de límite de aumento sean en realidad 1,5°C.

Para conseguir limitar ese aumento de temperatura es necesario que se reduzca o incluso que se erradique la emisión de GEI, sin perjuicio de que en el propio Acuerdo se emplea la expresión de “bajas emisiones” y no de nulas emisiones. Por ello, se desea que la economía y el desarrollo se basen en estrategias compatibles con esas “bajas emisiones”, fortaleciendo la adaptación a los posibles efectos adversos climáticos y aumentando la resiliencia frente estos. A tal efecto, se alude al Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático¹⁵⁴, creado por la Conferencia de Partes de la CMNUCC (en adelante COP) número 19, conocida como COP19, para la gestión de este objetivo de resiliencia y respuesta a los efectos adversos climáticos.

Como se expondrá en el estudio del contenido de la EETCS, una de las piezas clave será, precisamente, esa reducción o erradicación de la emisión de GEI derivados del empleo de fuentes de energía procedentes del combustible fósil. La inclusión en los acuerdos y resoluciones de Naciones Unidas del término “reducción” o del término “erradicación” ha reflejado una falta de uniformidad de voluntades dentro de las COP que se han celebrado a lo largo de los años desde la aprobación de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París.

Como novedad, en la última COP28 celebrada en Dubái, del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2023, se ha propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, la eliminación progresiva del empleo de combustibles fósiles para poder alcanzar el objetivo de reducir 1,5°C el calentamiento global, recalcando la necesidad de eliminar y no simplemente de reducir el empleo de estos combustibles. Asimismo, plantea que será necesario triplicar la capacidad de la energía renovable para

¹⁵⁴ Para más información se recomienda la visita del siguiente enlace <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Poster%20WIM%20structure%20spanish.pdf> Última visita el 29 de abril de 2024.

el año 2030, duplicar la eficiencia energética para ese mismo año, así como reducir las subvenciones para los combustibles fósiles¹⁵⁵.

Las palabras reflejadas por el Secretario General en esta COP28 deben cobrar especial importancia ya que en la misma ha tenido lugar el primer Balance Mundial del cumplimiento del Acuerdo de París de 2015. De los resultados expuestos resulta, que las contribuciones nacionales de las Partes firmantes no están siendo suficientes si se desea alcanzar ese reto climático señalado en este Acuerdo, incidiendo el Secretario General en la necesidad de que en los dos próximos años se acometan reformas y propuestas más acomodadas a la realización de estos objetivos¹⁵⁶.

Igualmente, dentro de estas propuestas de reducción o erradicación de GEI a base de sustituir los combustibles fósiles por energía cero emisiones, se tienen en cuenta las diferentes situaciones coyunturales de cada una de las Partes del Acuerdo. Para ello, cada Parte deberá comunicar sus contribuciones nacionales de reducción de GEI cada cinco años¹⁵⁷, poniendo este Acuerdo más peso en los países desarrollados al ostentar más herramientas para llevarlo a cabo. Por ello, se insta a que cada una de las Partes aporten sus propuestas nacionales para así tener una perspectiva global, contextualizada y realista del contexto por el que debe pasar cada una de estas Partes para alcanzar los retos establecidos en este Acuerdo de París y verificar su viabilidad.

El cumplimiento de todo Acuerdo requiere unos requisitos de comprobación cada cierto tiempo a los efectos de constatar el correcto acatamiento de lo acordado, por ello, en el artículo 14 del Acuerdo de París se fija el año 2023 para realizar el primer balance mundial¹⁵⁸ sobre los logros conseguidos en este sentido, para realizar durante esta comprobación una puesta en común de la situación para cada una de las Partes.

La supervisión del cumplimiento del Acuerdo se realizará por un comité compuesto por expertos y que tendrá un carácter facilitador cuyas actuaciones serán transparentes, no contenciosas y no punitivas, según el artículo 15 del Acuerdo de París.

Esta comunicación de las contribuciones nacionales se analizó en la COP28, mediante el mencionado primer Balance Mundial referido a esas contribuciones nacionales en el marco del Acuerdo de París, resultando que dichas contribuciones son insuficientes, debiendo promover su mejora enfocada a lograr los objetivos expuestos

¹⁵⁵ Vid. Punto 28 de la propuesta del Presidente del primer Balance Mundial en relación con el Acuerdo de París, de 13 de diciembre de 2023. Documento disponible en el siguiente enlace https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf Última visita el 2 de mayo de 2024.

¹⁵⁶ Declaraciones disponibles en el siguiente enlace <https://news.un.org/es/story/2023/12/1526367> Última visita el 2 de mayo de 2024.

¹⁵⁷ Vid. Artículo 4.9 del Acuerdo de París.

¹⁵⁸ Vid. Artículo 14 apartado segundo del Acuerdo de París, documento disponible en el siguiente enlace https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf Última visita el 14 de enero de 2023.

de protección climática. A tal efecto, el Secretario Ejecutivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Simon Stiell, en el seno de esta COP28 convocó a las Partes a presentar para principios del año 2025 sus nuevas contribuciones nacionales adaptadas sobre “financiación, adaptación y mitigación” dentro del marco de cumplimiento del Acuerdo de París¹⁵⁹.

Esta previsión amoldada a las particularidades de cada Estado firmante será esencial para la sostenibilidad social ya que, en el Acuerdo de París, se encuentran países en desarrollo, incluso algunos de ellos, basan su economía precisamente en la producción, la explotación y la exportación de los mencionados combustibles fósiles, por lo que, la implantación de estas medidas en esos países es todavía, si cabe, más disruptiva, poniendo en riesgo su economía y evolución. Esta realidad se refleja en la COP28 mediante la consolidación de la denominada justicia climática a través del acuerdo por el que se inicia el mencionado Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, y se reaprovisiona el Fondo Verde para el Clima ascendiendo el total de las promesas de aportación a 12.800 millones de USD¹⁶⁰.

Si bien es cierto, también procede añadir que, a través de estas medidas, las economías de esos países dependientes de los combustibles fósiles o más vulnerables a los efectos de llevar a cabo la reconversión aprobada en el Acuerdo de París tendrán un crecimiento sólido, estable y con perspectiva de futuro, introduciendo esa configuración “verde” y climáticamente neutra.

Además, para favorecer la reducción de los GEI necesaria se crea por este Acuerdo de París un “mecanismo para contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo sostenible” bajo la autoridad y vigilancia de la COP como órgano supremo de la CMNUCC¹⁶¹.

Por último, como no puede ser de otra manera, en este Acuerdo de París se considera esencial la financiación y la ayuda a los países en desarrollo, por lo que se constituye además el Mecanismo Financiero de la Convención¹⁶², al que acompaña el Mecanismo Tecnológico¹⁶³. Debe tenerse en cuenta, que se parte de una actuación a largo plazo, por lo que, la transferencia de la tecnología y su inherente financiación para

¹⁵⁹ Información disponible en el siguiente enlace <https://unfccc.int/es/news/el-acuerdo-de-la-cop28-senala-el-principio-del-fin-de-la-era-de-los-combustibles-fosiles> Última visita el 2 de mayo de 2024.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ *Vid.* Artículo 7 de la CMNUCC, documento disponible en el siguiente enlace <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico> Última visita el 29 de abril de 2024.

¹⁶² *Vid.* Artículo 9.8 del Acuerdo de París.

¹⁶³ *Vid.* Artículo 10.3 del Acuerdo de París.

el desarrollo y la mitigación del cambio climático será una pieza clave para conseguir las metas marcadas en el Acuerdo de París expuesto.

2. El Pacto Verde Europeo y la normativa europea de sostenibilidad en el sector del transporte

La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 11 de diciembre de 2019, titulada El Pacto Verde Europeo (en adelante el Pacto Verde), tiene como propósito principal que la UE sea climáticamente neutra para el año 2050. Para ello, este documento constituye una *“hoja de ruta inicial de las políticas y medidas clave necesarias para hacer realidad el Pacto Verde Europeo”*, destacando que este Pacto Verde *“es parte integrante de esta estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas”*¹⁶⁴.

En esta hoja de ruta, son diferentes los sectores involucrados en conseguir este objetivo, por lo que, el propio Pacto Verde tiene necesariamente una incidencia multidisciplinar. Entre estos sectores figura el transporte como uno de los más contaminantes de la UE, de ahí, la necesidad de llevar a cabo actuaciones que garanticen el cumplimiento de los compromisos de sostenibilidad adquiridos por la UE, dentro del marco expuesto en la Agenda 2030, en el logro de los ODS y en materializar los retos del Acuerdo de París.

Dentro de este contexto normativo y político en el que debe desarrollarse el Pacto Verde, el transporte es señalado como uno de los sectores que deberá ser sometido a las iniciativas de reconversión en aras a conseguir los retos expuestos. A tal efecto, debemos aludir a las palabras del Secretario General Adjunto de la ONU para Asuntos Económicos y Sociales, Wu Hongbo, en la Primera Conferencia Mundial de Transporte Sostenible celebrada los días 26 y 27 de noviembre de 2016 en Asjabad (Turkmenistán), dirigido a promover un transporte sostenible a nivel mundial, por lo que es directamente aplicable a la UE. Según su discurso, existe *“un consenso que surge de la discusión. En pocas palabras, sin un transporte sostenible, no habrá avances duraderos en la acción climática; sin transporte sostenible, no habrá sostenibilidad ni avances en los Objetivos de Desarrollo Sostenible”*¹⁶⁵.

Igualmente, en la Declaración de Asjabad sobre compromisos y recomendaciones de políticas de la Conferencia Mundial sobre Transporte Sostenible se

¹⁶⁴ Vid. Apartado I Introducción: *“transformación de un desafío urgente en una oportunidad única”* del Pacto Verde.

¹⁶⁵ Vid. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11979Final_Press_Release.pdf Última visita el 30 de abril de 2024.

llega a la necesaria conclusión de reducir las emisiones de GEI procedentes del transporte dentro del contexto del Acuerdo de París:

*“Teniendo en cuenta que cerca de una cuarta parte de las emisiones de GEI relacionadas con la energía provienen del transporte y que se prevé que estas emisiones aumenten sustancialmente en los próximos años, los participantes reafirmaron sus compromisos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del sector del transporte y de acelerar el progreso en la implementación del Acuerdo de París”*¹⁶⁶.

Por ello, la adopción de medidas precisas y eficientes sobre este sector es imprescindible, especialmente, si se desea alcanzar el abanico de retos marcados por los acuerdos internacionales expuestos de los que la UE forma parte.

El Pacto Verde tiene un objetivo finalista, que no es otro que la mencionada neutralidad climática y la disociación del crecimiento económico del uso de los recursos, objetivos que, a su vez, favorecen la consecución de los ODS y de los retos climáticos del Acuerdo de París. Por ello, este documento no contempla una regulación específica y pormenorizada sobre la reconversión del sector del transporte europeo hacia la competitividad y la sostenibilidad, sino que el Pacto Verde responde a la consecución de estas metas de sostenibilidad medioambiental, económica y social, atendiendo a una estrategia predeterminada y a plazos fijados en el sector objeto de estudio. Para ello, propone actuaciones en diferentes sectores esenciales a los efectos de la pretendida sostenibilidad, figurando entre estos sectores el transporte, pero sin que goce de la exactitud y profundidad del que participa el Libro Blanco de 2011, en el que se establecen directrices y propuestas directas y concretas para este sector, así como otras resoluciones contenidas en la EETCS, las cuales se examinarán detalladamente *infra*.

En el Pacto Verde se parte de la problemática del cambio climático y la limitación de los recursos, por lo que se defiende que el uso de estos debe ser eficiente y sostenible, dotando a la sociedad europea de la competitividad necesaria y erradicando las emisiones netas de GEI para el año 2050. Mediante el cumplimiento de estas propuestas se desvincula el crecimiento económico europeo del uso de los recursos, de tal suerte que la sociedad europea pueda mantener un crecimiento sostenible e integrador.

A lo expuesto, debe añadirse que el Pacto Verde se fundamenta en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo,

¹⁶⁶ Vid. Declaración de Asjabad sobre compromisos y recomendaciones de políticas de la Conferencia Mundial sobre Transporte Sostenible <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11987Ashgabatstatement.pdf> Última visita el 30 de abril de 2024.

al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones COM/2018/773, que lleva por título: “*Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*”, de 28 de noviembre de 2018¹⁶⁷, de ahí, el establecimiento de la meta de conseguir la neutralidad climática para el año 2050 por la UE.

Además de este plazo fijado como principal objetivo del Pacto Verde, dentro de este marco político y normativo europeo, se fijó en el mentado Pacto Verde el año 2020 como el año en el que debería realizarse la proposición de la Ley Europea del Clima para acelerar su promulgación, cumpliéndose finalmente este mandato mediante el Reglamento (UE) n° 2021/1119 apuntado *supra*. En virtud de esta Ley Europea del Clima, la neutralidad climática europea fijada por el Pacto Verde para el año 2050 pasa de ser una declaración de intenciones a constituirse como una auténtica obligación legal¹⁶⁸.

Tal y como se ha señalado, este Pacto Verde constituye una hoja de ruta que acompañará a esta ambiciosa propuesta de neutralidad climática europea; por ello, la misma requiere una permanente adaptación de las medidas y las políticas en materia de clima al contexto real y cambiante en el que deben conseguirse los retos propuestos, circunstancia que puede implicar que se dicten proposiciones de reforma de la Ley Europea del Clima. La configuración de este Pacto Verde y de la propia Ley Europea del Clima desde una perspectiva dinámica permite adaptar la normativa y las iniciativas dirigidas a conseguir sus retos a las circunstancias reales que deba regular, favoreciendo con ello su eficacia y efectiva ejecución.

En consecuencia, el Pacto Verde constituye una hoja de ruta modulable y primaria, de hecho, el título de esta Comunicación de la Comisión se autodefine como una “*hoja de ruta inicial de las políticas y medidas clave necesarias para hacer realidad el Pacto Verde Europeo*”¹⁶⁹. Desde esta perspectiva, todas las medidas propuestas en esta ruta inicial deberán adaptarse a las circunstancias previstas y sobrevenidas, a los éxitos y a los fracasos en los lapsos de tiempo marcados. Esta permanente adaptación supone una dificultad añadida al ambicioso reto asumido, tanto en la pertinente elaboración normativa acomodada a las circunstancias que pretende

¹⁶⁷ Documento disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=ES> Última visita el 3 de febrero de 2023.

¹⁶⁸ COSTA-CAMPÍ, M.T. y JOVE-LLOPIS, E. (2023), “Marco general de la política energética europea y sus avances hacia la neutralidad climática”, en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, Hacia una economía descarbonizada: transición energética en la Unión Europea*, Núm. 932, p. 39.

¹⁶⁹ Vid. Apartado I Introducción: “*transformación de un desafío urgente en una oportunidad única*” del Pacto Verde.

regular como a la obtención de los acuerdos y apoyos en las decisiones de modificación que deben realizarse.

A continuación, se procede a la identificación de las propuestas del Pacto Verde que tienen incidencia directa en las actuaciones y la normativa prevista en el sector del transporte en aras a fomentar su competitividad y sostenibilidad.

El primer objetivo a desarrollar del Pacto Verde es la preocupación de la transformación de la economía europea con base en la sostenibilidad y la competitividad. Esta medida tiene incidencia directa en el sector del transporte y, por ello, se traslada a la EETCS, evidenciándose en la misma que todas las medidas e iniciativas se dirigen a conseguir esos mismos requisitos de sostenibilidad y competitividad de forma análoga en el transporte y en la movilidad.

En esta línea de acción, especialmente, en la propuesta de suministro de energías limpias a todos los sectores en los que se basa la economía de la UE, el sector del transporte será uno de los campos en los que tenga plena eficacia, debiendo tomar como referencia las manifestaciones expuestas en la Primera Conferencia Mundial del Transporte Sostenible vistas *supra*.

La necesidad de acometer estas acciones se justifica en el Pacto Verde al exponer que, de mantener una posición continuista, se reduciría solamente el 60% de GEI en relación con los niveles actuales para el año 2050, cuando el objetivo propuesto por el Pacto Verde es reducir como mínimo el 50% de GEI para el año 2030, lo que equivaldría a la reducción del 55% de GEI respecto a niveles de 1990¹⁷⁰. Por ello, debe mantenerse una posición activa y reactiva, no basada en la inercia continuista de un comportamiento contrario a la competitividad y sostenibilidad, ya que de seguir con las actuaciones pasadas no se conseguirá ni futuro ni desarrollo, debiendo enfocarse ese progreso en la sostenibilidad y en la competitividad de la economía europea y, dada su trascendencia en este cometido, en el sector del transporte.

Igualmente, estas políticas de sostenibilidad energética propuestas deben ir acompañadas de un segundo objetivo, el cual consiste en el impulso de la digitalización europea mediante la implantación y el fomento de las herramientas digitales que serán necesarias para dicha transición. Los instrumentos de los que se valdrá el Pacto Verde para alcanzar estos objetivos consisten en la “*regulación y la normalización, la inversión y la innovación, las reformas nacionales, el diálogo con los interlocutores sociales y la cooperación internacional*”¹⁷¹. En cumplimiento de este objetivo se dictó

¹⁷⁰ Vid. Apartado 2.1.1. “*Un mayor nivel de ambición climática de la UE para 2030 y 2050*” del Pacto Verde.

¹⁷¹ Vid. Apartado 2.1. “*Configuración de una serie de políticas profundamente transformadoras*” del Pacto Verde.

la Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030.

A lo anterior, también se suma como tercer objetivo el desarrollo de políticas de derechos sociales ya que, si este Pacto Verde tiene por objeto el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS recogidos en ella, en todo caso, debe ir acompañado de la necesaria protección de los derechos sociales europeos. Estos derechos también constituyen uno de los pilares sobre los que se erige el sector del transporte, como se recoge en el abanico normativo que compone la EETCS, dentro del objetivo concreto la cohesión social europea, así como la obligada reconversión de los conocimientos profesionales que la innovación en el sector del transporte conlleva.

Los tres objetivos expuestos en esta senda marcada por el Pacto Verde se basan en la gobernanza horizontal, en la cual ciudadanos, instituciones, autoridades nacionales, locales y regionales son actores principales de la consecución de este objetivo de neutralidad climática y, por ello, deben realizarse actuaciones coordinadas y en unidad en este recorrido de reconversión del transporte europeo. En consecuencia, será necesario que las actuaciones que se lleven a cabo por los diferentes organismos tengan un carácter uniforme, coherente y común, sin perjuicio de las particulares necesidades de cada territorio que requerirán las oportunas precisiones en la normativa y en las políticas que se dicten al efecto.

A todo ello, debe añadirse que este Pacto Verde incluye una perspectiva de actuación internacional, que puede relacionarse con lo expuesto anteriormente en las diferentes resoluciones y acuerdos internacionales estudiados; perspectiva internacional que es absolutamente necesaria si se desea alcanzar los retos en materia de sostenibilidad asumidos por todas las Partes firmantes de dichos acuerdos entre las que se encuentra la propia UE.

Para poder llevar a cabo el contenido de este Pacto Verde, debe aludirse a las principales medidas dispuestas en el mismo, las cuales se dirigen a alcanzar el reto de la neutralidad climática en el año 2050, recogiendo a continuación las que tienen especial incidencia en el sector del transporte.

2.1. Economía y financiación

Al igual que sucede con todo documento jurídico, para que sea verdaderamente efectivo no basta su mera declaración, sino que se debe proceder a su ejecución para que realmente cumpla el fin para el que fue dictado; por ello, el Pacto Verde debe garantizar la aplicación y la ejecución de manera efectiva de las políticas y las medidas que se adopten para conseguir el fin pretendido en este instrumento europeo.

Destaca el Pacto Verde, que la UE ya ha comenzado el proceso de reconversión hacia una economía climáticamente neutra, de hecho, justifica esta clase de economía con base en sus avances alcanzados en este objetivo, señalando que desde 1990 hasta 2018 la UE redujo la emisión de GEI en un 23%, sin que ello afectara a su crecimiento económico ya que, en ese mismo espacio temporal, la economía europea se incrementó en un 61%¹⁷².

Partiendo de esta premisa citada por las instituciones de la UE, se puede concluir que es posible el crecimiento económico siendo sostenible, es decir, sin perjudicar al medio ambiente y con eficiencia financiera, empleando los recursos económicos sin comprometer los recursos futuros y con prosperidad social. Este crecimiento o desarrollo sostenible, puede relacionarse con la competitividad sostenible que se desea implantar en el mercado único europeo y que se ha analizado *supra*, la cual, recordemos, se basa en “*el crecimiento de la productividad, la sostenibilidad medioambiental, la estabilidad macroeconómica y la equidad*”¹⁷³.

No obstante, desde la perspectiva económica, será también necesario realizar una elevada inversión y reconversión, con el propósito de alcanzar una economía europea sostenible, en la cual el transporte será pieza fundamental para conseguirlo.

De todo ello resulta, que para obtener un crecimiento sostenible al que acompañe un progreso económico, primero deberá realizarse un gasto considerable. Al igual que en toda empresa, si se desea tener un crecimiento y una trayectoria próspera, será necesario realizar inversiones encaminadas a posicionar adecuadamente dicha empresa o industria en el mercado, teoría que se puede extrapolar a la evolución económica pretendida por la UE añadiendo el requisito de la sostenibilidad.

Desde esta perspectiva económica, la adecuada tarificación e imposición fiscal serán determinantes para conseguir los objetivos climáticos propuestos por el Pacto Verde y, a su vez, los objetivos del sector del transporte. Todo ello propiciará que las inversiones sean sostenibles, debiendo complementarse las políticas entre sí y asegurar la alineación del marco jurídico y el político para la consecución de la neutralidad climática en los plazos fijados, con su correspondiente incidencia en el sector del transporte europeo.

Tal y como se ha expuesto, para la consecución de los objetivos marcados por el Pacto Verde es necesaria la correspondiente inversión y financiación, que se estima en

¹⁷² Datos obtenidos del texto del Pacto en su apartado 2.1.1 “*Un mayor nivel de ambición climática de la UE para 2030 y 2050*”.

¹⁷³ Vid. Apartado II titulado “*Impulsar la competitividad más allá de 2030*” de la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023.

260.000 millones de euros de inversión anual adicional¹⁷⁴ para conseguir los objetivos prefijados para el año 2030. Esta inversión procederá tanto de inversores públicos como privados, siguiendo la línea expuesta por los acuerdos y las reuniones internacionales vistos *supra*. No obstante, si fuera precisa mayor financiación de la prevista, dados los ambiciosos retos fijados, la Comisión elaborará un Plan de Inversiones para una Europa Sostenible que financiará inversiones ecológicas, siendo necesario elaborar una cartera de proyectos sostenibles.

Uno de los objetivos perseguidos por el Pacto Verde es la inclusión de la perspectiva climática en todas las políticas de la UE, propuesta que se refleja en la voluntad de las instituciones europeas de que al menos el 25% del gasto previsto en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 sea destinado a este propósito, aspirando a elevar el gasto al 30% a más tardar en 2027¹⁷⁵, coincidiendo este objetivo porcentual con el mencionado en el considerando 62 del Reglamento (UE) n° 2021/690, en el marco del Reglamento (UE) n° 2020/852.

A pesar de que en la actualidad las acciones climáticas siguen siendo preferentes dentro del marco del gasto europeo, otras partidas deben aumentar su posición en los presupuestos europeos atendiendo, entre otras circunstancias, al contexto bélico que se ha desencadenado en los últimos años a nivel global. En este sentido, la UE se está planteando elevar el gasto en defensa a costa, necesariamente, de reducir otras partidas, entre las que se encuentra esta acción climática y la sostenibilidad¹⁷⁶. Esta adaptación de los presupuestos a las circunstancias existentes es una consecuencia natural que responde a la necesidad de dar solución a nuevas problemáticas que se presentan, de ahí, que la configuración de la Ley Europea del Clima y las políticas en materia de sostenibilidad se caractericen por ese espíritu dinámico moldeable a las necesidades sociales, económicas y medioambientales de la sociedad europea.

No obstante, la apuesta de las instituciones europeas por la implantación de la neutralidad climática a través del sector del transporte, también se refleja en novedosas medidas como la que propone destinar el 20% de los ingresos de la subasta del RCDE de la UE al presupuesto de la UE¹⁷⁷, revisando también la Comisión los Fondos de

¹⁷⁴ Datos obtenidos del Pacto Verde con base en la Comunicación “*Unidos para contribuir a la Unión de la Energía y a la Acción por el Clima. Establecimiento de las bases para el éxito de la transición hacia una energía limpia*” COM (2019)285, de 18 de junio de 2019.

¹⁷⁵ Vid. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual> Última visita el 30 de abril de 2029.

¹⁷⁶ Vid. <https://es.euronews.com/business/2024/04/17/el-dilema-de-la-defensa-europea-las-dificultades-de-sopesar-costes-y-beneficios> y <https://www.lavanguardia.com/internacional/20240412/9593292/veintisiete-priorizan-gasto-defensa-suavizan-politica-ambiental.html> Última visita el 30 de abril de 2024.

¹⁷⁷ Vid. Apartado 2.2.1. “*En pos de unas finanzas e inversiones ecológicas y una transición justa garantizada*” del Pacto Verde.

Modernización e Innovación, y la asignación de los ingresos adicionales de estos derechos de emisión al presupuesto de la UE. A tal efecto, y para encauzar la efectividad de estas medidas se han dictado recientemente la Directiva (UE) 2023/958 y la Directiva (UE) 2023/959 vistas *supra*. Además, mediante estos nuevos instrumentos, se da cumplimiento a la adaptación del RCDE de la UE exigida por este Pacto Verde¹⁷⁸.

Dado que el fomento de la competitividad y sostenibilidad en el transporte europeo constituye el núcleo de este trabajo, se debe hacer alusión concreta al artículo 8 del Reglamento (UE) n° 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017 (en adelante Reglamento (UE) n° 2021/523). En este precepto, se menciona expresamente como objetivo en su apartado 1, letra a) la realización de actuaciones en las infraestructuras del transporte para hacerlas más sostenibles, incluyendo específicamente el transporte multimodal, la energía y la eficiencia energética. La interrelación entre el sector del transporte y los objetivos del Pacto Verde quedan una vez más manifestados con la propuesta de destinar el 30% de los Fondos InvestEU¹⁷⁹ a estos objetivos de acción climática, los cuales financiarán proyectos previamente sometidos a una evaluación de sostenibilidad y cumplimiento de objetivos sociales.

Por otro lado, y dentro de este marco de viabilidad económica y financiera, se atribuye al Banco Europeo de Inversiones (en adelante BEI) un papel trascendental en la lucha contra el cambio climático, encomendándole la labor de constituirse como el “*banco europeo del cambio climático*”¹⁸⁰. De forma específica para el sector del transporte, el BEI en el lapso temporal comprendido entre 2010 hasta 2022 financió 11.000 millones de euros para proyectos que impulsaran la sostenibilidad en la movilidad.

Dentro del propuesto Plan de Inversiones para una Europa Sostenible, se propone un “*Mecanismo para una Transición Justa*” acompañado de un “*Fondo de Transición Justa*”, que se centrará especialmente en aquellas regiones y sectores a los que la transición planteada pueda posicionar en una situación complicada como, por

¹⁷⁸ Para una mayor información sobre las modificaciones introducidas por estas Directivas ver la obra ESTRADA MARGARETO, M.J. (2023), “Pasado, presente y futuro del Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión en el transporte aéreo. Su impacto en el Derecho de la competencia” en *De la economía colaborativa al turismo sostenible: el nuevo Derecho del Siglo XXI*, Cizur Menor, Navarra. Aranzadi, pp. 329-367.

¹⁷⁹ Dentro del Programa InvestEU 2021-2027 y regulado en el Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017.

¹⁸⁰ Vid. Apartado 2.2.1. “*En pos de unas finanzas e inversiones ecológicas y una transición justa garantizada*” del Pacto Verde. Se ha creado una hoja de ruta del Banco Climático para el periodo 2021-2025 disponible en el siguiente enlace <https://www.eib.org/en/publications/the-eib-group-climate-bank-roadmap> Última visita el 28 de diciembre de 2023.

ejemplo, aquellos que dependen de “*combustibles fósiles o de procesos intensivos de carbono*”, financiando y promoviendo su transición hacia actividades hipo carbónicas y que respeten el medio ambiente, perfilándose a través de planes territoriales de transición. Todo ello, irá acompañado del presupuesto de la UE, así como del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo Plus.

En este sentido, según el Pacto Verde, la Comisión fijaba para el tercer trimestre de 2020 una estrategia renovada de finanzas sostenibles, la cual debía consistir, en primer lugar, en reforzar las bases para una inversión sostenible que implicará la clasificación de actividades sostenibles dentro de la taxonomía y que deberán ser acordadas por el Parlamento Europeo y el Consejo¹⁸¹; en segundo lugar, se debían dar mayores oportunidades a empresas e inversores para fomentar las inversiones sostenibles; y en tercer lugar, se debía integrar en el sistema financiero el riesgo climático y medioambiental. A tal efecto, se dictó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada Estrategia para financiar la transición a una economía sostenible, de 6 de julio de 2021.

Por último, el Pacto Verde además de la perspectiva europea e internacional en la proyección de su cometido, también incide en la necesaria actuación de los Estados miembro para alcanzar los retos asumidos. En este sentido, se propone por el Pacto Verde la ecologización de los presupuestos nacionales de los Estados miembro que deberán tener en cuenta los riesgos medioambientales, así como introducir en estos presupuestos prioridades ecológicas en las inversiones públicas, el consumo y la fiscalidad, y evitar las subvenciones perjudiciales. El mecanismo de las reformas fiscales se contempla como una herramienta que permitirá impulsar el crecimiento y la resiliencia frente a los riesgos medioambientales e, igualmente, permitirá constituir una sociedad equitativa y justa, tal y como se recogía en el Plan de Acción de Estocolmo de 1972.

En este sentido, procede hacer una breve mención a las subvenciones concedidas desde la legislación nacional española en el transporte terrestre para la adquisición de combustibles fósiles recogidas en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania¹⁸² (en adelante Real Decreto-Ley 6/2022), en el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias

¹⁸¹ Finalmente, aprobado como Reglamento (UE) n° 2020/852.

¹⁸² En el Real Decreto-Ley 6/2022 y en el Real Decreto-Ley 11/2022, se establecía una bonificación de 20 céntimos de euro por litro de gasolina/gasoil aplicable a todos los ciudadanos hasta el 31 de diciembre de 2022.

económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma (en adelante Real Decreto-ley 11/2022) y en el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea (en adelante Real Decreto-ley 5/2023), el cual “*extiende la ayuda al transporte por uso del gasóleo profesional a los suministros realizados hasta el 31 de diciembre de 2023, en la cuantía de 0,10 euros entre el 1 de abril y el 30 de septiembre de 2023, y de 0,05 euros para los suministros realizados entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2023*”¹⁸³.

Mediante estas normas se respondía a una necesidad social de consumidores y profesionales ante el contexto energético existente en el momento de su promulgación, en el que el precio del gasóleo se había incrementado exponencialmente; ahora bien, no puede negarse que mediante esta iniciativa se sufragaba el empleo de combustibles fósiles, contraviniendo el mandato del Pacto Verde de eliminar las subvenciones perjudiciales a los objetivos del mismo, entre ellas, la elaboración de presupuestos nacionales ecológicos.

Esta contravención de las iniciativas y políticas contenidas en el Pacto Verde puede encontrar una cierta y ligera justificación atendiendo al espíritu del artículo 192.5 del TFUE, el cual permite adoptar excepciones de carácter temporal referidas a las políticas medioambientales que se encuentran amparadas en el artículo 191 y 192.1 de dicho TFUE, como ha sido el caso. No obstante, estas disposiciones excepcionales y temporales no deben ser relativizadas, ya que su adopción supone un obstáculo en el efectivo cumplimiento del Pacto Verde y de la Estrategia para un transporte europeo competitivo y sostenible, máxime cuando la necesidad de ser adoptadas proviene de precedentes actuaciones de las instituciones europeas, por acción y por omisión, al no haber desarrollado en tiempo y forma una adecuada política energética europea.

Además, la adopción de estas medidas por un Estado miembro puede suponer un quebranto del artículo 96.1 del TFUE, expresamente aplicable a las políticas de transporte europeo, el cual prohíbe el establecimiento de ayudas o de medidas de

¹⁸³ Vid. Apartado III del Preámbulo del Real Decreto-ley 5/2023. La incidencia de estas subvenciones en el mercado único europeo se contempla en la obra ESTRADA MARGARETO, M.J. (2023) “Pasado, presente y futuro del Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión en el transporte aéreo. Su impacto en el Derecho de la competencia”, ob cit.

protección a una o más empresas o industrias determinadas en este ámbito de aplicación, salvo que cuente con el consentimiento de la Comisión.

Efectivamente, estas subvenciones constituyen en la práctica una ayuda a una industria determinada en el sector del transporte, como es la industria energética de combustibles fósiles aplicables al transporte terrestre por carretera. En consecuencia, estas subvenciones encuentran difícil acomodo, no solo en el propio Pacto Verde, sino también, en la política europea común del transporte.

Asimismo, en la reciente COP28 se alude directamente a la necesidad de reducir las subvenciones que se otorguen sobre los combustibles fósiles, teniendo en cuenta que una de las finalidades expuestas es la eliminación progresiva de estos combustibles.

Por otro lado, tampoco cabe encajar esta subvención en el marco del artículo 93 del TFUE, el cual permite las ayudas en materia de transporte, pero delimitadas a las que responden a la finalidad de coordinación de los propios transportes o al reembolso de las obligaciones derivadas de la calificación del transporte como servicio público.

Esta serie de actuaciones por los Estados miembros, sin perjuicio de que pueden atender a necesidades circunstanciales temporales y sociales, pueden poner en peligro la correcta aplicación de las medidas contenidas en el Pacto Verde y en la EETCS, en este caso, tanto en su vertiente de fomento de la sostenibilidad medioambiental, como desde la perspectiva de la salvaguarda de la normativa reguladora del derecho de la competencia europeo.

En este último caso, también debe tenerse en cuenta que la concesión de subvenciones o ayudas públicas de cualquier índole se encuentran, como regla general, vetadas por el artículo 107.1 del TFUE por lo que, en consecuencia, la previsión de estas subvenciones también incide en el ámbito de la competencia europea, debiendo plantearse hasta qué punto podrían ser admisibles estas subvenciones según los principios rectores del derecho de la competencia europeo y su posible encaje en el artículo 107.2.b del TFUE, regulador de las ayudas admitidas para reparar perjuicios de carácter excepcional.

Asimismo, su establecimiento, también genera los consiguientes efectos en materia de competencia entre los diferentes medios de transporte dentro del mercado, ya que los medios de transporte beneficiados por esta subvención excepcional y temporal se benefician de unas condiciones que no disfrutaban otros medios de transporte, los cuales se discriminan por emplear, precisamente, energía o combustibles de origen fósil, la cual para el medio de transporte por carretera es objeto de subvención.

Por ello, resulta crucial un permanente seguimiento respecto de la adecuada coordinación y cumplimiento de la totalidad de las iniciativas y de los mandatos

reflejados en el Pacto Verde y en la EETCS, así como el necesario respeto de la normativa europea de la competencia.

De estas circunstancias, se evidencia de forma palpable que la EETCS tendrá un gran peso dentro de las iniciativas originadas en este Pacto Verde y, por ello, también en los presupuestos y en la financiación e inversiones que se lleven a cabo en este sentido.

Igualmente, y tal y como sucede con el cumplimiento de los ODS, el sector del transporte se verá influenciado de forma transversal por otras áreas de actuación, siendo la casuística energética uno de los principales obstáculos a afrontar, obligando a la reconversión energética del sector con la problemática que ello conlleva y que pasamos a analizar.

2.2. Descarbonización y políticas energéticas

Tras el estudio de la imprescindible estrategia de financiación para conseguir los objetivos climáticos y sostenibles contenidos en el Pacto Verde, en dicho documento también se fijan las líneas de actuación que regulan el desarrollo y la ejecución de la estrategia energética necesaria para alcanzar los retos climáticos propuestos.

En esta estrategia energética del Pacto Verde, la acción de descarbonización se une a la apuesta por el “*suministro de energía limpia, asequible y segura*”, cuya implementación incidirá directamente en el sector del transporte. En esta estrategia de descarbonización de la UE, se pretende conseguir una energía eficiente a través de fuentes renovables, lo que conlleva, según el documento, a eliminar el carbón y a descarbonizar el gas, todo ello unido a la necesidad de establecer las garantías de abastecimiento energético, por lo que será necesario que el mercado energético esté “*integrado, interconectado y digitalizado*”¹⁸⁴, respetando a su vez la neutralidad tecnológica¹⁸⁵. De ello resulta la clara voluntad de realizar una acción de transición desde un suministro energético basado en energías fósiles y contaminantes hacia sistema energético constituido por energías renovables y cero emisiones, accesible, asequible e innovador.

¹⁸⁴ Vid. Apartado 2.1.2 titulado “*Suministro de energía limpia, asequible y segura*” del Pacto Verde.

¹⁸⁵ Concepto de neutralidad tecnológica: “El principio de neutralidad tecnológica se concibe como un principio que debe inspirar la actividad reguladora y que supone que la regulación tecnológica debe prestar atención a los efectos de las acciones y no a las acciones y a los medios por ellos mismos. Su objetivo consiste en evitar que, a través de la imposición de una determinada tecnología, se pueda influir en las condiciones de libre competencia. No obstante, el principio de neutralidad tecnológica puede decaer frente a la existencia de justificaciones objetivas que aconsejen el uso de una tecnología determinada.” Concepto disponible en el siguiente enlace <https://contratosdelsectorpublico.es/actualizaciones/140-diciembre-2016/2999-rtacrc-682-2016.html>

Última visita el 7 de febrero de 2023.

Íntimamente relacionado con este aspecto, para el adecuado cumplimiento de este y otros puntos esenciales del Pacto Verde, se presenta por la Comisión Europea el 14 de julio de 2021 el Paquete de Medidas “Objetivo55”¹⁸⁶, con incidencia directa en el sector del transporte. Este Paquete de medidas tiene un carácter dinámico, y fija diversas acciones en los sectores cruciales para alcanzar el objetivo que le da nombre y, así, lograr los retos en materia de sostenibilidad europea, especialmente medioambiental, teniendo en cuenta cómo han avanzado y evolucionado las previas actuaciones señaladas.

Entre estas acciones, debemos destacar las dirigidas a la transición energética, con impacto directo en el sector del transporte. Para ello, se han dictado al efecto las Directivas que fomentan el empleo de energías renovables, como son la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (en adelante RED I), la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (en adelante RED II) y la reciente Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo (en adelante RED III).

En la Directiva RED I se fijó como objetivo para el año 2020 alcanzar el uso de un 20% de energías renovables dentro de la UE y, de forma concreta para el transporte, se fijó que al menos el 10% de la energía empleada en este sector fuera renovable. La Directiva RED II elevó estos porcentajes atendiendo al éxito en la consecución de las metas fijadas en la Directiva RED I, por lo que fijó en un mínimo del 32% las energías renovables que debían ser usadas por los Estados miembros en la UE para el año 2030, siendo el porcentaje mínimo establecido para el transporte el 14% de energías renovables. La reciente Directiva RED III, eleva del 32% al 42,5% el mínimo de energías renovables que deben ser empleadas en la UE para el año 2030¹⁸⁷. De forma específica para el sector del transporte, se introduce como novedad la posibilidad de que los Estados miembros puedan escoger entre, o bien emplear como mínimo un 29% de

¹⁸⁶ En inglés “fit for 55”. Este Paquete de medidas toma su nombre del objetivo de reducir para el año 2030 el 55% de las emisiones de GEI de los niveles preindustriales que datan del año 1990. Más información disponible en el siguiente enlace <https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> Última visita el 30 de diciembre de 2023.

¹⁸⁷ Sin perjuicio de la voluntad manifestada expresamente de que este 42,5% se incremente hasta el 45%.

fuentes energéticas renovables en el sector del transporte para el año 2030, o bien reducir en un 14,5% los GEI emitidos en el sector del transporte para el año 2030¹⁸⁸.

Otra de las preocupaciones del Pacto Verde, es la suficiencia de los recursos y el abastecimiento dentro del ámbito de seguridad estratégica, fomentando ser “*pioneros del clima y los recursos*”¹⁸⁹ a través de la tecnología y la innovación en sectores estratégicos, entre los que figura el transporte. En esta línea, debe recordarse la preocupación manifestada en el Informe Brundtland acerca de la disponibilidad y el suministro de las fuentes energéticas fósiles y como se promovía la transición hacia otros “sucedáneos”, sin que se desaconsejara el empleo de estos combustibles de origen fósil.

En este sentido, entre otras iniciativas, actualmente se pretende fomentar el hidrógeno limpio, los combustibles alternativos o el almacenamiento de energía. Por ejemplo, en la regulación REFUEU Aviation sobre el empleo de energías renovables específicas del transporte aéreo, se ha aprobado el Reglamento (UE) n° 2023/2405 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation), por el que se exige el empleo de *Sustainable Aviation Fuel* (en adelante SAF)¹⁹⁰, de forma expresa para el sector aéreo, conforme a la siguiente evolución temporal:

% SAF	2%	6%	20%	34%	42%	70%
AÑO	2025	2030	2035	2040	2045	2050

Cuadro de elaboración propia¹⁹¹.

Además de estas acciones en materia de suministro energético, también se recoge en el Paquete de medidas “*Objetivo55*” la necesidad de adaptar la regulación del RCDE de la UE a los nuevos retos energéticos fijados que se han visto *supra* en materia de RCDE de la UE, en particular, en el sector del transporte. En este sentido, se deben traer a colación las mencionadas Directiva 2023/958 y la Directiva 2023/959, por las

¹⁸⁸ “[E]n comparación con la base de referencia establecida en el artículo 27, apartado 1, letra b), de acuerdo con una trayectoria indicativa fijada por el Estado miembro; (...)”. Vid. Nueva redacción del artículo 25.1.a.ii de la Directiva RED II.

¹⁸⁹ Vid. Apartado 2.1.3 titulado “*Mobilización de la industria en pro de una economía limpia y circular*” del Pacto Verde.

¹⁹⁰ Combustible sostenible para aviación.

¹⁹¹ Incluido en la obra ESTRADA MARGARETO, M.J. (2023), “Pasado, presente y futuro del Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión en el transporte aéreo. Su impacto en el Derecho de la competencia”, ob. cit.

que se incluyen el transporte marítimo y por carretera dentro del RCDE de la UE, sin perjuicio de que hasta el año 2027 no producirá plenos efectos su incorporación, así como el aumento de las exigencias en el transporte aéreo dentro del RCDE de la UE.

Igualmente, con base en estas medidas “*Objetivo55*” en materia energética, se publicó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones aprobando el Plan REPowerEU, de 18 de mayo de 2022. Mediante este Plan REPowerEU, la UE pretende alcanzar la autonomía energética, tanto geográfica como de poder estratégico¹⁹², principalmente impulsada por el conflicto bélico desencadenado en territorio ucraniano y por la dependencia de la UE del suministro ruso de gas. Además, en este Plan REPowerEU, la UE busca el fomento y el empleo de energías renovables, ahorro energético y la gestión energética inteligente¹⁹³.

En este punto, procede volver a plantearnos si la transición energética impulsada por la UE, evidenciada en este Plan REPowerEU, responde más a una necesidad de transición ecológica o a una medida de planificación estratégica ante la dependencia energética y, por lo tanto, de incidencia geopolítica. En ambos supuestos, resulta una respuesta obvia, la necesidad de llevar a cabo esa transición energética es evidente. Los beneficios de implantar una reconversión en el sector energético europeo se manifestarán de forma positiva tanto en la faceta de autonomía energética como de fomento de la sostenibilidad medioambiental.

Esta defensa de la independencia energética de la UE podría haberse llevado a cabo orientada hacia otra serie de fuentes energéticas que no gozaran de ese calificativo de sostenible o cero emisiones, por lo que, la mejora estratégica de la UE y la sustitución de los combustibles fósiles y contaminantes por otros que cumplan los parámetros de la sostenibilidad deben ir alineados, aunando medios y herramientas en pro de la eficiencia del Plan REPowerEU.

Las medidas expuestas, deben también ser aplicadas a las infraestructuras del transporte europeo dentro del ámbito de aplicación del RTE-T que se verá *infra*, ya que la expuesta transición energética debe extenderse a todos los parámetros aplicables a la movilidad, lo que incluye necesariamente las infraestructuras del transporte europeo. Por ello, dicho RTE-T, deberá ser objeto de las adaptaciones precisas para responder a las necesidades de competitividad, sostenibilidad y digitalización exigidas para el transporte europeo. A tal efecto, el actual Reglamento (UE) n° 1315/2013 del

¹⁹² MAÑÉ-ESTRADA, A. (2023) “El Plan REPowerEU bajo el prisma de los fundamentos de la política energética europea” en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, Autonomía estratégica*, n° 930, p.161.

¹⁹³ Más información disponible en el siguiente enlace https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowerEU-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en Última visita el 5 de octubre de 2023.

Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión nº 661/2010/UE, identificado como RTE-T, ha sido objeto de revisión mediante la propuesta de 14 de julio de 2021, alcanzando un acuerdo provisional sobre dicha reforma el 19 de diciembre de 2023, y que será objeto de análisis *infra*.

La implantación de dicha estrategia energética debe acompañarse necesariamente de una actuación internacional, comprometida, unitaria y coordinada. Por ello, una de las principales preocupaciones que señalan las instituciones europeas y que se recogen en este documento es la necesaria adopción de medidas para evitar el efecto del fenómeno “fuga de carbono”¹⁹⁴, el cual consiste en trasladar las actividades y la producción de carácter contaminante hacia lugares que no tengan estas políticas ni una legislación de protección del medio ambiente y de fomento de la sostenibilidad, produciendo un desplazamiento de la contaminación, pero no su eliminación ni reducción, de tal suerte que fracasarían las iniciativas, las políticas, las medidas y la legislación europea e internacional de neutralidad climática; y es más, se castigaría a los Estados y territorios que apuestan por la sostenibilidad y se premiaría a los que mantienen su senda continuista respecto de las emisiones y la contaminación.

En consecuencia, y para evitar este indeseado efecto, la Comisión Europea debe proponer un Mecanismo de Ajuste del Carbono en Frontera (en adelante MAFC) en sectores determinados, para así evitar la fuga del mismo. Finalmente, este MAFC, se aprobó mediante el Reglamento (UE) nº 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono¹⁹⁵.

Por su parte, los Estados miembros tienen el mandato del Pacto Verde de elaborar planes energéticos y climáticos para finales de 2019, tomando como referencia el Reglamento (UE) nº 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 663/2009 y

¹⁹⁴ El término “fuga de carbono” se define en el considerando 9 del Reglamento (UE) nº 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono como aquel que “*se produce cuando, por razón de costes derivados de políticas climáticas, las empresas de determinados sectores o subsectores industriales trasladan su producción a otros países, o cuando las importaciones procedentes de estos países sustituyen a productos equivalentes que son menos intensivos en términos de emisiones de gases de efecto invernadero. Tales situaciones podrían dar lugar a un aumento de las emisiones mundiales totales, lo que haría peligrar la reducción*”.

¹⁹⁵ Para un mayor estudio sobre el MAFC nos remitimos a la obra ESTRADA MARGARETO, M.J. (2023), “La aplicación de las políticas de sostenibilidad al mercado único europeo: el Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono como garantía del derecho de la competencia” en *Justicia y sostenibilidad*, Madrid, Dykinson, pp. 38-65.

(CE) nº 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) nº 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (en adelante Reglamento (UE) nº 2018/1999)¹⁹⁶; se sigue así la senda marcada por la CMNUCC, el cumplimiento de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. La presentación de estos Planes nacionales será objeto de revisión por la Comisión Europea y, si no alcanzan el mínimo exigible europeo de progreso en este ámbito, la misma Comisión propondrá la revisión de estos planes debiendo actualizarse en 2023, después de la entrada en vigor de la Ley Europea del Clima, debiendo concordar con los progresos climáticos que se propongan.

En este sentido, la Comisión ha dictado el 18 de diciembre de 2023 sus recomendaciones tras analizar los Planes nacionales enviados por los Estados miembros y evidenciar las deficiencias apreciadas en estos Planes, debiendo dichos Estados miembros enviar sus Planes Nacionales actualizados conforme a las apreciaciones de la Comisión antes del 30 de junio de 2024.

Otro de los puntos a destacar del Pacto Verde es la cuestión transversal de los consumidores y usuarios del servicio del transporte, ya que estos deberán ser parte beneficiaria de esta estrategia climática y energética.

Sin perjuicio de las diferentes acciones en materia de transición energética, también debe abordarse el problema inherente de la pobreza energética de los ciudadanos particulares, idea que principalmente se enlaza con las dificultades de los consumidores a la hora de abonar el precio de la energía para cuestiones de primera necesidad como la luz, la calefacción, el agua caliente, etc. Con ello, desde este trabajo también se quiere realizar el propicio planteamiento de la posibilidad de extender estos criterios a la pobreza energética del transporte, dado el elevado coste de combustibles u otras fuentes energéticas, difícilmente asumible por el consumidor ante sus elevados precios, sin olvidar los problemas puntuales de suministro que se han visto en el continente europeo. Además, esta pobreza energética del transporte contraviene dos de los principales cometidos del Pacto Verde dentro de esta cuestión energética como son la garantía de una energía accesible y asequible.

¹⁹⁶ España dio cumplimiento a este mandato mediante el Plan Nacional integrado de Energía y Clima 2021-2030, disponible en el siguiente enlace https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/pniecCompleto_tcm30-508410.pdf Última visita el 30 de diciembre de 2023.

A tal efecto, debemos traer a colación el Fondo Social para el Clima, el cual según el considerando 15 de la Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, sobre la pobreza energética¹⁹⁷ tiene por objeto:

“[P]roporcionar financiación a los Estados miembros para apoyar a los hogares vulnerables, incluidos los hogares afectados por la pobreza energética, las microempresas vulnerables y los usuarios del transporte vulnerables que se ven especialmente afectados por la pobreza energética y de transporte, apoyando las inversiones para aumentar la eficiencia energética y el acceso a la movilidad y el transporte de emisión cero y de baja emisión. Para desbloquear la financiación, los Estados miembros deben presentar sus planes sociales para el clima a más tardar en junio de 2025, basándose en las actualizaciones de 2024 de sus planes nacionales de energía y clima”.

Además, la transición hacia medios de transporte cero emisiones que empleen energías renovables, requiere la modernización del parque móvil de los ciudadanos particulares, con el coste que ello implica, sin que las medidas hasta ahora dictadas puedan producir el impacto deseado de renovación de los medios de transporte¹⁹⁸.

Con todo ello, el consumidor como pieza clave de estas políticas debe disponer de una información “*fiabile, comparable y verificable*”¹⁹⁹, que implique fortalecer el derecho a la información de la que debe disponer todo consumidor, para así adoptar una decisión con pleno conocimiento y voluntaria, la cual fomentará la opción consciente de la sostenibilidad. Este propósito debe encuadrarse con la defensa de la educación e información en materia de sostenibilidad recogida a lo largo de los acuerdos internacionales expuestos *supra*, especialmente el primigenio principio 19 de la Declaración de Estocolmo.

¹⁹⁷ Igualmente, esta Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, sobre la pobreza energética, encomienda a los Planes Nacionales de los Estados miembros en materia de clima y de energía la adopción de medidas al respecto para solventar la problemática en materia de energía en los hogares.

¹⁹⁸ El Plan nacional que recoge las ayudas para la renovación del parque móvil español se regula en el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo. Actualmente se ha ampliado su vigencia desde el 31 de diciembre de 2023 hasta el 31 de julio de 2024, en virtud del Real Decreto 821/2023, de 14 de noviembre, por el que se adapta al marco europeo de ayudas de estado el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo.

¹⁹⁹ Vid. Apartado 2.1.3 titulado “*Movilización de la industria en pro de una economía limpia y circular*” del Pacto Verde.

Como garantía de dicha sostenibilidad, añade el Pacto Verde que toda “*declaración ecológica*” por las empresas debe ser fundamentada con metodología adecuada para poder evaluar los efectos medioambientales. En este sentido tuitivo de los consumidores y usuarios, debemos traer a colación la Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información (en adelante Directiva (UE) 2024/825).

De lo expuesto resulta, que la implantación de la sostenibilidad en sectores estratégicos de la UE no puede ir acompañada de movimientos “green marketing”, mediante los cuales se promociona una sostenibilidad ficticia, produciendo la indeseada consecuencia de competencia desleal. Por ello, mediante estas novedosas normas en materia de competencia se garantiza que efectivamente la sostenibilidad promocionada en un producto o servicio es real y se ajusta a parámetros certeros de sostenibilidad. Con ello, se protege tanto a los demás competidores en el mercado, los cuales han realizado un esfuerzo en medios y recursos para la reconversión hacia la sostenibilidad, como a los consumidores y usuarios, los cuales deben estar protegidos en su interacción dentro del mercado único europeo al adquirir productos o servicios sostenibles.

En consecuencia, el fomento de la sostenibilidad en el sector del transporte debe estar supervisado a través de la normativa tuitiva tanto para los consumidores y usuarios como para el resto de los competidores, garantizando que la sostenibilidad implantada es cierta y que no puede acudir a mecanismos de marketing basados en falsas implantaciones de sostenibilidad, vulnerando con ello los principios rectores de la competencia europea basados en la lealtad.

Además, la información de sostenibilidad debe ir acompañada de la correspondiente digitalización para facilitar su conocimiento por el público, cuestión que incide también en la necesaria digitalización del sector del transporte incluyendo a los consumidores y usuarios dentro del marco de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, titulada la “*Nueva Agenda del consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible*”, aprobada el 13 de noviembre de 2020 (en adelante la Nueva Agenda del consumidor). En virtud de esta Nueva Agenda, el consumidor debe ser partícipe en la toma de decisiones en sectores esenciales del mercado único europeo, incluyendo la necesaria participación de estos en la transición digital europea.

Por último, y para completar las medidas energéticas dentro del Pacto Verde en la totalidad del territorio de la UE, se debe hacer especial énfasis en la propuesta del Pacto Verde sobre las regiones ultraperiféricas (en adelante RUP), ratificando su

vulnerabilidad frente al cambio climático, y fomentándose por la Comisión la iniciativa por la “Energía limpia para las islas de la UE”²⁰⁰, estableciendo una estrategia a largo plazo que garantice que en todas las islas de la UE sea accesible la energía limpia.

2.3. Estrategia del transporte

De forma concreta en materia de movilidad, el Pacto Verde tiene como objetivo directo “*acelerar la transición a una movilidad sostenible e inteligente*”, tal y como se recoge en su apartado 2.1.5. Como fundamento para introducir el transporte dentro de los retos propuestos, señala que “*el transporte representa la cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión*”. Debemos unir esta justificación con lo referido acerca de las conclusiones de la Primera Conferencia Mundial del Transporte Sostenible expuestas *supra*, de lo que se deriva la necesidad no solo de hacer partícipe al transporte del camino hacia la sostenibilidad, sino de crear una verdadera EETCS al que, además, se le añade el requisito de inteligente.

Por ello, el Pacto Verde indica la necesidad de adoptar una estrategia de movilidad sostenible e inteligente en el año 2020, para poder aspirar a la neutralidad climática, debiendo para ello reducirse un 90% de las emisiones en el año 2050.

La EETCS encuentra su principal pilar estructural en el Libro Blanco de 2011, el cual se analizará detalladamente *infra*, al que se une la Estrategia de movilidad inteligente y sostenible creado por el mandato visto del Pacto Verde. Ambas Estrategias se fundamentan principalmente en el transporte multimodal, que debe ser automatizado y conectado a través de sistemas de gestión inteligente, que favorezca la reducción de la congestión y de la contaminación, con especial impacto en las zonas urbanas. A pesar de la escueta regulación contenida en el Pacto Verde, se menciona expresamente esta multimodalidad del transporte como una de las bases sobre las que se erigirá el transporte europeo competitivo, sostenible e inteligente.

Por otro lado, se vuelve a incidir en el Pacto Verde, dentro de sus iniciativas para el transporte, en la necesidad de la adecuada tarificación, en el que el precio refleje el elevado impacto que el transporte tiene en el medio ambiente, debiendo suprimir las subvenciones a combustibles fósiles y las correlativas exenciones fiscales, teoría que en la práctica no se ha cumplido debiendo aludir a los mencionados Real Decreto-Ley 6/2022, el Real Decreto-ley 11/2022 y el Real Decreto-Ley 5/2023, sobre las subvenciones nacionales españolas a los combustibles fósiles en el transporte por carretera.

²⁰⁰ Vid. Apartado 4 del Pacto Verde titulado “*Ha llegado el momento de que actuemos juntos: el Pacto Europeo por el Clima*”.

Además, el Pacto Verde incide en la necesidad de promocionar la producción y el empleo de combustibles alternativos que cumplan el criterio de sostenibilidad pero, para lograrlo, deben adoptarse medidas de aprovisionamiento y de infraestructuras preparadas y adecuadas, ya que se prevé que en 2025 “*se necesitarán aproximadamente 1 millón de estaciones públicas de recarga y repostaje para los 13 millones de vehículos de emisión cero y de baja emisión que se espera circulen por las carreteras europeas*”²⁰¹, en especial, en aquellos tramos en los que escasean dichos puntos de recarga o hay baja densidad de población.

Para la consecución de estos objetivos climáticos la aplicación de las nuevas tecnologías es esencial, debiendo emplearse al menos el 35% de los Fondos Horizonte Europa para nuevas soluciones del clima derivadas de este Pacto Verde. De hecho, dentro de las “*Cuatro Misiones del Pacto Verde*”²⁰², de forma específica se menciona la contribución a la innovación e investigación del transporte, por ejemplo, “*en materia de baterías, el hidrógeno limpio, la producción de acero hipo carbónica, los sectores circulares de base biológica y los entornos construidos*”²⁰³.

También dentro de este marco de modernización del sector del transporte, se fomenta la interoperabilidad de datos, permitiendo que estos sean accesibles, a lo que debe acompañar la adecuada infraestructura digital, así como el empleo de inteligencia artificial, ámbito de plena actualidad al ser publicado en el DOUE el 13 de junio de 2024 el Reglamento de Inteligencia Artificial por el Consejo y el Parlamento Europeo. Todo ello, debe encuadrarse dentro de la Estrategia Europea de Datos contenida en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, de 19 de febrero de 2020.

Tal y como señala el Pacto Verde, la estrategia propuesta es muy ambiciosa y, por ello, se dispone de un plazo amplio que abarca como límites temporales los años 2030 y 2050, fundamentando su propuesta temporal en que, para poder reformar un sector industrial y las cadenas de valor se necesitan 25 años, de lo que se deduce que, a pesar de que en un primera impresión pueda parecer un plazo extenso, los tiempos planteados son ajustados, sin que exista un margen temporal con el que poder actuar, por lo que la implantación de las medidas es urgente.

Por último, el Pacto Verde incide en la necesaria reducción de la contaminación en las ciudades, aliviando la congestión y fomentando el uso del transporte público, aspirando a lograr una movilidad cero emisiones para el año 2025, pudiendo ser

²⁰¹ Datos tomados del mencionado apartado 2.1.5 del Pacto Verde.

²⁰² Vid. Apartado 2.2.3 titulado “*Movilización de la investigación y fomento de la innovación*” del Pacto Verde.

²⁰³ *Ibidem*.

herramienta clave para conseguirlo la elaboración de los Planes de ZBE, a los que nos hemos referido *supra*.

Se puede concluir que, a través de este Pacto Verde, la UE pretende posicionarse como líder mundial en la defensa del medio ambiente, el clima y la energía sin dejar de ser competitivo, e insistiendo en que la problemática tiene un impacto global, por lo que será imprescindible adoptar acuerdos multilaterales e intersectoriales para que la UE pueda ser climáticamente neutra en el año 2050. Entre dichas actuaciones deben figurar de manera inexorable medidas de reconversión del sector del transporte hacia la sostenibilidad, la competitividad y la inteligencia y las nuevas tecnologías si se desea cumplir los objetivos propuestos, debiendo respetarse estas medidas en el marco de la EETCS que pasamos a analizar.

CAPÍTULO III. LOS LIBROS BLANCOS DEL TRANSPORTE EUROPEO COMO PILAR DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL TRANSPORTE COMPETITIVO Y SOSTENIBLE

I. EXORDIO

Tras la delimitación del contexto histórico pasado, presente y deseado para un futuro a corto, a medio y a largo plazo en materia de competitividad y sostenibilidad dentro del marco del mercado único europeo, procede realizar el pertinente estudio de cómo esta hoja de ruta creada requiere la adaptación del sector del transporte a los retos propuestos en este mercado.

En este sentido, debe recordarse lo expuesto acerca de la competencia preferente de las instituciones europeas para llevar a cabo las necesarias propuestas, iniciativas y adaptaciones normativas que permitan materializar, dentro del mercado interior europeo, los objetivos de sostenibilidad y competitividad fijados en las resoluciones estudiadas. En síntesis de lo analizado, por un lado, se encuentran las materias que son objeto de competencia exclusiva de las instituciones europeas, como es el caso de la regulación del derecho de la competencia europeo y, por otro lado, se presentan aquellas materias que verán afectado su marco regulatorio por las novedades emitidas por las instituciones europeas, cuya legitimidad está basada en la atribución de competencia compartida con los Estados miembros; no obstante, estos últimos no tienen un papel determinante en ese supuesto reparto de la función normativa de esas materias, tal y como se ha justificado detalladamente *supra*.

Por ello, la EETCS se realiza por las instituciones europeas, de ahí, que el Libro Blanco del transporte de 2011, el Reglamento RTE-T, el Pacto Verde Europeo y su Paquete de medidas “Objetivo55” o la Estrategia de movilidad inteligente y sostenible del año 2020, tienen como un mismo autor a las propias instituciones europeas, quedando en una esfera residual la elaboración estatal o local de planes, normativa y acciones por los diferentes Estados miembros y autoridades locales. Este hecho obliga a tomar dichos documentos europeos como referentes a la hora de estudiar el futuro propuesto para el transporte europeo dada su naturaleza jurídica vinculante no solo en este aludido ámbito europeo, sino también, desde el punto de vista nacional o local, como se ha visto anteriormente ante la imperatividad del acervo normativo europeo.

Todo ello, incita a pensar que la atribución a un solo poder de la competencia normativa para la regulación de estas materias, en este caso las instituciones europeas, favorece la debida coherencia y seguridad jurídica, tanto dentro del marco constitutivo del citado acervo europeo, como en su relación con la esfera de actuación de los Estados miembros.

No obstante, esta labor encomendada y atribuida a las instituciones europeas debe realizarse con pleno respeto a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad también analizados *supra*, y enmarcados en el artículo 5, apartados 3 y 4 del TUE, excepto lo previsto respecto al ámbito normativo de la competencia, ya que al tratarse de una competencia en exclusiva de las instituciones europeas solo se encuentra vinculado por el principio de proporcionalidad.

Por ello, las instituciones europeas deberán intervenir en la elaboración de estas estrategias para las restantes materias cuando los Estados miembros de forma independiente no puedan alcanzar los retos propuestos, como es el caso del diseño de un transporte de configuración europea competitivo y sostenible; ahora bien, esta intervención europea debe realizarse con arreglo al principio de proporcionalidad dictando la normativa, las actuaciones y las políticas que consigan alcanzar las metas comprometidas de la forma menos gravosa posible. Especialmente, este principio de proporcionalidad tendrá una presencia predominante en la elaboración de las diferentes normas e iniciativas en el marco de un transporte europeo competitivo y sostenible como se refleja, entre otras, en el Plan de contingencia del transporte de 2022 visto *supra* y como se analizará en este capítulo.

A ello, debe añadirse el necesario respeto de los principios rectores expuestos en materia de derecho de la competencia europeo ya que, conseguir los retos de fomento de la competitividad y de la sostenibilidad en el sector del transporte no puede ser alegada como una causa justificativa de la vulneración de la normativa de la competencia, identificada anteriormente como uno de los pilares sobre los que se erige el mercado único europeo y, a su vez, la propia UE.

En atención a lo expuesto, uno de los principales objetivos de este trabajo es el estudio de esta hoja de ruta creada para el sector del transporte dentro del mercado único europeo conforme al contexto competencial y normativo aplicable. Para abordar esta labor se procederá al análisis de la normativa y de las acciones propuestas para conseguir un transporte europeo competitivo y sostenible, con la consiguiente conclusión sobre si estas cumplen o no con el obligado respeto de los principios rectores del derecho de la competencia en la UE, así como su compatibilidad con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad consagrados en los Tratados fundacionales de la UE.

A continuación, se realizará el oportuno análisis de las medidas, la normativa, las políticas y las actuaciones dictadas en aras a fomentar la competitividad y la sostenibilidad del transporte, comenzando por el Libro Blanco del transporte de 28 de marzo de 2011 (en adelante Libro Blanco de 2011). Este Libro Blanco de 2011, el cual se basa en el precedente Libro Blanco del transporte de 2001, supone el documento principal y de rigor sobre el que se desarrolla la normativa y las acciones propuestas para la consecución de un transporte europeo competitivo y sostenible, tanto en la etapa de su redacción como en la actual motorización normativa y su proyección de futuro;

por ello, se realizará su pertinente análisis con la finalidad de reflejar, de forma pormenorizada, las deficiencias y las soluciones propuestas desde las instituciones europeas, las cuales se están llevando a cabo actualmente.

Con ello, se permitirá abordar posteriormente el estudio de la normativa que desarrolla las principales líneas de actuación fijadas por el Libro Blanco de 2011 una vez han quedado definidas tras su estudio, para finalizar con las más recientes iniciativas y parámetros exigidos por las instituciones europeas, las cuales adaptan los procedimientos y los retos propuestos para el sector del transporte a la realidad fáctica y tecnológica, en la que se debe desarrollar y promover esa competitividad y sostenibilidad.

El Libro Blanco de 2011 elaborado por la Comisión Europea, se titula “*Hoja de ruta hacia un Espacio Único Europeo de Transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*” siguiendo la senda marcada por el Libro Blanco de 2001 titulado “*La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*”, emitido por la entonces Comisión de las Comunidades Europeas el 12 de septiembre de 2001. En el presente apartado se procederá al estudio del Libro Blanco de 2011, el cual recoge las ideas esenciales del mencionado Libro Blanco de 2001 adaptando estas a los requerimientos y a las necesidades más recientes y estableciendo un lapso para su materialización a medio y a largo plazo para los años 2030 y 2050.

No obstante la fecha de redacción de dichos Libros Blancos, 2011 y 2001 respectivamente, estos establecen medidas y acciones de presente y futura actualidad en el ámbito material del transporte que debe analizarse, atendiendo a los plazos marcados para su logro²⁰⁴. Por ello, estos Libros Blancos deben ser objeto de análisis a los efectos de comprobar si las medidas propuestas entonces, actualmente y con perspectiva de futuro son conformes o no con el impulso de la sostenibilidad y de la competitividad y, especialmente, si estas medidas cumplen los principios rectores de la competencia europea y de proporcionalidad expuestos *supra*.

Del propio título atribuido al Libro Blanco de 2011 como “hoja de ruta”, ya se vislumbra cuál será la voluntad y la finalidad política y normativa contenida en la misma, que no es otra, que crear una planificación estratégica para materializar un único modelo de movilidad en la UE eliminando, a efectos operativos y normativos, las fronteras entre los diferentes Estados miembros y creando una legislación y una normativa unitaria para todos los actores intervinientes. Ello demuestra la voluntad de generar ese efecto espejo entre la eliminación de las fronteras interiores del mercado único europeo como se constata en el TUE y en el TFUE, con la eliminación de dichas fronteras en el marco del sector del transporte.

²⁰⁴ Recordemos que para la reconversión de un sector industrial y las cadenas de valor se necesitan al menos 25 años, tal y como dispone el Pacto Verde.

Tal es así que en este Libro Blanco de 2011 se reflejan las bases y los principios fundadores de la UE plasmados en sus Tratados Fundacionales y en sus posteriores modificaciones. Los principios inspiradores que motivaron la creación de la actual UE se evidencian claramente en esta voluntad de unificar las políticas, las normativas y las medidas aplicables en dicho territorio, en este caso, concretadas en el sector del transporte y de la movilidad.

Esta ambiciosa propuesta no estará exenta de problemática jurídica ya que, a pesar de la voluntad de trasladar una visión unitaria europea del sistema de transporte creando un único modelo del mismo competitivo y sostenible, finalmente, la aplicación práctica de estas medidas dependerá de su correcta ejecución por cada uno de los Estados miembros, así como de los diversos poderes gubernativos y territoriales en los que dichos Estados internamente tienen distribuidas y asignadas sus competencias.

Además de esta estratificación de actuaciones y decisiones en la reconversión del sector del transporte, debe tenerse en cuenta que las empresas de transporte y movilidad y los consumidores y usuarios serán los actores principales de este escenario en el que las nuevas medidas de impulso de la competitividad y de la sostenibilidad deban desplegar sus efectos.

De lo expuesto resulta un doble escenario de actuación, por un lado, horizontal entre operadores y consumidores y usuarios y, por otro lado, vertical entre instituciones e intervinientes en el mercado del transporte.

Dentro del contexto vertical se deduce, en primer lugar, que serán multidisciplinares los parámetros aplicables para lograr los objetivos pretendidos y, en segundo lugar, que serán múltiples los creadores, los ejecutantes y los destinatarios de estas políticas y medidas competitivas. Todo ello se deriva, en gran medida, de las diversas materias que deben compaginarse para alcanzar la finalidad última de un transporte competitivo y sostenible, así como de la atención a las diversas particularidades que afectan a cada división interterritorial que conforma la UE, en el marco de la posición predominante que en esta finalidad tienen las instituciones europeas. Por ello, será obligatoria la coordinación en la creación y en la posterior ejecución de las políticas y de las nuevas medidas competitivas para el sector del transporte propuestas desde las instituciones europeas, especialmente, para garantizar su compatibilidad y efectiva aplicación.

Desde la perspectiva horizontal, se evidencia que los destinatarios de estas novedades introducidas en esta hoja de ruta no serán únicos, sino que, por una parte, se encuentran los operadores del transporte y, por otra parte, estarán presentes los propios consumidores y usuarios de esta movilidad, lo cuales también serán objeto de recepción de estas novedades introducidas en el sector del transporte.

Una vez concretados de forma preliminar los actores intervinientes en este nuevo contexto horizontal y vertical, debemos dejar apuntados los objetivos más esenciales propuestos en esta hoja de ruta. Como se deduce del propio título del Libro Blanco de 2011, el impulso de la competitividad en el sector del transporte será uno de los objetivos concretos a conseguir, estableciendo para ello medidas directamente dirigidas a alcanzarlo y enfocadas, especialmente, en solventar los problemas existentes de capacidad y gestión en el sector del transporte, con una clara afición a las infraestructuras del mismo, las cuales pasarán a formar parte también de estas propuestas de renovación.

A esa voluntad de garantizar el posicionamiento de la UE en el sector del transporte desde la perspectiva competitiva, el Libro Blanco de 2011 también se dirige a fomentar la sostenibilidad en plano de igualdad con dicha competitividad, debiendo entender que en dicho término se incluyen los tres planos de sostenibilidad, identificados en sus vertientes medioambiental, económico y social. El Libro Blanco de 2011, sin perjuicio de aludir de forma expresa al impacto económico y social que ostenta la sostenibilidad en el transporte europeo, se centra fundamentalmente en la implantación de las medidas que favorezcan el logro del reto de la sostenibilidad medioambiental. En este sentido, y tal y como se ha expuesto en relación con las políticas de sostenibilidad medioambiental desde la perspectiva internacional y europea, la UE ha adquirido como compromiso propio el cumplimiento de los objetivos de dicha sostenibilidad reduciendo las emisiones de GEI en plazos temporales concretos, como así consta en la Agenda 2030 y en la Acuerdo de París examinados.

A pesar de que la fecha de redacción del Libro Blanco de Blanco de 2011 es previa a la Agenda 2030 y al Acuerdo de París, ambos del año 2015, en este Libro ya se reflejaba que los retos del transporte de la UE discurren por esa doble vertiente de competitividad y de sostenibilidad unidas de forma indisoluble. Esta necesidad de fomentar la competitividad de la movilidad europea a la que se añade el elemento de la sostenibilidad supondrá un doble desafío.

En esta línea de acción, el impulso de la competitividad no puede realizarse sin tener en cuenta la obligatoriedad del respeto al medio ambiente; por lo que, los medios, las herramientas y las estrategias que se fijen desde el prisma de la competitividad, también deben contemplar ese fomento de la sostenibilidad medioambiental. Esto supondrá una limitación de opciones y una necesidad de innovación y desarrollo en el sector empleando las nuevas tecnologías en la universalidad de los medios de transporte y, particularmente, en el área de las fuentes energéticas. Con ello, se pretende resaltar que la competitividad fomentada no seguirá el cauce tradicional empleando métodos ya conocidos o aumentando la eficiencia de lo ahora existente, sino que se propone un salto cualitativo del sector a través de su plena reconversión.

En este sentido, la innovación y el desarrollo tecnológico aplicados a las diferentes estrategias de reconversión del sector del transporte son elementos cruciales a los efectos del progreso y la mejora competitiva de este sector. Por ello, la innovación y el desarrollo deben constituirse como herramientas imprescindibles a incluir en las políticas y en la normativa de la competencia²⁰⁵, si verdaderamente se desea alcanzar un transporte competitivo y, a su vez, sostenible.

Esta pretendida reconversión basada necesariamente en la innovación y desarrollo de la movilidad afectará a todos los medios de transporte existentes, los cuales deberán además compaginarse con innovadores medios de transporte derivados de los avances tecnológicos que responden a las nuevas necesidades sociales.

También, dentro de este marco de la innovación y el desarrollo será crucial la implantación de las deseadas fuentes energéticas cero emisiones y renovables, acompañadas de la aplicación de los criterios de eficiencia y eficacia que deberán estar presentes en todo medio que sirva a la movilidad.

Inciendo en esa vertiente de la sostenibilidad medioambiental, será vital e imperativa la reconversión energética del sector del transporte en la UE, dado el impacto y la proporción de las emisiones contaminantes que los medios de transporte producen en territorio europeo y global. Si se desea alcanzar el reto de reducción de emisiones globales de GEI en la UE, en cumplimiento de los pactos y los acuerdos asumidos anteriormente expuestos, es imprescindible la implantación de nuevas fuentes energéticas en el transporte. Esta transición energética pretende dejar atrás los combustibles fósiles para sustituirlos por fuentes de energía cero emisiones y renovables, finalidad que no será una tarea sencilla. Por ello, la investigación y el desarrollo de estas novedosas fuentes son imprescindibles para alcanzar los objetivos propuestos.

Además de dicha promoción y contribución a la sostenibilidad medioambiental desde el ámbito energético, también deberán tenerse presentes los requisitos exigidos en materia de competitividad como, por ejemplo, la eficiencia, la seguridad, la calidad y el precio de la utilización de estas fuentes energéticas en el medio de transporte correspondiente. Por todo ello, la problemática derivada de las fuentes de energía que se empleen en el transporte y en la movilidad supondrá uno de los pilares fundamentales de las estrategias, tanto para promover la competitividad como para garantizar la reducción de las emisiones de GEI en el sector del transporte europeo.

²⁰⁵ SMITH, A. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, W. Strahan and T. Cadell, Londres en GARCÉS-GALDEANO, L. y HUERTA ARRIBAS, E. (2021), “Mercados e innovación empresarial: retos para la política de defensa de la competencia” en *Economía Industrial*, Núm. 421, p. 106.

Finalmente, y como colofón a esta delimitación preliminar de los retos de competitividad y sostenibilidad, tomando como referencia las propuestas recogidas en el Libro Blanco de 2001, se propone desde el Libro Blanco de 2011 la implantación efectiva de un sistema multimodal en el transporte europeo ya que, con ello, se promueven ambos retos encauzados en unidad de acción con la consolidación de un EUET.

Dentro de esta propuesta de multimodalidad, será imprescindible abordar las consiguientes actuaciones en materia de infraestructuras del transporte europeo, tanto para adaptar estas a los requisitos de sostenibilidad y competitividad, como para hacer realidad ese sistema multimodal propuesto. Estas actuaciones en el marco de las infraestructuras del transporte, como se analizará *infra*, elevan el nivel de dificultad normativa y presupuestaria a la hora de acometer la hoja de ruta para un transporte competitivo y sostenible.

Conforme a lo expuesto de forma preliminar, se puede afirmar que la finalidad y el motivo de fondo de las medidas contenidas en este Libro Blanco de 2011 son acertadas y loables y que, a pesar de su ambición, pueden suponer un antes y un después en el sector del transporte europeo. Ahora bien, las medidas concretas que se propongan para alcanzar dichos retos, así como su implantación efectiva no será un camino fácil ni tampoco estará libre de dificultades, debiendo este abanico normativo y de políticas novedosas respetar la normativa reguladora del derecho de la competencia ya existente, la recientemente aprobada, así como la que se adopte en un futuro para atender a las nuevas necesidades que surjan ante un escenario tan voluble.

Por ello, estas medidas concretas contenidas en el Libro Blanco de 2011 además de perseguir el logro de los retos para los que fue dictada, es decir, instaurar un transporte competitivo y sostenible en la UE, debe también respetar las bases reguladoras de la normativa en materia de competencia europea que le es aplicable, sin olvidar el debido respeto al principio de proporcionalidad aplicable en el desarrollo de la labor normativa de las instituciones europeas.

En el contexto expuesto, el Libro Blanco de 2011 se estructura partiendo de la problemática que presentaba el sector del transporte en la fecha de su redacción para, posteriormente, analizar los retos de la sostenibilidad y la competitividad aplicados al escenario futuro, que no es otro que el presente contexto en el que se desenvuelve la movilidad europea. Tras dicho análisis e identificación del conglomerado de dificultades y de pronósticos de aquel futuro, hoy presente, se plantea en el mencionado Libro la estrategia que debe seguirse para atacar las debilidades existentes y fortalecer el sector a través de iniciativas concretas que se recogen en el Anexo I de este Libro Blanco de 2011, las cuales se están desarrollando en la actualidad y que fundamentan las proyectadas para un futuro a corto, a medio y a largo plazo.

II. MEDIDAS PREVIAS DE ACCIÓN

En el comienzo de la exposición del Libro Blanco de 2011 se fijan las líneas de actuación que marcarán la EETCS. Dichas actuaciones deben iniciarse a través de las necesarias operaciones previas enmarcadas en el título “*Preparar el espacio europeo de transporte para el futuro*” respondiendo con ello a las deficiencias detectadas en el sector.

Estas deficiencias afectan directamente al reto de impulsar la competitividad del sector del transporte, por ello, se justifica la necesidad de acometer esas actuaciones para solventar las deficiencias detectadas entonces que impiden el progreso deseado en materia de competitividad para este sector. En este sentido, a lo largo de su redacción, destaca la importancia que el transporte tiene en la economía del mercado europeo como se ha expuesto anteriormente, por lo que, las medidas propuestas de reconversión hacia un transporte competitivo y sostenible van encaminadas a conseguir que este sector aumente el impacto económico que tiene en su mercado interior europeo fomentando su competitividad.

De hecho, tal y como recogía el Libro Blanco de 2001 “*[r]esulta difícil concebir un crecimiento económico fuerte, que cree empleo y riqueza, sin un sistema de transporte eficaz que permita sacar plenamente provecho del mercado interior y del efecto de la mundialización del comercio*”²⁰⁶. En este sentido, el Libro Blanco de 2011 hace referencia al peso que el sector del transporte tiene en el PIB de la UE alcanzando el 5 por ciento de este e, igualmente, en el marco del empleo directo con un impacto en 10 millones de personas, de forma análoga a lo reflejado posteriormente en el Pacto Verde. Estos motivos de gran calado económico y social para la continuidad y la estabilidad financiera de la UE dan causalidad a las políticas y al compendio normativo que se han promovido para poder impulsar al sector del transporte europeo en el marco de la competitividad.

En consecuencia, justifica el Libro Blanco de 2011 su creación y su proyección ante la incidencia que el sector del transporte tiene en el desarrollo del mercado único europeo y, a tal efecto, como primera medida comienza identificando las debilidades del sector del transporte europeo desde la perspectiva competitiva, para así poder adoptar las estrategias necesarias al efecto de conseguir los retos propuestos.

²⁰⁶ Vid. Apartado III titulado “*Crecimiento de la demanda de transporte en una Unión Europea ampliada*” del Libro Blanco de 2001.

1. Las deficiencias de las infraestructuras, el aumento de la movilidad y la cohesión social europea

Dentro de las preocupaciones identificadas en las actuaciones previas, se encuentra la necesidad de atender a la demanda actual del transporte, pero también la problemática que supone la demanda futura del mismo. Las cifras aludidas en el Libro Blanco de 2011 reflejan las graves carencias en materia de capacidad del sector del transporte ya que las previsiones en el año 2011, fecha de redacción de este Libro Blanco, apuntan a que en el año 2050 dicha movilidad se duplicará²⁰⁷.

A título ejemplificativo, en el marco del transporte aéreo, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Política aeroportuaria de la Unión Europea, de 1 de diciembre de 2011, titulada “*Política aeroportuaria de la Unión Europea - resolver los problemas de capacidad y de calidad para promover el crecimiento, la conectividad y la movilidad sostenible*”, ya se preveía este aumento del tráfico aéreo para el año 2030 y, de forma concreta, en su nota al pie número 5 se alude a que “[s]egún Eurocontrol, se realizarán más de 16,9 millones de desplazamientos aéreos en Europa en 2030, una cifra 1,8 veces superior a la de 2009”²⁰⁸. Además, el aumento previsto para Europa supone “un 4,2 % entre 2010 y 2030, principalmente debido al tráfico con origen o destino en Asia y el Pacífico asiático”²⁰⁹.

No obstante estas previsiones, la pandemia ocasionada por el virus Covid19 supuso un retroceso en estas cifras. De forma actualizada, los estudios de Eurocontrol constatan que “es probable que el número de vuelos alcance los 10,6 millones en 2024, lo que refleja un crecimiento del 4,9% ($\pm 2,3$ pp) en comparación con 2023 y representa el 96% de los niveles de 2019. Se espera que esta tendencia continúe, con un aumento a 10,9 millones (99%) en 2025, y a 11,2 millones (101%) en 2026. Mensualmente, (...) es probable que el número de vuelos alcance los niveles de 2019 durante el verano de 2025.

Más allá de 2025, se espera que el crecimiento de los vuelos promedie un 2,0% anual ($\pm 1,4$ puntos porcentuales), llegando a más de 12 millones de vuelos en 2030”²¹⁰.

Ante este pronóstico surge la consiguiente doble problemática, por un lado, atender a esa necesidad de desplazamiento presente y futura y, por otro lado, a la

²⁰⁷ Esta duplicidad del volumen del tráfico se refiere a la totalidad de la movilidad. Vid. “*Global Market Forecast 2011-2030*» de Airbus”.

²⁰⁸ Vid. Eurocontrol “*Long-Term Forecast Flight Movements 2010-2030*”.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ Información disponible en el siguiente enlace <https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-forecast-2024-2030> Última visita el 7 de mayo de 2024.

utilización de los recursos disponibles atendiendo a las directrices fijadas para lograr la sostenibilidad medioambiental en el sector.

Respecto a la primera cuestión, la capacidad de determinadas infraestructuras y de los propios medios de transporte se ha visto superada ante la demanda de los consumidores y usuarios pasada, presente y, sobre todo, la prevista para un futuro. Con ello, se cumple lo pronosticado por el precedente Libro Blanco de 2001 sobre los problemas de capacidad que conllevaría el aumento del transporte por carretera y del transporte aéreo en estas infraestructuras. Esta situación se ha reflejado en la actualidad, con limitaciones de movilidad, por ejemplo, en aeropuertos de referencia europea e internacional²¹¹. Esta problemática no solo no se atenuará o se mantendrá en un futuro próximo, sino que las perspectivas aducen que se agravará ante las previsiones expuestas en relación a dichos movimientos.

Para poder atender a las necesidades de la nueva capacidad requerida por la demanda de la movilidad prevista, será obligatoria la adaptación de las infraestructuras existentes y la creación de otras nuevas, cumpliendo los requisitos de competitividad y de sostenibilidad, interviniendo en estas actuaciones de forma imprescindible las nuevas tecnologías. Gracias a esta reconversión competitiva y sostenible de las infraestructuras, se consiguen unos cimientos sólidos sobre los que crear un nuevo modelo de movilidad y, además, fomentar un impacto positivo en materia de eficiencia aplicada a los requisitos de las nuevas capacidades y a su gestión.

En relación con la controvertida capacidad de las infraestructuras y de los medios de transporte de la UE, debe aludirse a un dato clarificador sobre el fondo de la problemática existente. La UE actualmente tiene 448,4 millones de habitantes²¹² que requieren de la necesaria movilidad a través del sector del transporte para atender a sus menesteres profesionales, sociales o personales. Igualmente, debe realizarse la oportuna referencia a un dato que no puede pasar desapercibido a los efectos que nos ocupan, el volumen de pasajeros que emplean el transporte con fines turísticos. Solo el número de habitantes censados en la UE ya requiere de la necesaria competitividad en el transporte que garantice el apropiado desplazamiento y la movilidad conforme al artículo 3.2 del TUE y al artículo 21 del TFUE²¹³ pero, es más, a esta movilidad interna deben unirse

²¹¹ Por ejemplo, en el aeropuerto de Heathrow (Londres) se limitó el uso de las instalaciones a 100.000 pasajeros al día durante el verano de 2022, incluso solicitando el gestor aeroportuario a las compañías aéreas la paralización en la venta de billetes para ese verano. Información disponible en el siguiente enlace https://www.hosteltur.com/152462_aeropuerto-de-heathrow-limite-de-pasajeros-y-no-mas-reservas-de-verano.html Última visita el 9 de enero de 2023.

²¹² Información disponible en el siguiente enlace https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_es#:~:text=La%20UE%20tiene%20una%20superficie,y%20Malta%2C%20el%20m%C3%A1s%20peque%C3%B1o. Última visita el 5 de enero de 2024.

²¹³ El artículo 3.2 del TUE dispone que: “La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas

los requerimientos de desplazamiento que conlleva implícitamente el mercado del turismo en la UE.

En el Libro Blanco de 2011 no se hace alusión a estos desplazamientos turísticos, y ello, a pesar del impacto que tienen en el mercado único europeo y en la sostenibilidad medioambiental, social y económica de la UE. Por lo tanto, debe ser objeto de crítica esta laguna dentro del documento europeo, dada la importancia multidisciplinar que este tipo de desplazamientos tiene dentro del territorio de la UE y que, necesariamente, impactará en la competitividad, la sostenibilidad y la defensa de la competencia del sector del transporte y del propio mercado único europeo.

Continuando con el desarrollo de esta previsión de aumento de demanda de movilidad, deben encauzarse adecuadamente las actuaciones que se lleven a cabo en este sentido, especialmente, en materia de infraestructuras del transporte. Una correcta planificación sobre la adaptación de las infraestructuras a estas nuevas necesidades evitará la sobreinversión en infraestructuras que no requieren ese aumento de capacidad y, asimismo, se asegurará que las infraestructuras que efectivamente reciban ese aumento de demanda se encuentren preparadas para este nuevo contexto. La sociedad europea ha sido testigo de inversiones innecesarias en infraestructuras con fondos públicos²¹⁴, mientras que otras infraestructuras se han visto superadas ante la falta de una adecuada planificación, especialmente evidente en la recuperación de la movilidad tras la eliminación de las restricciones procedentes de la pandemia por el virus Covid19.

conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

Por su parte, el artículo 21 del TFUE dispone que: “1. *Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.*

2. *Cuando una acción de la Unión resulte necesaria para alcanzar este objetivo, y a menos que los Tratados hayan previsto los poderes de acción al respecto, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado 1.*

3. *A los efectos contemplados en el apartado 1, y salvo que los Tratados establezcan poderes de actuación para ello, el Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas sobre seguridad social o protección social. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo”.*

²¹⁴ En determinadas ocasiones, se ha justificado la inversión pública en infraestructuras de transporte en aras a favorecer la cohesión social como “[p]or ejemplo, el aeropuerto de Burgos y las estaciones del AVE de Huesca, Medina del Campo o Requena-Utiel. Todas estas infraestructuras cuentan con menos de 18,000 pasajeros por año. En la planificación del transporte debe considerarse siempre la rentabilidad económica y social de las nuevas infraestructuras. Una vez que se haya alcanzado un umbral mínimo de rentabilidad económica y social, entonces el criterio de cohesión puede ser relevante y utilizarse de forma complementaria”. MATAS, A. *et al.* (2020), “Accesibilidad e impacto de las infraestructuras en la cohesión territorial y social” en *Infraestructuras de transporte. ANEXO 1 La inversión y el stock de infraestructuras de transporte en España*, Madrid, AIREF, p. 458.

Estas situaciones disruptivas en el sector también deben tenerse en cuenta en la hoja de ruta para un transporte competitivo y sostenible como, por ejemplo, la producida por el impacto en los desplazamientos de la pandemia ocasionada por el virus Covid19. De esta circunstancia sanitaria resultó la paralización en los desplazamientos internos y externos dentro del territorio de la UE durante la fase más crítica de la pandemia, situación que reflejó *de facto* que las diferentes propuestas que consistían en crear limitaciones en los desplazamientos para fomentar la reducción de los GEI no son la vía apropiada para conseguir dicho reto²¹⁵.

En relación con esta idea, en la Primera Conferencia Mundial del Transporte Sostenible celebrada los días 26 y 27 de noviembre de 2016 en Asjabad, el Secretario General señaló que la respuesta a tales desafíos “no es menos transporte, es transporte sostenible [...] necesitamos más sistemas que sean respetuosos con el medio ambiente, asequibles y accesibles. Los avances tecnológicos pueden llevarnos allí”²¹⁶.

Esta paralización de la movilidad y del transporte también tuvo su efecto desde la perspectiva económica y social²¹⁷, circunstancia que evidenció la esencialidad de los desplazamientos y de la movilidad por su impacto en la economía y en la sociedad²¹⁸. Esta situación ha reflejado el estado de resiliencia del sector del transporte ante hechos inesperados y de impacto global, promovida a través políticas laborales y de soporte económico²¹⁹. No obstante, la fase posterior de recuperación y de estabilización, encaminada a recuperar la normalidad previa de los desplazamientos, reflejó carencias en las políticas de adaptación para retomar las circunstancias previas existentes,

²¹⁵ Todo ello, sin perjuicio de que en el trabajo “*la descarbonización del transporte*” elaborado por el Observatorio del Transporte y la Logística en España, en la División de Estudios y Tecnología del Transporte de la Secretaría General de Transporte y Movilidad, con la colaboración del equipo técnico de INECO (pp.51-60), se promueve evitar los desplazamientos motorizados mediante diferentes técnicas, desde la digitalización y el comercio electrónico, hasta la formación online o la implantación del Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible. Documento disponible en el siguiente enlace https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/OTLE/elementos_otle/20230911_monografico_descarbonizacion_del_transporte_vfinal_bis.pdf Última visita el 9 de enero de 2023.

²¹⁶ Publicación de la intervención del Secretario General de Naciones Unidas en la apertura de la Primera Conferencia Mundial de Transporte Sostenible, noticia disponible en el siguiente enlace <https://news.un.org/en/story/2016/11/546342-answer-global-transportation-challenges-not-less-transport-it-sustainable> Última visita el 13 de enero de 2023.

²¹⁷ La paralización de la movilidad y de la actividad económica produjo la reducción del PIB de los Estados miembros de la UE, seguida del inherente déficit público y los efectos negativos en el mercado único europeo. DELGADO TÉLLEZ, M. *et al.* (2020), “Endeudamiento supranacional y necesidades de financiación en la Unión Europea” en *Documentos ocasionales*, Banco de España, Núm. 21, p. 9.

²¹⁸ *Vid.* apartado 1.4. de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada “*Estrategia de Movilidad Inteligente y Sostenible: encaminar el transporte europeo hacia el futuro*” COM/2020/789, de 9 de diciembre de 2020.

²¹⁹ Mediante mecanismos como el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027 y el instrumento financiero Next Generation. Para más información acerca de estos dos instrumentos *vid.* CHIODI, F.M. (2020), “Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte” en *Cultura Económica*, Vol. 38, Núm. 100, pp. 95-120.

obligando a adoptar medidas indeseadas a los efectos de la competitividad como, por ejemplo, acordar la limitación de la capacidad de las infraestructuras aeroportuarias vistas *supra*.

Estas situaciones que alteran de forma repentina e imprevista el devenir natural de las circunstancias planificadas y que afectan a una pluralidad de actores intervinientes, ponen a prueba las capacidades de coordinación, de adaptación y de modulación a las necesidades que en cada momento se requieren. De ahí, que sea esencial que, en las estrategias, las políticas y la normativa de fomento de la competitividad, se incluyan las diferentes medidas que regulen y planifiquen el guion que debe seguirse ante la aparición sorpresiva de situaciones como la relatada, solo de esta manera podrá garantizarse el normal desarrollo de la actividad del sector del transporte manteniendo, por lo tanto, el deseado nivel de competitividad basado en la resiliencia del sector.

Las situaciones disruptivas reflejan, aún más, las debilidades y las fortalezas en el sector del transporte en el que deben regir las oportunas estrategias, medidas y compendios normativos propuestos. En el caso concreto expuesto relativo a la pandemia del Covid19, resalta que el sector del transporte es esencial para las vertientes económica y social de la UE, como se ha relatado anteriormente, y esta situación ha demostrado, en cierta medida, que este sector es capaz de sobrevivir y fortalecerse ante estos hechos que testan la salud del mismo. No obstante, también ha evidenciado las debilidades de este como, por ejemplo, en el ámbito laboral correspondiente al sector del transporte²²⁰. Por ello, resulta todavía más acuciante la necesidad de crear disposiciones *ad hoc* que regulen y que promuevan tanto la competitividad presente y futura del sector del transporte, como los planes de contingencia operativos, financieros y sociales ante la concurrencia de estas posibles situaciones sobrevenidas e inesperadas²²¹, las cuales impactarán plenamente en la competitividad del sector estudiado.

No puede identificarse como un sector competitivo aquel que ante imprevistos no tenga planes de acción y de adaptación a las circunstancias en las que deba operar, debiendo incluir, especialmente, medidas de coordinación entre los afectados e intervinientes para agilizar la toma de decisiones al respecto. De hecho, la adopción de

²²⁰ Para más información se recomienda la lectura de GÓMEZ GORDILLO, R. *et al.* (2023), “Las relaciones laborales en el sector del transporte aéreo tras el COVID-19” en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, Núm. 166, pp. 211-234.

²²¹ Por ejemplo, desde la perspectiva laboral, mediante la regulación de los Expedientes Temporales de Regulación de Empleo (también conocidos como ERTes) y la posterior etapa de eliminación de este mecanismo. Para más información *vid.* RODRÍGUEZ PINERO ROYO, M. (2020), “Crónica de la desescalada: el final de los ERTes COVID y el retorno a la normalidad laboral” en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado: Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social. Respuestas laborales y de protección social a la pandemia por coronavirus*, Núm. 1, pp. 73-109.

medidas certeras y apropiadas a cada circunstancia debe ser susceptible de ser aplicada en el lapso temporal para las que fueron creadas, por lo que, la falta de eficacia, de eficiencia y de una adecuada previsión de estrategias que tengan incluso un contenido impecable, solo llevará al fracaso en la consolidación de un transporte europeo que pretenda ostentar extraordinarias ventajas competitivas frente a sus rivales o competidores.

A tal efecto, y vistas las consecuencias expuestas, se ha dictado el Plan de contingencia del transporte del año 2022 al que nos hemos referido *supra*, por el que se detalla una hoja de ruta y de principios rectores a ejecutar ante una cuasiparalización del transporte no solo a nivel europeo, sino también a nivel global y sus efectos en el mercado interior europeo. Mediante la elaboración de estos Planes se establecen los principios y las líneas de actuación que deben seguirse ante situaciones imprevistas con un impacto directo en el sector del transporte, los cuales se han detallado anteriormente y a los que nos remitimos.

Además de esta problemática, desde una perspectiva de competitividad dentro de la propia UE en materia de capacidad y sostenibilidad del sector del transporte europeo reflejado en el Libro Blanco de 2011, debe también ponerse el foco en un objetivo añadido, que no es otro que el impulso en la igualdad entre las infraestructuras y las redes operativas de la Europa occidental y la Europa oriental, logrando así el reto de la cohesión social europea que debe ser afrontado por el sector del transporte a través de la movilidad.

En la EETCS, la accesibilidad de los territorios europeos supone uno de los retos concretos a lograr. En este caso, debemos distinguir el término de movilidad y de accesibilidad. Mientras que la movilidad implica el desplazamiento de personas o mercancías, la accesibilidad se refiere a los lugares o emplazamientos y a la posibilidad de acceder a los bienes, servicios u objetos desde un determinado espacio²²². Por ello, es necesario vincular estos dos conceptos dentro de los objetivos previstos en la EETCS estudiada, favoreciendo así la cohesión social europea enmarcada dentro del fomento de la sostenibilidad social.

De esta forma, se siguen las líneas de actuación fijadas en el Informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible de 2011²²³ en materia de accesibilidad a los medios de transporte, así como el ODS 11 de la Agenda 2030, ambos vistos *supra*.

²²² SANZ, A. (1997), “Movilidad y accesibilidad: un escollo para la sostenibilidad urbana”, en *La construcción de la ciudad sostenible*, p. 2, disponible en el siguiente enlace <https://cmapspublic.ihmc.us/rid=1RZB0VPOL-H6LW79-26Q/Movilidad%20y%20accesibilidad.pdf> Última visita el 16 de enero de 2023.

²²³ Recordemos que esta Comisión de Desarrollo Sostenible es el Foro de Alto Nivel desde el año 2012.

En consecuencia, las actuaciones que se lleven a cabo en materia de infraestructuras, además de para responder a la necesidad del fomento de la competitividad del sector conforme a la sostenibilidad económica, serán también esenciales para garantizar la efectividad de la sostenibilidad social a través del impulso de la cohesión social europea.

Con estas medidas de impulso de la competitividad que conllevan la necesaria igualdad de oportunidades en la totalidad del territorio europeo, se conseguirán los efectos deseados a la hora de posicionar a la UE como referente competencial en el sector del transporte, favoreciendo la paridad de medios y de herramientas en todas sus zonas geográficas.

Dicha igualdad es necesaria tanto desde una perspectiva social como desde el punto de vista operacional y, por lo tanto, competitivo, ya que la eficiencia, la eficacia, la seguridad, la calidad y el precio del transporte dentro del territorio de la UE debe ser universal y equitativo, no puede existir una segregación de requisitos o de características según en el Estado miembro en el que se esté desarrollando la movilidad en cada caso ya que, de lo contrario, se reflejaría la debilidad de las políticas y de la normativa europea al no garantizar que todos los Estados miembros se encuentran en el mismo plano de igualdad en el desarrollo del transporte, sin perjuicio de las particularidades propias de cada uno de ellos.

La garantía del éxito en la consecución de un transporte competitivo y, a su vez, sostenible radica en que su aplicación se extienda sin filtros a la universalidad del territorio de la UE, situación que conllevará la adopción de las medidas necesarias extraordinarias en aquellos territorios cuyas infraestructuras y condiciones de ejecución del transporte así lo requieran, y todo ello dirigido a la consolidación de un EUET.

En este sentido, procede también mencionar la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 dirigido a fomentar la competencia más allá de 2030, por la que se incide en la necesidad de mejorar las infraestructuras del transporte y la conectividad en la UE como una forma de fomento de la competitividad del propio mercado único europeo aumentando las oportunidades de negocio y el crecimiento de la industria e, igualmente, la cohesión social europea²²⁴.

Además de la perspectiva de la sostenibilidad económica y social, la ampliación y la reconversión de estas infraestructuras para dar cabida y para poder gestionar las necesidades de los usuarios del transporte europeo, debe respetar el propio entorno y el medio ambiente, por ello, estas actuaciones que se lleven a cabo y se planifiquen en las infraestructuras europeas deben armonizarse con el impacto ambiental que su extensión

²²⁴ Vid. Apartado 3 titulado “*Inversión pública e infraestructuras*” de la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023.

puede producir, dentro de los parámetros de la sostenibilidad medioambiental. Ante esta problemática, debe optarse por readaptar o crear aquellas infraestructuras que vayan a suponer un menor impacto negativo en el entorno para así equilibrar las necesidades del transporte y la movilidad europea con las políticas de protección y de respeto medioambiental propias de la sostenibilidad.

Esta idea de fomento de la competitividad armonizada con las políticas en materia de sostenibilidad debe unirse a las limitaciones de capacidad y de cuellos de botella actualmente existentes en la movilidad mencionados *supra*, y a las disparidades de evolución y de innovación en materia de infraestructuras dentro del territorio europeo. Por ello, junto a la problemática de las necesarias actuaciones en las infraestructuras se une la gestión eficiente de los recursos disponibles, finitos por naturaleza, debiendo estas medidas propuestas cumplir con los estándares de protección y de sostenibilidad del medio ambiente y de desarrollo sostenible que pasamos a analizar.

2. La sostenibilidad medioambiental y la problemática energética en el sector del transporte

Uno de los ejes sobre los que se desarrolla la EETCS es el objetivo medioambiental comprometido por la UE, tanto en los acuerdos internacionales expuestos *supra*, como desde su propia normativa interna. Por ello, tiene gran importancia en este sentido el compromiso asumido de la reducción de los GEI, fijando en este Libro Blanco de 2011 una reducción obligatoria del 80% al 95% de los mismos para el año 2050, tomando como referencia los datos de 1990²²⁵. Además, también se pretende limitar a menos de 2°C el impacto del cambio climático, objetivo que, posteriormente, se vería plasmado en el ámbito internacional con el Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015. Igualmente, en este Libro Blanco de 2011 también se fijó un objetivo concreto para el año 2030, debiendo situarse los GEI emitidos con un tope máximo de un 8% sobre los datos obrantes en 1990.

En este contexto, menciona de forma expresa el Libro Blanco de 2011 que, de no adoptarse las políticas en materia de transporte sostenible, resultaría en el año 2050 que “*las emisiones de CO2 procedentes del transporte seguirían estando una tercera parte por encima de su nivel de 1990*”²²⁶. Ante esta situación de gravedad medioambiental, en el citado Libro Blanco se identifica el transporte como una de las

²²⁵ Son reiteradas y constantes las referencias a las cifras referidas en la etapa de 1990, tanto desde el punto de vista internacional como de la UE, ya que desde ese periodo temporal trae causa el aumento desorbitante en la movilidad, la cual se sostenía casi en exclusiva con fuentes de energía fósil y contaminantes.

²²⁶ *Vid.* Apartado 13 del Libro Blanco de 2011.

principales fuentes de esta contaminación existente en la UE, como posteriormente también se refleja en el Pacto Verde visto *supra*. En consecuencia, se deben iniciar acciones preventivas y vinculadas a la sostenibilidad medioambiental que permitan reducir las emisiones aspirando a lograr las cifras de reducción de GEI anteriormente mencionadas.

La sostenibilidad aplicada al desarrollo del sector del transporte conlleva una serie de procesos que implican utilizar el lema expresado en el Informe Brundtland, por el que se entiende el desarrollo sostenible como aquel desarrollo que permita “*asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias*”²²⁷. De ahí, el impacto transversal que se pretende que tengan estas medidas concretadas en el transporte, tanto desde la perspectiva de reducción de GEI para respetar el medio ambiente, como desde la perspectiva económica para fomentar la posición del sector del transporte de la UE en el mercado e, igualmente, para proteger e impulsar los puestos de trabajo que dependen directa e indirectamente del desarrollo y progreso de la movilidad y del transporte en Europa. Mediante estas líneas de acción se fomenta la implantación de la sostenibilidad desde la triple perspectiva medioambiental, económica y social defendida por la Agenda 2030 y por el Pacto Verde.

En este sentido, debe aludirse a la fina línea que separa los conceptos de desarrollo sostenible y de desarrollo sustentable. Ambos tendrán impacto en el fomento de la competitividad y la sostenibilidad del sector del transporte ya que, mientras que el concepto de desarrollo sostenible se encuentra más vinculado a la esfera del crecimiento económico, armonizando los intereses del mercado con los del Estado y los ciudadanos, el desarrollo sustentable extiende sus efectos más allá del ámbito económico, centrándose en la ética del bien común²²⁸.

A tal efecto, este concepto de desarrollo sustentable deberá incluirse en las políticas de respeto y de fomento en el uso racional de los recursos e incluso, imbricarse en la implantación de la competitividad sostenible establecida en la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 vista *supra*.

Íntimamente relacionado con esta línea de acción debe apuntarse, sin ánimo de exhaustividad, la Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030 (en adelante Decisión (UE) 2022/591), en cuyo artículo 1, apartados 2 y 3 fija como objetivos de este VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente:

²²⁷ Vid. Apartado 3.27 titulado “*El desarrollo duradero*” del Informe Brundtland de 1987.

²²⁸ RIVERA HERNÁNDEZ, J.E. *et al.* (2017), “¿Desarrollo sostenible o sustentable? La controversia de un concepto” en *Posgrado y Sociedad*, Vol. 15, Núm.1, p.62.

“El VIII PMA tiene por objeto acelerar la transición ecológica hacia una economía climáticamente neutra, sostenible, no tóxica, eficiente en el uso de los recursos, basada en las energías renovables, resiliente, competitiva y circular de forma justa, equitativa e integradora, así como proteger, restaurar y mejorar el estado del medio ambiente, entre otras cosas deteniendo e invirtiendo la pérdida de biodiversidad. Apoya y refuerza un enfoque integrado de las políticas y la ejecución sobre la base del Pacto Verde Europeo.

3. El VIII PMA constituye la base para la consecución de los objetivos climáticos y medioambientales definidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y sus ODS, así como de los objetivos de los acuerdos medioambientales multilaterales en materia de medio ambiente y clima.”.

Mediante este VIII Programa, la Comisión está obligada a elaborar anualmente informes de seguimiento acerca de la consecución de los objetivos expresados en el artículo 1 de esta Decisión (UE) 2022/591, tomando como referencia los balances que a partir de 2023 elabore la Agencia Europea de Medio Ambiente. De esta manera, puede realizarse el adecuado seguimiento de los avances o retrasos en la finalidad última de alcanzar los objetivos contenidos en el Pacto Verde y en la Agenda 2030.

Además de estos informes anuales, la Comisión tiene la encomienda de elaborar dos dictámenes en mayor profundidad, uno en 2024 y otro en 2029, acerca de la evolución en el camino de la implantación de los objetivos contenidos en dicha Decisión. Por último, el 31 de diciembre de 2029 deberá presentar una proposición legislativa para actualizar este Programa de Acción en materia de Medio Ambiente.

Por ello, dada la envergadura y la transversalidad en el desarrollo del sector del transporte contenido en la EETCS, se convierte en obligado el establecimiento de medidas directas que gestionen y prevean cuál será el empleo de los recursos esenciales para desarrollar la actividad que dé el debido cumplimiento a este desarrollo sostenible y sustentable y a la efectiva implantación de una competitividad sostenible. En consecuencia, será necesario aplicar en la reconversión del sector del transporte las políticas propias de la economía circular²²⁹, la huella ecológica y la huella de carbono²³⁰, entre otras, directamente vinculadas a la sostenibilidad y a la sustentabilidad

²²⁹ En la economía circular los residuos de unos se consideran recursos para otros, constituyendo la economía de la recuperación y de la reutilización. *Vid.* FRÉROT, A. (2014), “Economía circular y eficacia en el uso de los recursos: un motor de crecimiento económico para Europa” en *Cuestión de Europa*, Vol. 331, p. 2.

²³⁰ “[L]a huella ecológica sirve tanto para conocer el impacto de las actividades humanas sobre el ecosistema como las medidas correctoras que minimicen los impactos producidos. Además, ese impacto, que se mide en hectáreas, puede ser transformado y así obtendremos el resultado en toneladas de CO2 equivalentes emitidas (huella del carbono)”. *Vid.* MATEO MANTECÓN, I., CARBALLO PENELA, A. y DOMÉNECH QUESADA, J.L. (2012), “Sostenibilidad portuaria y huella del carbono” en *Papeles de economía española*, Núm. 131, p. 253.

mencionada. En efecto, en la propia Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 se parte de que la economía circular permite “*aumentar la productividad de los recursos, el empleo y el crecimiento*”²³¹.

En este sentido, una de las principales líneas de acción contenidas en la EETCS es su necesaria transición energética. En efecto, para poder llevar a cabo este fomento de la sostenibilidad y de la sustentabilidad en el sector del transporte debe acometerse de forma imperativa la citada transición energética. En este punto, debe enlazarse esta actuación en el marco de la sostenibilidad medioambiental y de la sustentabilidad con las palabras del Secretario General Adjunto de la ONU para Asuntos Económicos y Sociales, Wu Hongbo, en la Primera Conferencia Mundial de Transporte Sostenible de 2016 en Asjabad en las que recogía la esencialidad de acometer acciones dirigidas a la transición energética aplicable al sector del transporte para poder alcanzar los retos climáticos propuestos.

Por ello, como principal iniciativa a adoptar para cumplir los objetivos comprometidos, se encuentra la necesaria transición energética en el sector del transporte sustituyendo el empleo del petróleo, así como de otros derivados fósiles por fuentes de energía renovables y cero emisiones. Para ello, será imprescindible el empleo de la innovación y el desarrollo como una herramienta con la que alcanzar los retos expuestos²³².

Unida a esta transición energética en el marco de la sostenibilidad medioambiental y de la sustentabilidad, se encuentra como desafío añadido la excesiva dependencia del petróleo por la UE, situación que dificulta el empleo actual en el transporte de otras alternativas energéticas cero emisiones. Ante estas circunstancias, vaticina el Libro Blanco de forma exacta en la fecha de su redacción en el año 2011 la

²³¹ Vid. Apartado 6 titulado “*Circularidad*” de la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023.

²³² También denominados combustibles alternativos, que pueden definirse y enumerarse, según el artículo 2, apartado 4 del Reglamento (UE) 2023/1804 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE, como:

“*[L]os combustibles o fuentes de energía que sustituyen, al menos en parte, a las fuentes de combustibles fósiles en la energía utilizada en el transporte y que pueden contribuir a la descarbonización de este y a mejorar el comportamiento medioambiental del sector del transporte, incluidos:*

- a) «*combustibles alternativos para vehículos, trenes, buques o aeronaves de emisión cero*»: — electricidad, — hidrógeno, — amoníaco;
- b) «*combustibles renovables*»: — combustibles de biomasa, incluido el biogás, y biocarburantes, tal como se definen en el artículo 2, puntos 27, 28 y 33, respectivamente, de la Directiva (UE) 2018/2001, — combustibles sintéticos y parafínicos, incluido el amoníaco, producidos a partir de energía renovable;
- c) «*combustibles alternativos no renovables y combustibles fósiles transitorios*»: — el gas natural, en forma gaseosa [gas natural comprimido (GNC)] y en forma licuada [gas natural licuado (GNL)], — el gas licuado de petróleo (GLP), — los combustibles sintéticos y parafínicos producidos a partir de energía no renovable;”.

problemática que se está desarrollando en la actualidad, con un alza en el precio del petróleo y el impacto económico derivado de la inflación, la balanza comercial y la competitividad global de la economía de la UE²³³.

Ante este panorama, las instituciones europeas han elaborado el Plan REPowerEU de 18 de mayo de 2022 mencionado *supra*, consistente en reducir progresivamente la dependencia energética, especialmente de las fuentes energéticas originadas en Rusia, hasta alcanzar una plena independencia energética basada en fuentes de energía cero emisiones y renovables. Con ello, mediante una sola línea de actuación contenida en dicho Plan REPowerEU se pretende dar solución a dos problemáticas de gran envergadura como son la dependencia y la transición energética de la UE. Además, se propone unir a estas acciones el principio de eficiencia energética aumentando del 9 % al 13 % el objetivo vinculante de esta eficiencia energética según la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones UE “Ahorrar energía” de 18 de mayo de 2022 (en adelante Comunicación “Ahorrar energía”)²³⁴. Esta eficiencia energética propuesta tiene especial énfasis en el sector del transporte dado su elevado empleo de combustibles fósiles, teniendo en cuenta los datos recogidos en la Comunicación “Ahorrar energía”²³⁵; por ello, se pone de manifiesto la necesidad de abordar medidas directas a la contribución de esta eficiencia energética en este sector.

Este nuevo planeamiento energético europeo, que favorece la independencia, la transición y la eficiencia energética, debe recogerse en cada uno de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima elaborado por cada uno de los Estados miembros, con una configuración decenal en cumplimiento del mandato del Pacto Verde y conforme al Reglamento (UE) nº 2018/1999, vistos *supra*. Por ello, la labor de los Estados miembros en esta nueva configuración energética europea será esencial, hecho que debe trasladarse también al sector del transporte, el cual ha sido categorizado como uno de los grandes consumidores de energía a nivel europeo.

²³³ Vid. BALTEANU, I. y VIANI, F. (2023), “La dependencia energética de la Unión Europea y de España” en *Boletín económico*, Banco de España, Núm. 3, pp. 1-13.

²³⁴ Vid. Apartado 3.1 titulado “Indicación de un objetivo de eficiencia energética más elevado para la UE” de la Comunicación “Ahorrar energía”.

²³⁵ El sector del transporte constituye uno de los sectores donde más combustibles fósiles se emplean, tal y como se recoge en el apartado 2 titulado “Lograr un ahorro energético inmediato a través de elecciones personales” de la Comunicación “Ahorrar energía”, en el que se pone de manifiesto que:

“El uso de combustibles fósiles en el transporte representa 288 millones de toneladas equivalentes de petróleo al año, es decir, el 93 % de las necesidades energéticas del sector del transporte. El transporte aéreo y el transporte marítimo dependen casi en su totalidad de los combustibles fósiles, mientras que los combustibles fósiles proporcionan el 93 % del consumo de energía en el transporte por carretera y el 23 % del consumo de energía en el ferrocarril. Alrededor del 25 % de la actividad de los turistas se desarrolla en el entorno de la movilidad urbana”.

En esta estrategia energética europea, el desarrollo de las fuentes energéticas deseadas para promover la independencia, la competitividad, la sostenibilidad y la sustentabilidad conlleva la introducción en el sector del transporte de nuevas fuentes energéticas aplicables a los diferentes modos y modelos de transporte. Igualmente, las fuentes de energía ahora empleadas requerirán su reconversión y readaptación para ajustarse a las exigencias impuestas por la normativa, las políticas y las estrategias dispuestas al efecto de la transición energética. Por ello, el impulso de la competitividad, de la sostenibilidad y de la sustentabilidad necesita la creación de estas nuevas fuentes energéticas y la readaptación de las ya existentes; no obstante, la introducción de estas novedades en el mercado del transporte supone una variable que debe ser detallada con más precisión.

La introducción de novedades o cambios en un escenario consolidado debe estar amparada por estudios previos y garantías que permitan aseverar el correcto funcionamiento de estas novedades o modificaciones que se pretenden introducir. En este caso concreto, la situación originada por la exigencia de la reconversión del sector del transporte, en un elevado porcentaje, a través de la sustitución de las fuentes de energía basadas en combustibles fósiles y contaminantes no es baladí. Esta medida, directamente enfocada en el cumplimiento de las pautas de sostenibilidad medioambiental, supone un verdadero desafío por los efectos que puede llegar a producir, tanto de desde el punto de vista positivo como negativo.

Desde una perspectiva favorable al cambio, son obvios los beneficios de implantar un transporte que emplee fuentes energéticas que no produzcan emisiones contaminantes, favoreciendo así el logro del reto de la reducción de las emisiones de GEI en los plazos prefijados en el marco de la sostenibilidad medioambiental. Asimismo, también favorecerá la calidad de vida de los ciudadanos y la solución a la problemática de la dependencia energética que implica una debilidad estratégica para la UE, como se recoge en el Plan REPowerEU. Con ello, se favorece la competitividad del sector y del mercado único europeo, así como el cumplimiento de las finalidades de sostenibilidad medioambiental, social y económica.

No obstante, también debe tenerse en cuenta la posible generación de efectos negativos derivados de la incertidumbre, especialmente en materia de seguridad y suministro²³⁶, que puede generar la introducción de nuevas fuentes energéticas en los medios y en los modos de transporte. Las modificaciones estructurales que deben

²³⁶ El hidrógeno se presenta como una de las fuentes energéticas que puede sustituir a la energía fósil en el sector del transporte; ahora bien, adolece de cierta problemática en materia de seguridad y suministro. Para un mayor conocimiento sobre esta materia se recomienda la lectura de la entrevista contenida en el artículo (s.a.) “Una nueva movilidad descarbonizada y segura: ¿llega el momento del hidrógeno?” en ATUC: movilidad sostenible, Núm. 98, pp. 30-35 y MÓNICO MUÑOZ, L.F. y RÍOS ESPARZA, S.G. (2024), “Evaluación de las celdas de hidrógeno como alternativa al queroseno en la aviación. Un enfoque hacia la sostenibilidad energética aeronáutica” en *Ciencia y poder aéreo*, Vol. 19, Núm.1, pp.81-99.

realizarse para que sea posible el empleo de estas nuevas energías cero emisiones y renovables supone también un cambio en el núcleo esencial del sector; por ello, las garantías del funcionamiento, de la calidad y, en gran medida, del coste que lleva asociado, deberán ser parámetros a tener en consideración en la introducción de estos nuevos elementos en el transporte europeo.

Las consecuencias de los problemas que puedan surgir en la introducción de estas novedades energéticas pueden poner en peligro la consecución del reto de la competitividad y de la sostenibilidad en el sector. Solo a modo de ejemplo, se debe aludir a la posible problemática a efectos de seguridad en el transporte debido a la introducción de estas nuevas fuentes energéticas²³⁷. Si el empleo de estas puede acarrear una posible reducción de la seguridad de la movilidad, se llevaría a cabo la consiguiente investigación y paralización en el uso de esa fuente energética. En términos de costes, esta situación sería inasumible e, igualmente, el gasto temporal de medios, de planificación y de los inevitables cambios en la estructura de los medios de transporte y de las infraestructuras para que dicha nueva energía pudiera ser empleada, acarrearía que la competitividad deseada no solo no se alcanzaría en el sector, sino que resultaría la no deseada consecuencia de la incompetencia en el mismo. Además, el gasto en medios y en recursos para finalmente no conseguir el resultado deseado, sería contrario a la sostenibilidad y sustentabilidad buscada.

Por todo ello, la UE se enfrenta a un gran reto en el cambio del sector del transporte tal y como estaba concebido, asumiendo las variables de un escenario cambiante y sujeto a la incertidumbre del correcto funcionamiento y admisión de las novedades que se deben introducir en este para conseguir los objetivos marcados; de ahí, que el establecimiento de plazos marco para el cumplimiento de objetivos se debe concebir de una forma flexible, es decir, si bien es cierto que la fijación de plazos en los que realizar metas es imprescindible para seguir una adecuada estrategia, también debe tenerse en cuenta que estos plazos deben adaptarse a las necesidades evolutivas y a las circunstancias de cada momento.

Por su parte, los técnicos que creen y desarrollen estas novedades energéticas y tecnológicas requieren que los plazos esenciales que se fijen desde las instituciones europeas sean los apropiados para llevar a cabo las correspondientes labores de seguridad, de certificaciones de calidad y sostenibilidad y, por lo tanto, de viabilidad futura y consolidable de las nuevas tecnologías aplicadas a las fuentes energéticas. Por ello, en las políticas y en la normativa propuesta y la que debe ser emitida en un futuro, se debe contemplar esa voluntad de cambio dirigido a la competitividad y la sostenibilidad del sector, pero teniendo en cuenta los requerimientos, las necesidades y

²³⁷ Vid. MÓNICO MUÑOZ, L.F. y RÍOS ESPARZA, S. G. (2024), ob.cit.

la problemática que los técnicos, como creadores materiales de este cambio, requieren²³⁸.

Además, la actual falta de una alternativa sostenible de fuentes energéticas cero emisiones aplicable a medios de transporte concretos como el aéreo o el marítimo, no puede implicar una penalización a estos modos de transporte ya que, la efectiva implantación de estas nuevas fuentes energéticas que cumplan los parámetros exigidos de emisiones de GEI requiere de los marcos temporales que permitan contrastar su seguridad, calidad, eficiencia, accesibilidad y suministro. Todo ello, teniendo en cuenta que la calificación de estos modos concretos de transporte como contaminantes o no sostenibles por sus emisiones de GEI, se debe en un alto porcentaje a la falta de alternativa actual que posibilite el empleo del 100% de fuentes energéticas cero emisiones.

La situación a la que se enfrentan estos medios de transporte carentes de una alternativa energética sostenible y disponible ha sido generada, en gran parte, por la omisión de las instituciones europeas a la hora de llevar a cabo esta transición energética, a pesar de que, como hemos evidenciado a través del estudio de resoluciones internacionales y europeas, se conocía el impacto que esta carencia conllevaba para el medio ambiente; por ello, no se debe sancionar a los operadores por esta situación originada, en gran medida, por la falta de iniciativa de las instituciones europeas responsables de promover el cambio en este sentido, máxime cuando para llevar a cabo la reconversión de un sector se necesita de un plazo estimado de 25 años, tal y como se recoge en el Pacto Verde.

De ello resulta que, la transformación pretendida en el sector del transporte necesita del trabajo conjunto y coordinado de técnicos y reguladores desde un primer momento, poniendo en común cuáles son los retos que se pretenden conseguir y las posibilidades de alcanzar los mismos con los recursos disponibles. De lo expuesto, se deriva la necesidad de implantar una colaboración transversal y multidisciplinar en los equipos de trabajo para que todas las variables y las necesidades se tengan presentes a la

²³⁸ Durante la realización de este trabajo, la autora ha realizado una estancia de investigación predoctoral en el Instituto de Eficiencia Energética en Movilidad (IEEM) en la Universidad de Karlsruhe (Alemania). Uno de los resultados obtenidos es la apreciación de la prolija labor de los técnicos e ingenieros en garantizar la seguridad en el empleo de estas nuevas tecnologías en el transporte y la movilidad y, a su vez, favorecer la innovación y el desarrollo de los medios de transporte. Además, esta necesidad de implantar las nuevas tecnologías y la innovación en el sector del transporte encaja directamente con el Reglamento (UE) 2021/690 para el progreso y el fomento de la resiliencia del mercado único europeo estudiado en este trabajo.

Esta labor técnica y de seguridad no puede entenderse en ningún caso como prescindible o susceptible de reducción, ni temporal ni de medios, ya que la movilidad y el transporte europeo tiene como uno de sus pilares más sólidos la seguridad; es más, dicho fomento de la seguridad constituye uno de los objetivos directos de la EETCS.

hora de proponer y afrontar proyectos con el consiguiente coste en medios, en recursos y en tiempo.

Derivado de lo anterior, los costes de la implantación de estas nuevas fuentes energéticas supondrán un reto añadido dentro de la EETCS. Son muchos los cambios que deben ser introducidos en el sector, tanto materiales como económicos e instrumentales; por ello, toda la estrategia de reconversión debe tener un apoyo y una planificación económica que atienda a los requerimientos necesarios. Ante la envergadura de las modificaciones propuestas y sus correlativos costes, se debe dejar poco margen a posibles errores, de ahí, que los proyectos que permitan este cambio deban pasar el adecuado filtro que asevere su idoneidad, no solo de efectos, sino también de viabilidad y de costes asociados a su ejecución.

En este punto, y unido con lo expuesto anteriormente en relación con las variables asociadas a la introducción de nuevas fuentes energéticas y nuevas tecnologías, procede aplicar los conceptos de desarrollo sostenible y el desarrollo sustentable apuntados *supra* a la EETCS.

Para hacer realidad el cambio propuesto, se convierte en imprescindible el empleo de recursos que permitan llevar a cabo la implantación de estas nuevas tecnologías en el sector del transporte. Por ello, deben unirse además una serie de garantías que posibiliten el empleo de estos recursos teniendo en cuenta su naturaleza finita y las políticas de desarrollo sostenible y de desarrollo sustentable.

Por todo lo expuesto, la pretendida competitividad en el sector del transporte europeo deberá tener en cuenta el contexto en el que se pretende desenvolverse, con las limitaciones de capacidad a efectos de infraestructuras, con una dependencia indeseada de las fuentes de energía contaminantes, con las políticas de sostenibilidad y sustentabilidad exigiendo que se integren sus principios dentro de la transformación del sector, y los motores de la innovación y el desarrollo funcionando a contrarreloj para la creación de nuevos sustitutos energéticos cero emisiones y renovables con todas las garantías.

Esta identificación de las debilidades y de las principales problemáticas que se encontraban presentes en el momento de redacción del Libro Blanco de 2011, describe cual oráculo el escenario actual y el futuro en el que deberá desenvolverse el sector del transporte europeo. Este contexto analizado fija las líneas de actuación que serán requeridas para solventar esas deficiencias y para consolidar un EUET competitivo, sostenible y sustentable. Estas actuaciones basadas en resolver la problemática estudiada se concretan en “Diez Objetivos” proyectados en el Libro Blanco de 2011, los cuales procedemos a identificar.

III. LOS DIEZ OBJETIVOS DEL LIBRO BLANCO DE 2011

Una vez analizado el contexto existente, deben identificarse y enumerarse los “Diez Objetivos” contenidos en el Libro Blanco de 2011 para fomentar la competitividad y la sostenibilidad en el sector del transporte europeo.

Los dos primeros objetivos a destacar se basan en la implantación de nuevas energías renovables y cero emisiones en el sector del transporte para atacar la problemática energética, con la finalidad de eliminar de las ciudades los automóviles de “propulsión convencional” para el año 2050 y, en el caso del transporte aéreo y marítimo, lograr la introducción del 40% de combustibles sostenibles hipocarbónicos para el primero y reducir el 40% de las emisiones de CO₂ de la UE que proceden del fuelóleo²³⁹ para el segundo.

Los cuatro siguientes objetivos repercuten en la creación de la red multimodalidad en el sector. Para lograr una efectiva implantación del sistema de multimodalidad, será necesario que para el año 2030 esté creada la Red Básica y en el año 2050 la Red Global, tal y como se refleja en el RTE-T y en la normativa y en las iniciativas que se desarrollarán *infra*.

En este ámbito de la multimodalidad, se fomenta la red de ferrocarriles de alta velocidad frente al resto de medios de transporte, conectando este medio de transporte con todos los aeropuertos de la Red Básica incluidos en la configuración del RTE-T. Este objetivo será de gran importancia a los efectos de este trabajo, tanto por el estudio de la implantación de la multimodalidad en el transporte europeo, como por la inclusión dentro de este objetivo de propuestas que pueden conllevar una vulneración de la normativa del derecho de la competencia europeo.

Los cuatro últimos objetivos consisten en la mejora de la eficiencia, las infraestructuras y los sistemas de información, dado su impacto en los incentivos del mercado único europeo. En estas líneas de actuación se prevé la modernización de la eficiencia en la gestión del tráfico, creando un “*sistema europeo de información, gestión y pago de los transportes multimodales*” para el año 2020²⁴⁰. Esta iniciativa enlaza directamente con la propuesta de crear un EUET el cual incluye, ahora sí, a todos los medios de transporte.

²³⁹ Datos expresados en los objetivos 1 y 2 de los “Diez Objetivos para un sistema de transporte competitivo y sostenible: valores de referencia para lograr el objetivo del 60% de reducción de las emisiones de GEP” del Libro Blanco de 2011.

²⁴⁰ Vid. Objetivo 7 de los “Diez Objetivos para un sistema de transporte competitivo y sostenible: valores de referencia para lograr el objetivo del 60% de reducción de las emisiones de GEP” del Libro Blanco de 2011.

Dentro de estos últimos objetivos, la seguridad en el transporte también juega un papel fundamental en la reconversión del sector deseando conseguir la cifra de “*cero muertes*” para el año 2050 en el transporte por carretera.

Por último, la fiscalidad y la financiación de la EETCS propuesta se basan en la efectividad de los principios “*usuario pagador*” y “*quien contamina paga*”²⁴¹, y la posición activa que el sector privado jugará en este cambio.

Una vez identificada la problemática del sector del transporte y los objetivos planteados por el Libro Blanco atendiendo a su redacción en el año 2011, se debe analizar la estrategia contenida en el mismo para poder realizarlos, ya que la misma constituye los cimientos sobre los que se dictarán las normas, las políticas y las acciones actuales y futuras. Para ello, se analizarán conjuntamente las estrategias propuestas por este Libro Blanco con las iniciativas señaladas para cada una de ellas en su Anexo I.

IV. LAS ESTRATEGIAS FIJADAS

Una vez analizada la problemática existente en el sector del transporte europeo en el momento de redacción del Libro Blanco de 2011, que perfectamente podemos trasladar a la actualidad como se ha referenciado, a continuación, se detallan en este las estrategias que se consideran óptimas “*desde una visión para un sistema de transporte competitivo y sostenible*”²⁴², en aras a dar cumplimiento a los retos europeos propuestos desde la perspectiva de la competitividad y la sostenibilidad.

1. La eficiencia energética cero emisiones

El impulso de la competitividad, de la sostenibilidad y de la sustentabilidad en el sector del transporte encuentra en la problemática energética uno de sus principales obstáculos; por ello, la propuesta de una estrategia a los efectos de solventar o, por lo menos, de avanzar en la mejora de la situación energética preexistente, constituye una de las principales líneas de acción que deberán abordarse en la EETCS.

La estrategia energética en el sector del transporte debe tomar como punto de partida las deficiencias y lagunas identificadas *supra* acerca de la dependencia energética y la necesidad de transitar hacia una energía cero emisiones y renovable; todo ello unido al incremento de la eficiencia energética, incluso en las energías que reúnan los requisitos impuestos para estas en el fomento de la sostenibilidad.

²⁴¹ En el Título XX del TFUE titulado “*Medio Ambiente*”, se recoge en el artículo 191.2 de forma expresa el principio “quien contamina paga”, en aras a la preservación de dicho medio ambiente.

²⁴² *Vid.* Título 2 del Libro Blanco de 2011.

Estas iniciativas principales buscan la consecución de los retos de competitividad, de sostenibilidad y de sustentabilidad de forma conjunta, ya que la implantación en el sector del transporte de fuentes de energía cero emisiones y renovables, accesibles y disponibles *ad intra* y empleadas conforme a los parámetros de eficiencia propuestos, permitirán avanzar en la senda de un transporte competitivo y, a su vez, sostenible. Recordemos, que la competitividad y la sostenibilidad forman parte de una misma estrategia para el progreso y desarrollo del mercado único europeo en el que se desenvuelve el transporte, tal y como se recoge en el Reglamento (UE) n° 2021/690, la Agenda estratégica, o el Pacto Verde, analizados en este trabajo. Por ello, esta problemática energética debe resolverse conforme a los parámetros establecidos de desarrollo sostenible y de competitividad sostenible recogida esta última en la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023.

En efecto, la energía ocupa uno de los eslabones esenciales en la EETCS, ya que no solo se busca la transición energética mediante la sustitución de la energía fósil y contaminante por una energía cero emisiones y renovable, sino que también, se pretende aumentar la eficiencia en el uso de los recursos requeridos para la creación, el desarrollo y el empleo de esta energía limpia deseada, consistiendo la propuesta de competitividad en la reducción del uso de energía para la movilidad, incluso aunque se trate de energía cero emisiones, renovable y no contaminante. Mediante esta propuesta se conjugan la transición y la eficiencia energética, combinación que posteriormente se incorporará al Plan REPowerEU de 2022 como se ha apuntado *supra* y que encaja con las iniciativas de sostenibilidad medioambiental y de sustentabilidad para el transporte europeo, así como con la redacción de “normas inteligentes” promovida por Charles Michel en su Informe de 29 de marzo de 2023 para fomentar la eficiencia normativa.

Este es un claro ejemplo de la unión entre los retos de competitividad y de sostenibilidad en el transporte europeo, ya que se fomenta al mismo tiempo una energía de origen interno y que favorece la competitividad y, a su vez, se crea una estrategia para implementar la transición y la eficiencia energética en los desplazamientos empleando la menor cantidad de energía posible, incluso aunque esta no sea contaminante, fomentando la sostenibilidad.

Como resultado de esta acción energética prevista en el Libro Blanco de 2011, se dictó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada “Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones” el 20 de julio de 2016 (en adelante Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones).

Desde una perspectiva más actual, la línea de acción dirigida a promover la transición energética en el sector del transporte se recoge en las Directivas RED I, RED II y RED III analizadas en el estudio del Pacto Verde e imbricadas en el Paquete de

medidas “Objetivo55”, por las que se fijan porcentajes progresivos de empleo mínimo de energías renovables, así como la regulación sobre el RCDE de la UE y los programas dirigidos a fomentar la reconversión de cada medio de transporte concreto, a las que nos remitimos en aras a la eficiencia expositiva.

En el marco de la eficiencia energética, debe aludirse a la Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) n° 2023/955 (en adelante Directiva (UE) n° 2023/1791). Esta destaca en su considerando 13 que el transporte es el “*responsable de más del 30 % del consumo de energía final*”, de ahí, la necesidad de la aplicación de este principio de eficiencia energética en este sector objeto de reconversión. Ante este dato, debe volver a recordarse el Informe de la CNUMAD visto *supra*, el cual afirmaba la necesidad de implantar sistemas sostenibles de transporte y energía ya que el transporte suponía, en la fecha de su redacción en 1992, el 30% del consumo de la energía comercial y aproximadamente el 60% del consumo mundial total del petróleo líquido.

Ante esta unión del transporte y de la energía a los efectos de alcanzar los retos climáticos de sostenibilidad, la transición energética requerida para el sector del transporte es una obligación inaplazable. Esta vinculación entre la energía y la problemática medioambiental quedó reflejada en el Informe Brundtland en el que, además, se definía el desarrollo sostenible partiendo de la aplicación de la preceptiva eficiencia y racionalidad en el empleo de los recursos disponibles. Por ello, la eficiencia debe encontrarse presente en el marco de la EETCS, especialmente, en su incidencia en la estrategia planteada para lograr un transporte europeo competitivo y sostenible.

Igualmente, esta medida de acción que promueve la transición y la eficiencia energética se ha reflejado en las Directivas RED I, RED II y la actual RED III, expuestas anteriormente, así como la implantación de SAF en el transporte aéreo según el programa REFuelEU Aviation sobre el empleo de energías renovables específicas del transporte aéreo, aprobado por el Reglamento (UE) n° 2023/2405, vistos *supra* y a los que nos remitimos en aras a predicar con el ejemplo de eficiencia.

Esta normativa es un fiel reflejo de la importancia que la transición y la eficiencia energética del transporte tiene en la consecución de los objetivos climáticos comprometidos en el Pacto Verde y su implantación a través del Paquete de medidas “Objetivo55”, en la Agenda 2030 y en el Acuerdo de París estudiados.

En este contexto, procede recordar las palabras del Secretario General de Naciones Unidas en la COP28 celebrada en Dubái en diciembre de 2023 por las que se fijaban como objetivos claros “triplicar la capacidad de la energía renovable para el año 2030, duplicar la eficiencia energética para ese mismo año, (...)”.

No obstante, la adopción de estas medidas de transición energética y de eficiencia energética requiere, como se ha señalado anteriormente, de una inversión y financiación de gran envergadura. Para ello, estas iniciativas tienen el respaldo del artículo 8 del Reglamento (UE) nº 2021/523 relativo al Programa InvestEU, o el compromiso de destinar al menos el 30% de los presupuestos de la UE a las acciones climáticas, como se recoge en el considerando 62 del Reglamento nº 2021/690 y en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027; acciones climáticas entre las que podemos englobar esta transición y eficiencia energética en el sector del transporte.

Igualmente, dentro del marco del cumplimiento de los ODS contenidos en la Agenda 2030, del Acuerdo de París y del Pacto Verde, en el ámbito de la materialización de las cero emisiones, debe aludirse a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la contabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero de los servicios de transporte COM/2023/441 final, dentro del marco de contenido previsto para la Agenda estratégica de la UE 2024-2029 pendiente de aprobación definitiva.

En este sentido, las iniciativas dirigidas a conseguir las cero emisiones en el sector del transporte se encuentran íntimamente relacionadas con los objetivos de reducción de los GEI en la UE dentro de los plazos señalados, en aras a alcanzar una economía climáticamente neutra. Por ello, para poder obtener unos datos fiables, a los efectos de constatar una efectiva reducción de GEI y su contabilización, es imprescindible la aprobación de la normativa, como la propuesta para la contabilización de emisiones de GEI, que dé seguridad jurídica, veracidad y certeza a los logros o fracasos conseguidos en este reto dentro del sector del transporte.

No debe finalizarse este apartado sin hacer alusión a la problemática de la pobreza energética, la cual no puede constituir un obstáculo para el acceso a las medidas previstas sobre la transición y la eficiencia energética, tal y como señala el considerando 76 de la Directiva (UE) 2023/1791 con base en el artículo 9 del TFUE, así como el ODS 7 de la Agenda 2030. Esta accesibilidad energética también deberá ser respetada para los consumidores y usuarios vulnerables, así como para los residentes de las RUP. De esta manera, se garantiza que la transición y la eficiencia energética sean globales, de todos y para todos, favoreciendo la finalidad última de constituir un transporte europeo competitivo y sostenible en su integridad.

2. La propuesta de la multimodalidad en el transporte europeo

Uno de los ejes centrales sobre los que gira la EETCS contenida en el Libro Blanco de 2011 es la propuesta de implantación de un sistema de multimodalidad en el sector del transporte europeo. Podemos definir la multimodalidad según el artículo 3.n

del RTE-T como el “*transporte de mercancías o de pasajeros, o de ambos, que utiliza dos o más modos de transporte*”.

Precedentes resoluciones internacionales ya promovían la instauración de este sistema multimodal en el transporte, entre otras, el Informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible visto *supra*, el cual data de fecha coetánea al Libro Blanco de 2011; o desde la perspectiva europea, el precedente Libro Blanco de transporte de 2001 apuntaba la necesidad de adoptar este sistema intermodal en aras a conseguir un transporte compatible con el desarrollo sostenible, reflejando diferentes problemáticas sobre los modos de transporte europeo y fijando las primeras líneas de acción rectoras sobre cómo llevar a cabo esta implantación de la intermodalidad en transporte europeo.

No obstante, estas propuestas previas apenas alcanzaron una efectividad material en el sector del transporte europeo e internacional, siendo este Libro Blanco de 2011 el que, por primera vez, establece una verdadera hoja de ruta para su aplicación real en el sistema de transporte recogiendo las ideas contenidas en el Libro Blanco de 2001 y disponiendo herramientas y medios para conseguir su efectividad, especialmente, al señalar a las infraestructuras como el ámbito en el que realizar las oportunas medidas para conseguir finalmente este sistema de multimodalidad.

Para ello, esta iniciativa se acompaña de la necesidad de adaptar las infraestructuras europeas a este sistema de transporte multimodal propuesto, circunstancia que da origen al posterior RTE-T aprobado en el año 2013 y actualmente en fase de revisión, los cuales se analizarán *infra* en el apartado correspondiente a las infraestructuras del transporte europeo.

A través de esta multimodalidad se pretende crear una red coordinada de medios de transporte que favorezca la eficiencia de los desplazamientos, la calidad y la unidad de criterios en esa movilidad europea. Como se ha apuntado, para hacer posible esta movilidad multimodal, deben crearse las redes de infraestructura apropiadas para llevarla a cabo y, para cumplir con este objetivo, con posterioridad a este Libro Blanco de 2011, se desarrolló la estrategia al efecto defendida en el RTE-T de 2013, proponiendo la creación de una Red Básica y una Red Global, debiendo estar realizada la primera para el año 2030 y la segunda para el año 2050.

De lo expuesto resulta, que uno de los principales retos de la competitividad en el transporte europeo será la implementación de este transporte multimodal perfectamente coordinado que permita la conexión de los diferentes medios de transporte para cada tipo de movilidad; siendo el punto de unión entre los diferentes medios de transporte la creación o la adaptación de “hubs” de transporte según el RTE-T. La creación de dicha red de transporte multimodal requerirá una gran inversión

económica, así como el empleo de medios técnicos y humanos, circunstancia que pondrá a prueba la aplicación de la sostenibilidad económica, como veremos *infra*.

La viabilidad de este transporte multimodal pasa también por la mejora de la gestión y de los sistemas de regulación del tráfico dentro del marco de las infraestructuras. En este punto, las nuevas tecnologías jugarán un papel clave para aumentar la eficiencia y, sobre todo, la capacidad de las infraestructuras. Ante la problemática de esta capacidad apuntada *supra*, la aplicación de procedimientos de gestión y de información eficiente del tráfico puede beneficiar la estrategia para aumentar la capacidad de estas infraestructuras; de ahí que se hayan propuesto diferentes proyectos²⁴³ encaminados a fomentar la mejora de estos sistemas de gestión e información aplicables al transporte.

Esta propuesta de multimodalidad en el transporte europeo se encuentra íntimamente conectada con las propuestas de transición y eficiencia energética en el sector del transporte analizadas, y con la propuesta de implantar un EUET eficiente e integrado. Respecto de la propuesta en materia de transición y eficiencia energética prevista, los diversos medios de transporte que participen de la multimodalidad deberán cumplir los parámetros de sostenibilidad medioambiental basados, en gran medida, en la necesaria transición y eficiencia energética e, igualmente, la implantación de esta multimodalidad basada en la creación de una red de infraestructuras europeas de transporte, ayudará a conseguir el objetivo de la creación de un único espacio europeo del sector del transporte. Ahora bien, no todas estas propuestas resultan tan benignas como idealmente fueron creadas, ante su posible vulneración de los principios reguladores de la normativa del derecho de la competencia europeo, especialmente, en las propuestas aplicables según las distancias recorridas que se analizan a continuación.

2.1. Medidas previstas para el transporte de distancias medias

La propuesta de implantación de un sistema multimodal europeo se encuentra íntimamente relacionada con la iniciativa del Libro Blanco de 2011 para fomentar la competitividad en el transporte europeo. Esta línea de acción proyectada consiste en una actuación estratificada atendiendo a la ratio de distancia que implique cada movilidad, distinguiendo entre distancias medias, distancias largas y transporte urbano.

²⁴³ Entre otros, la implantación del Sistema de Transporte Inteligente (STI), la configuración del Cielo Único Europeo y el desarrollo e investigación de la gestión del tráfico aéreo (por sus siglas en inglés SESAR), la implantación del Sistema Europeo de Control de Trenes (por sus siglas en inglés ERTMS) y el seguimiento del tráfico marítimo a través del instrumento SafeSeaNet.

En primer lugar, procede el estudio de la movilidad que abarca las distancias medias²⁴⁴. Este tipo de desplazamiento calificado por la distancia recorrida se presenta en este Libro Blanco de 2011 como uno de los obstáculos a solventar en el que la falta de aplicación previa de nuevas tecnologías produce una necesidad de actuación urgente.

Ante la acuciante problemática concretada en los desplazamientos de distancias medias, desde este documento europeo se considera que la implantación de medios de transporte sostenibles y la utilización de energías renovables y cero emisiones no van a conseguir por sí solas la consolidación de un mercado del transporte competitivo y altamente sostenible. Por ello, se necesitan medidas añadidas que favorezcan la consecución de los objetivos propuestos. Es en este punto donde el Libro Blanco de 2011 propone la solución basada en la ejecución de un transporte multimodal que abarque todo el territorio de la UE, y que permita fomentar las interconexiones en estas medias distancias.

La creación de un transporte multimodal e interconectado se corresponde con una de las principales estrategias propuestas, tanto desde la perspectiva internacional como europea, en aras al fomento de dicha competitividad y sostenibilidad. No obstante, para que sea posible la ejecución de este transporte multimodal será necesaria la creación de las pertinentes redes de conexión intermodales entre los diferentes medios de transporte, tal y como se prevé en le RTE-T y su pretendida modificación. Esta iniciativa debe acompañarse de la imprescindible financiación y digitalización que permita formalizar las reservas, proceder al pago y obtener toda la información necesaria en la movilidad pretendida.

Gracias a la implantación de un transporte multimodal se conseguirá, según el Libro Blanco de 2011, solventar mediante una medida coordinada con todos los Estados miembros la problemática inherente a las distancias medias, a la vez que esta medida también promueve la competitividad y la sostenibilidad mediante la programación y la gestión más eficiente de la movilidad a través de esas redes interconectadas en todo el territorio europeo. Con la creación y la ejecución de redes multimodales se permite aumentar el número de conexiones y de alternativas de transporte favoreciendo las expectativas y las opciones de los viajeros y aumentando la eficiencia, la calidad y la gestión del servicio de transporte europeo.

No obstante lo expuesto, y tras la acertada propuesta de la multimodalidad en el marco de las distancias medias, en este mismo campo de actuación también se aboga por el medio de transporte del ferrocarril, especialmente de alta velocidad, para obtener

²⁴⁴ Según el Ministerio de Transportes y Movilidad sostenible, “los tráficos de viajeros de media distancia son todos aquellos realizados en trenes o en grupos de trenes en los que el recorrido medio del viajero es superior a 60 kilómetros e inferior a 300 kilómetros”. Información disponible en el siguiente enlace <https://apps.fomento.gob.es/bdotle/visorBDpop.aspx?i=289> Última visita el 10 de enero de 2024.

un mejor y más rápido resultado en materia de eficiencia, capacidad y sostenibilidad. Tal es así, que el Libro Blanco de 2011 identifica al ferrocarril de alta velocidad como el único medio de transporte deseable para las distancias medias siguiendo, de esta manera, la idea recogida en el Libro Blanco de 2001 para el establecimiento de un sistema intermodal por el que la *“intermodalidad con el ferrocarril debe contribuir a conseguir más capacidades, transformando la competencia artificial tren/avión en una complementariedad para conexiones entre metrópolis con trenes de alta velocidad. Es inconcebible que se mantengan algunas líneas aéreas hacia destinos a los que, de hecho, existe una alternativa ferroviaria, de alta velocidad y competitiva. Se podría realizar una transferencia de capacidad hacia ejes en los que no existen servicios ferroviarios de alta velocidad”*.

En consecuencia, se erige el ferrocarril de alta velocidad como único modo de transporte en las distancias medias, excluyendo de forma directa en este mercado al transporte aéreo y constituyéndose como conector con otros medios de transporte que intervendrán en otra fase de la movilidad que se esté realizando, bien a través del barco o del avión para las distancias largas, y del coche o del autocar para distancias cortas.

Además, esta sanción excluyente del mercado de movilidad de distancias medias recae de forma expresa en el medio de transporte aéreo, sin que se incluyan en este Libro Blanco otros medios de transporte como el transporte por carretera, calificado este último como el medio de transporte más contaminante, tanto por el precedente Libro Blanco de 2001, como por la reciente Directiva (UE) 2023/958, en cuyo considerando 3 afirma que *“[l]a aviación es la segunda fuente más importante de impacto climático en el transporte después del transporte por carretera (...)”*.

No obstante, este medio de transporte por carretera también se pretende excluir de la prestación del servicio de movilidad, tal y como se recoge en el Informe sobre la política de competencia de 2022, en el cual se promueve *“animar a los viajeros a sustituir el transporte por carretera por el transporte ferroviario representa una contribución importante a los objetivos del Pacto Verde Europeo. Al mismo tiempo, una competencia sana garantiza que los ciudadanos europeos dispongan de unos servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de buena calidad y asequibles”*²⁴⁵.

Mediante estas líneas de actuación, se constriñe la movilidad intermedia y sobre la que se basa la multimodalidad propuesta, al exclusivo empleo del ferrocarril de alta velocidad. De hecho, dentro de los citados diez objetivos marcados por el Libro Blanco de 2011, se fija que en el año 2050 los pasajeros que realicen una movilidad de media distancia deberían optar por el uso de ferrocarriles de alta velocidad.

²⁴⁵ Vid. Informe sobre la política de competencia de 2022, p. 22.

Este planteamiento impone de forma expresa que los consumidores y usuarios que utilicen el servicio de movilidad de distancia intermedia empleen el ferrocarril de alta velocidad de forma exclusiva y, a su vez, excluyente de otros medios de transporte.

No obstante, para conseguir este objetivo de multimodalidad basada en el empleo exclusivo de los ferrocarriles de alta velocidad en las distancias medias, se propone en el Libro Blanco de 2011 “*triplicar la longitud de la red existente de ferrocarriles de alta velocidad para 2030 y mantener una densa red ferroviaria en todos los estados miembros*”,²⁴⁶.

Por ello, dentro de los parámetros de sostenibilidad y de respeto al medio ambiente, tal y como se ha expuesto, se requerirá la construcción y la reconversión de todas las infraestructuras imprescindibles para que este medio de transporte sea el único disponible en este marco de distancias intermedias. Por lo tanto, no puede aludirse a razones de eficacia, de rapidez o de facilidad para llevar a la práctica esta medida, debido a todas las inversiones y las actuaciones reflejadas que precisa para hacerse efectiva.

En esta adaptación, surge la mencionada necesidad de “*triplicar la longitud de la red existente*” con el consiguiente impacto medioambiental, al tener que erosionar los diferentes terrenos para dar la expansión requerida por la línea ferroviaria como exclusivo medio de transporte en las distancias intermedias. Además de las actuaciones en los terrenos, también deberá extenderse la línea eléctrica sobre parajes de distinta índole que, si bien no gozan de una protección especial a efectos urbanísticos, sí que puede concluirse que esta medida incumple los mandatos de respeto al medio ambiente derivados de la normativa europea e internacional.

De hecho, debe traerse a colación la necesidad de crear estrategias y planes para evitar que estas infraestructuras perjudiquen el entorno natural, directamente vinculado con la sostenibilidad medioambiental. A tal efecto, debe mencionarse la Resolución de 29 de enero de 2024, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de 13 de noviembre de 2023, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, la Secretaría de Estado de Defensa, la Secretaría de Estado de Turismo y la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se aprueba el primer Programa de Trabajo de la Administración General del Estado de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (2022-2024), en cuya línea de acción 1.02.01 se recogen “*prescripciones técnicas para la reducción de la fragmentación de hábitats causada por infraestructuras de transporte*” dirigida a cumplir con la meta titulada “*reducir los efectos de la fragmentación y de la pérdida de*

²⁴⁶ Vid. Objetivo 4 de los “*Diez Objetivos para un sistema de transporte competitivo y sostenible: valores de referencia para lograr el objetivo del 60% de reducción de las emisiones de GET*” del Libro Blanco de 2011.

conectividad ecológica ocasionados por cambios en los usos del suelo o por la presencia de infraestructuras”.

No puede defenderse que un único medio de transporte deba ser el empleado atendiendo a razones de rapidez, de eficacia o de sostenibilidad cuando, expresamente, se afirma la necesidad de tener que realizar actuaciones que impliquen el menoscabo del terreno sobre el que deben operar las líneas ferroviarias.

Además, estas actuaciones propuestas también pueden tener un impacto negativo en las poblaciones por las que deban discurrir las nuevas redes ferroviarias, afectando a la sostenibilidad social, sin que se haya tenido en cuenta el desarrollo local o como esas actuaciones pueden impactar en la vida de los territorios afectados, y sin que tampoco se haya tomado en consideración la opinión de las comunidades locales en su establecimiento.

Igualmente, se afirma por este Libro Blanco de 2011 que será necesario también realizar las oportunas adaptaciones a este medio de transporte debiendo *“introducirse gradualmente nuevo material rodante con frenos silenciosos y acoplamientos automáticos”*²⁴⁷. Por ello, a los efectos negativos sobre el terreno de triplicar la red de infraestructuras mencionada, debe unirse el ruido producido por las nuevas líneas ferroviarias en los territorios por los que discurran para poder dar cabida al aumento de la demanda, ante el impulso de este medio de transporte por las instituciones europeas frente a los restantes medios de movilidad.

De todo ello se deriva, que para que este medio de transporte cumpla los objetivos de competitividad y sostenibilidad que pretenden obtenerse requerirá profundas y extensas adaptaciones y actuaciones para poder asumir los mandatos previstos por el Libro Blanco de 2011.

En consecuencia, el empleo de este medio de transporte, actualmente, también puede producir efectos directos e indirectos que son contrarios a los principios inherentes a la sostenibilidad medioambiental; si bien, no se trata de emisiones de GEI, sí que tiene un impacto en el entorno natural y en las emisiones de ruidos, estos últimos también comprendidos dentro de la problemática de la sostenibilidad medioambiental, e identificados como contaminación por las disposiciones internacionales como, por ejemplo, así consta en el apartado 7.48 del Informe de la CNUMAD celebrada en Río de Janeiro, del 3 al 4 de junio de 1992 vista *supra*. Esta problemática particular de la contaminación acústica tiene un mayor impacto en el ámbito de la movilidad urbana e

²⁴⁷ Vid. Libro Blanco de 2011, p. 8.

interurbana²⁴⁸; no obstante, también debe ser eliminada de todos los medios de transporte con independencia de las distancias que se pretendan regular.

Ello lleva a plantearnos si efectivamente la proposición de este medio de transporte como el elegido en exclusividad para las distancias medias, efectivamente puede suponer un camino más rápido, fácil, competitivo y, concretamente, sostenible desde el momento en el que deben ser llevadas a cabo estas actuaciones de gran calado y con el impacto en el marco de la sostenibilidad defendido por la UE.

La proyectada imposición de un único medio de transporte para la prestación del servicio de movilidad en las distancias medias conlleva además una doble vulneración con impacto, por un lado, en los operadores competidores en el mercado de prestación del servicio de movilidad en las distancias medias y, por otro lado, en los derechos de los consumidores y usuarios.

2.1.1. Impacto de la medida en los competidores del mercado de movilidad de distancias medias

Por su parte, los competidores de la prestación del servicio de movilidad en estas distancias medias dentro del mercado único europeo verán mermados sus derechos garantizados por los principios rectores de la competencia europea, los cuales han sido definidos en el primer capítulo de este trabajo y que pasamos a aplicar a este caso concreto.

En primer lugar, esta medida punitiva pretende la exclusión de una clase de competidores basada en el medio de transporte empleado en la prestación de un servicio de movilidad, esto es, cualquier medio de transporte que no sea el ferrocarril de alta velocidad, atendiendo a una determinada distancia media. La citada iniciativa puede implicar un quebranto de diferentes principios sobre los que se erige la competencia europea, con la consiguiente incidencia en el mercado único europeo, tal y como se ha desarrollado *supra* al examinar la regulación europea de la competencia en el marco del mercado único europeo.

Esta expulsión de una clase de competidores de un determinado mercado, con el fin de trasladar sus consumidores y usuarios a otro competidor, no respetaría el principio de libertad de empresa y libre ejercicio de comercio, recogidos en el artículo 16 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y estudiados *supra*. En efecto, este veto que la medida prevista pretende imponer conlleva que las compañías y empresas que desarrollan una determinada actividad mercantil, como es la prestación del servicio

²⁴⁸ Tal y como consta en el Plan de acción Agenda 21 de la CNUMAD, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 4 de junio de 1992.

de movilidad empleando un determinado medio de transporte que no sea el ferrocarril de alta velocidad, se vean privadas de su libertad de empresa y libre ejercicio de comercio dentro de este mercado de movilidad en el mercado único europeo, al quedar excluidas de forma expresa de la posibilidad de desarrollar este comercio en dicho mercado.

Además, debemos recordar que esta libertad de empresa debe estar amparada por la aplicación del principio de igualdad en su doble vertiente: en primer lugar, respecto de la igualdad formal basada en la igualdad ante la ley que garantice la igualdad de trato ante las disposiciones normativas que regulen la prestación de este servicio de movilidad en distancias medias y, en segundo lugar, por el principio de igualdad real, que impide que puedan establecerse discriminaciones entre competidores que no cumplan los requisitos de objetividad y razonabilidad y que no atiendan a la defensa del interés general.

En este caso, la EETCS no estará respetando el principio de igualdad ante la ley ya que no somete a los mismos baremos normativos el desarrollo de la actividad empresarial y el ejercicio de comercio con dicha plena igualdad normativa, sino que precisamente, estas disposiciones normativas son las que tratan de un modo discriminatorio a los competidores dentro del mercado único europeo de movilidad en las distancias medias, según empleen un modo de transporte u otro. La EETCS justifica esta línea de actuación en aras a fomentar una supuesta sostenibilidad medioambiental, la cual, como hemos visto *supra*, no lo es tanto atendiendo a todas las actuaciones que son requeridas para poder llevarla a cabo, muchas de ellas precisamente contrarias a la sostenibilidad defendida.

De esta medida resulta obvio que se fijan parámetros normativos diferenciados para el medio de transporte de ferrocarril frente al resto de medios de transporte, especialmente, respecto del medio de transporte aéreo en la prestación de un mismo servicio dentro de un mismo mercado de movilidad. A esta situación debe añadirse que el transporte aéreo se ve aún más agraviado ya que, además de esta medida sancionadora por la que queda vetado de la prestación del servicio de movilidad en las distancias medias se une su inclusión histórica en exclusiva en el RCDE de la UE frente a otros medios de transporte como se ha analizado *supra*.

Respecto del ferrocarril, esta iniciativa pretende establecer, a través de la normativa *ad hoc*, su posicionamiento artificial en este mercado de forma no solo preferente sino exclusiva, todo ello mediante la eliminación de sus competidores, sin perjuicio de que esta medida también irá acompañada del otorgamiento de subvenciones para fomentar su empleo, como analizaremos *infra* en el siguiente capítulo de este trabajo.

Además de otorgar al ferrocarril de alta velocidad un posicionamiento exclusivo en este mercado, la medida propuesta excluye de dicho mercado al resto de medios de transporte, también de forma artificial, con la finalidad de trasladar los clientes de los medios suprimidos al transporte de ferrocarril.

Igualmente, esta medida aplicable en las distancias medias también vulnera el principio de igualdad real en su faceta de no discriminación, ya que los competidores excluidos sufrirán una discriminación negativa sin que responda esta medida discriminatoria a razones objetivas, razonables o justificadas que atiendan a la defensa del interés general. Puede pensarse que la discriminación sufrida atiende a la implantación y al fomento de la sostenibilidad, especialmente medioambiental, con el consiguiente beneficio de los ciudadanos y, por ello, en pro del interés general. No obstante, atendiendo a las actuaciones vistas *supra* en el marco del fomento del ferrocarril de alta velocidad, con el impacto negativo que ello produce en el mismo medioambiente, difícilmente la aplicación de esta medida discriminatoria puede superar el filtro de la objetividad y razonabilidad de su imposición.

Además, también en el marco del interés general los consumidores y usuarios, como sujetos especialmente protegidos por la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, pueden sufrir los perjuicios que conlleva la introducción de esta medida, al ver alterado el desarrollo y el devenir natural del mercado de la movilidad en esas distancias, eliminando competidores en dicho mercado y la supresión de la alternatividad en la forma del desplazamiento.

A los efectos de desarrollar esta premisa de la necesidad de que esta medida se ajuste a los diversos principios imperativos que deben ser respetados, así como a la objetividad, razonabilidad y la defensa del interés general, debemos traer a colación el caso concreto de España ante la posible inserción de esta medida.

a.) La propuesta del Gobierno de España de prohibir la prestación del servicio de transporte aéreo en las distancias medias

Aunque todavía no se ha llevado a la práctica en España, esta medida de restringir los vuelos en las distancias medias, sí se ha planteado al incluir en el Plan de Acción de la Agenda del Cambio Climático su adopción mediante la prohibición de vuelos en los que exista una alternativa ferroviaria de menos de dos horas y media de duración²⁴⁹. De forma preliminar, debe tenerse en cuenta que la posible adopción de

²⁴⁹ Información disponible en el siguiente enlace <https://noticiasconsumo.com/economia/vuelos-nacionales-gobierno/11841/> Última visita el 1 de marzo de 2024.

Vid. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (Coord.), (2021), ob cit.

dicha medida no debe relegarse a una cuestión nacional ya que, tal y como señala BROSETA las medidas que se adopten dentro de un Estado miembro pueden afectar al mercado común²⁵⁰. Por ello, aunque la iniciativa pueda ser adoptada por la legislación española, deberá también observarse el debido cumplimiento de la normativa europea ya que esta prohibición puede afectar a la entrada de competidores de los restantes Estados miembros, como resulta en el caso de las ayudas públicas que se analizará en el capítulo siguiente.

A colación de lo expuesto respecto de la debida aplicación del principio de libertad de empresa y de ejercicio de comercio conforme al principio de igualdad ante la ley, procede recordar ante esta medida nacional la STC 89/2017, de 4 de julio, según la cual debe respetarse “*el derecho a desarrollar una actividad empresarial en condiciones de igualdad que es, indudablemente, una manifestación de la libertad de empresa*”²⁵¹. En este sentido, procede traer a colación los parámetros requeridos por la legislación nacional española para el desarrollo normativo de esta libertad de ejercicio de comercio, sin que la misma pueda ser coartada por las autoridades competentes sino se atiende a los principios de necesidad y de proporcionalidad²⁵², tal y como se recoge en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante Ley 20/2013)²⁵³, relativo al “*principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes*”, en cuyo artículo 5 apartados 1 y 2 se dispone que:

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.

²⁵⁰ BROSETA PONT, M. Y MARTÍNEZ SANZ, F. (2018), ob cit., p.168.

²⁵¹ ECLI:ES:TC:2017:89.

²⁵² Entendida la necesidad ante la regulación que restrinja la libertad económica, cuando esta venga fundada en una razón imperiosa de interés general, y la proporcionalidad cuando que no haya un medio menos restrictivo para lograr los fines pretendidos. Vid. CONTRERAS DELGADO DEL COS, J.M. y LÓPEZ VALLÉS, J. (2019), “Diez años desde la transposición de la Directiva de servicios (2009-2019): la contribución de la CNMC a la mejora de la regulación en España” en *Anuario de Competencia*, Núm. 1, p. 109.

²⁵³ El ámbito de aplicación de esta Ley nacional española se extiende de forma expresa al sector de transporte, ante la exclusión de este sector en el marco de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En consecuencia, para adoptar esta medida será necesario acreditar una razón imperiosa de interés general²⁵⁴ acompañada de la proporcionalidad de la medida, esto es, que no exista otra medida menos gravosa o restrictiva para la actividad económica afectada.

La causa alegada con base en el interés general, tanto desde la perspectiva europea como nacional, para la restricción de estos vuelos en las distancias medias se basa de forma explícita en la sostenibilidad medioambiental, justificada en las menores emisiones de GEI que produce el ferrocarril frente al medio de transporte aéreo y los restantes medios de transporte. No obstante, tal y como se ha expuesto *supra*, esta supuesta mejora a efectos de sostenibilidad vendría desacreditada por la totalidad de las actuaciones que la implantación de esta medida conlleva, precisamente, desde la perspectiva medioambiental.

Tampoco puede tener encaje esta propuesta en la aplicación debida del principio de proporcionalidad, recogido en el artículo 5.4 del TUE. Según PAZOS CASTRO, en virtud de este principio de proporcionalidad las medidas adoptadas no pueden rebasar *“los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos. Segundo, la elección de la medida menos onerosa de entre aquellas que se consideren adecuadas. Y, por último, que las desventajas ocasionadas no resulten desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos”*²⁵⁵.

A tal efecto, puede someterse esta medida al test de proporcionalidad fijado por la doctrina y la jurisprudencia alemana, el cual requiere el cumplimiento de los parámetros que se han fijado *supra* al exponer en el capítulo correspondiente a los principios rectores del derecho de la competencia europeo y que se aplican a continuación.

En primer lugar, para que la medida supere el test de proporcionalidad debe someterse al juicio de adecuación para analizar si es apta para alcanzar la finalidad deseada por la normativa. Este requisito también requiere un análisis previo sobre la legitimidad de la propia norma y su aptitud para conseguir la finalidad definida.

Dentro de estos parámetros de idoneidad, debemos traer a colación la visión del TJUE constatada en su sentencia de 16 de junio de 2015, Asunto C-62/14²⁵⁶, afirmando que el principio de proporcionalidad *“exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no sobrepasen los límites de lo que es necesario para alcanzar tales*

²⁵⁴ Respecto de la aplicación del interés general al ámbito de este trabajo, se abordará esta cuestión en el capítulo siguiente al encontrarse este concepto íntimamente vinculado con las subvenciones públicas y la categorización del transporte como servicio público, estratégico y esencial.

²⁵⁵ PAZOS CASTRO, R. (2023), “El principio de subsidiariedad en la normativa europea para un mercado único digital” en *Cuadernos de Derecho transnacional*, Vol. 15, Núm. 2, p. 803.

²⁵⁶ STJUE de 16 de junio de 2015, Asunto C-62/14, Gauweiler y otros, ECLI:EU:C:2015:400.

objetivos (véase, en este sentido, la sentencia Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, apartado 38 y jurisprudencia citada)”.

En este caso, la finalidad pretendida por la medida es fomentar la sostenibilidad medioambiental mediante una supuesta reducción de GEI eliminando el transporte aéreo de las distancias medias para ser sustituido por el ferrocarril de alta velocidad. La finalidad en sí misma sí debe considerarse legítima, en cuanto a que los compromisos asumidos por la UE para alcanzar la neutralidad climática en el año 2050 requieren la necesaria reducción de GEI en el sector del transporte europeo.

Además, dentro de las posibles finalidades podemos encontrar la implantación del sistema multimodal en el transporte europeo con los beneficios en materia de competitividad y de sostenibilidad que hemos señalado *supra*; ahora bien, ante el juicio de idoneidad, la medida de exclusión de otros modos de transporte distintos al ferroviario en las distancias medias debe calificarse como no idónea, atendiendo a la totalidad de las actuaciones que deben llevarse a cabo para materializar la medida señalada y que han sido analizadas *supra*, a las que acompañan los efectos negativos que se producirían sobre las premisas de competitividad, alternatividad, eficiencia y sostenibilidad económica y social como, por ejemplo, el impacto en los trabajadores que se verían afectados ante la eliminación de este servicio.

En segundo lugar, es necesario someter esta medida al juicio de indispensabilidad, dirigido a examinar si la medida es la más moderada para conseguir la finalidad propuesta y comprobar que no existe otra medida menos gravosa. En este caso, vemos que la medida propuesta es radical y no es indispensable para conseguir la finalidad medioambiental comprometida. Supone la erradicación de un determinado servicio de movilidad desarrollado a través de un determinado medio de transporte, cuando pueden ser aplicadas otras medidas menos gravosas para conseguir el fin último, que no es otro, que reducir las emisiones de GEI en el sector del transporte para alcanzar la neutralidad climática señalada.

Dentro de las medidas menos restrictivas identificamos las actualmente impuestas a través de la inclusión del transporte aéreo en el RCDE de la UE, con la reciente eliminación de las asignaciones gratuitas de derechos de emisión recogidas en el Reglamento (UE) 2023/958 o la obligada incorporación de combustibles SAF en los plazos prefijados que se han visto *supra*. En efecto, el principal motivo de fondo alegado para primar el ferrocarril frente a otros medios de transporte se basa en que este es más sostenible que los restantes, especialmente, desde el punto de vista de las emisiones con base en la fuente energética utilizada.

Este planteamiento no puede tener cabida dentro del principio de proporcionalidad en la elaboración normativa por las instituciones europeas, ya que

sobrepasa la objetividad y la racionalidad de una medida basada en la eliminación de un medio de transporte en la prestación del servicio de movilidad en las distancias medias para atribuir sus clientes, consumidores y usuarios a su competidor que, en este caso, es el ferrocarril. La traducción de esta medida punitiva para el transporte aéreo consiste en una sanción basada en sus emisiones de GEI, las cuales se deben a las fuentes energéticas disponibles para este medio de transporte, sin que se hayan tenido en cuenta los avances y la ardua labor que se está realizando en el camino de los SAF.

Por lo tanto, la disponibilidad efectiva de las fuentes energéticas no puede suponer un castigo hacia un medio de transporte que carece, actualmente, de una alternativa energética cero emisiones, cuando además esta carencia procede, en cierta medida, por la falta de acción de las instituciones hacia una transición energética europea en el tiempo debido.

Por otro lado, esta sanción conllevaría además una vulneración del principio de neutralidad tecnológica, precisamente recogido en la Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones de 2016²⁵⁷ apuntada *supra*.

En este sentido, debemos traer a colación el Reglamento (UE) n° 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n° 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.

En virtud de este Reglamento europeo, se define este principio de neutralidad tecnológica y se enmarca la esencia de su contenido en el considerando 1 *ab initio*, y en el considerando 2 del Reglamento (UE) antedicho, los cuales disponen que:

“El presente Reglamento tiene por objeto establecer normas comunes destinadas a garantizar un trato equitativo y no discriminatorio del tráfico en la prestación de servicios de acceso a internet y a salvaguardar los derechos de los usuarios finales. (...).”

(...)

“Las medidas previstas en el presente Reglamento respetan el principio de neutralidad tecnológica, es decir, no imponen el uso de ningún tipo particular de tecnología ni discriminan a su favor.”²⁵⁸

²⁵⁷ Vid. Apartado 1 titulado “Introducción” de la Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones.

En consecuencia, este marco de neutralidad en la tecnología puede extrapolarse al empleo de las nuevas fuentes energéticas de los diferentes medios de transporte, sin apoyar a una tecnología por encima del resto, manteniendo así un equilibrio entre las tecnologías disponibles y garantizando la alternatividad tecnológica que debe existir en el fomento de la competencia y de la sostenibilidad en el transporte, sobre todo, cuando el impulso de un transporte inteligente mediante la aplicación de estas nuevas realidades, conllevará la natural consecuencia de un transporte más competitivo y más sostenible.

Tal y como se ha visto al analizar la problemática energética, la solución a este obstáculo no se basa en exclusiva en la implantación de la electricidad en la totalidad de los medios de transporte, sino que la transición energética hacia energías cero emisiones y renovables será plural y, en parte, consistirá en la novedosa aplicación al sector del transporte de fuentes energéticas ya existentes que cumplen esos requisitos de sostenibilidad pero que no cuentan con el precedente de ser aplicadas a los medios de transporte. Por ello, la alternatividad energética deberá respetarse y estar presente en la EETCS; de hecho, en la parte de este trabajo relativa a las actuaciones sobre las infraestructuras del transporte se hará referencia a los denominados “combustibles alternativos limpios” y a su regulación.

Además de lo expuesto, esta sanción tampoco sería ni equitativa ni coherente con actuaciones previas ante situaciones similares. Debe recordarse la intensa reconversión del ferrocarril hacia la sostenibilidad medioambiental, especialmente, su etapa de transición energética recogida en el Libro Blanco de 2001. Como se ha apuntado anteriormente, la idea de atribuir el servicio de movilidad de distancias medias al ferrocarril encuentra su origen en el Libro Blanco de 2001. Este medio de transporte se encontraba, en aquella etapa, infrautilizado según se contempla en este documento, de ahí que una de sus iniciativas fuese “*revitalizar el ferrocarril*” dentro de la iniciativa de promover una “*competencia regulada*” en el transporte frente al auge o al crecimiento de otros modos de transporte como el terrestre por carretera o el aéreo²⁵⁹.

En este documento, se recogían los retos para este medio de transporte que se deseaban alcanzar para el año 2020, entre otros, “*una mejora del 50% de la eficacia energética, una reducción del 50% de la emisión de agentes contaminantes, un aumento de la capacidad de la infraestructura correspondiente a los objetivos de tráfico establecidos.*”²⁶⁰. De esta forma se refleja la inversión en medios, herramientas y,

²⁵⁸ ALBERT MÁRQUEZ, J.J. (2018), “El principio de neutralidad en internet. Una aportación a la libertad de comunicación en internet desde el pensamiento de Francisco de Vitoria” en *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, Vol. 66, Núm. 2, pp. 87-88.

²⁵⁹ Vid. Apartado I titulado “*Una competencia regulada*” del Libro Blanco de 2001.

²⁶⁰ Vid. Apartado B titulado “*Revitalizar el ferrocarril*” del Libro Blanco de 2001.

también, el impulso de la eficiencia energética y de la reducción de emisiones de GEI de este medio de transporte.

Con ello, se pretendía “*una auténtica revolución cultural del transporte ferroviario para procurar que este modo encuentre un nivel de competitividad satisfactorio que le permita seguir siendo uno de los protagonistas principales del sistema de transporte en una Europa ampliada*”²⁶¹.

Las actuaciones llevadas a cabo en el ferrocarril desde la aprobación de este Libro Blanco de 2001 se dirigían a impulsar este medio de transporte ante su posicionamiento de desventaja y obsolescencia dentro de la red de transportes europeo frente a otros medios de transporte en pleno auge como el transporte aéreo. Dichas acciones son perfectamente justificables a la luz del progreso y desarrollo del mercado único europeo, de la promoción de opciones alternativas en los desplazamientos por los consumidores y usuarios, así como de la finalidad para favorecer la competitividad dentro del mercado de movilidad; ahora bien, las necesarias mejoras realizadas en este medio de transporte no pueden suponer un desplazamiento o quebranto del normal funcionamiento del mercado a través de un intervencionismo institucional²⁶² con base, supuestamente, en la sostenibilidad medioambiental ya que, de forma previa, el ferrocarril no sufrió ninguna penalización por la situación anterior a la reconversión practicada.

Ello nos lleva a plantearnos, que ante una situación similar las medidas adoptadas por las instituciones europeas no han sido coherentes ni equitativas, ya que la voluntad actual de restringir y suprimir un modo de transporte no se adoptó para el ferrocarril cuando era deficitario y sin que tuviera entonces el impacto medioambiental deseado. Por el contrario, la acción acordada consistió, acertadamente, en reconvertir este medio de transporte para hacerlo eficiente, sostenible y competitivo. Por ello, no puede tener cabida esta medida prohibitiva al modo de transporte aéreo, ni a otros modos de transporte, en el marco de las distancias medias con base en una supuesta mejora de la sostenibilidad medioambiental, ya que sería contrario a la equidad, precisamente defendida por el Reglamento (UE) nº 2021/690 y por la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 vistas *supra*.

Por último, directamente vinculado con ese principio de equidad, y aunque no se hayan superado los anteriores juicios que exige el test de proporcionalidad, procede la aplicación del principio de proporcionalidad en sentido estricto, mediante el que debe aplicarse la equidad y el equilibrio entre las ventajas y los inconvenientes que se

²⁶¹ *Ibidem*.

²⁶² *Vid.* MASSAGUER FUENTES, J. (2014), *ob cit.*

producirían al adoptar esta medida, requiriendo que los beneficios superen a los perjuicios.

Las supuestas ventajas que produciría la inserción de esta medida radican en que el ferrocarril produce menores emisiones de GEI debido a la fuente energética empleada, no obstante, la sostenibilidad medioambiental no se basa exclusivamente en la reducción de los GEI, sino que debe ser entendida en un conjunto de beneficios de protección del medioambiental. Por ello, dadas las actuaciones con impacto medioambiental que deben llevarse a cabo para hacer efectiva esta medida desvirtuarían los posibles beneficios que una menor emisión de GEI se deriven por la erradicación de un modo de transporte del mercado de movilidad en las distancias medias. Además, este juicio tampoco se superaría atendiendo a la vulneración de los principios rectores de la competencia europea que se produciría con su implantación, concretados en la libertad de empresa y la libre prestación de servicios, por lo que los perjuicios superarían a los beneficios.

En esta línea, las bondades aparejadas al ferrocarril de alta velocidad en materia de competitividad y sostenibilidad medioambiental por el Libro Blanco de 2011 chocan con la afirmación expresada en dicho Libro sobre la necesidad de “*triplicar la longitud de la red existente*” vista *supra* para este medio de transporte concreto. Esta medida de expansión prevista colisiona frontalmente con lo expresado por GONZÁLEZ SAVIGNAT, quien recoge el resultado del trabajo de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF, 2020) sobre la “evaluación del gasto público en la alta velocidad ferroviaria en España, con análisis coste-beneficio realizados para los trayectos existentes y arroja rentabilidades negativas en todos ellos, es decir, los beneficios socioeconómicos evaluados no compensan los costes incurridos. La evidencia empírica y los datos existentes muestran un exceso de capacidad, inversiones muy costosas con una demanda muy inferior a la esperada y con algunos tramos funcionando al 75 por 100 de su capacidad”²⁶³.

Ello implica que, en materia de competitividad, las políticas referentes al transporte europeo no se acomodan a la realidad de la demanda y del uso por los consumidores y usuarios, pretendiendo aumentar hasta triplicar las infraestructuras de este medio de transporte sin tener en cuenta el contexto y la realidad existente de carácter deficitario respecto al uso de estas infraestructuras. Todo ello, produce un impacto económico negativo, especialmente en las arcas públicas, al financiar las actuaciones en estas infraestructuras sin que se cumpla el requisito de “valor añadido

²⁶³ GONZÁLEZ SAVIGNAT, M. (2022), “Infraestructuras viarias: Dotación, mantenimiento y financiación” en *Papeles de economía española. Infraestructuras terrestres, transporte y movilidad de personas*, Núm. 171, p. 5.

europeo²⁶⁴ o de eficiencia en la asignación de financiación para proyectos de infraestructuras de transporte, tal y como se analizará *infra* al estudiar las infraestructuras para un transporte competitivo y sostenible²⁶⁵.

Por ello, las políticas de publicidad y de fomento del ferrocarril de alta velocidad frente al uso de otros medios de transporte dirigidas hacia los demandantes de movilidad no están gozando del éxito pretendido y perjudican, a su vez, el efectivo cumplimiento de la normativa de defensa de la competencia, como garante del principio de libertad de empresa y de libre prestación de servicios en el mercado único europeo²⁶⁶, sin olvidar que España es “el país europeo con más kilómetros de vías de alta capacidad y con más kilómetros de alta velocidad ferroviaria a nivel mundial (solo superada por China)”²⁶⁷.

En consecuencia, existen en este momento las infraestructuras necesarias para poder llevar a la práctica el fomento del ferrocarril de alta velocidad en las distancias intermedias; por lo que, no puede defenderse la idea sostenida en el Libro Blanco de 2011 sobre la necesidad de futuro de triplicar la longitud requerida para este medio de transporte, o al menos, en la extensión pretendida en el territorio español; cuestión distinta es la necesaria reconversión y actualización de estas infraestructuras mediante la aplicación de la innovación tecnológica y no tecnológica y su digitalización, la cual favorecerá el impulso de la competitividad y de la sostenibilidad del sector.

La medida pretendida se basa en parte en la supuesta suficiencia de infraestructuras y medios para el transporte de ferrocarril de alta velocidad ante la insuficiencia y los problemas de capacidad y de gestión de otros medios de transporte, a pesar de la expresada necesidad de triplicar su red, por lo que, no puede ser defendida ni por la supuesta necesidad de triplicarla, ni por la deficiencia socioeconómica en el empleo de estas infraestructuras expuesta.

²⁶⁴ Se define el “valor añadido europeo” como “la medida en que el proyecto contribuye al objetivo de integración europea a través de su contribución a la conformación de redes de transporte realmente transeuropeas” en CONDEÇO-MELHORADO, A. *et al.* (2010), “El valor añadido europeo de los proyectos transnacionales (ten-t): una propuesta metodológica basada en los efectos de desbordamiento, accesibilidad y SIG” en *Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica*, Sevilla, p. 422.

Este concepto encaja con el concepto legal que posteriormente se analizará al examinar la cuestión de las infraestructuras del transporte de la UE.

²⁶⁵ Especialmente, dentro del marco del “Mecanismo Conectar Europa” regulado en el Reglamento (UE) n° 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Mecanismo “Conectar Europa” y se derogan los Reglamentos (UE) n° 1316/2013 y (UE) n° 283/2014.

²⁶⁶ Principio de libertad de empresa entendido como uno de los pilares sobre los que se construye el mercado único europeo y expuesto *supra*.

²⁶⁷ GONZÁLEZ SAVIGNAT, M. (2022), *ob. cit.*, p. 3.

Por ello, esta directriz choca con la problemática de capacidad de otras infraestructuras, especialmente, en las apuntadas anteriormente en el transporte aéreo, debido a la demanda de los consumidores y usuarios con la previsión de incremento para el año 2030 visto *supra*. En este sentido, deberán adoptarse soluciones que permitan ampliar estas capacidades y gestionarlas de forma más eficiente, atendiendo a la efectiva demanda y sin que la misma pueda ser falseada a través de medidas que vulneren los principios rectores de la competencia europea, así como el analizado principio de proporcionalidad.

En este sentido debe traerse a colación la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 sobre el impulso de la competitividad más allá de 2030, en la que se recoge que *“la UE también debe seguir desempeñando un papel de liderazgo para fomentar unas condiciones de competencia equitativas a escala mundial en los sectores de la aviación y el transporte marítimo”*.

Esta manifestación, a pesar de enfocarse desde la perspectiva mundial, refleja la necesidad del impulso de la competencia de estos dos sectores, sin referirse a su problemática en materia de emisiones y sin que deban ser sancionados en este sentido. Además, debe tenerse en cuenta la fecha de esta Comunicación, la cual data de 2023, y se dirige a fomentar la competencia, por lo que, la iniciativa de fomentar la competitividad equitativa del sector del transporte aéreo y marítimo choca con la voluntad de reducir la prestación del servicio de transporte aéreo expuesta.

Íntimamente relacionada con esta premisa, desde esta perspectiva del derecho de la competencia europeo, procede hacer referencia al Reglamento (UE) n° 2019/712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativo a la defensa de la competencia en el transporte aéreo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 868/2004 (en adelante Reglamento (UE) n° 2019/712), el cual en su considerando 4 afirma que:

“[L]as prácticas distorsionadoras del mercado están sujetas al Derecho de la Unión, que garantiza la igualdad de oportunidades y condiciones de competencia leal para todas aquellas compañías aéreas, tanto de la Unión como de terceros países, que operan en la Unión”.

También dicho Reglamento (UE) n° 2019/712 en su artículo 2.6 fija las prácticas que distorsionan la competencia señalando en este precepto la discriminación y el establecimiento de subvenciones, de tal suerte, que estas medidas que conllevan una discriminación directa a los restantes medios de transporte en las distancias medias, distorsionan la competencia y no pueden ser amparadas por el ordenamiento jurídico europeo al vulnerar la normativa de la competencia aplicable.

Además, como efecto colateral de la prohibición de vuelos que puedan ser sustituidos por el ferrocarril de alta velocidad, se mermaría la eficiencia y la rentabilidad de aquellos aeródromos y sus correspondientes infraestructuras en los que se han realizado potentes inversiones, atendiendo a su naturaleza, al ver reducido como consecuencia lógica el número de vuelos ante esta prohibición. Este efecto sería contrario a la pretendida eficiencia y competitividad de las infraestructuras del transporte, debiendo aprovechar las ya existentes, especialmente, cuando su reconversión hacia otras finalidades por su particular naturaleza aeroportuaria o marítima es prácticamente inviable.

En consecuencia, esta medida de atribución en exclusiva al ferrocarril de alta velocidad la prestación del servicio de movilidad en las distancias medias no cumple los parámetros aplicables al principio de proporcionalidad necesario que debe respetarse en la adopción de estas medidas debiendo, por ello, decaer su aplicación.

Dentro del marco del estudio de esta medida, además de los estándares de proporcionalidad y de necesidad no superados, también debe analizarse si dicha medida cumple o no con los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, tal y como se recoge en el artículo 9 de la Ley 20/2013 regulador de la “*garantía de las libertades de los operadores económicos*”, el cual expresamente dispone que:

“1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia”.

Precisamente, y para reflejar la aproximación de legislaciones entre los Estados miembros y la normativa europea, estos principios exigidos en la normativa nacional española también constituyen el patrón de actuación de las instituciones europeas como se recoge en el considerando 9 del Reglamento (UE) nº 2021/690 y en el Plan de contingencia del transporte de 2022 vistos *supra*.

Esta restricción de servicios, además debe canalizarse a través de la correspondiente normativa dictada al efecto, debiendo esta cumplir lo señalado en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno, desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en su artículo 2.d).1º regulador del “*impacto económico y presupuestario*” de la norma. Según este mandato, la norma dictada para dar viabilidad a la iniciativa propuesta debe contener la memoria del análisis de impacto normativo, la cual deberá evaluar:

“Las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad

de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. En el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado”.

En virtud de este precepto, debe realizarse una valoración de los efectos que se pueden derivar de esta medida, especialmente económicos, sin que de la misma se pueda concluir con solvencia, ante lo analizado hasta ahora, que su aplicación conlleve un efecto positivo, dado su impacto en las mencionadas competencia, competitividad, legislación aplicable o de buena regulación, y sin que haya superado el test de proporcionalidad ni el requisito de necesidad como se ha detallado.

Además, debe también recordarse desde la perspectiva reguladora de la competencia que esta prohibición de prestación de servicios de movilidad en las distancias medias por competidores que no empleen el medio de transporte de ferrocarril conlleva la inobservancia de los principios de libre establecimiento y de libre prestación de servicios regulados en los artículos 49 y siguientes y en el artículo 58 del TFUE respectivamente, también garantizados por el artículo 15 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, al quedar vetados estos operadores de la libre prestación de su servicio en este mercado concreto de distancias medias.

De lo expuesto resulta, que esta medida no puede tener cabida en el ordenamiento jurídico europeo ni nacional por atentar contra una pluralidad de principios rectores de la competencia, la disminución de la alternatividad de los medios de transporte, o el incumplimiento de los principios de igualdad, de proporcionalidad y de necesidad, entre otros, como se ha analizado.

b.) Análisis de la normativa francesa vigente que prohíbe la prestación del servicio de transporte aéreo en determinadas distancias medias

No obstante su pendencia en España, esta medida sí se ha aplicado por el Gobierno francés. La autoridad nacional francesa justificó esta restricción de un competidor real en un determinado mercado de referencia en la necesidad de reducir la emisión de GEI, en aras a la protección del medio ambiente y para el fomento de la sostenibilidad medioambiental.

En el caso francés, la admisibilidad de esta medida nacional encuentra su validación en la Decisión de ejecución (UE) 2022/2358 de la Comisión de 1 de diciembre de 2022 relativa a la medida francesa por la que se establece una limitación al ejercicio de los derechos de tráfico debido a problemas medioambientales graves, de

conformidad con el artículo 20 del Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (en adelante Decisión de ejecución (UE) 2022/2358).

Esta Decisión de ejecución (UE) 2022/2358 se origina tras la petición del Gobierno francés el 17 de noviembre de 2021 de validar su intención de limitar, supuestamente de forma temporal y sometida a condiciones, el ejercicio de los derechos inherentes al tráfico aéreo justificada por cuestiones de carácter medioambiental, todo ello con base en el artículo 20 del Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (en adelante Reglamento (CE) n° 1008/2008).

El artículo 20 apartado 1 de este Reglamento (CE) dispone que:

“Cuando existan graves problemas de carácter medioambiental, el Estado miembro responsable podrá limitar o denegar el ejercicio de los derechos de tráfico, en particular, cuando otros modos de transporte proporcionen niveles adecuados de servicio. La medida no será discriminatoria, no distorsionará la competencia entre compañías aéreas, no será más restrictiva de lo que resulte necesario para paliar los problemas y tendrá un período de vigencia limitado, no superior a tres años, concluido el cual se someterá a revisión”.

En consecuencia, este precepto permite que los Estados miembros, de forma aislada y sobre la base de la problemática medioambiental, puedan limitar o incluso prohibir el ejercicio de los derechos de tráfico de los operadores de transporte aéreo, siempre que este servicio de movilidad pueda ser sustituido por otros medios de transporte. Esta medida debe ser adoptada con pleno respeto a los principios de no discriminación, al que se ha hecho alusión de forma reiterada en este trabajo, y sin que conlleve una distorsión en la competencia del mercado, acompañada de la observancia de la proporcionalidad y la necesidad que debe existir en esa prohibición.

No obstante, el artículo 20 del Reglamento (CE) n° 1008/2008 debe interpretarse con arreglo a su calificación de excepción a la regla general contenida en el artículo 15 de dicho Reglamento (CE), por el que se reconoce a las compañías aéreas de la UE el derecho a realizar la prestación del servicio de movilidad dentro del marco de la UE. En consecuencia, esta excepción deberá interpretarse desde una postura restrictiva²⁶⁸ a los efectos de solventar la problemática nacional que le da causalidad.

Una vez expuesto el contenido de dicho artículo 20 apartado 1 y su régimen hermenéutico, debe contextualizarse jurídicamente y de forma concisa la petición formulada por el Gobierno francés. Esta prohibición que afecta directamente a los

²⁶⁸ Vid. Apartado III. titulado “Evaluación de la medida” de la Decisión de ejecución (UE) 2022/2358.

derechos de los operadores aéreos y, a su vez, a los consumidores y usuarios se contiene en el artículo 145 de la Ley francesa nº 2021-1104, sobre la lucha contra el cambio climático y el refuerzo de la resiliencia frente a sus efectos, aprobada el 22 de agosto de 2021.

En virtud de esta normativa, se “*prohíbe, sobre la base del artículo 20 del Reglamento, los servicios públicos regulares de transporte aéreo de pasajeros en todas las rutas aéreas situadas en territorio francés para las que existan varias conexiones ferroviarias directas diarias de menos de dos horas y media de duración. (...)*”²⁶⁹. Acompañada esta prohibición de la necesaria fijación de unas condiciones sobre las que ejecutar esta medida punitiva “*«en particular, las características de las conexiones ferroviarias afectadas, que deben garantizar un servicio suficiente, y las modalidades para el establecimiento de una excepción a esta prohibición cuando los servicios aéreos proporcionen principalmente el transporte de pasajeros en tránsito o pueda considerarse que prestan servicios de transporte aéreo sin emisiones de carbono. También establece el nivel de emisiones de CO2 por pasajero que deben cumplir los servicios considerados libres de carbono»*”²⁷⁰.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, la configuración de estas prohibiciones debe ir acompañada para su admisibilidad de un marco de temporalidad en su vigencia, sin que se admita su aplicación *sine die*; por ello, se fija en dicho precepto 145 de la Ley francesa su “evaluación” a los tres años de su entrada en vigor, coincidiendo con el máximo fijado en el propio artículo 20 apartado 2 de la Decisión de ejecución (UE) 2022/2358. No obstante, la inclusión de esta “evaluación” pretende generar una apariencia de temporalidad, pero sin que esta previsión pueda atribuir a la medida prohibitiva dicha calificación de temporalidad, ya que deja la puerta abierta a una prórroga sin un acotamiento de vigencia efectivo, que proporcione seguridad jurídica en aras al debido cumplimiento del marco temporal que deben ostentar estas medidas punitivas.

²⁶⁹ Vid. Apartado II.1 titulado “*Descripción de la Medida*” de la Decisión de ejecución (UE) 2022/2358.

²⁷⁰ Dentro de las condiciones que deben observarse para que el transporte aéreo prohibido sea sustituido por este trayecto ferroviario de duración inferior a dos horas y media, este último se debe producir: “*«1.º entre estaciones de tren que presten servicio a las mismas ciudades que los aeropuertos de que se trate; cuando el tráfico más importante en los dos aeropuertos de que se trate sea atendido directamente por un servicio ferroviario de alta velocidad, la estación ferroviaria utilizada será la que preste servicio a dicho aeropuerto; 2.º sin cambio de tren entre estas dos estaciones; 3.º varias veces al día, con suficiente frecuencia y con horarios satisfactorios; 4.º y que permitan más de ocho horas de presencia in situ durante el día»*”.

Posteriormente, el Gobierno francés amplía los detalles de esta sustitución el 9 de mayo de 2022, imponiendo al trayecto ferroviario sustituto que “*este deberá ofrecer frecuencias suficientes y horarios convenientes conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento (CE) n.o 1008/2008 sobre las obligaciones de servicio público. Esta definición debe permitir garantizar la conformidad con el artículo 20 del mismo Reglamento, delimitando la definición de la medida mediante una definición precisa del concepto de “servicio suficiente”*”. Vid. *Ibidem*.

Inicialmente, esta prohibición afectaba a las conexiones entre los aeropuertos de Marsella y Lyon, entre los aeropuertos París-Charles de Gaulle y los aeropuertos de Burdeos y Nantes, y entre los aeropuertos París-Orly y los aeropuertos de Nantes, Lyon y Burdeos, pero como se verá *infra*, ha quedado notablemente reducida.

Tras esta solicitud realizada por el Gobierno francés a la Comisión en cumplimiento del apartado 2 del citado artículo 20 de la Decisión de ejecución (UE) 2022/2358²⁷¹, las compañías aéreas y los aeropuertos franceses manifestaron formalmente su oposición expresa a su aplicación con base en la discriminación a la que se ven sometidas con su ejecución, dado el evidente impacto en la normativa del derecho de la competencia, la ineficiencia y la desproporcionalidad de la medida y la falta de una clara limitación temporal en su aplicación. Además, aluden los afectados al contexto vigente desde esa perspectiva climática en el que se encuentra el transporte aéreo, el cual está sometido al RCDE de la UE y a las medidas contenidas en el Paquete de medidas “Objetivo55” derivado del Pacto Verde. A mayor abundamiento, en el marco normativo francés, además de la prohibición impuesta en el artículo 145 examinado, se obliga a las compañías aéreas que operen en Francia a la compensación de sus emisiones en las rutas nacionales, en virtud del artículo 147 de la citada Ley francesa.

Posteriormente, la Comisión plantea sus dudas acerca de la admisibilidad y la conformidad de esta nueva normativa con la vigente y aplicable en los “*términos de no discriminación, distorsión de la competencia, justificación y proporcionalidad*”²⁷². A tal efecto, requiere al Gobierno francés para que amplíe la información contenida en su medida inicial, presentada por este el 9 de mayo de 2022.

Posteriormente, el 21 de junio de 2022 desde el Gobierno francés se opta por reducir la aplicación de esta medida a la conexión entre los aeropuertos París-Orly y los aeropuertos de Nantes, Lyon y Burdeos, ya que en los otros casos contemplados no existe la vía ferroviaria alternativa realizable en el plazo de 2 horas y media marcado como requisito. No obstante, se plantea por el Gobierno francés el estudio para lograr realizar estos trayectos en la duración señalada; con ello, se evidencia que la propuesta de trasladar la demanda de un medio de transporte a otro no puede conllevar la mejora en eficiencia, sostenibilidad y competitividad dadas las necesarias actuaciones que deben ser llevadas a cabo, máxime cuando ya existe un transporte que efectivamente

²⁷¹ Según el cual “*Cuando un Estado miembro considere necesaria la acción a que se refiere el apartado 1 informará a los demás Estados miembros y a la Comisión como mínimo tres meses antes de que entre en vigor la medida, dando la adecuada justificación de la acción. La acción podrá ejecutarse siempre que, dentro del plazo de un mes a partir de la fecha en que se reciba la información, no se oponga a la misma ningún Estado miembro ni la Comisión decida someterla a estudio, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3.*”.

²⁷² Vid. Apartado II.2. titulado “*Decisión de la Comisión de 15 de diciembre de 2021*” de la Decisión de ejecución (UE) 2022/2358.

realiza estos desplazamientos y se encuentra en plena fase de reconversión hacia la sostenibilidad y protección medioambiental, tanto de medios de transporte como de infraestructuras.

Además, en esta segunda remisión el Gobierno francés rebaja el plazo de la “evaluación” de la medida comprometiéndose a *“llevar a cabo una evaluación de la medida veinticuatro meses después de su entrada en vigor y transmitirla a los servicios de la Comisión Europea. Este examen tendrá en cuenta, en particular, los efectos de la medida sobre el medio ambiente, incluido el cambio climático, así como sobre el mercado interior y los servicios aéreos”*.

En este sentido, el Gobierno francés alegaba para dar solvencia a su medida la previsión de la Direction Générale de l’Aviation Civile (DGAC) de que esta prohibición supondría *“una disminución de 55.000 toneladas en total de las emisiones de CO2 debidas al transporte aéreo”*²⁷³, pero se ha calculado que el impacto de la medida representa el “0,23%” de las emisiones de las líneas nacionales francesas²⁷⁴, ratificando con ello la alegación de ineficiencia de esta prohibición emitida por las compañías aéreas y los aeropuertos franceses.

Finalmente, la Comisión aprueba la admisibilidad de esta normativa francesa en su versión revisada de 21 de junio de 2022 como ajustada al artículo 20 apartado 1 del Reglamento (CE) nº 1008/2008. Para ello, se refiere de forma preliminar a la Estrategia de movilidad inteligente y sostenible que se analizará *infra*, al Pacto Verde o a la Ley Europea del Clima, promoviendo el transporte de ferrocarril como el único medio sostenible.

En cuanto al requisito de no discriminación y distorsión de la competencia, considera la Comisión que la revisión realizada por el Gobierno francés de dicha aplicación normativa no vulnera los principios de competencia al ser aplicable a la totalidad de las compañías aéreas y sin que suponga ninguna discriminación por razón por su nacionalidad, identidad o el modelo de negocio. No obstante, no resuelve el que, consideramos en este trabajo, el núcleo de la cuestión como es la discriminación a la que se somete con esta medida al transporte aéreo al verse privado de los derechos reconocidos a la libre prestación del servicio de movilidad dentro de la UE.

Igualmente, tampoco resuelve la distorsión de la competencia que se produce en el mercado de la prestación del servicio de movilidad por los diferentes operadores del transporte, en este caso, el ferrocarril de alta velocidad y las compañías aéreas.

²⁷³ Vid. Apartado III. titulado “Evaluación de la medida” de la Decisión de ejecución (UE) 2022/2358.

²⁷⁴ Vid. <https://www.preferente.com/noticias-de-transportes/noticias-de-aerolineas/recurso-contra-la-prohibicion-de-vuelos-cortos-en-francia-313121.html> Última visita el 16 de junio de 2024.

Ante estas dos lagunas advertidas en la Decisión de ejecución (UE) 2022/2358, desde este trabajo, debemos extrapolar la aplicación a esa problemática lo anteriormente expuesto acerca del impacto negativo que estas medidas prohibitivas tienen en el normal desarrollo del mercado único europeo, tanto para los propios operadores como para los consumidores y usuarios.

En el mismo sentido debemos pronunciarnos acerca de la nimia contribución que su aplicación supone para el progreso en el marco de la sostenibilidad medioambiental, teniendo en cuenta la inexistente proporcionalidad entre los beneficios medioambientales obtenidos y las posibles vulneraciones normativas que conlleva.

Desde el prisma de la proporcionalidad y la menor onerosidad de la medida, la propuesta final francesa aporta una comprobación anterior al comienzo de cada temporada de programación aeronáutica sobre la disponibilidad de la prestación alternativa ferroviaria y su desarrollo. En este punto, esa supervisión debe ser criticada, ya que el origen de la medida no debe ser si existe un medio sustitutivo al transporte aéreo, sino si la reducción de las emisiones de GEI y su valoración conjunta de sostenibilidad permite eliminar la restricción de la medida prohibitiva. Con ello, la medida se centra en el medio de transporte sustituto cuando en realidad, debe enfocarse en el medio de transporte sustituido origen de la problemática medioambiental alegada y sobre la que se basa la medida. Máxime, cuando en la misma Decisión de ejecución (UE) 2022/2358 se hace referencia a los esfuerzos que desde el sector aéreo se están realizando para su reconversión hacia la sostenibilidad.

Por último, desde la Comisión, a pesar de admitir su conformidad con el artículo 20 apartado 1 del Reglamento (CE) nº 1008/2008, deja la vía expedita para que cualquier perjudicado pueda impugnar esta medida punitiva en el ámbito nacional. En este sentido, se refleja lo expuesto al inicio de este trabajo en materia de la distribución de competencias, especialmente, desde el marco del derecho de la competencia, por el que serán las instituciones de los Estados miembros los que deban dictar las resoluciones acerca de la admisibilidad o no de la medida conforme a esta normativa.

Como hemos señalado, estas políticas, medidas y estrategias promovidas que ensalzan las bondades del ferrocarril de alta velocidad frente a los restantes medios de transporte afectan directamente a los principios y a las normas reguladoras del derecho de la competencia vulnerando estas; por lo que, debe extrapolarse lo expuesto *supra* desde la perspectiva normativa europea a la iniciativa adoptada por el Gobierno francés, sin perjuicio de la debida sustitución de las referencias a la legislación española por la regulación nacional francesa.

No obstante lo expuesto acerca de esta iniciativa en las distancias medias incardinada en el marco de la implantación de un sistema multimodal para el transporte

europeo, debe resaltarse que esta propuesta de multimodalidad en el transporte, por sí misma considerada, debe ser calificada como necesaria y apropiada para conseguir los retos propuestos en materia de competitividad y sostenibilidad, pudiendo encajar perfectamente en los parámetros establecidos por el derecho de la competencia; ahora bien, si este sistema multimodal conlleva la imposición de un determinado medio de transporte excluyendo expresamente a los restantes, pondría en peligro la propia medida de multimodalidad ante la posible falta de compatibilidad con el derecho de la competencia de la UE y con los parámetros exigidos para impulsar la sostenibilidad y la competitividad.

2.1.2. La aplicación de esta prohibición versus el cumplimiento del principio de libre competencia

Una vez estudiada la vulneración de los principios de libertad de empresa, de ejercicio de comercio y de libre prestación de servicios, procede realizar el oportuno estudio sobre si esta medida también vulneraría el principio de libertad de competencia expuesto *supra* al desarrollar los principios rectores de la competencia europea, dentro de la economía social y de mercado en el que se desarrolla el mercado único europeo, conforme al artículo 119 del TFUE y al artículo 3 del TUE. No olvidemos, tal y como señala BERCOVITZ, que esta libertad de competencia se configura a su vez como un derecho, pero también como una obligación entre competidores.

Además, dicho autor también incide en que este principio de libertad de competencia debe ejercerse dentro de los parámetros estudiados y reconocidos del principio de igualdad tanto formal como material, al afirmar que “supuesta la existencia de una pluralidad de operadores económicos en el mercado, (...) exige que todos ellos estén sujetos a las mismas reglas y actúen independientemente entre sí, tratando de esforzarse en captar a la clientela por las ventajas inherentes a las prestaciones que ofrecen”²⁷⁵. En consecuencia, esta libertad de competencia entre competidores solo existirá cuando los mismos operen en un régimen normativo igualitario y equitativo.

Estos requerimientos se verían vulnerados por la EETCS y su normativa al vetar directamente la prestación de un servicio de movilidad en las distancias medias por los competidores que empleen un determinado medio de transporte, con el efecto premeditado de desplazar sus clientes a los competidores que utilizan el medio de transporte de ferrocarril de alta velocidad. Mediante esta imposición se vulnera la debida constitución de un régimen normativo que respete las reglas de igualdad y de

²⁷⁵ BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. (2016), *Apuntes de Derecho Mercantil. Derecho Mercantil, Derecho de la Competencia y Propiedad Industrial*, Navarra, Thomson Reuters, Aranzadi, p. 320 en ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J. (2018), “Acerca de la igualdad de oportunidades en la libre competencia entre partidos. El caso de la democracia española” en *ICADE, Revista De La Facultad De Derecho*, Núm. 104, p. 3. <https://doi.org/10.14422/icade.i104.y2018.002>

equidad que exige la libertad de competencia máxime cuando con fuerza de precedente, ante las deficiencias y carencias del transporte por ferrocarril, se adoptaron otra serie de actuaciones que no conllevaron ningún tipo de penalización para este medio de transporte, según lo expuesto en el Libro Blanco de 2001.

Tampoco se puede sostener, como hace el citado Libro Blanco de 2001, que la competencia entre el ferrocarril y el transporte aéreo sea ficticia, ya que al analizar el impacto del establecimiento del tren de alta velocidad español (AVE) se afirma que “*la cuota de mercado del avión entre Madrid y Sevilla pasó del 40% al 13% tras la entrada en servicio de la línea de alta velocidad (AVE). Asimismo, entre París y Bruselas, desde la entrada en servicio del Thalys, la cuota del automóvil se ha reducido en un 15% aproximadamente*”²⁷⁶.

Idéntica premisa se recoge en la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente de 2020 que se analizará *infra*, cuando se referencia que la apertura del AVE que une las ciudades de Madrid y Barcelona implicó en este recorrido pasar de un 85% del empleo del avión y un 15% de uso de ferrocarril en 2008, a un 38% de uso de avión y un 62% de uso de ferrocarril en 2016²⁷⁷.

En este sentido, en este caso analizado en el que se prohíbe a un determinado modo de transporte la prestación del servicio de movilidad en las distancias medias y en el caso de las ayudas públicas que se examinará en el siguiente capítulo, no existe una competencia artificial entre los dos medios de transporte, ferrocarril y transporte aéreo, ya que ambos pertenecen al mismo mercado de referencia.

Este mercado de referencia debe ser oportunamente acotado a la hora de aplicar la normativa del derecho de la competencia, a los efectos de concretar si los distintos modos de transporte que realizan la prestación del servicio de movilidad pueden o no ser considerados competidores.

La determinación del mercado de referencia en el que se producen los efectos de las diferentes medidas adoptadas es propia de la ejecución de la normativa que compone el marco regulatorio de la competencia y debe ser considerada como una labor que coadyuva a la valoración de los diferentes actos, prácticas, acuerdos u otras actuaciones u omisiones en la determinación de su compatibilidad con el derecho de la competencia europeo.

Los parámetros de la Comisión fijados en la labor hermenéutica para delimitar el mercado de referencia también han sido objeto de adaptación a las nuevas necesidades del mercado único europeo atendiendo al contexto medioambiental, económico, social y

²⁷⁶ Vid. Apartado titulado “*Desatascar los grandes ejes*” del Libro Blanco de 2001.

²⁷⁷ Vid. Nota al pie nº 26 de la EMIS.

digital existente. Esta reforma encuentra, además, un mayor fundamento dada la fecha de publicación de los precedentes parámetros interpretativos contenidos en la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia, de 9 de diciembre de 1997. La citada reforma culminó con la publicación de la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia publicada en el DOUE de 22 de febrero de 2024 (en adelante Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia).

A pesar de que esta Comunicación participa de la naturaleza de *soft law*, ciertamente, proporciona criterios interpretativos a tener en cuenta a la hora de delimitar el mercado de referencia y en la efectiva comprobación de la existencia de una competencia real entre los distintos modos de transporte que prestan el servicio de movilidad de distancias medias.

Para la delimitación del mercado de referencia, en este caso, de la prestación del servicio de transporte en las distancias medias, se tendrán en cuenta dos parámetros, el mercado de producto de referencia y el mercado geográfico de referencia.

Para la delimitación del mercado de producto de referencia se emplean principalmente dos criterios, los cuales consisten en la sustituibilidad de la demanda y la sustituibilidad de la oferta.

La sustituibilidad de la demanda versa en el hecho de que “*los clientes pueden sustituir de forma sencilla los productos de la(s) empresa(s) afectada(s) por otros productos alternativos fácilmente disponibles*”²⁷⁸. Además, se considera por la Comisión como el criterio más efectivo a la hora de delimitar el mercado de referencia en cada caso²⁷⁹. En los supuestos que nos ocupan, se refleja esta sustituibilidad en las diferentes resoluciones europeas analizadas, ante la iniciativa de que los servicios de transporte aéreo y por carretera en las distancias medias sean sustituidos por el transporte ferroviario en dichas distancias.

En cuanto a la sustituibilidad de la oferta, consiste en la circunstancia de que “*los proveedores utilizan los mismos activos y procesos para fabricar productos relacionados que no son sustitutivos para los clientes y cuando ello genere condiciones de competencia similares en dicha gama de productos conexos*”²⁸⁰. En los supuestos analizados en este trabajo no se daría la sustituibilidad de la oferta ya que no se emplean los mismos activos y procesos para prestar el servicio de movilidad atendiendo a los diferentes modos de transporte; además, conforme a lo expuesto respecto de la

²⁷⁸ Vid. Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia, punto 25 del apartado 2.1.1.

²⁷⁹ Vid. Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia, punto 23 del apartado 1.3.

²⁸⁰ Vid. Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia, punto 32 del apartado 2.1.2.

sustituibilidad de la demanda, los servicios sí son sustituibles por los clientes, debiendo prevalecer este criterio de sustituibilidad de la demanda por esta circunstancia y por su carácter preferente en la delimitación del mercado de referencia.

Para apreciar esta sustituibilidad de la demanda se tendrán en cuenta las “*características del producto, precios, uso previsto y preferencias generales de los clientes*”²⁸¹, e incluso las tendencias de los consumidores en el marco de esta sustituibilidad²⁸².

En conclusión, atendiendo a la valoración del mercado de producto de referencia, puede deducirse que la prestación del servicio de movilidad en las distancias medias encaja con la sustituibilidad de la demanda, por lo que los diferentes modos de transporte que ofrezcan este servicio formarán parte del mismo mercado de referencia.

Respecto del mercado geográfico de referencia, para su delimitación se tendrá en cuenta “[L]a presencia de los mismos proveedores o de otros diferentes en las distintas zonas geográficas; las similitudes o diferencias en sus precios y cuotas de mercado; las similitudes o diferencias en las preferencias de los clientes y en su comportamiento de compra; los obstáculos y costes asociados al suministro a clientes en una zona distinta; los factores relacionados con la distancia que afectan a los costes, las cantidades disponibles o la fiabilidad del suministro, y los flujos comerciales y las tendencias de los envíos”²⁸³.

En la valoración de este mercado geográfico de referencia se tiene en cuenta, según la propia Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia, la accesibilidad de los clientes a los proveedores que ofrezcan ese servicio afirmando que:

“[C]uando los clientes a escala del EEE tienen acceso a los mismos proveedores en condiciones similares, independientemente de la ubicación del cliente, por ejemplo, si compran a empresas ubicadas en cualquier lugar del EEE en condiciones similares, o cuando obtienen sus suministros a través de procedimientos de licitación en los que se invita a participar y a presentar ofertas al mismo conjunto de empresas, es probable que el mercado geográfico abarque el EEE si otros factores no contradicen esta conclusión”.

²⁸¹ En este sentido, se trae a colación en la nota al pie nº 77 de la Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia el “*asunto M.5335 Lufthansa/SN Airholding (apartados 96, 100 y 101), en el que la Comisión evaluó si el aeropuerto de Amberes era un sustituto del aeropuerto de Bruselas. En ese contexto, la Comisión consideró que la entrada de VLM Airlines en la ruta Amberes-Manchester competía con los vuelos de SN en la ruta Bruselas-Manchester*”. Decisión de la Comisión, de 22 de junio de 2009, declarando una concentración compatible con el mercado común y el Acuerdo EEE, Asunto M.5335 Lufthansa/SN Airholding.

²⁸² Vid. Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia, punto 51 del apartado 3.2.1.2.

²⁸³ Vid. Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia, punto 39 del apartado 2.2.

Si se extrapola este parámetro interpretativo al régimen del transporte de la UE, debe tenerse en cuenta el proceso liberalizador de la prestación de este servicio dentro del marco de la política europea de transporte iniciada en los años 90 y expuesta *supra*. Por ello, y unida esta circunstancia a la voluntad de crear un EUET como se analizará *infra*, debe concluirse que este mercado geográfico de referencia alcanza a la totalidad del territorio de la UE.

En consecuencia, atendiendo a la valoración del mercado geográfico de referencia, puede concluirse que los diferentes modos de transporte en la prestación de su servicio de movilidad forman parte del mismo mercado geográfico de referencia aplicable en la totalidad del territorio de la UE.

De lo expuesto, puede concluirse que los diferentes modos de transporte que presten su servicio de movilidad en las distancias medias forman parte del mismo mercado de referencia, enmarcado en el territorio de la UE, a los efectos de valorar y aplicar la normativa de la competencia.

Además, en este sentido debe traerse a colación lo expuesto en el primer capítulo sobre el contenido del término de competencia entendido como aquella “situación en la que se encuentran actual o potencialmente dos o más empresarios que, operando en el mismo ámbito del mercado, ofrecen bienes o servicios susceptibles de satisfacer, incluso con medios (bienes o servicios) diferentes, la misma necesidad, y que se encuentran en una situación de conflicto de interés frente a la clientela”²⁸⁴. De esta definición doctrinal, también debe deducirse la pertenencia al mismo mercado de referencia de los diferentes modos de transporte en las distancias medias de la UE.

En consecuencia, no puede defenderse por el Libro Blanco de 2001 y el correlativo de 2011 que la competencia entre ferrocarril y transporte aéreo, u otros modos de transporte, sea artificial, ya que la prestación del servicio de transporte en esas distancias medias les hace competidores reales y no artificiales, debiendo tenerse en cuenta esta premisa a la hora de imponer esta prohibición en el marco de la normativa de la competencia y el derecho a la libre competencia en igualdad formal y real.

A ello debe añadirse, que la adopción de esta medida restrictiva se establece sin margen de acción o de reacción a los prestadores del servicio de movilidad que empleen medios de transporte diferentes al ferrocarril de alta velocidad, especialmente, dado el necesario marco temporal que debe transcurrir en la reconversión industrial hacia la sostenibilidad que, tal y como apunta el Pacto Verde, puede dilatarse 25 años.

En consecuencia, la preferencia de la UE plasmada en el Libro Blanco de 2011 por el empleo del ferrocarril de alta velocidad frente a otros medios de transporte, debe

²⁸⁴ BROSETA PONT, M. Y MARTÍNEZ SANZ, F. (2018), ob cit.

entenderse como una propuesta que rompe sin rubor el principio europeo de libre competencia, al fomentar directa y abiertamente un medio de transporte frente a los restantes, sin que se pueda, hoy en día, aseverar por lo expuesto, que dicho medio de transporte, en su conjunto considerado, sea excesivamente más sostenible que los otros medios de transporte con los que compite en el mercado único europeo.

Si se parte de la estrategia expresa de que la competitividad y la sostenibilidad deben ser aplicadas a la universalidad de los medios de transporte, así como, entre otros, el empleo de energías cero emisiones en todos ellos surge el planteamiento de por qué se da preferencia a un medio de transporte frente a los restantes. En especial, surge esta cuestión cuando, según lo expuesto, carece hoy en día el ferrocarril de la posibilidad de ofrecer una aplicación plenamente competitiva y sostenible en la movilidad ante la necesidad de acometer todas las actuaciones expuestas en el Libro Blanco de 2011.

Además, se plantea por este Libro Blanco que el transporte a través de ferrocarriles de alta velocidad, junto con el mayor aprovechamiento de las vías navegables interiores, solucionarán los problemas de capacidad que adolecen otros medios de transporte apuntados *supra*. Esta propuesta puede entenderse desde la perspectiva de la problemática de las limitaciones de capacidad de otros medios de transporte que verán incrementada en los años 2030 y 2050 la demanda de los desplazamientos; no obstante, tal y como se enfoca la derivación de los consumidores y usuarios de otros medios de transporte al uso del ferrocarril de alta velocidad, puede suponer una vulneración de los principios rectores más elementales en materia de derecho de la competencia en la economía social de mercado que constituye el mercado único europeo, como se ha detallado a lo largo de este trabajo.

La justificación de derivación de los desplazamientos de medias distancias a los ferrocarriles de alta velocidad ante las limitaciones naturales de las infraestructuras de otros medios de transporte puede entenderse, desde el punto de vista de la eficiencia y de la competitividad, como una alternativa más que puede favorecer la consecución de estos objetivos, pero sin que con ello se pueda menoscabar la debida observancia de la seguridad jurídica unida a la normativa que constituye el derecho de la competencia europeo.

Todo ello, debe vincularse además a la necesaria reconversión de las infraestructuras y de los sistemas del ferrocarril de alta velocidad previstos para su adaptación al transporte multimodal, con el negativo impacto expuesto para la consecución del objetivo de la sostenibilidad medioambiental.

Sin perjuicio de lo analizado hasta ahora, el ferrocarril de alta velocidad, como no puede ser de otra manera, también debe ser beneficiario de las medidas y las políticas de modernización y de fomento de esa pretendida competitividad y sostenibilidad al

igual que los demás medios de transporte. Las conexiones intermodales entre los diferentes medios de transporte en las redes de conexión europea deben comprender a este medio de transporte como parte integrante de la estrategia a seguir. De hecho, el ferrocarril de alta velocidad puede servir al fin propuesto para solucionar la problemática de la demanda *versus* la capacidad de las infraestructuras.

Igualmente, también puede emplearse el ferrocarril de alta velocidad como instrumento para solventar los problemas que ocasionan los cuellos de botella existentes en la actualidad y cuyo pronóstico futuro se agrava en ese sentido, ya que será necesario que las mejoras en eficiencia energética se produzcan de forma acorde con el aumento de la demanda para dar respuesta a la problemática medioambiental²⁸⁵ y a la mejora de la competitividad.

Por todo ello, se puede desprender, e incluso comprender y compartir, que las estrategias pretendidas por la UE se refieran y posicionen al ferrocarril de alta velocidad como la solución a problemas concretos en materia de competitividad del transporte europeo dentro de la propuesta de la implantación de un sistema de transporte multimodal.

Asimismo, este medio de transporte debe gozar en igualdad de los impulsos, las propuestas de mejora y la normativa que así lo garantice y regule, en las mismas condiciones que los restantes medios de transporte con base en la debida aplicación del principio de igualdad ante la ley; ahora bien, en todo caso, deberán respetarse las condiciones de igualdad en el acceso a estas medidas de fomento por los demás medios de transporte con el fin de asegurar, no solo el cumplimiento de las normas de defensa de la competencia, sino también la implantación de un transporte europeo competitivo y sostenible completo, íntegro y universal.

Asimismo, y como norma que reafirma lo expuesto hasta ahora, el Plan de contingencia para el transporte de 2022 apuntado *supra* por el que se establecen los principios rectores que deben respetar las medidas que se adopten ante circunstancias excepcionales, no previstas y disruptivas en el sector, identifica estos principios rectores que deben ser observados como la proporcionalidad, la no discriminación, la coordinación, la transparencia, la comunicación y el diálogo, la coherencia con las políticas de la UE y el principio de integridad del sistema de transporte²⁸⁶.

En efecto, la debida observancia de la proporcionalidad en la toma de decisiones que afecten al sector del transporte es esencial como se ha revelado anteriormente,

²⁸⁵ VÁZQUEZ, M. (2020), “Cambios estructurales en un sector destrozado por la pandemia: Los expertos apuntan que la eficiencia y la sostenibilidad serán factores clave en la futura configuración de la carga aérea mundial” en *El Mercantil*, Núm. 2, p. 136.

²⁸⁶ *Vid.* Apartado 3.1 titulado “Principios de contingencia del transporte” del Plan de contingencia para el transporte de 2022.

señalando este Plan de contingencia que toda restricción debe ser el “último recurso” y “retirarse lo antes posible”. Además, para su cumplimiento exige la debida justificación a través de los medios probatorios pertinentes, su temporalidad y su seguimiento.

De lo analizado hasta ahora se desprende de una forma obvia, que esta medida de prohibición pretendida en las distancias medias no cumple con lo señalado en estos principios de contingencia, ni por su temporalidad, ni por la causa justificativa que lo acompaña ni tampoco puede ser calificado como un último recurso que prevea su retirada.

La misma suerte corren los principios expuestos de no discriminación, coherencia con las políticas de la UE o el principio de integridad del transporte. Como se ha expuesto detenidamente, la medida analizada no cumple con el principio de no discriminación, sino que, precisamente vulnera el principio de igualdad desde esta perspectiva de igualdad real generando una discriminación hacia los restantes medios de transporte en la prestación del servicio de movilidad en las distancias medias.

En definitiva, tampoco es coherente la medida con el debido respeto a la coherencia con las políticas de la UE como se ha expuesto, las cuales defienden la universalidad de la sostenibilidad por todos los modos de transporte y que la prestación del servicio de movilidad por todos los operadores del transporte deba ser respetada en plena igualdad formal y real, a lo que debe añadirse la iniciativa de la universalidad de la sostenibilidad prevista en la Estrategia de movilidad inteligente y sostenible de 2020 que se analizará *infra*.

En conclusión, en virtud de lo expuesto, las medidas aparejadas a la competitividad del transporte europeo deben ser aplicadas en igualdad de condiciones a todos los medios de transporte, en particular, en lo relativo a las infraestructuras necesarias que posibiliten el avance y el progreso competitivo del transporte europeo. No puede desprenderse del contenido de estas iniciativas que se pretenda incluso triplicar las infraestructuras de un medio de transporte concreto para impulsar y promocionar su empleo, dejando en una posición relegada las infraestructuras de otros medios de transporte que sí ostentan unos niveles de demanda que obligarían a realizar las actuaciones para que esta pueda ser asumida.

La demanda existente en el mercado del transporte debe ser atendida y respetada, sin que las políticas y la normativa dictada al efecto puedan alterar artificialmente el mercado, fomentando el empleo de unos medios de transporte frente a otros ya que son competidores reales en el mismo mercado de referencia y, con ello, vulnerarían los más elementales principios del mercado único europeo y del derecho de la competencia.

Además, las propuestas y las estrategias previstas por la UE para el ferrocarril de alta velocidad, no solo se justifican desde el ámbito del fomento de la competitividad, sino que también pretenden ser justificadas desde el punto de vista de la sostenibilidad medio ambiental y de la sustentabilidad. En este sentido, debe realizarse también el oportuno análisis del encaje de esta propuesta para este medio de transporte dentro de los parámetros deseados de la sostenibilidad.

Se parte de que el ferrocarril proporciona unas cifras de emisión de GEI muy inferiores a otros medios como el barco o el avión, estos últimos dependientes hoy en día, en gran medida, de las fuentes de energía que favorecen la emisión de GEI. Esta circunstancia no es óbice para destacar los esfuerzos que se están realizando actualmente en aras a la introducción y a la aplicación con plena seguridad de fuentes de energía alternativa que cumplan con los estándares de emisiones anhelados.

Las cifras actuales de menores emisiones de GEI por los ferrocarriles de alta velocidad se deben al empleo de la energía eléctrica, pero no debe calificarse un medio de transporte como cero emisiones o sostenible solo por las cifras emisiones de GEI que puede realizar en un viaje o viajes concretos, sino que debe realizarse una visión de conjunto para poder calificar a un medio de transporte como sostenible o no. Además, en esta comparativa de emisiones deberá tenerse en cuenta la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la contabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero de los servicios de transporte COM/2023/441 final, dentro del marco de contenido previsto para la Agenda estratégica de la UE 2024-2029 pendiente de aprobación final, el cual unifique los criterios a efectos de contabilizar y de identificar con certeza, seguridad y uniformidad dichas emisiones de GEI.

En este sentido y sin perjuicio de las bondades de las cero emisiones, los ferrocarriles requieren de fuentes energéticas para hacer posible su funcionamiento. La mayor o menor contaminación de este medio de transporte se produce según la energía empleada y, a los efectos de sostenibilidad medioambiental, se han barajado diferentes opciones que permitan contribuir a que este medio de transporte también pueda ser calificado como cero emisiones en todas las etapas de su funcionamiento, incluyendo, la necesaria remodelación de la propia flota ferroviaria²⁸⁷.

En atención a lo expuesto, también los ferrocarriles de alta velocidad deben ser objeto de reconversión direccionada a las cero emisiones entendidas en su conjunto; en

²⁸⁷ “Renfe está realizando el mayor esfuerzo inversor de las últimas décadas para renovar y ampliar su flota de trenes, con una inversión en torno a 5.235 millones de euros que permitirá la compra o remodelación de trenes y locomotoras (tanto en Renfe Viajeros como Renfe Mercancías) que generará alrededor de 52.000 nuevos empleos”. Información disponible en el siguiente enlace <https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/comunicacion/te-contamos-mas/la-renovacion-de-la-flota-de-renfe-preve-la-incorporacion-de-nuevos-trenes-con-una-inversion-de-millones-de-euros> Última visita el 2 de marzo de 2024.

este sentido, también se barajan otras formas de propulsión de este medio de transporte, pasando por una mayor electrificación para descartar al ferrocarril diésel, la incorporación del hidrógeno o el empleo de energía solar, planteándose también la inclusión de baterías eléctricas en este medio de transporte²⁸⁸.

En consecuencia, el ferrocarril en su conjunto también debe ser objeto de profundas reformas para alcanzar las metas establecidas para un transporte europeo competitivo y sostenible, debiendo a tal efecto traer a colación la problemática existente en materia de reciclaje, sostenibilidad y sustentabilidad de estas. La aplicación de la economía circular también se enfrenta a un gran reto si se desea ampliar el uso de estos medios de transporte de alta velocidad, ya que el número de residuos o incluso de baterías que deben ser recicladas aumentará, con el impacto que ello puede tener a efectos de sostenibilidad.

Por ello, el incremento en el empleo de este medio de transporte requerirá no solo de las políticas adecuadas para su promoción y fomento en términos competitivos, sino que también, deberán crearse las políticas de sostenibilidad y de sustentabilidad apropiadas que respondan a estos nuevos volúmenes de residuos que deben ser atendidos para cumplir con los requisitos en materia de economía circular.

Igualmente, en materia de derecho de la competencia, la promoción directa en el empleo de un medio de transporte frente al resto supone un quebranto evidente de los principios de libertad de empresa y de prestación de servicios, así como de libre competencia y de defensa de la competencia, llamando la atención que estas vulneraciones de la normativa no provengan de empresas o de compañías privadas, sino que provienen de las propias instituciones europeas encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa del derecho de la competencia europeo de la que tienen competencia emisora en exclusiva como se ha analizado *supra*.

Por todo ello, y tras el examen realizado desde la perspectiva de los operadores y competidores en este mercado de movilidad en las distancias medias, esta medida no puede tener cabida en el ordenamiento jurídico europeo ni nacional.

2.1.3. Impacto de la medida en los consumidores y usuarios

La medida que pretende que el ferrocarril sea el único modo de transporte en la prestación del servicio de movilidad en las distancias medias conlleva el redireccionamiento de la demanda en este mercado de referencia, por lo que, puede impactar directamente en la libre formación de la voluntad de los consumidores y

²⁸⁸ Información disponible en el siguiente enlace <https://energy5.com/es/soluciones-sostenibles-para-el-uso-de-energia-en-ferrocarriles> Última visita el 2 de marzo de 2024.

usuarios. Asimismo, esta iniciativa también incidirá en la necesidad de garantizar la alternatividad de medios de transporte entre los cuales los consumidores pueden escoger qué servicio se adapta mejor a sus requerimientos.

Con esta limitación prevista por las instituciones europeas se reducen las facultades de opción y de disponibilidad en el mercado de servicios de movilidad en las distancias medias, con las consecuencias directas que ello produce en el mercado único europeo, tanto para los consumidores y usuarios como para los empresarios; de hecho, esta iniciativa es contraria a la idea que se ha apuntado anteriormente sobre el impulso que la implantación de la multimodalidad del transporte en la UE daría a la alternatividad de los diferentes medios de transporte, por lo que, esta medida genera un resultado contrario a la finalidad pretendida.

En esta línea, los derechos de los consumidores y usuarios se verán mermados en el sector del transporte europeo ya que la exclusión expresa del transporte aéreo en estas distancias medias, así como implícitamente de otros medios de transporte, para ser atribuida la prestación de este servicio al ferrocarril de alta velocidad, producirá en los mencionados consumidores y usuarios una reducción de sus posibilidades de elección de demanda de movilidad y transporte dentro del mercado único europeo. Esta consecuencia es contraria a lo expuesto en materia de progreso y desarrollo previsto para el mercado único europeo, tanto por los Tratados fundacionales de la UE, como por las normas europeas dictadas para impulsar esa competitividad y sostenibilidad de futuro y la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, entre otras, el Reglamento (UE) nº 2021/690 y la Agenda Estratégica de la UE 2019-2024.

Todo ello, debe imbricarse dentro de las políticas de protección de los consumidores, especialmente, a partir de la redacción del artículo 153 del Tratado de Maastricht, constituyéndose las instituciones europeas como defensoras de estos derechos de consumo²⁸⁹. Por ello, estas medidas restrictivas que afectan al mercado de la movilidad europea no pueden defenderse desde el prisma de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, al reducirse la potestad de alternatividad en la elección de diferentes medios de transporte para realizar la movilidad deseada.

La adopción de esta medida no debe relegarse a un efecto menor, ya que incidirá en las libertades de circulación constitutivas del mercado único europeo, las cuales se encuentran recogidas en el artículo 26.2 del TFUE como se ha detallado anteriormente al desarrollar la estrecha vinculación entre el mercado único europeo y el derecho de la competencia.

²⁸⁹ RITTNER, F. (1988), “Über das Verhältnis von Vertrag und Wettbewerb” en *Archiv für die zivilistische Praxis*, Vol. 188, Núm. 1-6, pp. 102 y ss, en especial, pp. 126 y ss en ALBIEZ DOHRMANN K. J. (2006), “Mercado interior, contrato y derecho de la competencia” en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Núm. 5, p. 108.

En efecto, la implantación de una medida que elimine la posibilidad de que un servicio de movilidad, en este caso en las distancias medias, pueda ser desempeñado por los operadores que empleen para su ejercicio un determinado modo de transporte afectará directamente a la libertad de circulación de personas, las cuales solo dispondrán del medio de transporte ferroviario para realizar este recorrido, viéndose privadas de la mayor alternatividad de modos de transporte de los que disponían anteriormente.

Pero es más, la promoción de un medio de transporte puede venir razonada en atención a las circunstancias existentes, cuando el posicionamiento de este medio de transporte dentro del mercado único europeo no goza del impacto pretendido; pero, en este caso concreto, incluso se promueve la prohibición del uso de los demás medios de transporte, derivando en algunos supuestos hacia la criminalización de su empleo, con el consiguiente impacto en el mercado y en la opinión de los consumidores y usuarios, influyendo en la formación de su voluntad a la hora de elegir el medio de transporte para realizar su desplazamiento.

A modo de ejemplo, debe mencionarse un nuevo término sobre la vergüenza de viajar en avión ante el supuesto impacto que el empleo de este medio de transporte puede suponer en el medio ambiente. Dicho término denominado “flygskam”²⁹⁰ se origina debido a las políticas que desean penalizar el uso del transporte aéreo, siendo complementadas de forma paralela, con el movimiento “tagskyrt”²⁹¹, el cual se dirige a fomentar el empleo del tren frente al avión. No obstante, estas iniciativas no tienen en cuenta que el empleo del medio aéreo agiliza los desplazamientos de consumidores y usuarios y acerca destinos²⁹² con el impacto económico que ello produce, y permiten un transporte en masa con una cabida de personas que fomenta la eficiencia en el empleo de la energía.

Esta supuesta “vergüenza de viajar en avión” puede ser entendida si se gozara de otras alternativas que permitieran realizar el mismo recorrido manteniendo los mismos niveles de seguridad, calidad, precio, eficiencia energética y digitalización, todo ello acompañado de la imprescindible sostenibilidad medioambiental. Pues bien, hoy en día no existe una opción que permita cumplir con los resultados del empleo del medio aéreo

²⁹⁰ Término de origen sueco que significa “vergüenza de volar”. Para un mayor conocimiento sobre el movimiento “flygskam” se recomienda la lectura de GUILLÉN NAVARRO, N.A. (2020), “Transporte: el movimiento “flygskam” y la problemática legal sobre las emisiones de CO₂ del sector de la aviación” en *Observatorio de Políticas Ambientales*, pp. 597-614.

²⁹¹ Información disponible en el siguiente enlace https://www.elplural.com/cumbre-clima/vergüenza-volar-flygskam-movimiento-trae-cabeza-sector-aviacion_229075102 Última visita el 13 de enero de 2023.

²⁹² Como es el caso de las RUP, en particular, las Islas Canarias, las cuales requieren del necesario transporte aéreo para llevar a cabo su industria principal que es el turismo. CASTELLFORT CLARAMUNT, M. (2020), “Archipiélagos estratégicos y destinos turísticos: Canarias, Hawaii y Okinawa” en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Núm. 16, p. 50 y p. 65.

en igualdad de condiciones y que, además, satisfaga los requerimientos de los consumidores y usuarios en los mismos términos de competitividad e incluso de sostenibilidad²⁹³.

Asimismo, según lo expuesto, esta medida afecta de forma directa a los consumidores y usuarios, a los cuales se les está trasladando una información en materia de sostenibilidad, promoviendo la utilización de un medio de transporte como es el ferrocarril de alta de velocidad frente a los restantes, criminalizando a su vez el empleo del barco o del avión para la realización del mismo viaje. Estas injerencias sobre la voluntad de los consumidores y usuarios pueden constituir una “influencia indebida” regulada en la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁹⁴ (en adelante Directiva sobre las prácticas comerciales desleales). En el artículo 2.j de la citada Directiva se define esta “influencia indebida” como la:

“[U]tilización de una posición de poder en relación con el consumidor para ejercer presión, incluso sin usar fuerza física ni amenazar con su uso, de una forma que limite de manera significativa la capacidad del consumidor de tomar una decisión con el debido conocimiento de causa”.

En efecto, estas prácticas pueden constituir prácticas desleales según lo expuesto en la antedicha Directiva, ya que estas iniciativas pueden ser encuadradas dentro del movimiento “green marketing”. En virtud de este, se pretende idealizar como sostenible un producto o servicio presentándose en el mercado como una opción que cumple los estándares de sostenibilidad deseados. Sin perjuicio de que, efectivamente, el medio de transporte de ferrocarril, especialmente el de alta velocidad, puede ser considerado como uno de los medios de transporte actuales más sostenibles por sus menores emisiones de GEI en comparación con los restantes medios de transporte, ciertamente y en virtud de lo expuesto *supra*, debe trasladarse al consumidor el impacto medioambiental y económico global que supone llevar a cabo todas las iniciativas propuestas para este medio de transporte.

²⁹³ Los turistas como consumidores tendrán en cuenta “tres recursos clave: tiempo, dinero y conocimiento; y siguiendo tres criterios principales: seguridad, clima y entorno” en JIMÉNEZ CRISÓSTOMO, A. (2020), “Análisis de la sostenibilidad energética del transporte aéreo y su impacto en el turismo” en *Investigaciones Turísticas*, Núm. 20, p. 34.

²⁹⁴ Modificada posteriormente por la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a una mejor aplicación y modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión.

Esta Directiva sobre las prácticas comerciales desleales ha sido modificada por la reciente Directiva (UE) 2024/825, aludida *supra* y ha sido dictada dentro del marco de la Agenda del consumidor 2020 y el Plan de Acción para la Economía Circular de 2020, debiendo ser transpuesta por los Estados miembros antes del 26 de marzo de 2027.

En este sentido, esta Directiva (UE) 2024/825 precisa la necesidad de protección de los consumidores y usuarios ante las actuales prácticas de “green marketing” por parte de los operadores económicos en el mercado único europeo, de tal suerte que los consumidores y usuarios ostenten información precisa, cierta y contrastada a la hora de emitir su demanda y su decisión final en el mercado. De esta manera, se garantiza que las iniciativas en materia de sostenibilidad en el mercado único europeo no se vean desvirtuadas por actuaciones y prácticas desleales que realicen los operadores económicos.

A tal efecto, debe mencionarse para el caso que nos ocupa, que las actuaciones comerciales que pretendan generar en el consumidor y usuario una falsa impresión de sostenibilidad o de no sostenibilidad, no tengan cabida dentro del ordenamiento jurídico europeo, en especial, por su vulneración de las normas reguladoras de la competencia desleal.

La veracidad y la certeza de la totalidad de las actuaciones que deben llevarse a cabo a los efectos de la implantación de la sostenibilidad en el transporte europeo son requisitos que deben ser exigidos por los consumidores y usuarios al intervenir en el mercado único europeo. En todo caso, estas iniciativas de “green marketing” impactarán plenamente en la formación de la voluntad de los consumidores y usuarios, pudiendo provocar una distorsión en su facultad de elección de los alternativos medios de transporte a su disposición. Este efecto no puede calificarse como menor ya que supone una intromisión disruptiva en el normal funcionamiento del mercado único europeo en el sector del transporte y de la movilidad.

En este marco de competencia desleal, debe añadirse el efecto del movimiento “green shaming”. En virtud de esta técnica de avergonzar las actuaciones que no se puedan calificar como sostenibles, se pretende influenciar a la sociedad a erradicar supuestas actuaciones que no sean, supuestamente, calificadas de sostenibles²⁹⁵. Dentro de este movimiento se pueden encuadrar las iniciativas mencionadas de “flygskam” y “tagskyrt”. Mediante estas, ya no solo se fomenta un determinado uso de un medio de transporte calificado como más sostenible que los restantes, sino que se pretende

²⁹⁵ Se puede definir el término “shame”, como “the emotion we feel when we think we have acted in ways that are contrary to the behaviour of a dignified person”, que puede traducirse como “la emoción que sentimos cuando pensamos que hemos actuado de manera contraria al comportamiento de una persona digna” en CLAEYS, M. (2020), “Green shame: the next moral revolution?” en *Global Discourse*, Vol. 10, Núm. 2, p. 260.

erradicar el empleo de un medio de transporte concreto mediante el impacto de la moralidad negativa derivada de su uso.

En esta línea, debe mencionarse la modificación introducida por la Directiva (UE) 2024/825, mediante la que se incorpora al Anexo I de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales los siguientes puntos:

“4 ter. Realizar una afirmación medioambiental sobre la totalidad del producto o sobre toda la empresa del comerciante cuando solo se refiera a un determinado aspecto del producto o a una actividad específica de la empresa del comerciante.

4 quater. Afirmar, basándose en la compensación de emisiones de gases de efecto invernadero, que un producto tiene un impacto neutro, reducido o positivo en el medio ambiente en términos de emisiones de gases de efecto invernadero”.

Si se aplican estas nuevas premisas identificadas como prácticas comerciales desleales al sector del transporte en el marco del mercado único, estas afirmaciones mantenidas sobre la cuasineutralidad de emisión de GEI por el transporte de ferrocarril, deberán cumplir lo expuesto en estas nuevas precisiones. En consecuencia, la catalogación de este servicio de transporte concreto presentado en el mercado como sostenible debe realizarse desde una perspectiva cierta y, sobre todo, delimitada a determinados aspectos del servicio ofertado, como la menor emisión de GEI basada en el empleo de fuentes energéticas no contaminantes y renovables.

La catalogación del ferrocarril como globalmente sostenible no cumpliría las nuevas premisas exigidas por esta Directiva (UE) 2024/825, teniendo en cuenta el impacto sobre la sostenibilidad medioambiental que supone la voluntad de triplicar las redes e infraestructuras de este medio de transporte concreto, así como las circunstancias expresadas *supra* sobre la supuesta sostenibilidad de este.

En consecuencia, estas nuevas medidas protectoras de los derechos de los consumidores y usuarios en el mercado interior europeo deberán tenerse presentes cuando en el mercado de la movilidad y el transporte se ofrezcan servicios basados en parámetros de sostenibilidad, sobre todo, cuando se comparan con el empleo de otros servicios de transporte prestados a través de otro medio.

El efecto que estas ideas pueden generar en la sociedad acerca de una sostenibilidad genérica a favor de un determinado medio de transporte pueden influir plenamente en el normal desarrollo y funcionamiento del mercado único europeo, e incluso en las políticas y medidas que se dicten en aras al fomento de la competitividad y sostenibilidad en la universalidad de los medios de transporte, los cuales deben gozar de las mismas oportunidades de desarrollo dentro de las mencionadas políticas y normativa.

Por ello, además de esta nueva normativa aludida a efectos de acreditar la efectiva y real sostenibilidad, procede citar la Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se modifican el Reglamento (UE) n° 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas (en adelante Directiva (UE) 2022/2464). Mediante esta regulación se intenta equiparar la emisión de información acerca de la sostenibilidad empresarial²⁹⁶ con la información financiera que estas deben emitir atendiendo a los mandatos normativos.

A esta Directiva se pretende añadir la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Diligencia Debida en Sostenibilidad Corporativa y modificación de la Directiva (UE) 2019/1937 (en adelante Propuesta de Directiva sobre Diligencia Debida en Sostenibilidad Corporativa), aprobada por el Parlamento Europeo el 24 de abril de 2024 y dirigida a la aplicación de esta diligencia debida en las grandes empresas²⁹⁷.

De la promulgación de esta reciente normativa, se deriva la voluntad de las instituciones europeas de dotar de seguridad jurídica, veracidad y certeza a las políticas y acciones en materia de sostenibilidad, igualando la importancia de estas a la propia información financiera, connatural al desarrollo del ánimo de lucro empresarial. Por ello, debe darse la misma importancia a la información que se publique y se divulgue sobre la sostenibilidad de las propias empresas, así como la de sus productos, teniendo en cuenta la Directiva (UE) 2022/2464 y la propuesta de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad apuntadas *supra*.

El impacto de estas iniciativas de “green marketing” en el mercado único europeo debe solventarse accionando el mecanismo regulatorio de la competencia desleal. En este sentido, debe evitarse la alusión genérica de sostenibilidad a favor de determinados medios de transporte, criminalizando los restantes, especialmente, cuando esta supuesta sostenibilidad genérica se basa en determinados aspectos del producto o servicio y este se presenta como global o totalmente sostenible.

Además, en este marco regulatorio de competencia desleal también deberá tenerse en cuenta que cualquier publicidad que contenga datos falsos o que no se ajuste

²⁹⁶ En esta información de sostenibilidad deben incluirse aspectos sociales, de gobernanza y de sostenibilidad.

²⁹⁷ Según la nota al pie n° 3 del “Informe sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula el marco de información corporativa sobre cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza” de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia esta propuesta de Directiva “[s]e aplicaría a empresas grandes que tengan más de 500 empleados y un volumen de negocios mundial neto superior a 150 millones de euros. El acuerdo establece además que el cumplimiento de la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad podría considerarse un criterio para la adjudicación de contratos públicos y concesiones”.

certeramente a la realidad de la sostenibilidad del producto o del servicio en cuestión, puede ser calificada de engañosa, conforme a la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales y a las nuevas premisas establecidas en la Directiva (UE) 2024/825.

Por ello, la incidencia de estas atribuciones de sostenibilidad a un determinado medio de transporte y la criminalización de otros medios de transporte por una supuesta insostenibilidad medioambiental puede tornarse en negativa, tanto para los propios consumidores y usuarios, como para los medios de transporte señalados comparativamente como no sostenibles, los cuales también son imprescindibles para poder mantener el transporte europeo dentro de los márgenes de competitividad y sostenibilidad a los que se aspira.

De lo expuesto resulta, que las iniciativas en materia de sostenibilidad deben ser compaginadas con los principios y los estándares del mercado único europeo protegido por la normativa reguladora de la competencia. Ciertamente, el reto propuesto sobre la reconversión del sector del transporte europeo hacia la competitividad y la sostenibilidad es ambicioso y pionero, pero el equilibrio entre ambos es factible y necesario.

Siguiendo esta línea, no puede defenderse de forma excluyente la implantación de la sostenibilidad en el mercado único europeo del transporte y de la movilidad a costa de vulnerar las reglas de la competencia, ya que los beneficios medioambientales, económicos y sociales que se pretenden producir quedarían contrariados por los perjuicios inherentes a la vulneración de las estudiadas reglas de la competencia.

Por todo ello, especialmente en el ámbito de la movilidad de las distancias medias contenida en la EETCS, debe defenderse esa compatibilidad entre la sostenibilidad y la competitividad de todos los medios de transporte dentro del mercado único europeo, pero en todo caso, respetando la seguridad jurídica del acervo normativo europeo expuesto en este trabajo. Solo de esta manera se podrá constituir un transporte europeo líder en materia de competitividad y sostenibilidad desde una perspectiva global e íntegra, amparada por los principios rectores del ordenamiento jurídico europeo.

2.2. La estrategia del transporte para las distancias largas

La prestación del servicio de movilidad para las distancias largas²⁹⁸ se presenta en el Libro Blanco de 2011 con un enfoque diferente al expuesto en materia de

²⁹⁸ Según el Observatorio del transporte y la logística en España del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible “[s]e considera transporte de viajeros de larga distancia al realizado en trenes o en

distancias medias. Las iniciativas y las actuaciones previstas para estas distancias largas se centran en los desplazamientos realizados a través del avión y del barco ya que, en la actualidad, mediante estos medios de transporte se realizan este tipo de desplazamientos de una manera más eficiente, rápida y sostenible económicamente.

Los retos propuestos para el medio aéreo consisten, esencialmente, en perseguir la sostenibilidad reduciendo la emisión de GEI a través de su transición energética, así como en aumentar la capacidad aeroportuaria; actuación esta última íntimamente relacionada con las previstas para las infraestructuras y para la gestión de tráfico. Según este Libro Blanco de 2011, en el año 2050 se duplicará el volumen de tráfico aéreo, debiendo prepararse dichas infraestructuras progresivamente para la adecuada gestión de este elevado volumen²⁹⁹. No obstante, estas cifras deben actualizarse con las actuales previsiones elaboradas por Eurocontrol tras la pandemia Covid19, por las que se rebajan estas previsiones, sin perjuicio del mantenimiento del progresivo incremento de estas, como se ha apuntado anteriormente.

Esta estrategia para el sector del transporte acotada a las distancias largas debe partir de la problemática vista *supra* en materia de capacidad y gestión aeroportuaria, a lo que se suma la previsión de incremento del volumen de tráfico y los procesos de liberalización del sector³⁰⁰.

Estas dificultades preexistentes en el momento de elaboración de este Libro Blanco en el año 2011 deben actualizarse a día de hoy, contemplando situaciones disruptivas como la cuasieliminación del tráfico en la etapa pandémica citada y la posterior recuperación del volumen de operaciones en la etapa postcovid, circunstancias que han supuesto un verdadero caos en los aeropuertos europeos, expresamente en “hubs”³⁰¹ tan importantes como el aeropuerto de Heathrow en Londres³⁰², el aeropuerto

grupos de trenes en los que el recorrido medio del viajero es superior a 300 kilómetros”. Información disponible en el siguiente enlace <https://apps.fomento.gob.es/bdotle/visorBDpop.aspx?i=434#:~:text=La%20larga%20distancia%20convencional%20se,distancia%20convencional%20como%20larga%20distancia>. Última visita el 14 de enero de 2024.

²⁹⁹ Vid. Apartado 2.3 titulado “*Condiciones de competencia equitativas para los desplazamientos a larga distancia de pasajeros y el transporte de mercancías intercontinental*”, número 28 del Libro Blanco de 2011. Y ello, a pesar de que la Comunicación de la Comisión de 1 de diciembre de 2011 vista *supra* fija esta duplicidad para el transporte aéreo para el año 2030.

³⁰⁰ DORADO MUÑOZ, M. (2008), “Breves notas acerca de una propuesta de reforma de la regulación comunitaria sobre adquisiciones originarias y derivativas de los derechos sobre las franjas aeroportuarias” en *Estudios de Derecho aeronáutico y espacial*, Madrid, Marcial Pons, pp. 257-266.

³⁰¹ Concepto de “hub”: “[s]e utiliza el término *hub* para denominar los centros de conexión que las aerolíneas establecen en los aeropuertos y que permiten la distribución del tráfico de carga y pasajeros hacia otros destinos en el mundo. De hecho, la traducción recomendada del término *hub* al español es el de centro de operaciones, centro de conexión o centro de distribución.”. Concepto disponible en el siguiente enlace <https://desdelacabinadevuelo.com/2014/06/11/que-es-un-hub/> Última visita el 3 de febrero de 2023.

de Frankfurt³⁰³, o el aeropuerto de Ámsterdam³⁰⁴, y las cancelaciones de vuelos de las compañías aéreas como, por ejemplo, Lufthansa³⁰⁵ o KLM³⁰⁶.

En estos casos, en el momento en el que se recuperó prácticamente el volumen que existía en el año 2019, es decir, no se trataba de un supuesto de incremento del tráfico preexistente sino de la recuperación del tráfico existente, se decretó por el aeropuerto londinense una limitación de 100.000 pasajeros al día³⁰⁷, para así respetar los estándares de puntualidad y de capacidad de gestión.

Ante situaciones como la expuesta, y teniendo en cuenta el dato mencionado de la previsión de incremento del tráfico global para los años 2030 y 2050, se puede evidenciar la envergadura y la urgencia de las actuaciones a realizar, sobre todo, si se desea instaurar un transporte multimodal con los imprescindibles “hubs” de transporte. Por ello, deben prevenirse situaciones como la vivida en la fase recuperación postcovid ya que, de lo contrario, no se puede concluir que en esos límites temporales fijados en los años 2030 y 2050 se pueda obtener un transporte eficiente, adaptado al volumen previsto y que sea una verdadera opción para el transporte de larga distancia.

A tal efecto, debemos remitirnos al Plan de contingencia del transporte de 2022 visto *supra* en el que, precisamente, se fijan los principios que deben regir las actuaciones derivadas de estas situaciones disruptivas, de tal suerte, que permitan encauzar satisfactoriamente las soluciones a las problemáticas sobrevenidas en el transporte de larga distancia y, a su vez, se mantenga la resiliencia del sector con base en la seguridad jurídica defendida por los principios contenidos en dicho Plan de contingencia.

En el mismo sentido, se incluyó el artículo 21.bis en el Reglamento (CE) nº 1008/2008 visto *supra* al analizar el caso francés, mediante la modificación operada por el Reglamento (UE) 2020/696 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 2020. Este nuevo precepto tiene como finalidad dar viabilidad a la normativa que pudiera afectar al derecho de los operadores aeronáuticos contemplado en el artículo 15

³⁰² Vid. https://www.hosteltur.com/152462_aeropuerto-de-heathrow-limite-de-pasajeros-y-no-mas-reservas-de-verano.html Última visita el 14 de enero de 2024.

³⁰³ Vid. https://www.hosteltur.com/152508_el-aeropuerto-de-frankfurt-reduce-su-capacidad-desde-la-proxima-semana.html Última visita el 14 de enero de 2024.

³⁰⁴ Vid. https://www.hosteltur.com/152045_aeropuerto-de-amsterdam-recorte-de-vuelos-en-verano-por-falta-de-personal.html Última visita el 14 de enero de 2024.

³⁰⁵ Vid. https://www.hosteltur.com/152465_lufthansa-restringe-sus-ventas-mientras-continua-cancelando-vuelos.html Última visita el 14 de enero de 2024.

³⁰⁶ Vid. https://www.hosteltur.com/151720_klm-suspende-la-venta-de-billetes-por-el-caos-en-el-aeropuerto-de-amsterdam.html Última visita el 14 de enero de 2024.

³⁰⁷ Vid. https://www.hosteltur.com/152462_aeropuerto-de-heathrow-limite-de-pasajeros-y-no-mas-reservas-de-verano.html Última visita el 14 de enero de 2024.

del citado Reglamento (CE), el cual permite llevar a cabo libremente la prestación de servicios de transporte aéreo en el seno de la UE, sin que estas disposiciones normativas restrictivas derivadas de la pandemia requieran el previo acuerdo de la Comisión exigido en su artículo 21.1, pero siempre y cuando, estas se ajusten “*a los principios de proporcionalidad y transparencia y estarán basadas en criterios objetivos y no discriminatorios*”³⁰⁸.

El Libro Blanco de 2011 se mantiene firme en su defensa del transporte por ferrocarril de alta velocidad y propone un transporte multimodal en el que deben combinarse diferentes medios de transporte y en el que, ese aumento de volumen de movilidad previsto para los años 2030 y 2050 en el transporte aéreo, se traspase para los desplazamientos de media distancia al ferrocarril de alta velocidad, como hemos expuesto detalladamente, combinando así, supuestamente, de una forma eficiente el mencionado aumento de tráfico y adaptando las infraestructuras y la gestión de la capacidad a esos nuevos volúmenes.

Como se ha analizado, esta medida vulnera un abanico de principios rectores de la competencia europea y demás principios analizados anteriormente, por lo que, la problemática de capacidad con su incidencia en las infraestructuras de transporte, especialmente aéreo, debe ser solventada por otra vía que permita una gestión eficiente de las capacidades respecto de las infraestructuras disponibles y planificada. De hecho, se prevé que, en el ámbito de este transporte aéreo, existe la voluntad desde las instituciones europeas de asumir ese aumento de capacidad sin que quepa estancar este volumen ya que, este estancamiento, no puede favorecer el progreso y el desarrollo del mercado único europeo desde la perspectiva de la sostenibilidad económica. Por ello, la solución se evidencia no en menos transporte aéreo, sino en una mejor gestión y previsión sobre cómo atender, a efectos de capacidad y de gestión, ese volumen de demanda previsto y deseado por el mercado único europeo.

Esta conformidad con la asunción del incremento de volumen responde también a las necesidades de desplazamientos entre la UE y terceros países y zonas internas de la UE que no gocen de una adecuada comunicación por otros medios de transporte, como las RUP, con su clara incidencia en el fomento de la sostenibilidad social y el progreso en materia de cohesión social europea. Esta sostenibilidad social debe añadirse a ese interés económico que supondría para la UE el aumento del volumen del tráfico y la movilidad favoreciendo así la sostenibilidad desde la perspectiva económica.

También se contemplan en este Libro Blanco de 2011 los desplazamientos de larga distancia a través del transporte marítimo, el cual deberá someterse a la necesaria

³⁰⁸ Vid. Artículo 21.bis apartado 1 del Reglamento (CE) nº 1008/2008.

reconversión, proponiendo la reducción en un 40% de las emisiones de CO₂ en el ámbito europeo para el año 2050, en relación con las cifras existentes en el año 2005³⁰⁹.

En conclusión, el Libro Blanco de 2011 señala como las principales problemáticas en las distancias largas la capacidad y la gestión de las infraestructuras, pretendiendo dar solución a estas mediante la implantación de un sistema multimodal del transporte. Esta medida conlleva la creación de “hubs” de transporte que sirvan de nexo entre diferentes medios de transporte, dotando a este de los requisitos de eficiencia, sostenibilidad, alternatividad y resiliencia.

No obstante, y reiterando lo expuesto en el apartado precedente, no puede unirse de forma indisoluble la acertada implantación de un sistema multimodal del transporte con la medida de exclusión de las distancias medias de todos los modos de transporte que no sean el transporte por ferrocarril. Ambas constituyen dos ideas con sus particularidades propias y perfectamente diferenciables, por lo que la multimodalidad no tiene que estar unida como condición *sine qua non* a la medida punitiva excluyente de las distancias medias estudiada.

Como no puede ser de otra manera, la citada problemática de capacidad y de gestión en estas distancias largas debe ser solucionada. La implantación de un sistema multimodal que incluya a todos los modos de transporte, acompañado necesariamente de la reconversión de las infraestructuras que permitan gestionar y abarcar estas nuevas capacidades, puede constituir la solución clave para este desafío de aumento de demanda.

Dentro de la EETCS contenida en el Libro Blanco de 2011, a diferencia de lo relatado en las distancias medias, no priva ni excluye al transporte aéreo de la prestación de esta clase de servicio en las distancias largas, pero tampoco establece la misma prohibición de empleo para el transporte de ferrocarril de alta velocidad en estas distancias, es decir, así como en las distancias medias se pretende llegar a prohibir el empleo del medio de transporte aéreo, no se contiene en este Libro Blanco de 2011 una prohibición análoga para el empleo de ferrocarril de alta velocidad en estas distancias largas.

Ciertamente, debe defenderse la libre prestación de servicios por todos los operadores del mercado único en el sector del transporte, rechazando la limitación e incluso la prohibición que se pretende imponer a un medio de transporte, el aéreo, frente a otro, el ferrocarril de alta velocidad; ahora bien, si se llegan a establecer prohibiciones en la prestación del servicio atendiendo a criterios de competitividad y sostenibilidad,

³⁰⁹ A tal efecto, la reciente Directiva (UE) 2023/959 apuntada *supra* incluye al transporte marítimo dentro de la regulación del RCDE de la UE, en el que solo participaba el transporte aéreo. En virtud de esta nueva Directiva, el transporte marítimo y también el transporte por carretera, deberán satisfacer los derechos de emisión que excedan la cuota global asignada.

los mismos criterios punitivos deben ser aplicados a todos los medios de transporte, sin que pueda defenderse que el empleo del ferrocarril de alta velocidad tenga el mismo nivel de competitividad³¹⁰ en las distancias largas que el transporte aéreo.

La falta de equidad en materia de concesión de beneficios produce graves efectos, pero también son elevados los perjuicios que se ocasionan al no establecer el mismo rango o nivel de prohibiciones o limitaciones equitativas para los restantes medios de transporte. Esta equidad requerida encuentra su fundamento en los principios esenciales del derecho de la competencia aplicables al mercado único europeo, debiendo proporcionar a todos los operadores una igualdad de trato y de condiciones jurídicas en el desempeño de su actividad en este mercado, como hemos expuesto *supra* al referenciar Reglamento (UE) n° 2021/690 y por la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023.

En consecuencia, la movilidad propuesta para las distancias largas deberá abordar la problemática citada mediante la implantación de un sistema multimodal del transporte europeo que favorezca su debida configuración como sostenible y competitivo, ahora bien, debiendo separar esta acertada propuesta de multimodalidad de la iniciativa estudiada en las distancias medias por la que se atribuye al ferrocarril de alta velocidad su prestación en exclusiva.

La viabilidad de la propuesta de multimodalidad conlleva obligatoriamente la realización de actuaciones de una envergadura sin precedentes en las infraestructuras del transporte, tanto por la proyección europea de estas como por su coste y financiación, como por la reconversión hacia la sostenibilidad y la competitividad, tal y como se analizará *infra*. En las distancias largas, estas actuaciones se concretarán esencialmente en la creación de los citados “hubs” del transporte, los cuales permitirán realizar las debidas conexiones con otros modos de transporte para la continuación de la movilidad solicitada.

A estas actuaciones estructurales debe unirse, en la movilidad de largas distancias, la debida transición ecológica, especialmente, energética de estos medios de transporte, en los que tendrá impacto la aplicación del acervo normativo expuesto al analizar la problemática energética.

³¹⁰ Conforme a la definición de competitividad expuesta *supra*.

2.3. La movilidad en las distancias urbanas dentro de la estrategia del transporte

Por último, se hace alusión en el Libro Blanco de 2011 a la estrategia que debe seguirse en el ámbito de los desplazamientos urbanos y suburbanos³¹¹. En este ámbito, la alternatividad de medios de transporte y el transporte público y colectivo serán decisivos a la hora de lograr un transporte sostenible y eficiente.

En este contexto, concurren además problemáticas como la mala calidad del aire, la congestión del tráfico y la contaminación acústica. Estos objetivos a batir específicos del entorno urbano también se encuadran dentro de los retos europeos en el sector del transporte dado el impacto que, según el Libro Blanco de 2011, estos producen en este entorno con “*casi una cuarta parte de las emisiones CO2 (...)*”; además, también se les identifica como responsables de la deficiente seguridad ya que “*el 69% de los accidentes de circulación se producen en las ciudades*”³¹².

Esta perspectiva del transporte urbano sostenible y eficiente tiene gran impacto en la teoría del desplazamiento íntegro de “puerta a puerta”, en el que se busca que la totalidad de la movilidad cumpla los parámetros de competitividad y sostenibilidad diseñados en la EETCS³¹³.

Dentro de las medidas propuestas desde este Libro Blanco de 2011, el empleo del transporte colectivo es una de las soluciones planteadas, debiendo acompañarse del establecimiento de servicios mínimos que den respuesta a las necesidades de movilidad urbana, así como el fomento del transporte en bicicleta y a pie.

Mediante el empleo de este transporte público y colectivo en la nueva configuración del transporte urbano, se propone que estos medios de transporte actúen como catalizadores de las nuevas tecnologías y de los nuevos sistemas de propulsión y energía renovable gracias a su implantación en “*flotas de autobuses urbanos, taxis y camionetas de reparto*”³¹⁴.

³¹¹ Esta clase de desplazamiento, al igual que las distancias medias y largas, se clasifican atendiendo a la distancia recorrida. “Se considera transporte de viajeros de cercanías al realizado en trenes o grupo de trenes en los que el recorrido medio del viajero es inferior a 60 km”. Información disponible en el siguiente enlace <https://apps.fomento.gob.es/bdotle/visorBDpop.aspx?i=434#:~:text=La%20larga%20distancia%20convencional%20se,distancia%20convencional%20como%20larga%20distancia>. Última visita el 14 de enero de 2024.

³¹² Vid. Apartado 30 del Libro Blanco de 2011.

³¹³ La movilidad identificada de “puerta a puerta” es aquella que abarca desde el momento inicial y de origen del viaje hasta el destino final de la totalidad de la movilidad.

³¹⁴ Vid. Apartado 32 del Libro Blanco de 2011.

En consecuencia, se le debe dar la misma importancia a este tipo de desplazamientos que a las distancias medias y largas vistas *supra* ya que, dando solución a sus problemas particulares antes mencionados, se mejorará la problemática social derivada de este tipo de desplazamientos, directamente vinculada a la afección a la salud de la población y a la eliminación de la contaminación acústica.

Una de las propuestas innovadoras en estas distancias urbanas e interurbanas en el marco europeo se refiere a la implantación de una movilidad urbana integrada. La elaboración de Planes de Movilidad Urbana Sostenible y las auditorías de movilidad urbana rigen este punto, proponiendo que la concesión de fondos europeos, en particular, el Fondo de Desarrollo Regional y el correlativo de Cohesión, queden supeditados a que las ciudades presenten certificados de autoría de rendimiento y de sostenibilidad de la movilidad urbana, debiendo ser validados de forma independiente.

Asimismo, con el ánimo de impulsar la innovación en el ámbito de la movilidad urbana, se promueve la creación de una asociación para la innovación denominada “Ciudades Inteligentes”. En este sentido, la tarificación vial urbana es una de las medidas que se desea instaurar en el ámbito de la movilidad urbana europea, pero para su verdadera implantación es necesario crear un marco jurídico, operativo y técnico, así como planes de restricción de acceso, que deben ir acompañados de una estrategia para que la logística urbana de emisiones sea casi nula en 2030. Con ello, se pretende dotar de mayor eficacia a los flujos urbanos de carga, así como tener en cuenta para su creación las particularidades del urbanismo de las ciudades, los accesos ferroviarios y fluviales, la tarificación y la tecnología.

A continuación, se analiza una iniciativa de perspectiva urbana a la que este instrumento le da una gran importancia por sus efectos en materia de sostenibilidad, especialmente medioambiental, dada la contaminación por emisiones y acústica producida, en el que se impulsa a las ciudades a la elaboración de Planes de Movilidad Urbana Sostenible en consonancia con los planes de desarrollo urbanístico. En este planeamiento, debe aprovisionarse a las ciudades de las infraestructuras elementales que permitirán una movilidad sostenible, eficiente y viable, teniendo en cuenta las necesidades sociales y el empleo de los medios de transporte públicos con la adecuada tarificación que lleva aparejada la implantación de estas medidas.

A tal efecto, desde la perspectiva nacional española y local, se deben traer a colación los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en los que deben figurar las Zonas de Bajas Emisiones (en adelante ZBE) que los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares deben implantar por orden del artículo 14.3.a) de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y dicha ZBE debe cumplir los requisitos fijados por el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las Zonas Bajas Emisiones.

En lo referente a esta medida, han sido muy pocos los municipios que han llevado a cabo esta planificación normativa de ZBE y, en algunos casos, las realizadas han sido anuladas por los Tribunales de Justicia.

En este sentido, y teniendo en cuenta la finalidad de analizar y destacar la necesaria aproximación y coherencia que debe existir entre la normativa europea, nacional y local y la imprescindible garantía de la seguridad jurídica para todos los operadores en el sector del transporte y para los consumidores y usuarios, deben traerse a colación los siguientes casos en los que se refleja esta problemática.

En primer lugar, destaca a título ejemplificativo, el caso de la Ordenanza Municipal de Movilidad Sostenible del Concejo de Gijón de fecha 17 de mayo de 2021, la cual en su artículo 11, referido a las obligaciones medioambientales, prohibía a partir del 1 de enero de 2022 que:

“1. Todo vehículo que circule o estacione en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza, cuando el mismo pueda disponer del distintivo ambiental que identifica su clasificación ambiental según su potencial contaminante conforme a la normativa estatal vigente, deberá exhibirlo, en los términos previstos en la Disposición Transitoria Primera. El formato, las prescripciones técnicas del distintivo y su ubicación en el vehículo se ajustarán a la regulación estatal del Reglamento General de Vehículos vigente en cada momento.

2. Al objeto de proteger la salud de las personas y la calidad del aire, no podrán circular dentro de la poligonal delimitada en el anexo I, ni estacionar en las zonas de estacionamiento regulado, los vehículos que conforme a la normativa estatal carezcan de distintivo ambiental, en los términos previstos en la Disposición Transitoria Primera, salvo aquellos que tengan reconocida la consideración de históricos conforme a la normativa nacional que les sea de aplicación. (...).”

La Disposición Transitoria Primera de esta Ordenanza Municipal preveía que el artículo 11 apartado 1 entrara en vigor el 1 de junio de 2022, mientras que para el apartado 2 de dicho artículo establecía su entrada en vigor el 1 de enero de 2026.

Posteriormente, esta medida fue anulada por las Sentencias del TSJ de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 87/2023 y núm. 91/2023, ambas de 31 de enero de 2023, por la falta de incorporación de la obligada memoria económica.

No obstante, a mayor abundamiento se trae a colación en el Fundamento Jurídico Sexto de la Sentencia núm. 87/2023 antedicha, que en esta Ordenanza *“se adoptan de medidas restrictivas, que singularmente afectan a miles de vehículos profesionales y que inciden directamente en las condiciones de competencia y mercado en las que actúan, puesto que dichas medidas pueden determinar necesariamente la*

renovación del vehículo para seguir desempeñando la actividad, lo cual, lógicamente, supone un gasto empresarial que puede afectar al precio del servicio y, por ende, en la competitividad. La renovación del vehículo puede ser un efecto directo de la Ordenanza, y puede incidir sobre precios ya concertados, en ocasiones en concesiones o contratos de servicio de duración prolongada, como es habitual en el transporte, sobre los que incide la restricción de la Ordenanza cuando se utilizan vehículos que reúnen las características técnicas de la contratación, pero que carecen de distintivo ambiental, por lo que la inversión en renovar la flota previsiblemente puede alterar el equilibrio económico de la concesión o del contrato”.

Tras la Sentencia, el Ayuntamiento anula las antedichas prohibiciones para favorecer la coherencia punitiva con la regulación de la UE con base, según las palabras de su concejal, el Sr. Barcia, en *“que la Unión Europea solamente prohíbe la fabricación de vehículos a combustión a partir de 2035 pero mantiene los derechos de circulación y estacionamiento a los fabricados con anterioridad”*³¹⁵.

De este supuesto podemos extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, deben distinguirse las medidas contempladas en esta disposición normativa; por un lado, la primera imposición es la necesidad de identificación de los vehículos a efectos medioambientales mediante el distintivo ambiental para permitir el conocimiento de las emisiones que pueden producir los mismos; por otro lado, la medida contiene una prohibición de circulación y de estacionamiento de aquellos vehículos que carezcan de distintivo ambiental en una zona acotada previamente, justificando esta prohibición en la salud de las personas y en la calidad del aire.

Respecto de la primera medida, esta consiste en una mera exhibición del distintivo ambiental que permita conocer su clasificación ambiental cuando circule o estacione en todo el ámbito territorial en el que sea aplicable la Ordenanza Municipal acotado en el Concejo de Gijón. Debe definirse este distintivo ambiental de los vehículos como una vía para poder clasificar los vehículos atendiendo a su eficiencia energética, la cual se mide conforme a su impacto medioambiental³¹⁶.

En este caso, debe enfocarse la problemática desde la visión de aquellos vehículos que no cumplan los requerimientos mínimos para la obtención de este distintivo ambiental, ya que serán los que sufran la prohibición y las restricciones contenidas en la norma. Para la obtención de alguno de estos distintivos el vehículo, como mínimo, debe estar matriculado con posterioridad al año 2001 para turismos y

³¹⁵ Información disponible en el siguiente enlace <https://somoselectricos.com/gijon-retira-obligacion-distintivo-ambiental/> Última visita el 5 de marzo de 2023.

³¹⁶ Información proporcionada por la Dirección General de Tráfico española disponible en el siguiente enlace <https://sede.dgt.gob.es/es/vehiculos/informacion-de-vehiculos/distintivo-ambiental/index.html> Última visita el 10 de mayo de 2024.

furgonetas ligeras que empleen gasolina y, si utilizan diésel, solo obtendrán su distintivo ambiental si su matriculación se ha realizado desde el año 2006. Para aquellos turismos y furgonetas que excedan las 8 plazas, la fecha de matriculación debe ser posterior a 2006, con independencia de si emplean gasolina o diésel. Todo ello, se fija conforme a mínimos, de tal suerte que los vehículos cuya matriculación se haya realizado con anterioridad en cada caso y empleen gasolina o diésel no obtendrán este distintivo.

Ciertamente, la medida que impone la exhibición del distintivo ambiental no conlleva, aisladamente considerada, ninguna privación de derechos de movilidad, esta se constriñe a la imposición de una sanción económica ante la falta de exposición de este distintivo. Esta medida puede encuadrarse dentro de las políticas de sostenibilidad medioambiental, así como de concienciación y control de emisiones de GEI, especialmente, dada la contaminación acreditada que se produce en el entorno urbano y suburbano por el transporte, y el objetivo señalado en el Libro Blanco de eliminar de las ciudades los vehículos de “propulsión convencional” en el año 2050, por lo que esta puede entenderse conforme con el avance y el impulso de la implantación de la sostenibilidad dentro de los principios de proporcionalidad y equidad.

Además, esta norma podría llegar a encuadrarse dentro de la tarificación vial y los incentivos propuestos desde las instituciones europeas, con base en los principios “usuario pagador” y “quien contamina paga” defendido, entre otras, por la Decisión (UE) 2022/591, los cuales serán examinados *infra*.

No obstante, esta medida puede contravenir el principio de capacidad económica ya que se sancionará también a los usuarios que, por su capacidad económica, no pueden optar a la alternativa sostenible a pesar de estar dispuestos a ser partícipes del camino hacia la sostenibilidad, hecho que también puede impactar en los principios de competencia en la aplicación de la debida igualdad pero, en este caso, desde el prisma de la consideración hacia aquellos operadores, especialmente autónomos o pequeñas y medianas empresas (en adelante pymes), que no pueden acceder a la renovación de su flota móvil.

Cuestión distinta es la segunda medida punitiva contenida en la Ordenanza anulada, la cual impone una prohibición de circulación y de estacionamiento en una zona concreta calificada de ZBE a aquellos vehículos que no tengan el distintivo ambiental mencionado. Esta medida que impide la libre circulación o el estacionamiento de los vehículos que carezcan de distintivo ambiental en esa ZBE conlleva unos efectos que pueden entrar en colisión con la defensa de otros principios de los que los usuarios de esos vehículos son titulares, como la libre circulación o la necesidad de que esta norma se acomode a los estudiados principios de proporcionalidad y de equidad, así como respecto de la competencia, especialmente enfocada a los autónomos y a las

pymes y ante su posible impacto en la capacidad financiera de esos usuarios, tanto en los particulares, como en los operadores del mercado.

Como cuestión a destacar, volvemos a incidir en la necesaria coherencia entre la normativa europea y la nacional o local, tomando como referencia las palabras del concejal Sr. Barcia mencionadas *supra* ya que, mediante esta medida prohibitiva, se excede de las líneas marcadas por la propia UE, la cual pretendía prohibir la fabricación de vehículos de combustión para 2035, medida que posteriormente se ha relajado como se analizará *infra*, pero no restringe la circulación ni el estacionamiento de los vehículos de combustión fabricados con anterioridad.

Íntimamente relacionada con esta medida, debemos traer a colación como segundo supuesto la nulidad de la Ordenanza Municipal de Barcelona en la que se recogía la creación de ZBE. La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1372/2023, de 2 de noviembre, confirma la Sentencia del TSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 972/2022, de 21 de marzo, por la que se declara la nulidad de la Ordenanza Municipal mencionada que aprobaba dicha ZBE. Ambas Sentencias se basan en la apreciación de la aplicación del principio general de proporcionalidad y, además, en la afectación a la capacidad económica de los titulares de los vehículos que se excluyen de la circulación en la ZBE creada, especialmente, por su afectación a la competencia y al mercado en detrimento de autónomos y pymes.

En primer lugar, procede analizar la compatibilidad de esta medida punitiva con el estudiado test de proporcionalidad propio de la doctrina y de la jurisprudencia alemana, el cual requiere el cumplimiento de unos parámetros para poder afirmar la existencia de proporcionalidad en una determinada norma, concretados en el juicio de adecuación de la norma, el juicio de indispensabilidad de la norma y en la aplicación del principio de proporcionalidad en sentido estricto. Asimismo, también se exige en este test que la finalidad pretendida por la norma examinada sea legítima y que las medidas contenidas en esta sean propicias para alcanzar la finalidad pretendida.

La prohibición de circulación y de estacionamiento en esta ZBE de una clase concreta de vehículos atendiendo a su distintivo ambiental tiene como finalidad la reducción de las emisiones y de la contaminación en dicha área atendiendo al elevado índice de emisiones existente. Por ello, la finalidad puede calificarse de lícita y de legítima, siendo esta coherente con los acuerdos y con la normativa que persigue la reducción de las mencionadas emisiones y la contaminación; además, puede ponerse en relación con la defensa del interés general que recae en el efecto positivo tanto en la salud de las personas como en el medioambiente, siendo este interés general uno de los requerimientos para la validez de la imposición de medidas discriminatorias junto con su objetividad y razonabilidad, ambos expuestos *supra* al estudiar el principio de igualdad real.

No obstante, ante los diferentes juicios que el principio de proporcionalidad requiere, esta norma punitiva debe decaer. En primer lugar, respecto del juicio de adecuación, la restricción de un derecho, como es el caso de circulación y de estacionamiento, debe ser adecuada e idónea para conseguir la finalidad que se pretende. Esta idoneidad de la medida se basa en la consecución de la reducción de la contaminación en las ZBE a base de una prohibición que, efectivamente, puede conllevar esas reducciones.

Si bien este primer juicio puede entenderse superado, debe ser aplicado el segundo juicio que impone el test de proporcionalidad consistente en analizar la necesidad o indispensabilidad de la medida. En esta valoración debe baremarse si esta norma punitiva es imprescindible o pueden existir otras medidas menos onerosas para conseguir la finalidad pretendida. En efecto, la medida contempla una prohibición absoluta de circulación o estacionamiento a aquellos vehículos que carezcan de distintivo medioambiental en esas ZBE, sin establecer otras medidas menos gravosas como, por ejemplo, limitaciones temporales de circulación o de estacionamiento.

La cuestión debe ser focalizada, en esencia, en que mediante esta medida implícitamente se impone una renovación del parque móvil orientado a la adquisición de vehículos que cumplan los estándares que se fijen para la calificación medioambiental, con arreglo al otorgamiento del pertinente distintivo, que permita la circulación y estacionamiento en estas ZBE. En consecuencia, se pretende erradicar una clase de vehículos que no cumplan estos parámetros de sostenibilidad para promover el empleo de los que sí lo cumplan. La onerosidad de la medida debe ser dirigida, especialmente, hacia aquellos usuarios, autónomos o pymes que no puedan realizar esta renovación sustituyendo un vehículo calificado negativamente por sus emisiones por un vehículo que cumpla los estándares mínimos fijados para la obtención del distintivo medioambiental requerido.

Es aquí donde entrarían en juego el respeto a los principios de proporcionalidad, de competencia y de capacidad económica. Respecto del juicio de indispensabilidad de la medida, ciertamente, la eliminación progresiva de vehículos que no cumplan los estándares de sostenibilidad puede ser beneficiosa para conseguir la finalidad propuesta, ahora bien, para atender a esta indispensabilidad la citada eliminación debería haberse acompañado de incentivos vinculados a la capacidad económica de los usuarios, los autónomos, las pymes u otros competidores. De esta manera, se estaría fomentando el uso de vehículos que cumplan los antedichos requisitos sin afectar a los principios de competencia entre operadores del servicio de transporte o sin que los propios usuarios y los mencionados empresarios se vean discriminados por su capacidad económica.

En consecuencia, esta medida por sí sola no puede superar el juicio de indispensabilidad, al ser extremadamente gravosa, sobre todo, con aquellos operadores

y usuarios en una situación de mayor vulnerabilidad atendiendo a su capacidad económica. A esta medida deberían acompañarse los incentivos apropiados para rebajar su onerosidad y, con ello, sancionar solamente a los que no quieran ser parte del cambio y no a los que no puedan serlo.

Esta propuesta de restringir la circulación y el estacionamiento acompañada de incentivos económicos o de otra índole para facilitar la reconversión del parque móvil con el consiguiente impacto positivo, no solo en el transporte urbano o suburbano, sino en una gran parte del transporte por carretera, sería la clave para poder admitir su compatibilidad con los principios expuestos, especialmente, en el tercer juicio al que debe someterse la medida y basado en la proporcionalidad en sentido estricto.

Según este juicio de proporcionalidad en sentido estricto, los beneficios obtenidos con la mejora deben ser superiores a los perjuicios que la medida provoca. En este caso, efectivamente, como consecuencia inevitable de la prohibición de circulación y estacionamiento de los vehículos que no tengan el distintivo ambiental implica una reducción de emisiones y de contaminación en esas ZBE, pero los perjuicios que se derivan en materia de competencia y de capacidad económica, especialmente, con los más vulnerables, no permitirían aceptar esta medida.

Tras las resoluciones judiciales, se puede evidenciar como la implantación de medidas en materia de sostenibilidad en el sector del transporte y la movilidad requiere inexorablemente su ajuste a la legalidad vigente y a los principios rectores del ordenamiento jurídico, como no puede ser de otra manera.

El cumplimiento del marco normativo y el ejercicio del marco competencial de cada institución debe ser de obligado cumplimiento, bajo la sanción de la nulidad de las decisiones que no se ajusten a los límites y requerimientos previamente fijados. En este sentido, pueden destacarse dos ideas esenciales.

La primera de ellas consiste reseñar que la ambición de la implantación de medidas que favorecen la sostenibilidad, especialmente de carácter medioambiental, no puede suponer en ningún caso la vulneración del ordenamiento jurídico vigente. Esta evidencia no obsta para que estas medidas proactivas de la sostenibilidad sean loables y para que puedan encontrar su debida justificación en la finalidad de promover el bienestar social con un claro impacto en el interés general.

Ahora bien, a tal efecto, y atendiendo al debido respeto del principio de seguridad jurídica, con su incidencia también en el interés general, deberán realizarse las propuestas o las iniciativas que permitan equilibrar la implantación de estas medidas deseadas de sostenibilidad con la protección de otros derechos de los que son titulares operadores, ciudadanos, consumidores y usuarios en el sector del transporte. Es en este equilibrio y coherencia entre los diferentes derechos afectados donde puede encontrarse

la solución para garantizar una incorporación de normativa, acciones y política dirigidas a la sostenibilidad con el respaldo del ordenamiento jurídico y el respeto a los principios que le sirven de sustento.

La segunda de las ideas que resultan de estas situaciones es la necesidad de que estas puedan ser incorporadas de forma paulatina sustituyendo ese ámbito punitivo y sancionador en proactivo para el cambio hacia la sostenibilidad. De las Ordenanzas Municipales expuestas resulta una conclusión clara de que estas se dirijan expresamente a prohibir o a restringir, pero no a favorecer el cambio hacia la movilidad sostenible por todos y para todos, vulnerando la máxima de una transición justa sin dejar a nadie atrás, tal y como defiende la Agenda 2030.

Las medidas basadas exclusivamente en ese marco punitivo y sancionador afectarán de diferente manera atendiendo a cada perjudicado, es decir, las sanciones ante la infracción de estas prohibiciones se basan en la producción de consecuencias de carácter pecuniario sin tener en cuenta la capacidad económica de los operadores y consumidores y usuarios. Además, estas medidas punitivas tampoco se acompañan de otras proactivas dirigidas hacia el cambio para una movilidad urbana sostenible.

En este sentido, debe proponerse como *lege ferenda* para la admisibilidad de la creación normativa en la implantación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible, que estos vayan acompañados de incentivos de reconversión hacia la movilidad sostenible, teniendo presente el contexto en el que deben operar ciudadanos y empresarios dentro de la movilidad.

Por ello, y a pesar de la bondad de la finalidad última pretendida por las medidas para la implantación de una movilidad sostenible, son múltiples los factores transversales a tener en cuenta, entre ellos, los derechos recogidos en el ordenamiento jurídico vigente para todos los actores intervinientes en el sector del transporte.

En conclusión, la combinación y el equilibrio de los derechos que confluyen en este marco de actuación será una labor absolutamente esencial para garantizar la implantación de estas medidas de movilidad sostenible junto con la protección de la seguridad jurídica en la que se amparan los restantes derechos aplicables.

Por todo lo expuesto, la EETCS prevé la aplicación de estos parámetros de competitividad y sostenibilidad en la totalidad de los desplazamientos distinguiendo las iniciativas y las propuestas atendiendo a las distancias recorridas. De esta manera, se garantiza una estrategia completa e íntegra que abarque la totalidad de la movilidad y atendiendo también a las particularidades de cada desplazamiento.

Por ello, y partiendo de esta previsión completa, se debería haber planteado la misma unidad y concreción de mejora en materia de competitividad y sostenibilidad

para todos los medios de transporte, sin establecer preferencias ni prevalencias de un medio frente a otro, debiendo respetar la normativa de la competencia reguladora del mercado único europeo y, especialmente, sus principios rectores.

Por último, debemos destacar que las medidas a través de las cuales se pretenda imponer el contenido de la EETCS deben estar basadas en la concienciación en el empleo de las normas como herramienta de cambio proactivo y facilitador que tenga en cuenta el contexto de ciudadanos y operadores del mercado en el que deben aplicarse y, además, que respeten el ordenamiento jurídico y sus principios sin que la imposición de medidas punitivas o restrictivas sea el cauce más adecuado para conseguir los retos propuestos.

3. La creación de un Espacio único europeo de transporte eficiente e integrado

La exposición realizada de la problemática que atañe al sector del transporte permite enfocar las actuaciones precisas que deben llevarse a cabo para solventar las deficiencias existentes y fortalecer las debilidades expuestas.

Para ello, el Libro Blanco de 2011 incluye un Anexo con una lista de ambiciosas iniciativas, entre las cuales se encuentra la dirigida a conseguir “*un sistema de movilidad eficiente e integrado*”, que tiene por objeto la consecución de las siguientes líneas de actuación.

En primer lugar, este sistema eficiente e integrado requiere la creación de un EUET. Este ambicioso objetivo de unificar el sistema de transporte europeo eliminando barreras burocráticas³¹⁷ y tecnológicas³¹⁸ y estableciendo un régimen de políticas, actuaciones y normativa común a todos los Estados miembros de la UE debe calificarse

³¹⁷ Una de las primeras iniciativas realizadas al efecto de favorecer la libertad de tránsito entre los Estados miembros de la UE fue la creación del espacio Schengen. Este espacio se creó el 14 de junio de 1985 mediante el primer acuerdo entre Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Holanda, el cual posteriormente derivaría en el Convenio Schengen firmado el 19 de junio de 1990, que entraría en vigor en el año 1995. A este principio de libertad de circulación se adhirieron países como Italia, España, Portugal o Grecia, entre otros. LUQUE GONZÁLEZ, J.M. (2004) “Schengen. Un espacio de libertad, seguridad y justicia” en *Revista de Derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, Núm. 21, p. 142.

³¹⁸ En materia de avance en tecnología, además de los sistemas de innovación y desarrollo en ámbitos como el energético, debe destacarse la necesidad de fomentar la interoperabilidad de datos en el sistema de transporte europeo. De esta manera, se facilita la implantación de la multimodalidad y la conectividad entre los diferentes medios de transporte. A tal efecto, debe aludirse al Reglamento (UE) n° 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos) y al reciente Reglamento (UE) n° 2023/2854 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, sobre normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Datos).

de imprescindible para lograr los objetivos europeos de competitividad y sostenibilidad en el sector del transporte. De esta manera, se permite aplicar de forma coordinada y coherente las iniciativas dictadas en aras a ejecutar la totalidad de la EETCS, evitando fisuras que pueden conllevar el fracaso de los retos marcados.

Mediante la implantación de un EUET lo que se desea no es la suma de los diferentes marcos regulatorios y técnicos de los Estados miembros, ni siquiera aunque se encuentren alineados o sean correlativos, sino que la propuesta aspira a la consecución de un único espacio de transporte de carácter europeo el cual se rija por los mismos requisitos enfocados hacia el progreso en materia de competitividad, sostenibilidad e inteligencia basada en la introducción de la innovación tecnológica, no tecnológica y digital.

Dentro de este objetivo de crear un EUET, se fijan las diferentes actuaciones que se diferenciarán atendiendo al medio de transporte afectado:

-En el ámbito del ferrocarril, se propone la adopción de medidas competitivas dentro del mercado interno a través de licitaciones y la separación de la gestión de la infraestructura y la prestación de los servicios³¹⁹, reforzando a su vez la labor de la Agencia Ferroviaria Europea.

Además, en el transporte ferroviario se pretende crear el Espacio Ferroviario Europeo Único, que es el que más dificultades de acceso presenta en el régimen del mercado interior, existiendo “*obstáculos técnicos, jurídicos y administrativos*”³²⁰, tal y como recoge este Libro Blanco de 2011 y como se reflejará en el siguiente capítulo en el marco de la prestación del servicio público obligatorio.

En este sentido, diez años después, coincidiendo con el Año Europeo del Ferrocarril en 2021 se promueve el fomento de las conexiones transeuropeas en el marco ferroviario, aplicando el Cuarto Paquete Ferroviario y liberalizando el sector abriendo este a la competencia y progresando en la construcción del RTE-T con líneas de alta velocidad con mejores conexiones. A lo anterior debe unirse la mejora del Espacio Ferroviario Europeo Único y la proposición de la Comisión de establecer medidas reglamentarias que promuevan los billetes innovadores y flexibles multimodales cumpliendo el requisito de movilidad sostenible de “puerta a puerta”.

³¹⁹ Respecto al sector del transporte ferroviario, la creación un EUET pasa necesariamente por la creación de un Espacio Único Ferroviario Europeo. Para una mayor profundización sobre esta temática se recomienda la lectura de ALTZELAI ULIONDO, I. (2017), “Liberalización del sector ferroviario: ¿una política congruente con el derecho comunitario de la competencia?” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año Núm. 21, Núm. 58, pp. 941-975.

³²⁰ *Vid.* Apartado 36 del Libro Blanco de 2011.

Una vez más, estas referencias hacia las debilidades del transporte por ferrocarril chocan con la preferencia del empleo de este medio de transporte frente a los demás visto *supra*, sin perjuicio de que deben realizarse las mejoras y las actuaciones necesarias sobre este para alcanzar el reto de la competitividad y sostenibilidad contemplada en la EETCS, máxime cuando este medio de transporte también formará parte esencial del EUET; ahora bien, partiendo de este hecho, debemos recalcar que actualmente no puede calificarse como el medio de transporte más idóneo para atribuirle casi en exclusiva la prestación del servicio de la movilidad de distancias medias anteriormente analizado.

-En el ámbito del transporte aéreo, se insta a la finalización de la constitución del Cielo Único Europeo³²¹, el cual tiene por objeto, según el Libro Blanco de 2011, aumentar la capacidad, reducir los costes y favorecer la sostenibilidad. Para lograrlo será necesaria la aplicación del SESAR y la constitución de un marco jurídico y financiero que permita la viabilidad del objetivo mencionado fomentando, con ello, las relaciones entre la UE y Eurocontrol³²².

Asimismo, en materia de infraestructuras aeroportuarias se incide en la necesidad de aumentar la capacidad y lograr una actuación eficiente en su gestión, incrementando la calidad de los servicios prestados en estas infraestructuras. En efecto, entre estas iniciativas para el sector de transporte aéreo debe destacarse la necesaria actuación en las infraestructuras atendiendo a las previsiones expuestas *supra* y a las propuestas sobre la RTE-T para constituir un EUET que se analizarán *infra*.

-En el ámbito del transporte marítimo, se insta a la constitución de un “cinturón azul”, en el que prevalezca la libre circulación europea, implantando servicios de vigilancia inteligentes, con una adecuada interoperabilidad de sistemas tecnológicos de la información y la comunicación, así como una adecuada explotación de las vías fluviales, actuaciones que permitirán alcanzar una explotación eficiente. Para ello, es necesario crear un estudio adecuado que favorezca la implantación de estas medidas y que esté dotado de todas las garantías en materia de financiación.

³²¹ Para una mayor profundización sobre la creación e impacto del Cielo Único Europeo se recomienda la lectura de CAÑAS ZARRAOA, N. (2021), “Cronología de una agenda social europea. Declaración conjunta: «hacia una conectividad socialmente responsable»” en *Revista Española de Derecho Aeronáutico y Espacial*, Núm. 1, pp. 187-199, RUÍZ OJEDA, A.L. y BENÍTEZ MÓRCILLO, G. (2010), “Cielo Único Europeo y Cielos Abiertos Transatlánticos. Bases de la nueva regulación para la competencia en el transporte aéreo” en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Derecho de la regulación económica*, Vol. 6, (Transportes), pp. 693-1082 y OSPINA MOSQUERA, N.C. (2006), *La política comunitaria del cielo único europeo. Reflexiones sobre su impacto en el principio de soberanía: repercusiones en la política de liberalización del transporte aéreo: principios y mecanismos de estructuración*, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III, Madrid.

³²² Eurocontrol es una organización civil-militar paneuropea dedicada a apoyar la aviación europea. Para más información se recomienda visitar el siguiente enlace <https://www.eurocontrol.int/about-us> Última visita el 3 de febrero de 2023.

-En el transporte por carretera, la solución a la problemática pasa por mejorar la regulación en materia social y la repercusión por el uso de las infraestructuras, así como la adopción de medidas en materia de seguridad, introduciendo la legislación europea en el derecho interno de cada uno de los Estados miembros.

-Por último, en materia de la constitución de un EUET, se fomenta la incorporación de un transporte de mercancías multimodal, haciendo uso de las nuevas tecnologías que permitan la aplicación real de los conceptos de “ventanilla única” y “ventanilla administrativa única”³²³ mediante el empleo de la “carta de porte electrónica”³²⁴, así como que se establezca una garantía adecuada en materia de responsabilidad que promueva el uso del transporte intermodal de mercancías, el uso del transporte ferroviario y el transporte por vías navegables.

Además, a esta unificación del sistema del transporte europeo se le une la promoción de la liberalización del sector del transporte en los diferentes Estados miembros, con la problemática que esta liberalización conlleva, especialmente, en la debida atención a los servicios públicos en el ámbito del transporte³²⁵ y como se analizará detalladamente en el capítulo siguiente.

Todo ello, además, debe ir acompañado de la correspondiente actualización y adaptación del mercado laboral, junto con la seguridad física inherente a todos los medios de transporte que debe incrementarse mediante la correcta aplicación de las nuevas tecnologías, defendiendo también la necesaria adaptación a la sostenibilidad social.

Una vez fijadas las líneas rectoras para la creación de un EUET, debe aludirse a su vinculación con la competencia dentro del marco de la UE. A tal efecto, debe acudir a la Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2021 vista *supra* y

³²³ De esta manera, se manifiesta la voluntad de establecer una norma que ampare la creación de la “ventanilla única” para el sector del transporte, de forma análoga a la ventanilla única diseñada por el artículo 6 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta Directiva excluye expresamente de su ámbito de aplicación los servicios de transporte ya que, de forma expresa, dispone en su considerando 17 que “[s]in embargo, determinados servicios de interés económico general, como los que pueden existir en el sector del transporte, están excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva”.

³²⁴ Sobre la validez y la seguridad jurídica de la carta de porte de formato electrónico en el transporte por carretera ante el Convenio relativo al contrato de transporte internacional de mercancías por carretera (CMR), relativo a la carta de porte electrónica, hecho en Ginebra el 20 de febrero de 2008, *vid.* IRIARTE ÁNGEL, J.L. *et al.*, (2022), “Contratación y documentación electrónica en el transporte internacional: especial mención a la carta de porte. Un análisis desde el Derecho Internacional Privado” en *Cuadernos Europeos De Deusto*, Núm. 66, pp. 192-193. Disponible en el siguiente enlace <https://doi.org/10.18543/ced.2371>.

³²⁵ FUERTES, M. (2004), “Privatización y liberalización en el sector de los transportes” en *Revista de Derecho de la Unión Europea. Servicios públicos, privatizaciones y liberalizaciones en la Unión Europea*, Núm. 7, pp. 179-180.

relativa a esta política de competencia adaptada a los nuevos retos. En virtud de esta, se parte del mercado único europeo como eje central de la UE. Tomando como referencia esa unidad de mercado sin fronteras interiores, tal y como se desprende de las diferentes resoluciones que componen la EETCS, se mimetiza esta con la voluntad de crear una configuración del sector del transporte “único” para toda Europa que participe de esos requisitos de competitividad y sostenibilidad, de forma unánime y global en la totalidad del territorio de la UE, al igual que sucede con el mercado único europeo.

Esta unidad deseada para el mercado interior europeo y para el transporte europeo viene amparada igualmente y como se ha expuesto anteriormente, por la normativa regulatoria del derecho de la competencia. Tal es así, que en la Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2021 se identifica esta normativa de defensa de la competencia como un instrumento que garantiza el fortalecimiento y la resiliencia del mercado único ante posibles crisis como la producida por la pandemia del Covid19, asegurando que este mercado único sea “abierto y dinámico”³²⁶, para poder adaptarse a las circunstancias sobrevenidas y así reducir las posiciones vulnerables por las que pueda estar afectado.

Debe destacarse también que, para la consecución de todos los objetivos señalados, será necesaria la aplicación de las nuevas tecnologías adoptando una posición innovadora con el correspondiente desarrollo y efectividad en el sector, y la adaptación de las infraestructuras a los requisitos exigidos junto con una tarificación inteligente y la adecuada financiación que materialice la estrategia a seguir.

En este sentido, estas nuevas tecnologías facilitarán la erradicación de la dependencia del petróleo en el transporte mediante el empleo de nuevas fuentes de energía renovable, que lleven el distintivo cero emisiones, tomando como referencia el Plan de Tecnologías Energéticas Estratégicas³²⁷, para favorecer la rápida aplicación de los resultados obtenidos con las garantías adecuadas, enlazado con los nuevos modelos de transporte y la gestión eficiente de la capacidad y el aumento del tráfico.

Para ello, se incluye en la estrategia del Libro Blanco de 2011 la incorporación de sistemas inteligentes de movilidad entre los que destaca el Cielo Único Europeo y el Sistema de Gestión del Tráfico Aéreo (SESAR)³²⁸, el Sistema de Gestión del Tráfico

³²⁶ Vid. Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2021, p.18.

³²⁷ Para más información se recomienda visitar el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/set-plan-for-the-development-of-low-carbon-technologies.html#:~:text=El%20Plan%20EETE%20tiene%20por.com%C3%BA%20sus%20habilidades%20e%20instalaciones>. Última visita el 3 de febrero de 2023.

³²⁸ Más información sobre SESAR disponible en el siguiente enlace <https://www.sesarju.eu/> Última visita el 3 de febrero de 2023.

Ferrovionario Europeo (ERTMS)³²⁹, el Sistema de Gestión Marítima (SafeSeaNet)³³⁰, los Servicios de Información Fluvial (RIS)³³¹, y los Sistemas de Transporte Inteligente (STI)³³². Este requisito de unidad se plasma a la perfección en estas iniciativas relativas a los sistemas inteligentes de movilidad, con voluntad de crear un “Cielo Único Europeo” en el ámbito del sector del transporte aéreo, el “Ferrocarril Único Europeo” y un espacio “Marítimo Único Europeo”, en el transporte terrestre y marítimo respectivamente.

También esta voluntad de unidad se refleja en la RTE-T en el que se prevé la creación de una red transeuropea única que englobe todas las infraestructuras del transporte europeo en régimen de unidad e integridad global. De todo ello, se refleja la voluntad de unión conceptual, regulatoria y de ejecución del contenido de la EETCS, dentro de la misma perspectiva de unidad que se fomenta para el mercado único europeo.

Además, dentro de este marco de innovación, se debe hacer especial énfasis en el establecimiento de los adecuados sistemas de gestión e información para su aplicación al transporte multimodal que, según este Libro Blanco de 2011, incluyen “*sistemas inteligentes de expedición de billetes intermodales*”³³³, para lograr así una mayor planificación y obtención de información con la salvaguarda de los derechos de los usuarios, obteniendo una mayor previsión y, por lo tanto, eficiencia en el desplazamiento.

Una vez identificados los objetivos específicos de este sistema eficiente e integrado, resulta que la creación y la consolidación de un EUET debe calificarse como imprescindible a los efectos de permitir el cumplimiento de dicha pluralidad de objetivos propuestos en este Libro Blanco de 2011, los cuales se reflejan en las actuales y en las futuras medidas de acción emitidas por las instituciones europeas, todas ellas encaminadas a la promoción de la competitividad y la sostenibilidad del sector del transporte europeo.

³²⁹ Más información sobre ERTMS en el siguiente enlace <https://www.mitma.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/transporte/convocatorias-ayudas-transporte-movilidad/m1> Última visita el 18 de enero de 2024.

³³⁰ Más información sobre SafeSeaNet en el siguiente enlace <https://www.emsa.europa.eu/ssn-main.html> Última visita el 18 de enero de 2024.

³³¹ Vid. Directiva 2005/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a los servicios de información fluvial (SIF) armonizados en las vías navegables interiores de la Comunidad.

³³² Vid. Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte.

³³³ Vid. Apartado 48 del Libro Blanco de 2011.

Entre estos objetivos, destacan especialmente por su vinculación con la creación de este EUET, la implementación de la multimodalidad en el transporte, la coordinación para la introducción de las diferentes fuentes de energía renovable cero emisiones, la reconversión de las infraestructuras existentes y la construcción de las necesarias. Todos estos objetivos se encuentran dirigidos directamente hacia el logro de los retos de competitividad y sostenibilidad, recogiendo las ideas expuestas hasta ahora.

4. La reconversión de las infraestructuras del transporte

Estrechamente relacionado con lo expuesto acerca de la materialización de un EUET y la implementación de la multimodalidad en el sector, dentro del listado de iniciativas del Libro Blanco de 2011, se encuentra la necesidad de la instauración de una “*infraestructura moderna y financiación inteligente*”.

Como se ha visto *supra*, las infraestructuras juegan un papel esencial en la consecución de los objetivos propuestos para fomentar la competitividad y la sostenibilidad; por ello, el mencionado Libro Blanco contempla las siguientes actuaciones que deben llevarse a cabo en esta iniciativa, posteriormente recogidas en el RTE-T de 2013. En efecto, la regulación en materia de infraestructuras para la creación de una red transeuropea de transporte requerida tanto por el Libro Blanco de 2001, como por el realizado en 2011, se materializó finalmente en el Reglamento (UE) nº 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión nº 661/2010/UE, también conocido como RTE-T.

No obstante, el dinamismo del contexto en el que debe aplicarse este marco de desarrollo de la red transeuropea de transporte, esencial para conseguir un EUET y el resto de objetivos contenidos en este Libro Blanco de 2011, ha propiciado la propuesta de un nuevo Reglamento (UE) que adapte las previsiones contenidas en el originario RTE-T a las novedades e inquietudes de progreso y desarrollo dentro del sector del transporte, habiéndose realizado dicha propuesta de revisión el 14 de julio de 2021 y alcanzando un acuerdo provisional sobre esta el 18 de diciembre de 2023³³⁴. Las novedades más importantes de este acuerdo provisional se reseñarán en el estudio de esta iniciativa, acotadas al fomento de la multimodalidad en el sector y su posible impacto en el derecho de la competencia.

³³⁴ Información disponible en el siguiente enlace <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes-movilidad-sostenible/paginas/2023/191223-reglamento-red-transeuropea-transporte.aspx> Última visita el 11 de mayo de 2024.

Con este entramado de infraestructuras transeuropeas se pretende crear un transporte europeo que no se limite por las fronteras operacionales de los diferentes Estados miembros, creando así un territorio unificado del transporte dentro de la UE y llevando a la realidad el mencionado EUET que facilite la implantación de un sistema basado en la multimodalidad competitiva, sostenible e inteligente.

Para analizar correctamente la envergadura de estas actuaciones dirigidas al ámbito de las infraestructuras del transporte, debe realizarse un recorrido por la normativa RTE-T y su propuesta de modificación, a los efectos de favorecer la comprensión y el examen de la problemática de este trabajo. Igualmente, de forma preliminar, debe aludirse a la finalidad pretendida por la EETCS a través de esta RTE-T, dirigida principalmente a paliar las deficiencias de capacidad y de gestión de las infraestructuras. Igualmente, mediante estas actuaciones se adaptarán las infraestructuras a los requerimientos de la creación del sistema multimodal del transporte europeo y su obligada reconversión para fomentar la transición y la eficiencia energética, que deberán estar presentes en el modelo de transporte europeo proyectado,

4.1. Las infraestructuras como puente de cohesión social y de crecimiento económico

El primer objetivo de este bloque titulado “*la infraestructura de transporte: cohesión territorial y crecimiento económico*” refleja como las infraestructuras europeas de este sector serán una de las vías para favorecer el progreso en los objetivos de sostenibilidad social y económica.

El fomento de la cohesión social y del crecimiento económico a través de una red de infraestructuras adecuada ha sido una constante recurrente en los diferentes acuerdos y resoluciones internacionales y europeas, encontrando uno de los primeros pronunciamientos acerca de la necesidad de crear infraestructuras ecológicas en el Plan 21 de la CNUMAD de 1992. En este contexto focalizado en las infraestructuras, la apuesta por la multimodalidad desde instituciones de diversa índole competencial también ha quedado reflejada en la multitud de resoluciones internacionales y europeas para el fomento de la competitividad y de la sostenibilidad del transporte, tal y como se ha expuesto *supra*.

Por ello, la vinculación entre la necesaria creación y consolidación entre esta RTE-T y la implantación de un sistema multimodal no es solo una iniciativa de perspectiva europea, sino que tiene una proyección internacional. En este sentido, el Informe de la Segunda Comisión sobre Desarrollo Sostenible de 16 de diciembre de 2015 consolidado en la Resolución de las Naciones Unidas de 22 de diciembre de

2015³³⁵, resultante de la Segunda Conferencia Mundial de Alto Nivel sobre Seguridad Vial celebrada en Brasilia el 18 y 19 de noviembre de 2015, contiene el Proyecto de resolución V “*Hacia una cooperación amplia entre todos los medios de transporte para promover corredores de tránsito multimodal sostenibles*”³³⁶.

En este se incide en la necesidad de crear infraestructuras y fomentar el transporte multimodal siguiendo los mandatos de la Agenda 2030 y de las Conferencias de Naciones Unidas vistas *supra*. En esta coalición infraestructuras-transporte multimodal, destaca la importancia de los corredores internacionales de transporte de personas y de mercancías, debiendo estos corredores ser sostenibles, seguros, eficaces, fiables y asequibles, con todo lo que ello implica para el impacto económico y social a nivel mundial, sobre todo, en las zonas en pleno desarrollo. De esta manera, se consigue desarrollar la conectividad entre zonas urbanas, locales y rurales, circunstancia que permitirá avanzar en el desarrollo y crecimiento económico, fomentando corredores de transporte que conecten diferentes lugares geográficos desde una perspectiva plural y social.

Por ello, queda evidenciado el impacto que el sistema multimodal a través de las adecuadas infraestructuras contribuye al progreso en materia de sostenibilidad medioambiental, económica y social. En este sentido, puede deducirse también que las infraestructuras necesariamente deberán participar de los requisitos de sostenibilidad y competitividad deseados para el propio transporte.

A través de esta medida de reconversión de las infraestructuras como herramienta para alcanzar un transporte competitivo y sostenible implantando, entre otros beneficios, la multimodalidad del sector se está fomentando la consecución de la sostenibilidad desde las tres perspectivas que le son inherentes.

Por un lado, la sostenibilidad medioambiental se desarrolla al introducir la eficiencia de la movilidad mediante la creación de “hubs” de transporte que interrelacionen los alternativos medios de transporte; por otro lado, la sostenibilidad económica se impulsa al favorecer el desarrollo y el crecimiento económico, sin perjuicio de la inversión y la financiación que, a la larga, supondrá un considerable ahorro dados sus positivos efectos en materia de competitividad; y por último, se

³³⁵ Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de diciembre de 2015, disponible en el siguiente enlace <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/450/00/pdf/n1545000.pdf?token=haRUj1fzJWYN4gc6q5&f e=true> Última visita el 29 de abril de 2024.

³³⁶ Proyecto de resolución V “*Hacia una cooperación amplia entre todos los medios de transporte para promover corredores de tránsito multimodal sostenibles*”, en el Informe de la Segunda Comisión sobre Desarrollo Sostenible de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 2015, pp. 25-29, documento disponible en el siguiente enlace <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n15/372/87/pdf/n1537287.pdf?token=vTWvdOKv54VEI0PdtI&f e=true> Última visita el 29 de abril de 2024.

progresa en el ámbito de la sostenibilidad social al facilitar la conectividad entre localidades remotas, rurales o en desarrollo, directamente vinculado con el logro del reto de la cohesión social.

La esencialidad de las infraestructuras en el desarrollo y en el progreso del transporte desde una perspectiva europea y global también se refleja en el Informe del Secretario General relativo a la Asamblea General de 19 de julio de 2018 sobre energía asequible, sostenible, fiable y moderna. Si bien este Informe, como su propio título indica, está dirigido a la problemática energética, también incide de forma transversal dentro del apartado dirigido al comercio y a la necesidad de inversión en infraestructuras destinadas al ámbito del transporte. Con esta remisión que conecta la problemática energética con el ámbito de las infraestructuras del transporte se permite ampliar el rango de acción de las políticas de crecimiento económico incidiendo en ambas cuestiones de forma conjunta, sobre todo, por su impacto en los países en desarrollo, tal y como se recoge en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo.

De lo expuesto, se deduce la importancia de adaptar las infraestructuras del transporte, tanto europeas como internacionales, a los objetivos de competitividad y sostenibilidad señalados. Mediante esta estrategia de redes de infraestructuras no solo se permite progresar en el sector del transporte, sino que también, tendrá un impacto multidisciplinar positivo en la economía a través de la competitividad, en la cohesión social eliminando barreras y acercando personas y sociedades y en el desarrollo y el cumplimiento de los diversos ODS comprometidos.

En efecto, debe recordarse que uno de los ODS de la Agenda 2030 se refiere de forma concreta a las infraestructuras, reflejándose esta necesidad en el *Objetivo 9 “construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación”*. Por ello, estas actuaciones en las infraestructuras del transporte son esenciales para el progreso y el desarrollo del mercado único europeo dentro del marco de la Agenda 2030. Además, en este sentido, la Agenda Addis Abeba que fija la financiación de las actuaciones necesarias para alcanzar estos ODS, destinará a las infraestructuras gran parte del presupuesto previsto para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Desde la perspectiva europea, el propósito de mejorar y adaptar las infraestructuras a un transporte europeo integrado en el mercado único europeo no es un hecho novedoso, y a tal efecto, ya se recogía en el Libro Blanco de 2001. Mediante diversas iniciativas europeas, se ha fortalecido esta postura y se han dictado planes y políticas tendentes a la “europeización” de las infraestructuras del transporte³³⁷,

³³⁷ BOIRA MAIQUES, J.V. y BERZI, M. (2023), “La europeización de las grandes infraestructuras nacionales: hacia una soberanía compartida (2011-2021)” en *Cuadernos de geografía*, Núm. 110, p.244.

especialmente, a través de este RTE-T y su modificación aprobada provisionalmente, por las que se pretende reforzar la cohesión territorial y social de la UE.

Tras lo expuesto, ha quedado reflejado el importante papel que las infraestructuras ostentan en la creación de ese EUET proyectado, no solo desde una perspectiva medioambiental, sino también constituyendo a estas infraestructuras como una herramienta que permita favorecer la cohesión social europea con su evidente impacto en el marco del interés general. Igualmente, desde la perspectiva económica, estas actuaciones deben ser consideradas de una envergadura sin precedentes, tanto por las inversiones que deben acometerse, como por los beneficios que las iniciativas sobre estas van a producir en la mejora de la competitividad en el mercado único europeo, reflejada en la materialización de un entramado de redes de conexión que procedemos a analizar.

4.2. La estructura multimodal de la red transeuropea de transporte con arreglo a la transición y a la eficiencia energética

El RTE-T encuentra su razón de ser en la necesidad de acometer las reformas y la reestructuración de las infraestructuras europeas del transporte para facilitar la viabilidad de la implementación de un transporte europeo multimodal competitivo y sostenible. Especialmente, estas reformas se focalizan, por un lado, en solucionar las graves deficiencias apreciadas en cuestiones como la capacidad o la gestión de estas y, por otro lado, en la necesaria reconversión de estas infraestructuras hacia la sostenibilidad y la competitividad para la implantación de un sistema de transporte multimodal que participe de los requisitos de sostenibilidad, eficiencia y competitividad.

Las causas de la problemática existente en los sistemas de transporte desde una perspectiva europea se deben, principalmente, al aumento del tráfico y a la globalización, la cual se ha incrementado exponencialmente en los últimos años, sin que las inversiones y la modernización de los medios de transporte y de las infraestructuras hayan podido seguir el ritmo de reconversión de la movilidad a nivel europeo.

Ante este panorama de desequilibrio real, se han producido topes de capacidad para esos movimientos, haciendo que los mismos devengan ineficientes y limiten las posibilidades y las oportunidades que puede explotar la UE, especialmente desde una perspectiva económica; mientras que otras infraestructuras objeto de inversiones y de proyectos complejos se encuentran infrautilizadas dando lugar a un efecto manifiesto de incompetencia y de insostenibilidad.

Por ello, a través de este RTE-T se considera imprescindible perfeccionar la capacidad de la red de movilidad y el uso de esta, siendo las herramientas principales para conseguirlo el mantenimiento, la modernización y la creación de las infraestructuras que cumplan las políticas que, en materia de transporte, se dicten encaminadas hacia la competitividad y la sostenibilidad y, especialmente, hacia la multimodalidad.

En este conciso análisis de los objetivos generales que se pretenden conseguir a través este RTE-T que, precisamente, encajan con los marcados por el Libro Blanco de 2011, debe partirse de la necesaria inversión de esfuerzos en materia de cohesión social, económica y territorial. Asimismo, también se deben destacar los objetivos específicos que se persiguen a través de este RTE-T que marcarán el camino a seguir por las políticas europeas en materia de transporte, como son la movilidad segura, sostenible, accesible, conectada, eficiente y eficaz. Estos objetivos son mantenidos por el acuerdo provisional de modificación del RTE-T, hecho que consolida las actuaciones realizadas y las proyectadas sobre estas infraestructuras.

Este compendio de retos específicos requiere de una inversión no solo económica, sino también de medios y voluntades. No será, ni está siendo, un camino ni fácil ni lineal. Las diferentes vicisitudes económicas, sociales y medioambientales fijan las reglas básicas del juego del transporte del futuro; no obstante, el establecimiento de un marco general de acciones en relación con la RTE-T ayudará a que se lleven a cabo las diferentes actuaciones obligatorias y necesarias para conseguir las metas propuestas.

De forma concreta, la configuración de la RTE-T se basa originariamente en la creación de dos tipos de redes: la Red Básica y la Red Global. Tal y como se ha reseñado, recientemente se ha aprobado el 18 de diciembre de 2023 de forma provisional la propuesta de 14 de julio de 2021 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las Directrices de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 2021/1153 y Reglamento (UE) nº 913/2010 y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1315/2013. En virtud de esta reforma normativa se introduce la Red Básica Extendida como una nueva actuación intermedia entre la Red Básica y la Red Global inicialmente pretendidas.

Para ello, será necesario que cada una de estas redes esté dotada de las infraestructuras adecuadas, bien de nueva creación o bien readaptando y modernizando las ya existentes, dando a estas una nueva vida y aplicando los actuales conceptos de aprovechamiento de los recursos y economía circular dentro de la sostenibilidad económica, en el marco de la Decisión (UE) 2022/591 vista *supra* sobre el Programa de Acción en materia de Medio Ambiente de la UE.

Igualmente, y en los mismos términos de sostenibilidad y eficiencia, se reconoce la dificultad de implementar estas nuevas medidas y su aplicación práctica, proponiendo en esta reforma aprobada provisionalmente la interconexión entre los diferentes proyectos pertenecientes a diferentes ámbitos, poniendo de ejemplo el ámbito turístico, y readaptando esos propósitos, inversiones y actuaciones a un fin común.

Por un lado, mediante la Red Global propuesta, se pretende conseguir la finalidad última de la interconexión en el transporte, configurando este como el medio de conectividad de todas las regiones europeas con independencia de su distancia, emplazamiento y características propias. Para crear esta Red Global, es necesario que previamente se cree la Red Básica que construya la estructura elemental de la Red Global. Por ello, a través de esta Red Básica se podrá hacer efectivo el reto de la multimodalidad, culminado con la materialización de la citada Red Global. Tomando como referencia la envergadura de las actuaciones que deben llevarse a cabo para dar consecución a estas dos redes, se fija como meta temporal el año 2030 para terminar la Red Básica, mientras que para la Red Global se fija el límite de su finalización en el año 2050.

El acuerdo provisional por el que se pretende modificar el Reglamento (UE) 1315/2013 crea la figura de la Red Básica Extendida en la que se recogen las actuaciones prioritarias de la Red Global para ser añadidas a la Red Básica, como una suerte de nexo entre la Red Básica y la Red Global. Esta Red Básica Extendida debe estar finalizada para el año 2040, fecha que, al igual que su contenido, se sitúa en una posición intermedia entre los plazos de finalización señalados para la Red Básica y la Red Global.

Uno de los objetivos primordiales en esta proyección normativa para conseguir este modelo de transporte es la implantación de la multimodalidad, permitiendo así esa aplicación universal de las medidas de sostenibilidad, eficiencia, cohesión y eficacia del transporte, sin olvidar las infraestructuras que le son inherentes. Y es que, mediante estas Redes Básica y Global y, ahora Red Básica Extendida, se pretenden crear nodos de movilidad y transporte que gocen de los requisitos buscados de sostenibilidad, digitalización e inteligencia y seguridad, como actuación imprescindible para la creación de un transporte europeo multimodal.

Con la finalidad de conseguir este objetivo de multimodalidad se fomenta la elaboración de la Red Básica dentro del RTE-T, siendo uno de sus objetivos favorecer la cohesión social oriental y occidental europea, así como con los países vecinos, ya que estas actuaciones serán las que estén dotadas de “valor añadido europeo”, el cual se concretará *infra*. De forma preliminar, debe apuntarse que esta calificación de una iniciativa o proyecto con “valor añadido europeo” permitirá que puedan ser objeto de financiación europea siendo, por lo tanto, esta catalogación esencial, dado que las

inversiones que deben acometerse son cuantiosas y, a su vez, imprescindibles para la inversión tecnológica que permita lograr la eficiencia y la eficacia en el transporte multimodal perseguido en el Libro Blanco de 2011.

Estas medidas inciden necesariamente en el objetivo expuesto en el Libro Blanco de 2011 para reducir en el año 2050 las emisiones de GEI en un 60% en relación con las producidas en el año 1990³³⁸. En efecto, las actuaciones planteadas por el RTE-T se dirigen también a las finalidades propias de la perspectiva de sostenibilidad medioambiental; de hecho, en este RTE-T se realiza una definición de “combustibles alternativos limpios” con la consiguiente enumeración de estos que, sin duda, incidirá en la estrategia planteada para crear una red de transporte sostenible. No obstante, esta enumeración recogida en el RTE-T debe ser sustituida por la definición y la enumeración más actualizada recogida en el artículo 2, apartado 4 del Reglamento (UE) n° 2023/1804 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE (en adelante Reglamento (UE) n° 2023/1804). Este novedoso Reglamento (UE) define los “combustibles alternativos limpios” como:

“Los combustibles o fuentes de energía que sustituyen, al menos en parte, a las fuentes de combustibles fósiles en la energía utilizada en el transporte y que pueden contribuir a la descarbonización de este y a mejorar el comportamiento medioambiental del sector del transporte, incluidos:

a) «combustibles alternativos para vehículos, trenes, buques o aeronaves de emisión cero»: — electricidad, — hidrógeno, — amoníaco;

b) «combustibles renovables»: — combustibles de biomasa, incluido el biogás, y biocarburos, tal como se definen en el artículo 2, puntos 27, 28 y 33, respectivamente, de la Directiva (UE) 2018/2001, — combustibles sintéticos y parafínicos, incluido el amoníaco, producidos a partir de energía renovable;

c) «combustibles alternativos no renovables y combustibles fósiles transitorios»: — el gas natural, en forma gaseosa [gas natural comprimido (GNC)] y en forma licuada [gas natural licuado (GNL)], — el gas licuado de petróleo (GLP), — los combustibles sintéticos y parafínicos producidos a partir de energía no renovable;”.

El considerando 1 de este Reglamento (UE) n° 2023/1804 parte de la existencia de un desarrollo desigual en las infraestructuras de recarga y repostaje en toda la UE y

³³⁸ Tal y como se ha analizado en el apartado relativo a la sostenibilidad, ambas limitaciones temporales coinciden con el logro de los ODS fijados en la Agenda 2030 y con el reto de la neutralidad climática europea para el año 2050 fijado en el Pacto Verde. Esta concordancia de fechas permite garantizar una actuación coordinada dirigida a lograr los objetivos diseñados en materia de transporte y de sostenibilidad en su triple vertiente medio ambiental, económica y social.

la carencia de interoperabilidad y facilidad de uso, así como también refleja la ausencia de una metodología común clara en este sentido.

La obligatoriedad de alcanzar unos porcentajes mínimos en el empleo de combustibles limpios, renovables y cero emisiones requiere necesariamente que las infraestructuras del transporte europeo diseñadas permitan el suministro y la disponibilidad de estas fuentes energéticas, por ello, mediante este Reglamento (UE) n° 2023/1804 se fijan los pasos y los requerimientos mínimos a cumplir, configurados como obligaciones nacionales de cada Estado miembro, para que la exigencia del empleo de un porcentaje de las nuevas fuentes energéticas en el sector del transporte pueda llevarse a cabo, disponiendo de los puntos de repostaje pertinentes garantizando su suministro en toda la red del RTE-T³³⁹.

De lo expuesto resulta, que estas infraestructuras de repostaje y recarga contemplan todos y cada uno de los medios de transporte que prestan servicios de movilidad dentro de la UE, reflejando así la necesidad de que todas las formas de movilidad, con independencia del medio de transporte empleado, deben gozar de la igualdad legal y material en el acceso a combustibles alternativos limpios. En consecuencia, esta normativa refuerza la universalidad de la sostenibilidad en todos los modos de transporte, de ahí, que la propuesta de la restricción en el servicio de movilidad de las distancias medias al empleo en exclusiva del ferrocarril de alta velocidad no puede prosperar, especialmente, cuando esta encuentra su causa de justificación principal en las emisiones de GEI, las cuales tienen su origen,

³³⁹ En virtud del artículo 3, apartado 4 de este Reglamento (UE) 2023/1804 se obliga a que:

“a) a lo largo de la red básica de carreteras de la RTE-T se implanten en cada sentido de circulación, con una distancia máxima de 60 km entre sí, grupos de recarga de acceso público destinados a vehículos eléctricos ligeros que cumplan los requisitos siguientes:

i) a más tardar el 31 de diciembre de 2025, cada grupo de recarga ofrezca una potencia disponible de al menos 400 kW e incluir al menos un punto de recarga con una potencia disponible individual de al menos 150 kW;

ii) a más tardar el 31 de diciembre de 2027, cada grupo de recarga ofrezca una potencia disponible de al menos 600 kW e incluir al menos dos puntos de recarga con una potencia disponible individual de al menos 150 kW;

b) a lo largo de la red global de carreteras de la RTE-T se implanten en cada sentido de circulación, con una distancia máxima de 60 km entre sí, grupos de recarga de acceso público destinados a vehículos eléctricos ligeros que cumplan los requisitos siguientes:

i) a más tardar el 31 de diciembre de 2027, a lo largo de al menos el 50 % de la longitud de la red global de carreteras de la RTE-T, cada grupo de recarga ofrezca una potencia disponible de al menos 300 kW e incluya al menos un punto de recarga con una potencia disponible individual de al menos 150 kW;

ii) a más tardar el 31 de diciembre de 2030, cada grupo de recarga ofrezca una potencia disponible de al menos 300 kW e incluir al menos un punto de recarga con una potencia disponible individual de al menos 150 kW;

iii) a más tardar el 31 de diciembre de 2035, cada grupo de recarga ofrezca una potencia disponible de al menos 600 kW e incluir al menos dos puntos de recarga con una potencia disponible individual de al menos 150 kW”.

precisamente, en el empleo de combustibles fósiles por la falta de una alternativa actual que permita emplear un 100% de combustibles alternativos limpios en estos otros modos de transporte.

De ello resulta, que las Directivas RED I, RED II y RED III, el Plan REPowerEU y la Directiva (UE) 2023/1791 apuntadas *supra* y relativas a la mejora de la transición y la eficiencia energética, que fijan de forma progresiva y dinámica los porcentajes de energía renovable que deben emplearse en la UE y, especialmente, en el sector del transporte, se ven respaldadas por la normativa que obliga a los Estados miembros a favorecer la accesibilidad de las infraestructuras de recarga y repostaje para el empleo de estos nuevos combustibles alternativos limpios. Sin esta coherencia normativa europea y nacional, la cual venimos recalcando desde el inicio de este trabajo, no podrían materializarse de forma efectiva los porcentajes exigidos en la implantación de estas nuevas fuentes energéticas en el sector del transporte.

Con esta visión de las propuestas acerca de la mejora y reconversión de las infraestructuras del transporte europeo queda constatada la esencialidad de acometer actuaciones en dichas infraestructuras desde la perspectiva energética con su evidente incidencia en la sostenibilidad medioambiental europea.

Tras lo expuesto, resulta de este RTE-T del año 2013 la preocupación del fomento de las energías renovables y cero emisiones en igualdad de importancia que la problemática del abastecimiento de combustible, señalando que se debe *“contribuir al objetivo de aumentar la seguridad de abastecimiento de combustible de la Unión”*.

En este sentido, y aunque del tenor literal no se concreta exclusivamente su referencia a los combustibles fósiles, se continúa en el año 2013 planteando la misma cuestión que la recogida en el Informe Brundtland acerca de la problemática del suministro energético. En el contexto temporal en el que se redacta el Informe Brundtland, el cual data de 1987, todavía podría entenderse esa necesidad de asegurar el suministro y el abastecimiento energético basado, esencialmente, en combustibles fósiles dadas las escasas alternativas de fuentes de energías que se tenían en ese momento; pero, ciertamente, en el año 2013, momento de redacción del RTE-T, no puede comprenderse que todavía se plantee esa necesidad de abastecimiento de combustible, cuando lo que se pretende es, precisamente, crear un transporte europeo sostenible, sustentable y competitivo, siendo uno de los requisitos la transición hacia nuevas fuentes de energía no fósil y cero contaminante.

En esta línea, podemos distinguir dos cuestiones, la primera, relativa a la problemática de suministro energético de la UE basado en la excesiva dependencia energética de los suministros a través de exportaciones de terceros países y la falta de adopción, entonces, de una política energética unitaria de la UE para solucionar esta

cuestión y, en segundo lugar, la alusión al suministro de “combustibles” siendo esta expresión genérica y sin concretar que este suministro fuese de “combustibles alternativos limpios”, especialmente, cuando en el propio RTE-T se definían y se realizaban apreciaciones acerca de la necesidad de su implantación en el sector del transporte y su incidencia en las infraestructuras del mismo. Precisamente, a renglón seguido de reflejar esa problemática de suministro energético de “combustibles”, se menciona la necesidad de aumentar los combustibles alternativos limpios que, según este Reglamento europeo, no podrán exigirse en las estaciones de repostaje de forma automática y que esa disponibilidad dependerá de la demanda que se tenga respecto de esos combustibles alternativos limpios.

Como hemos expuesto, esta idea ha cambiado por completo mediante el Reglamento (UE) n° 2023/1804 exigiendo a los Estados miembros un número mínimo de infraestructuras de repostaje y recarga para todos los modos de transporte a lo largo de la totalidad de la RTE-T. En igual sentido se pronuncia el acuerdo provisional para modificar este RTE-T, posicionando de forma preferente la descarbonización de la UE a través del transporte, y dentro de su ámbito de aplicación, mediante el fomento de las energías renovables y su accesibilidad con la ayuda de las adecuadas infraestructuras. Este acuerdo provisional de Reglamento se basa desde un primer momento en el Pacto Verde estudiado *supra*, de ahí, que entre sus primordiales objetivos sean precisamente esa sostenibilidad medioambiental a través de la reconversión del sector del transporte y sus infraestructuras.

En conclusión de estas dos ideas, la dependencia energética de la UE ha supuesto una merma en el progreso y el desarrollo del sector en su reconversión hacia la sostenibilidad. No ha sido hasta la elaboración y aprobación en el año 2022 del Plan REPowerEU apuntado *supra*, cuando se ha iniciado realmente la estrategia para una UE que pueda autoabastecerse y fortalecerse desde la perspectiva energética y, por ello, medioambiental, apostando por energías cero emisiones y no contaminantes.

Igualmente, este Plan favorece también la pretendida sostenibilidad económica y social, reduciendo su dependencia estratégica y política en una cuestión tan esencial como la energética respecto de terceros Estados. Tras la creación de esta estrategia de independencia energética, se favorece aún más el empleo de energías renovables cero emisiones que permita alcanzar el reto de la neutralidad climática de la UE para el año 2050, siendo la descarbonización del transporte y sus infraestructuras un elemento clave para conseguirlo.

Asimismo, dentro del marco del Reglamento RTE-T, se contempla una aplicación universal de los retos y los objetivos en las infraestructuras a todos los medios de transporte. Esta perspectiva es esencial para el análisis de los objetivos de este trabajo a los efectos de comprobar si las propuestas y la normativa para establecer

un transporte europeo competitivo y sostenible cumplen con los requerimientos de la normativa aplicable, especialmente, los propios del derecho de la competencia.

Esta apreciación de la adaptación de las infraestructuras de transporte europeo a la universalidad de todos los modos de transporte sí debe ser avalada atendiendo a los principios detallados sobre el derecho de la competencia, permitiendo que todos los operadores del sector del transporte, con independencia del medio de transporte utilizado, se beneficien y participen de esta iniciativa dirigida al progreso y al fomento de la totalidad del sector. Por ello, mediante esta proposición podemos afirmar que pretende diseñarse una red de transporte europea de todos y para todos.

Llama la atención el enfoque positivo que a través de este RTE-T se quiere dar a los retos marcados, configurando estos dentro del marco de un “valor añadido europeo”, identificando estas iniciativas con aportaciones de valor a la economía, la industria, el comercio y la sociedad europea.

Mediante esta normativa analizada, ha quedado patente la importancia que el sector del transporte europeo y sus infraestructuras ostentan en la consecución de los retos de sostenibilidad propuestos. En este sentido, las actuaciones del nuevo sistema de transporte europeo competitivo y sostenible pasan necesariamente por adaptar las infraestructuras a las necesidades europeas y las propias de los retos marcados destacando, especialmente, la implantación de la multimodalidad en el transporte europeo deseado siguiendo los criterios de transición y eficiencia energética. Para ello, la propuesta de creación, con arreglo a los plazos marcados, de las diferentes redes transeuropeas para todos los medios de transporte, dotadas de los puntos de recarga y repostaje de los combustibles alternativos sostenibles debe calificarse como imprescindible para alcanzar el reto final de un transporte europeo competitivo y sostenible.

4.3. La financiación, la tarificación y la fiscalidad de las actuaciones en las infraestructuras de transporte

El segundo de los objetivos de este bloque de actuaciones en las infraestructuras del transporte es la creación de “*un marco de financiación coherente*”. Como se ha reiterado hasta ahora, la financiación es una de las premisas imprescindibles para poder construir la estrategia en materia de transporte europeo, incluyendo sus infraestructuras, por lo que, la elaboración de un adecuado marco de financiación deviene obligatoria.

Inicialmente, dado el calado y la envergadura de la EETCS, según el Libro Blanco de 2011, se cuantificaba un coste de 1,5 billones de euros en la franja temporal

2010-2030, de los que 550.000 millones de euros hasta el año 2020 se destinarían a la realización de la RTE-T³⁴⁰.

La financiación actualizada se recoge en el Reglamento (UE) n° 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se establece el Mecanismo “Conectar Europa” y se derogan los Reglamentos (UE) n° 1316/2013 y (UE) n° 283/2014 (en adelante Reglamento (UE) n° 2021/1153). Solo a los efectos del análisis abordado en este trabajo, se procederá a concretar las líneas de financiación previstas en este Reglamento (UE) directamente relacionadas con el transporte y con la EETCS.

En el citado Reglamento (UE) n° 2021/1153, directamente dirigido a la financiación de las infraestructuras del transporte dentro del Mecanismo Conectar Europa, se recoge en su artículo 4 la apuesta por la financiación de las acciones dirigidas a lograr los objetivos climáticos, estableciendo un porcentaje del 60% de su presupuesto en este sentido.

El Reglamento (UE) n° 2021/1153, debe contextualizarse dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, al cual nos hemos referido con anterioridad al examinar el Reglamento (UE) n° 2021/690 relativo, recordemos, al fomento del progreso y desarrollo del mercado único europeo basado en la mejora de la competitividad y la sostenibilidad. En efecto, este Reglamento (UE) n° 2021/1153 tiene el mismo plazo fijado de producción de efectos que el Reglamento (UE) n° 2021/690, es decir, del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2027, resultando de este hecho la íntima conexión que el progreso del mercado único europeo tiene con el sector del transporte, incluyendo sus infraestructuras.

Tal es así, que las acciones subvencionables por este Reglamento (UE) n° 2021/1153 pueden encuadrarse dentro de las señaladas en el artículo 8 del Reglamento (UE) n° 2021/690 mencionadas *supra*, así como su conformidad con el porcentaje fijado en el considerando 62 de este último Reglamento (UE), el cual dispone la pretensión de que al menos los gastos de los presupuestos de la UE destinados a los objetivos climáticos alcancen al menos el 30%.

Asimismo, el artículo 8.1.a del Reglamento (UE) n° 2021/523, mencionado anteriormente en materia de financiación, también contempla la necesidad de acometer reformas en las infraestructuras de transporte, especialmente, para la implantación de la multimodalidad y el fomento de la sostenibilidad, señalando este Reglamento (UE) n° 2021/523 el mismo porcentaje de destinar al menos el 30% de estos Fondos InvestEU a las acciones climáticas.

³⁴⁰ Vid. datos obtenidos del apartado 55 del Libro Blanco de 2011.

Deben traerse a colación las palabras del Presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, en su reunión de 23 de marzo de 2023 apuntada anteriormente ya que, además de la elaboración de una normativa inteligente, también considera necesario “desbloquear la inversión”, dado que es imprescindible invertir en tecnología, innovación y competitividad³⁴¹. Este objetivo, además de encontrarse íntimamente relacionado con el Reglamento (UE) n° 2021/690 relativo al mercado único europeo, también encaja con los objetivos de la Agenda estratégica 2019-2024 de la UE, en la que se recogen retos tecnológicos, de seguridad y de sostenibilidad, fomentando el desarrollo económico en una Europa climáticamente neutra, verde, justa y social.

Igualmente, resulta esencial analizar la inversión en materia de infraestructuras del transporte dentro del marco del fomento de la competitividad en el mercado único europeo, a tal efecto, procede recordar la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 relativa al impulso de la competencia más allá de 2030 para el mercado único europeo. En esta, se resalta la necesidad de la inversión en las infraestructuras del transporte desde los fondos públicos, afirmando no solo la necesidad de mantener estos, sino de aumentar su cuantía para proporcionar unas “*infraestructuras descarbonizadas a gran escala*”.

Por ello, la financiación requerida para la adaptación de estas infraestructuras no debe imbricarse de forma aislada y exclusiva en el progreso del sector del transporte *per se*, sino que también forma parte de la estrategia conjunta de futuro de la UE dentro de su Agenda Estratégica 2019-2024, así como del Programa establecido para el mercado único europeo 2021-2027.

En consecuencia y dada su esencialidad, se atribuyen al Mecanismo Conectar Europa 33.710.000 millones de euros a precios corrientes, de los que 25.807.000 millones de euros se destinarán al sector del transporte y, de estos, 1.691.000 millones de euros se destinarán a las infraestructuras del transporte. Esta última partida constituye una novedad introducida precisamente por este Reglamento (UE) n° 2021/1153 y dirigida a conseguir el objetivo concretado en su artículo 3.2.a.ii consistente en “*adaptar parte de la RTE-T para un doble uso de las infraestructuras de transporte con vistas a mejorar la movilidad tanto civil como militar*”, así como a “*acciones relativas a una movilidad inteligente, interoperable, sostenible, multimodal, integradora, accesible y segura desde los puntos de vista operacional y físico*” y a la implantación del mencionado doble uso civil-militar de las infraestructuras.

Mediante este presupuesto, se financiarán las acciones comprendidas en el artículo 9 dirigidas a conseguir unas “*unas redes eficientes, interconectadas,*

³⁴¹ Informe disponible en el siguiente enlace <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/03/29/report-by-president-charles-michel-to-the-european-parliament-plenary-session/>
Última visita el 23 de agosto de 2023.

interoperables y multimodales para el desarrollo de infraestructuras ferroviarias, de carretera y de vías navegables interiores y marítimas”.

Este marco de financiación fija como prioridad la creación de la mencionada Red Básica regulada en el RTE-T de 2013, atendiendo a los plazos fijados para su consecución en el año 2030, disponiendo que los ingresos derivados de esta Red Básica, así como los Fondos de Cohesión y Estructurales e ingresos derivados del transporte, serán las fuentes de financiación para acometer la creación y la reconversión de las infraestructuras del transporte que deban continuar a esta Red Básica, en culminación de las redes transeuropeas proyectadas.

A mayor abundamiento, la prioridad establecida para esta Red Básica también permite establecer corredores multimodales de mercancías fomentando la creación de una red de transporte sostenible, eficiente, innovadora y multimodal, siendo para ello necesario que los proyectos destinados a hacerlo realidad tengan un fundamento sólido de “valor añadido europeo” o de “servicios prestados”, o impliquen una fuente de ingresos suficiente, realizando una adecuada valoración de estos con anterioridad a su concesión.

En efecto, la financiación y la disponibilidad de recursos económicos implican la obligación de realizar la oportuna valoración de los proyectos que se presenten para acometer las actuaciones previstas de reconversión del sector del transporte a través de sus infraestructuras. Es por ello necesario, que en el procedimiento de selección de los proyectos para materializar las redes transeuropeas del transporte se verifique que estos cumplan con los requisitos de “valor añadido europeo” y, posteriormente, con el “análisis de rentabilidad socioeconómica”.

En este sentido, la financiación de los proyectos presentados para que puedan encuadrarse dentro del marco del RTE-T y del Reglamento (UE) nº 2021/1153, deben ser catalogados como “proyectos de interés común”. La definición otorgada por el acuerdo provisional de modificación del RTE-T simplemente los contempla como aquellos que se realizan al amparo de ese Reglamento (UE), y en el considerando 8 de este acuerdo provisional de reforma del RTE-T los define desde la perspectiva de su contenido disponiendo que *“deben contribuir al desarrollo de la red transeuropea de transporte mediante la creación de nuevas infraestructuras de transporte, el mantenimiento y la mejora de las infraestructuras existentes y medidas que promuevan su resiliencia y un uso eficiente de los recursos”*; además de estos parámetros, debemos concretar que serán beneficiarios de la pertinente financiación aquellos proyectos de interés común que tengan un “valor añadido europeo” y superen la valoración de ser económicamente viables³⁴², como se ha mencionado.

³⁴² Vid. Considerando 8 del acuerdo provisional de la propuesta de Reglamento para modificar el RTE-T.

En consecuencia, solo los proyectos que puedan enmarcarse en esta calificación de “interés común europeo” junto con el cumplimiento de los requisitos reseñados serán los que puedan quedar englobados dentro del marco de actuación y financiación del RTE-T. Esta selección de proyectos presentados debe también participar de los mismos objetivos deseados para el transporte, es decir, ser eficiente, competitiva y sostenible.

De lo expuesto, procede hacer una breve concreción sobre qué se entiende por ese mencionado “valor añadido europeo”, ya que constituirá un elemento decisivo a la hora de resolver si una actuación determinada en el ámbito de la red transeuropea de transporte será financiada y, por lo tanto, se llevará a cabo o no. Además, este parámetro se tiene en cuenta no solo en este marco de actuación sobre las infraestructuras, sino también en la consecución de los retos establecidos por el Pacto Verde o por el Reglamento (UE) nº 2021/690 para el fomento de la competitividad y progreso del mercado único europeo en su totalidad, ya que solo aquellos proyectos que participen de ese valor añadido europeo y del interés común europeo serán seleccionados para su realización.

Se entiende por “valor añadido europeo”, en los términos del propio RTE-T de 2013, en su artículo 3.d como:

“El valor de un proyecto que, además de su valor potencial para el Estado miembro respectivo por sí solo, da lugar a una mejora significativa de las conexiones de transporte o de los flujos de transporte entre los Estados miembros que pueda demostrarse mediante referencia a mejoras de la eficiencia, la sostenibilidad, la competitividad o la cohesión y se atiene a los objetivos establecidos en el artículo 4 (...);”.

Por lo tanto, esa conjugación del impacto interno o nacional y externo o de la UE es la que decidirá si el proyecto será financiado por esta última. Asimismo, también deben concurrir los requisitos de eficiencia, sostenibilidad, competitividad o cohesión para calificar como admisible financieramente un proyecto de impacto europeo en el transporte, requisitos que, precisamente, coinciden con los exigidos para los objetivos establecidos en el artículo 4 del RTE-T, precepto al que remite el concepto de “valor añadido europeo”.

En este sentido, debe destacarse el vínculo o conexión que vuelve a manifestarse entre los requisitos de competitividad y de sostenibilidad que se estudian en este trabajo enmarcados dentro del mercado único europeo, así como la imprescindible cohesión y equilibrio que debe existir entre las políticas, las acciones y la normativa que se dicte a nivel nacional y europeo para alcanzar un transporte europeo próspero y de liderazgo.

Especialmente, dentro de este parámetro de “valor añadido europeo” se califican por el RTE-T como proyectos que efectivamente tienen este “valor” los que se centran

en tramos transfronterizos, enlaces y nodos de conexión multimodal, así como los conocidos como “cuellos de botella”. En el mismo sentido se manifiesta la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 para fomentar la competitividad más allá de 2030, destacando la esencialidad de llevar a cabo actuaciones sobre estos tramos transfronterizos, los cuellos de botella y las actuaciones plurinacionales³⁴³.

Tanto los conceptos de tramos transfronterizos, como de transporte multimodal, nodo urbano o cuello de botella vienen perfectamente definidos en el propio RTE-T y, ciertamente, facilita la comprensión y la claridad del propósito y de los objetivos esenciales para desarrollar la ejecución prevista en el propio RTE-T³⁴⁴. Mediante esta concreción conceptual normativa se cumple la máxima deseada de normativa inteligente mencionada *supra*, la cual permite a las instituciones y a los operadores conocer, valorar y decidir acerca de si un proyecto cumple o no con estos requisitos para su selección y adoptar, en consecuencia, las decisiones apropiadas.

Además, en este duelo de financiación deberán batirse numerosos proyectos nacionales, ya que la encomienda de la mejora, la rehabilitación y la creación de nuevas infraestructuras le compete a los Estados miembros, regiones y circunscripciones locales, atendiendo a las competencias atribuidas y estudiadas *supra* como, por ejemplo, lo expuesto acerca del encargo a los Estados miembros de la creación de las infraestructuras necesarias para las recargas y repostajes de nuevos combustibles alternativos limpios o a las entidades locales la elaboración de Planes de Movilidad Urbana Sostenible y las ZBE.

Recordemos que la competencia acerca de las redes transeuropeas se adjudica en régimen de compartida a las instituciones europeas y a los Estados miembros, conforme al artículo 4.2 del TFUE dentro del marco de ejercicio fijado en el artículo 2 del TFUE analizado *supra*, con la primacía que en este sentido tendrán las instituciones europeas

³⁴³ Vid. Apartado 3 “Inversión pública e infraestructuras” de la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023.

³⁴⁴ Según el artículo 3 del acuerdo provisional sobre la propuesta de Reglamento (UE) para derogar el RTE-T, se definen los siguientes conceptos como:

“Tramo transfronterizo”, “*el tramo que garantiza la continuidad de un proyecto de interés común a ambos lados de la frontera, entre los nodos urbanos más cercanos a la frontera de dos Estados miembros o entre un Estado miembro y un país vecino;*”.

“Cuello de botella”, como “*un obstáculo físico, técnico, funcional, operativo o administrativo, barrera que conduce a una interrupción del sistema, incluida una congestión o paralización sistemática,*” y que puede “*afectar la continuidad del tráfico para flujos de larga distancia o transfronterizos;*”.

“Nodo urbano”, como “*una zona urbana en la que se encuentran elementos de la infraestructura de transporte de la red transeuropea de transporte de pasajeros y mercancías, como puertos, incluidas terminales de pasajeros, aeropuertos, estaciones de ferrocarril, terminales de autobuses, plataformas e instalaciones logísticas y mercancías multimodales. las terminales, ubicadas dentro y alrededor del área urbana, están conectadas con otros elementos de esa infraestructura y con la infraestructura para el tráfico regional y local, incluida la relacionada con la infraestructura para modos activos;*”.

en su planificación, desarrollo y ejecución. No obstante, deberán conjugarse las actuaciones desde las diferentes estratificaciones territoriales para dar debido cumplimiento a la RTE-T, dado que el planteamiento de la constitución de esta red de infraestructuras debe abarcar la movilidad de “puerta a puerta”. Por ello, la totalidad de los desplazamientos que se realicen en la UE, con independencia de la distancia recorrida deberá cumplir los requerimientos de competitividad, sostenibilidad e inteligencia recogidos en la EETCS.

En este punto de valoración y selección de proyectos deberá emplearse la balanza de los efectos e intereses en juego. En determinadas ocasiones concurrirán proyectos de exclusiva repercusión nacional o local los cuales, en cierta medida, pueden contribuir de una forma más directa a conseguir la efectiva realización de la Red Básica que otros proyectos que pretendan una repercusión más europeísta³⁴⁵. En estos casos, tal y como señala el RTE-T, pueden categorizarse de forma prioritaria aquellos proyectos transfronterizos, garantizando así su ejecución por la repercusión en la red transeuropea de la UE frente a otros proyectos de repercusión nacional o local, a pesar de que estos últimos pueden conseguir un mayor impacto positivo que los mencionados transfronterizos. Mediante este tipo de directrices y elecciones lo que pretende el RTE-T es garantizar la consecución del fin último de su creación reflejada en la materialización de la Red Global para el año 2050.

Una vez que el proyecto propuesto supere el filtro de ostentar el distintivo del “valor añadido europeo”, no está la batalla ganada, todavía el proyecto en cuestión debe superar la prueba del “análisis de rentabilidad socioeconómica”³⁴⁶, teniendo en cuenta en este examen “*costes y beneficios sociales, económicos, climáticos y medioambientales*”³⁴⁷.

Según el artículo 3.ak del acuerdo provisional de Reglamento (UE) para modificar el RTE-T se define el “*análisis socioeconómico de costes y beneficios*” como “*una evaluación ex ante cuantificada, basada en una metodología reconocida, del valor de un proyecto, teniendo en cuenta todos los factores sociales, económicos, sanitarios, climáticos y medioambientales pertinentes, beneficios y costos. El análisis de los costes y beneficios medioambientales y relacionados con el clima se basará en la evaluación de impacto ambiental realizada de conformidad con la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo*”.

³⁴⁵ Pueden mencionarse, a modo de ejemplo, las actuaciones sobre nodos urbanos de impacto local.

³⁴⁶ Definida en el artículo 3.d del RTE-T de 2013 como “*evaluación previa cuantificada, sobre la base de una metodología reconocida, del valor de un proyecto, teniendo en cuenta todos los beneficios y costes sociales, económicos, relacionados con el clima y medioambientales correspondientes. El análisis de costes y beneficios relacionados con el clima y medioambientales se basará en la evaluación de impacto ambiental realizada conforme a la Directiva 2011/92/UE*”.

³⁴⁷ Vid. Considerando 22 del RTE-T.

En conclusión, los costes que conlleva la implantación real de la RTE-T siempre actúan como llave maestra que abre y cierra todas puertas de acceso a su efectiva realización. Son innumerables las ocasiones en las que proyectos innovadores y que verdaderamente generan un impacto positivo en la sociedad se han quedado guardados en un cajón de intenciones sin poder llevarlos a la práctica por su elevado coste de financiación, o incluso proyectos de gran impacto que se dejan de lado porque su ejecución implica un periodo de tiempo tan elevado que pierde el fundamento originario que lo motiva.

Por ello, en este reto de la RTE-T la planificación en la concesión de la adecuada financiación será imprescindible para poder obtener un resultado de éxito, por lo que esta concesión debe ir acompañada de la correcta valoración y selección previa de los proyectos presentados dirigida en última instancia a conseguir los objetivos propuestos.

Se propone además simplificar los procedimientos para la concesión de los proyectos necesarios, en los que se fijen los plazos de ejecución, la vía de comunicación correcta y la planificación adecuada atendiendo a la problemática medioambiental. Como elemento innovador se propone que, en la fase de valoración anterior de los proyectos presentados, se realice un estudio de viabilidad por una asociación público-privada, con antelación a la petición de subvención por la UE.

En este sentido, procede hacer alusión a la Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114/CE (en adelante Directiva (UE) 2022/2557), en la que se identifica como entidad crítica la infraestructura del transporte europeo, debiendo los Estados miembros transponer esta Directiva a los 18 meses de su publicación.

La finalidad de esta Directiva es, según su considerando 7, *“establecer unas normas mínimas armonizadas para garantizar la prestación de servicios esenciales en el mercado interior, aumentar la resiliencia de las entidades críticas y mejorar la cooperación transfronteriza entre las autoridades competentes”*. Esta finalidad responde a la necesidad de que las entidades que operan en la prestación de estos servicios esenciales, entre ellos el sector del transporte, deben encontrarse sometidos a una regulación coherente y unitaria de los Estados miembros de la UE.

Según el artículo 2 de esta Directiva (UE) 2022/2557 se entiende por *“infraestructura crítica” “un elemento, instalación, equipo, red o sistema, o parte de un elemento, instalación, equipo, red o sistema, que es necesario para la prestación de un servicio esencial”*, y entendiéndose, según el precitado artículo, por servicio esencial *“un servicio que es crucial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, las actividades económicas, la salud pública y la seguridad, o el medio ambiente; (...)”*.

En aras a garantizar que estas infraestructuras críticas puedan desenvolverse pertinentemente en la prestación de servicios esenciales, los Estados miembros tienen la encomienda de identificar estas “infraestructuras críticas” para fomentar su resiliencia. Una vez identificadas, los Estados miembros deberán establecer procedimientos armonizados de supervisión y ejecución de dichas infraestructuras, con base en el artículo 114 del TFUE visto *supra* relativo a la aproximación de las legislaciones nacionales.

No obstante, conviene recordar que la armonización de las legislaciones nacionales desde las instituciones europeas, como se ha expuesto anteriormente, debe acometerse desde las pautas fijadas en los artículos 114 y siguientes del TFUE dentro de los objetivos fijados en el artículo 26 del TFUE sobre el mercado único europeo analizado *supra*; por lo que, a tal efecto, el artículo 3 de la Directiva (UE) 2022/2557 parte de que esta armonización debe ser mínima, respetando que los Estados miembros puedan adoptar o mantener disposiciones normativas nacionales que favorezcan la resiliencia de estas infraestructuras críticas, siempre y cuando sean compatibles con la ejecución de las obligaciones que cada Estado miembro debe cumplir dentro del marco de la UE.

En este sentido limitativo de la armonización legislativa nacional, debe aplicarse el artículo 2.5 párrafo segundo del TFUE el cual dispone que las instituciones europeas no pueden dictar actos jurídicos vinculantes que conlleven “*armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros*”, por lo que la mencionada armonización no puede provenir de las instituciones europeas.

En consecuencia, dicha Directiva (UE) 2022/2557 no puede disponer expresamente la obligación de dictar unas “*normas mínimas armonizadas*” por los Estados miembros, sino que debería haberse limitado a promover una aproximación de las legislaciones siguiendo los mandatos del TFUE expuestos. Si bien es cierto que esta circunstancia puede deberse a una cuestión basada en términos de nomenclatura, armonización *versus* aproximación, no debe perderse en la regulación normativa el correcto empleo de los términos que acoten las actuaciones proyectadas en aras a garantizar el respeto y la observancia de los principios fundacionales de la UE.

Además, según la antedicha Directiva, los Estados miembros deberán realizar una estrategia para fomentar la resiliencia de las entidades críticas fijando como plazo máximo para su cumplimiento el 17 de enero de 2026, y el 17 de julio de 2026 deberán haber identificado las entidades calificadas como críticas³⁴⁸.

La Directiva (UE) 2022/2557 ahora estudiada tiene aplicación directa en la red de infraestructuras del transporte al constar dicho sector en el Anexo de esta, y fijando

³⁴⁸ Vid. Artículos 5 y 6 de la Directiva (UE) 2022/2557.

como subsectores todos los modos de transporte, añadiendo además el transporte público.

Como se ha expuesto hasta ahora, la implantación del proyecto de RTE-T conlleva la toma de decisiones permanentes, priorizando unas y descartando otras. A todo ello, debe añadirse una complejidad extra ya que estas iniciativas en el sector del transporte y en sus infraestructuras no solo se circunscriben a la UE, sino que tienen un impacto internacional, como así se recoge en las diferentes resoluciones internacionales estudiadas *supra*. Dada la envergadura e implicación que supone la nueva configuración del transporte en la UE, desde el RTE-T de 2013 se plantean dos campos de acción consistentes en una primera actuación, la cual se podría calificar como *ad intra* de la UE, y en una segunda fase relativa a actuaciones orientadas *ad extra* de la UE.

En la primera etapa se concretan las actuaciones para dar solución a los problemas de capacidad y a los que inciden en implementar un uso eficiente de medios, limitándose esta actuación al territorio de la UE. Por otro lado, la segunda fase tiene una visión *ad extra* de la UE colaborando con países candidatos y potenciales candidatos para construir una RTE-T más allá de las fronteras de la UE.

Desde esta visión, se aprecia como la política europea en materia de transporte no pretende limitarse a una actuación interna europea, ya que sería contrario al movimiento social actual de globalización y de economías de escala, apuntadas anteriormente dentro del marco de progreso del mercado único europeo. Esta visión externa de la UE se enlaza con la cohesión social europea y global, por ello, estas políticas pretenden un cambio del que sean partícipes tanto los Estados miembros de la UE, como terceros países que compartan esta necesidad de modernización de redes de transporte y que cuenten con los medios adecuados para llevarla a cabo.

Asimismo, en el marco de la financiación, la descarbonización y el empleo de nuevas tecnologías en las infraestructuras son objetivos prioritarios de esta. En el marco de estas actuaciones, el sector privado será parte activa de este proceso; por ello, se propone la creación de asociaciones público-privadas, así como la creación de nuevos instrumentos financieros, junto con la emisión de obligaciones que respalden y financien proyectos que se adapten a las iniciativas expuestas, es decir, se apuesta también por una cofinanciación público-privado para conseguir los retos propuestos.

En este sentido, se promueve en el mencionado Informe de la Segunda Comisión sobre Desarrollo Sostenible de 16 de diciembre de 2015 en el que se propone el Proyecto de resolución V “*Hacia una cooperación amplia entre todos los medios de transporte para promover corredores de tránsito multimodal sostenibles*” apuntado

*supra*³⁴⁹, la cooperación público-privada y, a tal efecto, se trae a colación el inicio del funcionamiento el 26 de septiembre de 2015 de la “Alianza Mundial para el Transporte Sostenible, establecida por la Unión Internacional de Transportes por Carretera y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, y reconociendo a este respecto la misión y los objetivos que persigue esta Alianza como iniciativa liderada por el sector comercial e industrial, orientada a la acción y de múltiples interesados, que abarca todos los medios de transporte”³⁵⁰.

Además, este Informe de la Segunda Comisión sobre Desarrollo Sostenible tiene una importancia crucial a nivel mundial dado que es esencial en el marco del progreso de la sostenibilidad del transporte internacional, ya que mediante este Informe se convoca la Primera Conferencia Mundial sobre Transporte Sostenible³⁵¹, la cual se celebró en 2016 financiada con recursos extrapresupuestarios, y a la que nos hemos referido con anterioridad.

Una vez analizada la necesaria financiación para acometer todas las actuaciones que requiere la reconversión y la creación de las infraestructuras constitutivas de la diseñada red transeuropea de transporte procede, como parte de esta perspectiva económica fundamental, analizar la fiscalidad y la tarificación de las infraestructuras de la RTE-T.

Además de la examinada previsión de financiación pública para llevar a cabo las diferentes actuaciones imprescindibles que permitan establecer y consolidar un transporte competitivo y sostenible, también debe ser analizada la necesaria financiación privada.

Efectivamente, desde una perspectiva privada, también deben asumirse en proporción los costes que conlleva la adopción de esta estrategia en el marco de las infraestructuras del transporte, mediante la aplicación de la “*internalización de los costes externos y la tarificación del uso de infraestructuras*”³⁵².

Íntimamente relacionada con esta forma de financiación, la última iniciativa de este bloque para conseguir una “*infraestructura moderna y financiación inteligente*” consiste en el establecimiento de “*precios correctos y eliminación de las distorsiones*”.

³⁴⁹ Proyecto de resolución V “*Hacia una cooperación amplia entre todos los medios de transporte para promover corredores de tránsito multimodal sostenibles*”, en el Informe de la Segunda Comisión sobre Desarrollo Sostenible de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 2015, pp. 25-29, documento disponible en el siguiente enlace <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n15/372/87/pdf/n1537287.pdf?token=VTWvdOKv54VEIOPdtI&f e=true> Última visita el 29 de abril de 2024.

³⁵⁰ *Ibidem*, p. 3.

³⁵¹ *Vid.* Informe de la Segunda Comisión sobre Desarrollo Sostenible de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 2015, p. 5.

³⁵² *Vid.* Apartado 56 del Libro Blanco de 2011.

Esta actuación, según el Libro Blanco de 2011, se divide en dos fases: la primera hasta el año 2016 y la segunda de 2016 a 2020. Como breve resumen del diseño establecido en este sentido, respecto de la primera fase de actuación, se propuso la reestructuración de tasas e impuestos en el sector del transporte para así fomentar la competitividad y la cohesión social. La carga global debía reflejar tanto los costes de las actuaciones en las infraestructuras como los costes externos, para así poder determinar la cifra de costes totales.

Además, en esta primera fase se dispuso que la fiscalidad que debe recaer sobre los combustibles debía tener en cuenta las circunstancias energéticas y las emisiones CO₂, recogiendo lo señalado en la Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones de 2016 vista *supra*³⁵³. Esta idea relativa a la imposición de gravámenes e impuestos sobre los combustibles tiene una incidencia internacional ya que su primigenia propuesta se remonta al apuntado Plan de Acción de Estocolmo de 1972.

De forma concreta, respecto a los vehículos pesados, se propuso la sustitución de las tasas por una estructura tarifaria común que compensara los costes del ruido, de la contaminación local y del desgaste. También se propuso armonizar y compatibilizar la tarificación vial con los Tratados de la UE aplicando tasas de internalización a los vehículos para destinar esa recaudación a cubrir los costes de emisión de CO₂, en el caso de que estas tasas no estén incluidas en el impuesto de los combustibles. También quedaría adscrita esta recaudación a cubrir los costes de accidentes, congestión, ruido y contaminación local.

Al igual que los costes deben ser tenidos en cuenta, los ingresos también deben tener un marco que permita desarrollar un transporte integrado y eficiente. Todo ello debe realizarse a través del establecimiento de directrices para la adecuada financiación pública de los medios de transporte y sus infraestructuras, a la que deberá acompañar la obtención de fondos aplicables de origen privado. En efecto, la financiación privada tiene un impacto vital para poder llevar a cabo las acciones fijadas en la modernización y progreso del mercado único europeo dirigido al fomento de su competitividad y sostenibilidad, tal y como refleja la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 en materia de competencia, la cual afirmaba que “*la inversión privada representa más del 85% de la inversión total de la UE*”³⁵⁴. La importancia de esta financiación es tal, que la misma Comunicación considera que “*las transiciones ecológica y digital,*

³⁵³ Vid. Apartado titulado “*Precios justos y eficientes en el transporte*” de la Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones.

³⁵⁴ Vid. Apartado titulado “*2. Acceso al capital privado y a la inversión*” de la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023.

*umentar la resiliencia e impulsar la competitividad de la Unión tendrán que proceder principalmente del sector privado*³⁵⁵.

Por ello, además de la aludida cooperación pública-privada para materializar la reconversión de las infraestructuras del transporte europeo, esta cofinanciación pública-privada resulta esencial, debiendo establecerse los mecanismos apropiados para garantizar esta forma de financiación.

En la segunda fase, la cual comprende el periodo 2016-2020, se aspiraba a adoptar una estrategia continuista, incidiendo en la internalización obligatoria y completa de costes externos, así como la adopción de nuevas medidas para reducir más los GEI, las cuales se verán *infra*.

De lo expuesto en este sentido se deduce que, para poder materializar esta red transeuropea del transporte será imprescindible establecer mecanismos de tarificación y financiación de las infraestructuras, debiendo configurarse dicha tarificación con arreglo al principio de igualdad ante la ley aplicable y sin albergar discriminaciones, tal y como señalaba el Libro Blanco de 2001 al reflejar en este sentido que:

“Esta reforma requiere la igualdad de trato entre operadores y entre modos de transporte. Tanto para los aeropuertos, los puertos, las carreteras, los ferrocarriles y las vías navegables, el precio por el uso de estas infraestructuras debería variar según el mismo principio, en función de la categoría de infraestructura utilizada, el período del día, la distancia, el tamaño y el peso del vehículo y cualquier otro factor que incida en la congestión o el deterioro de las infraestructuras y el medio ambiente.

En muchos casos, la incorporación de los costes externos permitirá obtener un excedente de ingresos en relación con los importes necesarios para cubrir los costes de las infraestructuras utilizadas. Para que el sector de los transportes saque el máximo provecho, será crucial asignar los ingresos disponibles a fondos específicos nacionales o regionales, con el fin de financiar medidas destinadas a reducir o compensar los costes externos (doble dividendo). Se dará prioridad a la construcción de infraestructuras que fomenten la intermodalidad y ofrezcan una alternativa más respetuosa del medio ambiente”.

De esta manera, se fija una coherencia entre las propuestas de reconversión y creación de la red transeuropea de transporte y la financiación y la tarificación necesaria, respetando el principio de igualdad formal y real de todos los operadores y para todos los modos de transporte, cumpliendo con ello los requisitos señalados en materia de competencia europea.

³⁵⁵ *Ibidem.*

Por lo tanto, al igual que sucede con todo proyecto, la existencia de una financiación adecuada posibilitará la efectividad de este, pero se debe tener en cuenta que los recursos financieros públicos son finitos y limitados, por lo que, además de esta vía de financiación, la participación privada será también necesaria para poder llevar a cabo esta estrategia en las infraestructuras del transporte dada su envergadura.

Como se ha señalado *supra*, desde la perspectiva de la financiación se propone la aplicación de las máximas “usuario pagador” y “quien contamina paga”, las cuales supondrán la imposición de tasas e impuestos en el transporte, aplicando los criterios de sostenibilidad y de competitividad fijados e inherentes a un sector en el que se deben combinar fondos públicos y privados para sufragar los costes que conlleva esta reestructuración propuesta.

Como ejemplo claro de aplicación de estos principios de financiación, destaca la Directiva (UE) 2022/362 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2022, por la que se modifican las Directivas 1999/62/CE, 1999/37/CEE y (UE) 2019/520 por lo que respecta a la aplicación de gravámenes a los vehículos por la utilización de determinadas infraestructuras. En su considerando primero, se parte de los principios expuestos de “usuario pagador” y de “quien contamina paga” y justifica su causa en la debida aplicación de estos principios contenidos en el Libro Blanco de 2011. Con base en este Libro Blanco, esta Directiva (UE) manifiesta en su considerando décimo tercero que:

“Los Estados miembros que, en la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva, apliquen peajes en su red transeuropea de transporte básica o en parte de ella deben poder establecer un sistema de tarificación combinado para todos los vehículos pesados o para algunos tipos de vehículos pesados. No obstante, esta opción solo debe estar disponible como continuación y complemento de un sistema de peaje en la red transeuropea de transporte básica donde se encuentren los nodos y enlaces estratégicamente más importantes de la red transeuropea de transporte o en parte de ella. Dicho sistema permitiría a los Estados miembros ampliar y extender la aplicación de los principios del «usuario pagador» y de que «quien contamina paga» más allá de la red de peaje al aplicar tasas por utilización en aquellos tramos de la red transeuropea de transporte básica que no sean objeto de peaje, o a algunos tipos de vehículos pesados, como los de un tonelaje específico, que no estén sujetos a peaje”.

Mediante estas iniciativas, se establecen las bases del sistema de financiación de la EETCS, quedando gran parte de la financiación adscrita, necesariamente, a las actuaciones sobre las infraestructuras ya que su reconversión hacia la competitividad y sostenibilidad será larga y costosa como hemos visto.

Igualmente, de lo expuesto resulta, la necesidad de que esta financiación vaya dirigida en gran parte a la implantación en el sector del transporte de la sostenibilidad en su triple vertiente medioambiental, económica y social. Por ello, se resalta que la financiación de estas acciones se basará en sistemas de tarificación directamente vinculadas con las políticas en materia de sostenibilidad y, en consecuencia, la repercusión de la carga económica recaerá sobre los sujetos que lleven a cabo conductas contrarias a la protección del medio ambiente, en aplicación de los mencionados principios de “quien contamina paga” y de “usuario pagador”.

La aplicación de estos principios de protección del medio ambiente conlleva una doble finalidad, como es la protección del medio ambiente y la configuración de la responsabilidad ambiental³⁵⁶. Por consiguiente, a través de la aplicación de estos principios en la EETCS se contribuye a la debida protección del medio ambiente, enlazado con la sostenibilidad medioambiental, y a la necesaria responsabilidad que debe llevar aparejada la realización de conductas contrarias a estos parámetros contenidos en la citada EETCS, de tal suerte, que si una empresa, operador, consumidor o usuario se aparta de estas iniciativas, deberá soportar la carga económica de su actuación, sufriendo una merma de su competitividad en el mercado.

Esas tasas e impuestos fomentarán la aplicación de las nuevas medidas previstas en la EETCS, ya que gravarán las actuaciones no sostenibles, se internalizarán los costes externos y se fomentará la competitividad entre medios de transporte atendiendo a sus características de sostenibilidad. Además, de esta manera se obtendrán más fondos para financiar las actuaciones que deben llevarse a cabo dentro de la EETCS.

La proposición de la imposición fiscal sobre las opciones no sostenibles se centrará en las energías empleadas y en las emisiones, así como en la colaboración económica activa de los usuarios de las carreteras debiendo satisfacer como mínimo “*el coste de mantenimiento de la infraestructura, la congestión, la contaminación del aire y la contaminación acústica*”³⁵⁷. Esta última propuesta se materializa en la práctica en las reiteradas manifestaciones, por ahora sin realizarse, de la intención de cobrar peaje en todas carreteras españolas³⁵⁸.

En conclusión a lo expuesto, la envergadura de todas las actuaciones que deben llevarse a cabo en la debida adaptación de las infraestructuras a los objetivos fijados en el sector del transporte necesitará obligatoriamente de un marco de financiación solvente y accesible. A tal efecto, se señala en la Comunicación de la Comisión de 16 de

³⁵⁶ CHUECA SANCHO, A. G. (2008), “«Quien contamina, paga» en el Derecho de la Unión Europea” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Núm. 15, p. 183.

³⁵⁷ *Vid.* Apartado 62 del Libro Blanco de 2011.

³⁵⁸ E igualmente, en todas las carreteras de los Estados miembros de la UE.

marzo de 2023 que una economía competitiva debe tener un acceso eficiente a la financiación, idea que debemos trasladar al sector del transporte en el marco de la EETCS, especialmente, dada la analizada incidencia que este sector tiene en el camino hacia el progreso y el desarrollo del mercado único europeo.

Una adecuada financiación también debe ir acompañada de los requisitos de eficiencia, sostenibilidad y competitividad para que los presupuestos puedan emplearse de la forma más eficiente y competitiva posible; por ello, dada la envergadura de las actuaciones que deben acometerse, será esencial la adecuada valoración y selección de los proyectos para crear las infraestructuras del transporte requeridas en la materialización de la Red Básica, la Red Básica Extendida y la Red Global. Para la selección de estos proyectos se atenderá a su “valor añadido europeo” y a su “análisis socioeconómico de costes y beneficios”, para que dicho proyecto pueda enmarcarse dentro de la categoría de “proyecto de interés europeo” y, así, ser susceptible de financiación dentro del instrumento examinado “Mecanismo Conectar Europa”.

La apuesta europea para conseguir un transporte competitivo y sostenible requiere necesariamente, por lo analizado hasta ahora, de la pertinente adaptación de las infraestructuras del transporte desde las perspectivas internacional, europea, nacional y local a los requerimientos medioambientales, económicos y sociales, coincidiendo con los propósitos expuestos para el propio mercado único europeo, la Agenda Estratégica de la UE 2019-2024, y en cumplimiento con las políticas y los acuerdos constatados en la Agenda 2030, el Acuerdo de París y el Pacto Verde. Tal es así, que la conclusión íntegra de esta red transeuropea de transporte se fija con la finalización de la Red Global en el año 2050, mismo año en el que se aspira a lograr el reto de la neutralidad climática en la UE conforme al Pacto Verde.

Por ello, la reconversión y la adaptación de las infraestructuras a los propósitos fijados para el transporte debe ser a la vez un objetivo propio de la EETCS, pero también una herramienta que permita el cumplimiento de los retos fijados en el Pacto Verde y en los restantes acuerdos internacionales expuestos *supra*. Estas actuaciones sobre las infraestructuras ayudarán, especialmente, a la transición ecológica del sector y a la implantación de un sistema multimodal universal que comprenda todos los medios de transporte y que, a su vez, favorezca la cohesión social europea.

Además, la importancia de estas acciones sobre las infraestructuras del transporte no descansa en exclusiva sobre las labores de impulso de la sostenibilidad y la competitividad deseada para el sector, sino que también se refleja en las infraestructuras del transporte esenciales que los Estados miembros califiquen como infraestructuras críticas fomentando la resiliencia de estas, especialmente, porque sirven a los servicios esenciales de movilidad y transporte. Todo ello, provoca la creación de una norma *ad hoc* dirigida a alcanzar una debida “armonización” legislativa por parte de

todos los Estados miembros, debiendo realizarse esta dentro de los límites establecidos por los Tratados fundacionales de la UE, como se ha expuesto *supra*.

Enlazada con la implantación de la multimodalidad en el sector del transporte europeo, tal y como se refleja en el Anexo II de este trabajo, la red transeuropea de transporte, en la práctica, integra todos los desplazamientos que se realicen en la UE, sin eliminar de las distancias medias los aeropuertos de menor envergadura o su conexión con los hubs principales de transporte.

El estudio de la estrategia prevista para la adaptación de las infraestructuras a los requerimientos del transporte europeo competitivo y sostenible dentro del marco del impulso diseñado para el mercado único europeo para el periodo temporal 2021-2027 ha permitido identificar la esencialidad de estas infraestructuras dentro de la estrategia del transporte, especialmente, por su impacto en la implantación de un sistema multimodal europeo, en el fomento de la sostenibilidad en su triple vertiente y en la competitividad del sector.

De la regulación expuesta resulta que la multimodalidad planteada desde la estrategia de actuación en las infraestructuras no contempla ninguna eliminación del transporte aéreo, o de cualquier otro modo, en las distancias medias, es más, se afirma que todos y cada uno de los modos de transporte se dotarán en plena igualdad de las infraestructuras necesarias, especialmente, desde la perspectiva de la financiación y de la tarificación.

En definitiva, estas medidas, iniciativas y normativa europea, no pueden entenderse ni llevarse a cabo si no van acompañadas de la necesaria financiación y previsibilidad presupuestaria, especialmente, dada la envergadura que estas conllevan y que se contienen en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 al que nos hemos referido anteriormente.

Además, estos costes serán también financiados a través de los Fondos de Cohesión y de los Fondos Estructurales de origen europeo³⁵⁹, así como mediante los Fondos de los Estados miembros destinados a las políticas de transporte nacionales³⁶⁰. Como novedad, se ha creado recientemente el Fondo Social para el Clima para atender a

³⁵⁹ En aplicación del artículo 177, párrafo segundo del TFUE.

³⁶⁰ No obstante, en la actualidad, la modernización del sector del transporte nacional se encuentra embebido en las actuaciones y las políticas europeas estudiadas en este trabajo; de ahí, que los proyectos propuestos y realizados al respecto se nutran casi en su totalidad de los fondos europeos como, por ejemplo, a través de los Fondos NextGeneration dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En el caso de España, los proyectos financiados a través del Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible se realizan a través del mencionado Fondo NextGeneration. Más información disponible en el siguiente [enlace https://www.mitma.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/transporte/componentes/c1](https://www.mitma.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/transporte/componentes/c1) Última visita el 18 de enero de 2024.

las necesidades energéticas de hogares en riesgo de pobreza energética y de transporte en virtud del Reglamento (UE) n° 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece el Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060³⁶¹.

Igualmente, debe tenerse presente que la implantación de estas medias de sostenibilidad y competitividad en el sector del transporte afectará esencialmente a las industrias o sectores en los que el transporte ostenta una posición de intervencionismo directo, como es el caso del turismo. En este ámbito debe aludirse al impacto que el sector turístico tiene en la UE y que se verá directamente afectado por la introducción de estas medidas.

El sector del turismo será uno de los sectores que se verá especialmente afectado por la aplicación de esta EETCS.

Teniendo en cuenta que, en el año 2022 el sector de viajes y turismo a nivel europeo supuso 1,9 billones de euros a la economía regional³⁶², surge la necesidad de garantizar que el contenido de esta EETCS y su ejecución cumplan necesariamente con el contenido normativo regulador de la competencia dentro del mercado único europeo.

Además, el correcto desarrollo del mercado turístico europeo dependerá de la adecuada configuración jurídica de esta EETCS, con su correlativo impacto en la

³⁶¹ En el artículo 1 de este Reglamento se delimita su objeto y su ámbito de aplicación disponiendo que:

“El presente Reglamento establece el Fondo Social para el Clima (en lo sucesivo, «Fondo») para el período 2026-2032.

El Fondo prestará ayuda financiera a los Estados miembros para las medidas e inversiones incluidas en sus planes sociales para el clima (en lo sucesivo, «planes»).

Las medidas e inversiones financiadas por el Fondo beneficiarán a los hogares, las microempresas y los usuarios del transporte que sean vulnerables y se vean especialmente afectados por la inclusión de las emisiones de gases de efecto invernadero de los edificios y el transporte por carretera en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87/CE, en particular los hogares en situación de pobreza energética o los hogares en situación de pobreza de transporte”.

Igualmente, en su artículo 3 se fijan los objetivos de cada Plan Social expresando que:

“1. El objetivo general del Fondo será contribuir a una transición socialmente justa hacia la neutralidad climática abordando la repercusión social de la inclusión de las emisiones de gases de efecto invernadero de los edificios y el transporte por carretera en el ámbito de aplicación de la Directiva 2023/87/CE.

2. Los objetivos específicos del Fondo serán apoyar a los hogares vulnerables, las microempresas vulnerables y los usuarios del transporte vulnerables, mediante ayudas temporales y directas a la renta y medidas e inversiones destinadas a aumentar la eficiencia energética de los edificios, la descarbonización de la calefacción y la refrigeración de los edificios, también mediante la integración en los edificios de la generación y almacenamiento de energía renovable, y garantizar un mejor acceso a la movilidad y el transporte de emisión cero y de baja emisión.”.

³⁶² Además, se prevé que en el año 2023 supere los 2 billones de euros. Información disponible en el siguiente enlace https://www.hosteltur.com/157407_el-turismo-aportara-este-ano-194000-m-a-la-economia-espanola.html Última visita el 5 de marzo de 2024.

competencia en relación con los principales competidores en terceros Estados. En este sentido, los consumidores y usuarios, incluyendo también a los turistas, tendrán en cuenta “tres recursos clave: tiempo, dinero y conocimiento; y siguiendo tres criterios principales: seguridad, clima y entorno”³⁶³.

De igual manera, de la adecuada configuración de las políticas, las iniciativas y la normativa dictada para dar forma a la reconversión del transporte europeo, también dependerá el impacto transversal en otras industrias, circunstancia que, necesariamente, debe tenerse en cuenta a la hora de crear y conformar el conjunto de la EETCS. Por ello, el diseño y la efectiva aplicación de las medidas contenidas en la citada EETCS, debe ser llevado a cabo con todas las cautelas y la diligencia debida, ya que su impacto no solo alcanzará al sector del transporte *per se*, sino que también impactará en los sectores de naturaleza transversal dependientes del transporte, incluyendo además del impacto directo en el mercado europeo, su perspectiva de mercado de alcance global.

V. LA UNIDAD DE ACCIÓN POR TODOS LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA UE

Tras la exposición de las principales líneas de actuación previstas en el Libro Blanco de 2011 y su comparativa con el ordenamiento jurídico europeo resulta, que para hacer posible el reto de la competitividad unido a la sostenibilidad, en sus diferentes aspectos, deviene necesario que todos los Estados miembros participen de forma activa y unidos con el mismo objetivo y bajo una misma hoja de ruta.

Además, ha quedado acreditado que desde la UE no se renuncia a las posibilidades de crecimiento del sector del transporte, sino que aspira a ser capaz de gestionar y dar respuesta a la demanda de movilidad presente y futura, con la consiguiente repercusión medioambiental, económica y social. Ello no impide que también se encuentre como uno de los principales objetivos la sostenibilidad y, en particular, la orientada a la protección del medio ambiente.

Esta idea se traduce en la importancia que la prosperidad del sector del transporte tiene desde la perspectiva económica del mercado único europeo, no renunciando ni limitando la capacidad y la gestión de estos incrementos de volumen, sino que la decisión está encauzada a la obtención de los beneficios que este aumento conlleva desde la perspectiva económica y social. No obstante, ello no es incompatible con la implementación en dicho sector de las medidas expuestas en materia de sostenibilidad y de protección medioambiental orientadas al reto de instaurar una economía climáticamente neutra en el año 2050.

³⁶³ JIMÉNEZ CRISÓSTOMO, A. (2020), ob cit.

Tal y como se ha expuesto, el impacto económico señalado por el Libro Blanco de 2011 supone uno de los grandes incentivos para aplicar la innovación e impulsar el desarrollo del transporte del futuro. Este régimen de sostenibilidad económica debe compatibilizarse con la sostenibilidad medioambiental, siendo esta necesidad de complicitad económica y medioambiental amparada posteriormente en la Agenda 2030 y en el Acuerdo de París, ambos dictados en el año 2015.

Asimismo, en el marco de esta perspectiva de sostenibilidad económica en el mercado único de la UE, debe instaurarse un equilibrio justo entre el crecimiento económico y dicha sostenibilidad económica siendo las políticas, los incentivos y las medidas de las instituciones europeas las herramientas que permiten llevar a cabo el crecimiento económico a través de un transporte competitivo que, al mismo tiempo, respete los principios de dicha sostenibilidad económica unida a la competitividad sostenible vista *supra*, sin olvidar la sostenibilidad medioambiental.

Por ello, ante este contexto transversal y de gran dificultad, esta unidad de acción de los actores implicados en la pretendida competitividad y sostenibilidad en el transporte europeo será crucial para poder ejecutar las políticas y la legislación propuesta al efecto. No olvidemos, que las competencias normativas en esta área de actuación recaen sobre diferentes materias, las cuales se encuentran en parte atribuidas en régimen de compartidas y otras vienen adjudicadas en régimen de exclusividad; además, el respeto a la soberanía nacional deberá conjugarse con la aplicación del principio de primacía del derecho europeo, tal y como se ha analizado *supra*.

Ante este panorama, la EETCS requerirá de la toma de decisiones estratégicas individuales que deberán adoptarse dentro de un marco en el que intervendrán diferentes partícipes. En esta línea de actuación, procede hacer alusión a la teoría del Equilibrio de Nash en la teoría de juegos dentro del comportamiento estratégico. En virtud de esta teoría del Equilibrio de Nash, cada jugador, en este caso cada Estado miembro, elige su estrategia dominante, es decir, su postura óptima, pero no desde una posición unilateral, sino que escogerá dicha estrategia atendiendo a la postura del resto de jugadores, es decir, que su elección dependerá de las decisiones que adopten el resto de los Estados miembros. Mediante este equilibrio de Nash, las posturas y las decisiones adoptadas por cada Estado miembro no se toman desde una perspectiva aislada e individualista, sino que se adoptará la decisión propia óptima atendiendo a las decisiones dominantes que adopten el resto de los partícipes, resultando así un adecuado equilibrio de consecuencias colectivas atendiendo a las diferentes posturas posibles que pueden ser adoptadas³⁶⁴.

³⁶⁴ CERDÁ TENA, E., PÉREZ NAVARRO, J. y JIMENO PASTOR, J. L. (2004), “Juegos estáticos con información completa (I)” en *Teoría de juegos*, Madrid, Pearsons Educación S.A., p. 90.

Además, esta necesidad de equilibrio y compatibilidad normativa se refleja también en el principio de la debida coherencia normativa europea recogida en el artículo 7 del TFUE, así como en la estudiada necesidad de “armonizar” las legislaciones nacionales recogida en la Directiva (UE) 2022/2557; por último, puede aludirse a la aproximación de las legislaciones de cada Estado miembro para favorecer esa unidad de acción ante la política europea de transporte objeto de estudio, siendo reconocida esta aproximación de las legislaciones en el artículo 115 del TFUE.

El reto al que se enfrenta la UE en esta reconversión del sector debe revestirse de los esfuerzos necesarios y ser dotado de la importancia y de la trascendencia que su efectiva aplicación conlleva. Del éxito de esta dependerán millones de puestos de trabajo, el bienestar social, la sostenibilidad medioambiental, la sustentabilidad y el mantenimiento de una economía sólida y competitiva; por ello, no es admisible la separación individualista de un Estado miembro o de otras instituciones que intervengan en este campo de actuación, ya que rompería con los principios comunitarios, ahora europeos, que aceptó en el momento de formar parte de la UE³⁶⁵.

De todo ello resulta, que el éxito de las medidas propuestas para conseguir un transporte europeo competitivo y sostenible dependerá de que estas sean defendidas e implantadas por todos y cada uno de los Estados miembros que componen la UE ya que, cualquier actuación disruptiva realizada por cualquiera de ellos que se aparte de las estrategias propuestas, puede llevar al fracaso las líneas y los planes de actuación fijados.

Asimismo, la unidad no solo debe existir en la voluntad de implantar un transporte competitivo y sostenible, sino también en la elección de las estrategias y de las políticas que deben ser creadas y aplicadas al efecto. Esta unidad de acción será crucial para poder garantizar la viabilidad de las propuestas dentro del territorio de la UE.

Tal y como expone el Libro Blanco de 2011, las iniciativas de promoción, implantación y desarrollo de nuevas opciones de movilidad sostenible deben ser integradas en toda la UE. Si se opta, entre otras medidas, por impulsar el coche eléctrico debe realizarse de forma conjunta por todos los Estados miembros, ya que si unos Estados optan por este modelo y otros Estados optan por bonificar una determinada energía cero emisiones y no el empleo de los coches eléctricos, resultaría el indeseado resultado de la ruptura de la necesaria continuidad de la movilidad a lo largo del

³⁶⁵ Especialmente, el principio de aceptación del acervo comunitario en los correspondientes Tratados de adhesión a la UE. Para más información sobre el principio de aceptación del acervo comunitario se recomienda la lectura de PESCATORE, P. (1981), ob. cit.

territorio de la UE, al no disponer con garantías de los elementos que requiere en todo caso ese determinado tipo de movilidad competitiva y sostenible³⁶⁶.

Este ejemplo de coherencia y actuación conjunta también puede extrapolarse a la promoción de un determinado tipo de energía para la movilidad que se realice a lo largo de la UE. En este supuesto, debe garantizarse tanto al empresario del transporte como al consumidor y usuario, que va a disponer de puntos de recarga suficiente de esa clase de energía para poder llevar a cabo su movilidad dentro de la UE, necesidad de la que se encarga la Directiva (UE) n° 2023/1804 vista *supra*.

En definitiva, esta unidad de acción y colaboración entre los diferentes Estados miembros y el resto de los operadores intervinientes refleja una de las bases sobre las que se erige el mercado único europeo, consistente en la eliminación de las barreras de las fronteras interiores de cada Estado miembro. En este caso, esa eliminación de barreras interiores aplicada al sector del transporte se refleja en la consolidación del estudiado EUET dentro de la EETCS para, con ello, garantizar su competitividad y sostenibilidad de una manera uniforme e íntegra.

Esta idea de unidad de acción entre todos los Estados y las administraciones intervinientes encuentra su principal reflejo en la necesidad de acometer las actuaciones vistas *supra* en materia de infraestructuras del transporte europeo. Se refleja en el RTE-T, así como en la propuesta de Reglamento (UE) para su modificación, la preferencia otorgada a los proyectos transfronterizos, y la necesaria existencia de “valor añadido europeo” en los proyectos susceptibles de financiación, todo ello unido a la finalidad de conectividad y cohesión europea.

Precisamente, el artículo 170 del TFUE relativo a la regulación de las redes transeuropeas, entre las que se encuentran las relativas al transporte, se busca la consolidación a través de estas de un mercado único europeo sin fronteras interiores. De ello se desprende que, sin perjuicio de las competencias nacionales a tal efecto, las redes transeuropeas tienden a facilitar la cohesión estructural europea, especialmente, del mercado único europeo. Para ello, los Estados miembros deberán coordinarse entre sí en las actuaciones que acometan en las redes nacionales de infraestructuras que puedan tener impacto en el proyecto de la pretendida red transeuropea de transporte, conforme recoge el artículo 171.2 del TFUE.

La intervención de múltiples actores intervinientes con competencias a la hora de llevar a cabo la modernización y la adaptación de las infraestructuras en el sector del transporte no puede suponer una traba o una dificultad añadida. Tanto desde el ámbito

³⁶⁶ Se ha dado el caso de que la naviera ARMAS no permite embarcar coches eléctricos ante el peligro de “incendio y combustión espontánea”. Información disponible en el siguiente enlace <https://www.autofacil.es/coches-electricos-e-hibridos/trasmediterranea-ev-prohibidos/667302.html>
Última visita el 10 de enero de 2024.

nacional como regional y local deberán confluír acuerdos de voluntades, de proyectos y de toma de decisiones bajo la supervisión y la guía del RTE-T y su propuesta de modificación examinados.

Cuando un logro se consiga en esta materia con esta concurrencia de actores, todos ensalzarán su parcela de actuación y cuán importante su labor ha sido para llevarla a cabo, pero la situación no puede cambiar drásticamente cuando lo planeado no coincide con lo conseguido, o incluso si no se llega a materializar ningún tipo de resultado a pesar de los esfuerzos e inversiones realizadas. Ese momento crítico en el que las Administraciones deben enfrentarse a posibles fracasos o errores, la culpa no puede ser empleada como un arma arrojadiza que bloquee la consecución de las finalidades pretendidas. La atención no puede centrarse en los reproches y en el dedo acusador multidireccional, sino que los esfuerzos deben centrarse en solucionar los problemas ocasionados, reorientar la toma de decisiones y replantear las oportunidades y los medios disponibles³⁶⁷. Por ello, y con la experiencia del pasado, la voluntad conjunta y común desde todos los estratos de poder intervinientes debe considerarse como un elemento prioritario de la ecuación para conseguir las metas propuestas.

Por si la confluencia de los dispares operadores públicos no fuera suficiente, debe recordarse la propuesta de cooperación público-privada recogida en la EETCS. Por lo tanto, a la problemática examinada debe sumarse la problemática propia que acompaña al sector privado en el que, obviamente, los operadores lucharán por obtener un lucro rentable totalmente compatible con una ejemplar ejecución del encargo que se les haya encomendado.

Esta confluencia pública y privada en el logro de los retos supone, por sí sola, un auténtico desafío ya que, como en la guerra, solo hace falta un tono disonante para el fracaso de los beneficiosos objetivos. La encomienda que desde la UE se hace a las autoridades debe afrontarse con el respeto y el compromiso de abordar una actuación conjunta y multilateral que la reconversión del sector del transporte merece.

Con esta unidad de acción por todos los actores intervinientes se evita la ruptura de la eficiencia, la merma de la calidad e incluso de las fluctuaciones del precio del transporte y se enlaza con la voluntad de crear un EUET que cumpla con los requisitos de sostenibilidad y competitividad hasta ahora analizados.

³⁶⁷ A tal efecto, debemos mencionar la reciente problemática sucedida en los 31 trenes encargados en junio de 2020 por un importe de 196,3 millones de euros para conectar Asturias y Cantabria, los cuales no pueden ser empleados ya que no cumplen con las medidas necesarias para transitar por los túneles. Este “error” se saldó con dos ceses de encargados del proyecto por parte de RENFE y ADIF; además, los nuevos trenes apropiados para realizar este trayecto tardarán entre dos y tres años en estar disponibles. Vid. GARCÉS, M. (2023) “El colosal error de los trenes y los túneles” en *The Objective*, disponible en el siguiente enlace <https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2023-02-07/trenes-tuneles/> Última visita el 27 de diciembre de 2023.

VI. LA APLICACIÓN DE LA INNOVACIÓN EN EL TRANSPORTE

La aplicación imprescindible de nuevas tecnologías y la innovación en el sector del transporte conlleva a que, desde el Libro Blanco de 2011, se incluya como propuesta la “*Innovación para el futuro: tecnología y comportamiento*”. Esta iniciativa encuentra su origen en el principio 18 de la Declaración de Estocolmo por la que se afirma que la innovación, la ciencia y la tecnología jugarán un papel esencial en la consecución del reto de la sostenibilidad en todos los sectores, siendo el sector del transporte uno de sus principales campos de actuación, como se ha expuesto a lo largo de este trabajo.

El primero de los objetivos dentro de este marco de estudio del Libro Blanco de 2011 es la elaboración de una “*política europea de investigación e innovación en el transporte*”. Sin perjuicio de que, efectivamente, en este Libro Blanco se incide en la necesidad de acometer la debida aplicación a esta EETCS de la innovación tecnológica y no tecnológica, dado que con posterioridad a la elaboración de este Libro se ha dictado por la Comisión la Estrategia de movilidad inteligente y sostenible el 9 de diciembre de 2020, en este apartado se dejarán apuntadas las premisas y las actuaciones propuestas por este Libro Blanco; no obstante, el marco de aplicación de la innovación en el transporte será desarrollado en la parte de este trabajo que estudie la antedicha Estrategia de 2020, dada su fecha de publicación más próxima y más precisa a la hora de afrontar esta necesidad de implementación de la innovación en el sector del transporte europeo.

La tecnología y la innovación constituyen uno de los principales objetivos dentro de las medidas propuestas por el Libro Blanco de 2011, entre las que destacan las siguientes:

-La implantación de vehículos que revistan las características de limpios energéticamente, seguros y silenciosos en todos los medios de transporte, incluyendo nuevos modelos de transporte derivados de la aplicación de las nuevas tecnologías, que también deben aplicarse al ámbito de la seguridad del transporte.

Las nuevas tecnologías también deben incorporarse a los sistemas integrados de gestión e información en tiempo real, sobre los pasajeros y los viajes, así como a los sistemas de reserva y de pago, lo que permitirá un impacto positivo en la eficiencia tanto de los vehículos como de las infraestructuras, las cuales deberán ser también inteligentes permitiendo así una adecuada interoperabilidad y comunicación entre el binomio infraestructuras y vehículos.

-Se reafirma la necesidad de implantar sistemas de movilidad inteligente en todos los medios de transporte, proponiendo la incorporación de una plataforma

electrónica abierta y normalizada en los propios vehículos que, entre otras funciones, realice una tarificación vial, en los términos expuestos *supra* acerca de la tarificación de las infraestructuras. Como novedad, se menciona la elaboración de un Plan Europeo de Información y Gestión Multimodal Integrada sobre el que desarrollar un plan de financiación de los mencionados sistemas inteligentes.

El progreso en materia de sostenibilidad en el transporte europeo requiere necesariamente la aplicación de la innovación tecnológica y no tecnológica. Esta innovación aplicada al sector del transporte debe identificarse como el resultado de la concepción de las novedades tecnológicas y no tecnológicas como una herramienta para conseguir la finalidad última, que no es otra que lograr una movilidad inteligente. Desde la perspectiva del Libro Blanco de 2011 esta innovación en el sector del transporte tendrá gran impacto en los proyectos de sostenibilidad en el transporte urbano al incluir propuestas para la sustitución del parque móvil mediante la aplicación de las nuevas tecnologías, sobre todo, cuando estos vehículos no cumplan los cánones de eficiencia y de sostenibilidad exigidos por la normativa aplicable.

Esta implementación puede ponerse en relación con la creación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible y la delimitación de las ZBE, las cuales, como hemos analizado *supra*, se han visto excluidas del ordenamiento jurídico por los Tribunales entre otras razones, por afectar a la capacidad económica de los destinatarios y no acomodarse a los principios rectores del derecho de la competencia. Por ello, esta modernización del parque móvil que permita dotar a los vehículos de los requisitos de sostenibilidad requeridos debe ponerse al alcance de los consumidores, usuarios y el resto de los operadores del mercado.

En sentido, puede deducirse una consecuencia lógica como es que las nuevas tecnologías y a la innovación en el sector del transporte deben ser accesibles para todos, es decir, la innovación tecnológica y no tecnológica del sector debe gozar del requisito de accesibilidad cuando, además, este acceso a la innovación favorecerá la competitividad y la sostenibilidad en este sector.

-Para lograr la implantación de estas medidas en innovación e investigación en el transporte, deberá dotarse a los operadores de un marco jurídico que proporcione la garantía y los parámetros adecuados para llevarlo a cabo. Entre la normativa que debe ser creada, propone el Libro Blanco de 2011 la regulación de las emisiones CO₂ y de eficiencia energética en todos los medios de transporte, así como la regulación oportuna que fije los niveles de ruido de los vehículos.

Estas propuestas encuentran su origen en el Informe Brundtland visto *supra*, y estas se han plasmado, entre otras, en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la contabilización de las emisiones de gases de efecto

invernadero de los servicios de transporte COM/2023/441 final, dentro del marco de contenido previsto para la Agenda estratégica de la UE 2024-2029 pendiente de aprobación final, así como en la Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones de 2016 apuntadas *supra* o el etiquetado de los neumáticos regulado conforme al Reglamento (UE) n° 2020/740 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, relativo al etiquetado de los neumáticos en relación con la eficiencia en términos de consumo de carburante y otros parámetros, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1369 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1222/2009.

La requerida regulación también debe aplicarse al ámbito de las infraestructuras que componen la red transeuropea de transporte, asegurando el suministro de combustible, la interoperabilidad con los vehículos y las demás infraestructuras, así como la regulación de los sistemas inteligentes de tarificación y pago y el acceso a los datos para garantizar la seguridad y la protección en el transporte.

En esta línea de actuación, la innovación tecnológica jugará una labor esencial en la promoción de la competitividad y de la sostenibilidad en el transporte europeo, haciendo especial incidencia en la transición digital. Tal es así, que en el “Informe de la Comisión de prospectiva estratégica 2022-Hermanamiento de las transiciones ecológica y digital en el nuevo contexto geopolítico”, recogido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 29 de junio de 2022, la transición digital forma parte esencial del impulso de la competitividad y la sostenibilidad en el sector del transporte al afirmar:

“La digitalización y la inteligencia artificial también impulsarán la aparición de soluciones de movilidad multimodal más eficientes, combinando todos los modos de transporte en una plataforma única e interoperable, como «movilidad como servicio» o «transporte como servicio»³⁶⁸.

De esta premisa resulta, la voluntad de que esta mejora, desde el prisma de la digitalización y de la aplicación de la inteligencia artificial en el sector del transporte, favorezca la implantación de un transporte multimodal, siguiendo la hoja de ruta marcada tanto por el Libro Blanco de 2001 como por el Libro Blanco de 2011.

Asimismo, se plantea la creación de una plataforma que recoja todos los medios de transporte, es decir, se parte de una visión universal que ampare a todos los modos de transporte, de tal suerte que todos ellos serán partícipes de esta mejora en materia de digitalización y de aplicación de la inteligencia artificial, sin establecer discriminaciones en su aplicación.

³⁶⁸ Vid. Apartado 2 titulado “Permitir un transporte más ecológico con tecnologías digitales” de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el “Informe de prospectiva estratégica 2022-Hermanamiento de las transiciones ecológica y digital en el nuevo contexto geopolítico” de 29 de junio de 2022.

Al igual que las infraestructuras físicas son absolutamente necesarias para la consecución de los objetivos que permitan hacer realidad la movilidad deseada en el marco de la UE, el tratamiento de datos, la gestión, el flujo de información y los procedimientos de los mismos, serán también imprescindibles para dotar de la querida eficiencia y eficacia a los sistemas de transporte.

En este sentido, debe dejarse apuntado, aunque se escapa del propósito de este trabajo, el Programa Europa Digital fijado en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada “*2030 Digital Compass: el camino europeo para la Década Digital*”, de 9 de marzo de 2021, el cual establece los objetivos y los retos que deben alcanzarse en el seno de la UE en su camino hacia la digitalización de la economía y la sociedad europea para el año 2030.

A tal efecto, debe mencionarse que esta digitalización es imprescindible en la hoja de ruta creada para el impulso de la competitividad y la resiliencia del mercado único europeo en su Programa 2021-2027, debiendo adoptar las medidas necesarias para la transición digital unida a la transición ecológica, de ahí, que se promueva la debida sinergia entre los dos programas, Europa Digital y el Programa del mercado único europeo 2021-2027³⁶⁹.

Efectivamente, esta idea se encuentra reforzada en la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 relativa al impulso de la competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030, en la que se llega a afirmar que “*la digitalización es el eje central de la competitividad futura y deben realizarse esfuerzos para que la UE recupere terreno en este ámbito y lidere este sector clave a escala mundial*”³⁷⁰. Por ello, esta idea también debe ser trasladada a la EETCS.

En este sentido, esta Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 señala que la UE se está quedando rezagada en la implantación de la innovación, la producción y la automatización³⁷¹, debiendo adoptar las medidas de impulso necesarias para revertir esta situación.

El sector del transporte deberá ser objeto de esta transición digital apuntada dentro del marco del Programa para la Década Digital. Su transición digital es imprescindible para poder alcanzar los objetivos marcados por el propio Libro Blanco de 2011, por la Estrategia de movilidad inteligente y sostenible de 2020 que se analizará *infra* y por el Programa del mercado único europeo para los años 2021-2027. Por ello, la

³⁶⁹ Vid. Considerando 77 del Reglamento (UE) 2021/690.

³⁷⁰ Vid. Apartado “7. Digitalización” de la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023.

³⁷¹ Vid. Apartado I titulado “La competitividad de la UE en la actualidad” de la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023.

digitalización de los datos y la configuración de procedimientos ágiles y garantes de la seguridad y de la fluidez de la transmisión de los mismos serán acciones que deberán acompañar a la EETCS debiendo, en consecuencia, recogerse en la normativa dictada al efecto.

En esta línea, la creación de un Espacio Europeo de Datos juega un papel fundamental para que el transporte europeo no se quede rezagado y pueda seguir al mismo paso el ritmo de crecimiento del número de desplazamientos dentro del ámbito territorial europeo. Todo ello, desde una perspectiva colateral también permitirá que el uso de las infraestructuras del transporte sea lo más eficiente posible ya que, en la actualidad, la falta de la precisa digitalización y de la actualización en los procedimientos de transmisión y empleo de datos dificulta en gran medida una óptima explotación de los recursos, mermando por ello el resultado de eficiencia del sector.

En consecuencia, la financiación de la innovación y la digitalización será también imprescindible, ya que ambas deben entenderse como herramientas sustanciales que permitirán llevar a cabo las demás iniciativas previstas, especialmente, las referidas a la transición energética y a la implantación de un sistema de transporte multimodal eficiente y sostenible.

Además, la aplicación de esta innovación en el sector del transporte debe ir acompañado de la adquisición de los nuevos conocimientos aparejados a estas novedades introducidas; por ello, el segundo de los objetivos de la “*innovación para el futuro*” prevista en el Libro Blanco de 2011 versa sobre el “*Fomento de un comportamiento más sostenible*”. Esta línea de acción parte del hecho de que, con la información adecuada y suficiente, se fomentará el empleo de opciones sostenibles en materia de movilidad como, por ejemplo, aumentando la información sobre los medios alternativos al transporte individual convencional y contaminante.

Esta iniciativa refleja el principio 19 de la Declaración de Estocolmo en materia de educación sobre la sostenibilidad mencionado al analizar las resoluciones internacionales en la materia que nos ocupa, y cómo el mismo se sigue recogiendo y aplicando en la regulación actual. Un claro ejemplo de la necesidad de garantizar la adecuada educación y conocimiento en el ámbito de la sostenibilidad es la regulación dirigida a la mejor comprensión por los consumidores y usuarios sobre los parámetros de sostenibilidad que se aplican en los diferentes productos y servicios, por ejemplo, en relación a la nueva regulación de la etiqueta de los neumáticos vista *supra*.

Igualmente, de forma reciente y actualizada la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023, la cual impulsa la competitividad de la UE más allá de 2030, resalta la necesidad de incentivar la educación y las capacidades de los ciudadanos europeos, tanto para la población en general como para los trabajadores. En este sentido,

como consecuencia de la transición ecológica y digital de la UE será necesaria la adquisición de conocimientos que permitan desarrollar las capacidades que se requieren para adaptarse a los avances tecnológicos exigidos en los puestos de trabajo. A tal efecto, se relaciona esta necesidad de educación y de capacitación con el fomento de la competitividad económica y laboral, todo ello en el marco de la Agenda de Capacidades Europea de 2020.

En íntima relación con lo expuesto acerca de la adquisición de conocimientos y competencias desde la perspectiva laboral del sector del transporte, el sistema de movilidad eficiente e integrado previsto en el Libro Blanco de 2011 requiere que este ámbito laboral se desenvuelva en las condiciones idóneas para poder conseguir este objetivo de eficiencia e integración. Para ello, el mencionado Libro parte de la necesidad de buscar soluciones al problema del falso autónomo, la creación de una Agenda Social para los trabajadores del sector marítimo, así como garantizar las condiciones laborales de los trabajadores del sector de la aviación, estableciendo normas de servicio y de calidad mínimas y prevenir los conflictos y mantener el diálogo social garantizando la posición de los trabajadores dentro del mismo.

Esta necesidad educativa y de adquisición de competencias y capacidades tiene especial reflejo en la reconversión del sector del transporte hacia la sostenibilidad social. Las nuevas tecnologías y la innovación que debe implementarse para fomentar la competitividad y la sostenibilidad en el sector requieren necesariamente que los trabajadores tengan los conocimientos y las capacidades apropiados para desempeñar su labor concurriendo los mismos requisitos de eficiencia, seguridad y resiliencia que los deseados para el propio transporte.

Igualmente, esta educación y capacitación contenida en la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 tiene incidencia en la implantación de la sostenibilidad en su triple vertiente. Uno de los ejemplos que así lo refleja es la iniciativa de etiquetado de los productos y de incluir un “pasaporte digital del producto”³⁷². En este sentido, los consumidores y usuarios deben tener a su alcance los conocimientos que le permitan identificar y comprender el contenido de este etiquetado o pasaporte relativo a la propia sostenibilidad del producto en cuestión.

Además, el conocimiento que adquieran los consumidores y usuarios en este sentido les permitirá identificar los supuestos de “green marketing” o de “green washing” aludidos *supra*, para evitar sufrir los perjuicios propios y del sector que estas actuaciones implican, especialmente, en el marco de la competencia desleal analizado.

Como ejemplo de la veracidad en materia de sostenibilidad aplicada a la información proporcionada a los consumidores y usuarios en el transporte,

³⁷² Vid. Apartado “6. Circularidad” de la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023.

especialmente, para adaptar estas necesidades y novedades, las etiquetas de emisiones de CO₂ también deben ser objeto de adaptación a las nuevas medidas para hacerlas más eficaces y, además, deben ser armonizadas la etiqueta y las clases de eficiencia energética, extrapolando estas medida, por ejemplo, a los neumáticos para hacerlos más eficientes en materia de energía, favorecer su seguridad y reducir el ruido³⁷³.

También se propone dentro de esta iniciativa el desarrollo de sistemas empresariales de certificación de GEI y una normativa común en el ámbito de la UE para calcular la huella de carbono, directamente vinculada con la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la contabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero de los servicios de transporte COM/2023/441 final, dentro del marco de contenido previsto para la Agenda estratégica de la UE 2024-2029.

Con esta información se puede optar de una manera más fiable en la elección de la vía por la que el consumidor, usuario u operador debe realizar la movilidad de una manera más sostenible y los medios adecuados que fomenten los objetivos de competitividad y sostenibilidad. Por último, se propone la conducción ecológica y la fijación de límites de velocidad que favorezcan la sostenibilidad.

Tras la exposición de estas líneas principales sobre esta materia recogidas en el Libro Blanco de 2011, la innovación y la digitalización en el sector del transporte se estudiarán detenidamente *infra* al analizar la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente de 2020 al contener directrices y acciones más actualizadas y precisas sobre este ámbito de actuación esencial en el transporte europeo.

VII. OTRAS INICIATIVAS PLANTEADAS

Una vez expuestas las principales iniciativas contenidas en el Libro Blanco de 2011, procede apuntar otras cuestiones que también deberán encontrarse presentes en el

³⁷³ Debe aludirse a la nueva concepción de neumáticos verdes dirigidos a mejorar la huella de carbono, su reciclaje y durabilidad. Para comprobar si un neumático cumple estos estándares debe atenderse al etiquetado de estos regulado conforme al Reglamento (UE) n° 2020/740 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 2020 relativo al etiquetado de los neumáticos en relación con la eficiencia en términos de consumo de carburante y otros parámetros, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1369 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1222/2009. En virtud de esta etiqueta se proporciona al consumidor información sobre “*su eficiencia en el consumo energético del vehículo, su adherencia al suelo y el ruido exterior que produce.*”. Información disponible en el siguiente enlace https://www.race.es/etiquetado-neumaticos?_gl=1*_1jba2v0*_up*MQ..*_ga*MTIzMTQzNTk1LjE3MDk2NDE4Nzg.*_ga_2LBO8W316P*MTcwOTY0MTg3Ny4xLjAuMTcwOTY0MTg3Ny4wLjAuMA. Última visita el 5 de marzo de 2024.

Además, en materia de reciclaje de neumáticos fuera de uso, la legislación nacional española recoge su regulación en el Real Decreto 731/2020, de 4 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso.

transporte europeo competitivo y sostenible pretendido, si bien estas iniciativas son esenciales en la propia EETCS, exceden del marco de estudio de este trabajo, por ello, se dejarán apuntadas a los efectos de proporcionar una visión global del contexto pretendido por las instituciones europeas pero sin realizar la profundidad de estudio llevado a cabo en las acciones que sí inciden en el objetivo expuesto de este trabajo.

En primer lugar, la seguridad en el transporte será una máxima que, en todo caso, debe existir y ser garantizada en la EETCS. Esta línea de acción se centra en garantizar la seguridad de la carga aérea y mantener la estricta seguridad en los aeropuertos con absoluto respeto a los derechos fundamentales de los pasajeros, introduciendo nuevas tecnologías que permitan mantener los elevados estándares de seguridad, con un mayor respeto y protección de los pasajeros.

En este punto de seguridad, es también necesario fomentar su aplicación en el ámbito urbano proponiendo, desde este listado de iniciativas, la constitución de un grupo permanente de expertos en materia de seguridad de transporte terrestre, con el valor añadido que debe aportar la UE.

Desde esta perspectiva de seguridad en el transporte europeo, las nuevas tecnologías también son objeto de aplicación como una herramienta que permita fomentar el progreso en este ámbito, especialmente, amparando de forma más acuciante a los conductores y usuarios vulnerables, e igualmente, permitirá promover la educación vial de todos los actores implicados en este escenario del transporte.

Este requisito de seguridad también forma parte del marco de actuación de la Agenda 2030 y del Acuerdo de París ya que, en el Informe titulado "Movilización del transporte sostenible para el desarrollo"³⁷⁴ que se publica en la Primera Conferencia Mundial de Transporte Sostenible de 2016 en Asjabad, el Secretario General de Naciones Unidas afirma que "los accidentes de tráfico se cobran alrededor de un millón y cuarto de vidas cada año. La gran mayoría, nueve de cada 10, se encuentra en países en desarrollo", a las que se deben añadir las más de tres millones de víctimas al año que causa la contaminación del aire.

Por ello, esta problemática de seguridad en el transporte debe incluirse dentro de la EETCS ya que, aunque se alcancen los parámetros deseados de sostenibilidad aisladamente considerados, especialmente en materia medioambiental, el transporte no podrá calificarse de competitivo y sostenible si no va acompañado de ambiciosas acciones que categoricen al transporte como seguro, aspirando a alcanzar la cifra de "cero muertes" para el año 2050 como se ha apuntado *supra* al enumerar los diez objetivos del Libro Blanco de 2011.

³⁷⁴ Informe disponible en el siguiente enlace <https://sdgs.un.org/topics/sustainable-transport> Última visita el 8 de febrero de 2023.

Por su parte, las infraestructuras, la capacidad y la gestión del tráfico también deberán participar de esta mejora en el marco de la seguridad. Desde la perspectiva de la seguridad en el ámbito aéreo, se parte en este Libro Blanco de 2011 de que este ostenta un gran nivel de seguridad, pero no alcanza la excelencia mundial, por lo que se aspira a conseguir el reto de ser líderes en materia de seguridad aérea. Para ello, se encarga a la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA) la adaptación de la legislación a ese grado pretendido de excelencia en el ámbito de la notificación de sucesos y el fomento de la plena integración del procedimiento SESAR, ajustando la reglamentación de seguridad a este procedimiento.

Igualmente, debe ser garante de la uniformidad en el desarrollo y la aplicación de la estrategia de seguridad en el área de la aviación civil de la UE. También, deberá desarrollar una labor colaboracionista con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), así como con otras instituciones y países extracomunitarios, en particular con Estados Unidos, en lo relativo al intercambio de datos en materia de seguridad³⁷⁵.

Desde el ámbito de la seguridad marítima, se encomienda en estas líneas de actuación a la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) la renovación de la legislación en materia de seguridad de los buques de pasajeros, y convertir la SafeSeaNet mencionada *supra*, en el sistema central de información sobre seguridad y protección en el transporte marítimo. Como novedad, se propone evaluar la posibilidad de crear un registro y bandera de la UE en el transporte marítimo y también para las vías de navegación interior, como sello representativo de calidad tanto en la seguridad, como en el respeto del medioambiente y de la profesionalidad de los tripulantes.

Desde la perspectiva de la seguridad en el sector ferroviario, se propone en este apartado la necesaria certificación de seguridad, elaborando una normativa europea, y fomentar la posición de la Agencia Ferroviaria Europea en esta materia de seguridad, supervisando las medidas instauradas por los Estados miembros.

Finaliza el Libro Blanco este apartado en materia de seguridad proponiendo la adaptación de la normativa al fomento del transporte intermodal de mercancías peligrosas para que pueda llevarse a cabo la combinación de los diferentes modos de transporte que deben estar presentes en este tipo de movilidad.

Por otro lado, además de la seguridad en el transporte, también se proponen líneas de actuación sobre la base de mejorar “*la calidad y fiabilidad del servicio*”. Entre las iniciativas de este apartado se refleja la preocupación por la defensa y el respeto de

³⁷⁵ A tal efecto, se recomienda la lectura de la obra MANNY, C. (2003), “La intimidad de la Unión Europea y la seguridad de los Estados Unidos: la tensión entre la ley europea de protección de datos y los esfuerzos por parte de Estados Unidos por utilizar los datos sobre pasajeros aéreos para luchar contra el terrorismo y otros” en *Cuadernos de Derecho Público*, Núm. 19-20, pp. 145-177.

los derechos de los pasajeros instando para ello a la elaboración de un trabajo de armonización y de uniformidad de la regulación de la UE, hasta el punto de elaborar una “*Carta de derechos fundamentales*” entre los que debe destacar el “*derecho a ser informado*”, para con posterioridad elaborar un “*Códex UE*”.

Esta propuesta legislativa debe aplicarse al transporte multimodal, el cual ocupa, como se ha expuesto, una posición esencial en las medidas que se pretenden instaurar. Por ello, también debe ser partícipe de la necesaria calidad y fiabilidad del servicio, garantizando la consecución de una movilidad de “puerta a puerta” que participe de las características de competitividad y sostenibilidad, realizando la contratación bajo un único contrato de transporte³⁷⁶.

En consecuencia, se expone la necesaria regulación garantista de los viajeros que empleen el sistema multimodal utilizando diferentes medios de transporte bajo un solo contrato, y en el marco de esta movilidad, también se propone la regulación protectora del pasajero en los supuestos de quiebra del operador. Todo ello, produce una repercusión simultánea en la competitividad entre las empresas del transporte, de tal suerte que estas actuaciones se convierten en imprescindibles para alcanzar la meta en materia de eficiencia e integración en el sector.

Además, en la elaboración de esta regulación tuitiva se hace hincapié en la protección de las personas con movilidad reducida, discapacidad y de avanzada edad, debiendo adaptarse las infraestructuras a su empleo por estos viajeros.

Como proposición disruptiva, se menciona en el Anexo del Libro Blanco de 2011 la elaboración de una propuesta legislativa para que los prestadores privados de servicios puedan acceder a la información del viaje y del tráfico en tiempo real, todo ello a través de sistemas inteligentes interoperables y multimodales para la “*confección de horarios, información, sistemas de reservas en línea, y expedición de billetes inteligentes*”³⁷⁷.

Dentro del mismo apartado de calidad y fiabilidad se propone la elaboración de planes de movilidad que ante cualquier interrupción o trastorno garanticen la continuidad del transporte, adaptándose a las circunstancias del momento preciso, aplicando o relajando el estricto cumplimiento de las normas específicas ante situaciones extraordinarias, promoviendo con ello la deseada coordinación entre instituciones, y priorizando además el empleo eficiente de las infraestructuras en funcionamiento.

³⁷⁶ Debiendo mantener este contrato las características esenciales que le son inherentes. En este sentido vid. SÁENZ GARCÍA DE ALBIZU, J.C. y HUALDE MANSO, M.T. (2012), “El contrato de transporte” en RUBIO TORRANO, E. y SÁENZ GARCÍA DE ALBIZU, J.C. (Dirs.), *Lecciones de Contratación Civil y Mercantil*, Cizur Menor, Navarra, Thomson Reuters, pp. 429-456.

³⁷⁷ Vid. Iniciativa 22 del Anexo I del Libro Blanco de 2011.

De lo expuesto resulta, que las diferentes propuestas contenidas en este Libro Blanco de 2011 comprenden diferentes materias, actuaciones y ámbitos de aplicación, debiendo establecer las oportunas sinergias jurídicas, normativas, técnicas y de innovación y digitalización en aras a crear una normativa inteligente, suscribiendo así las palabras del Presidente del Consejo Europeo Charles Michel vistas *supra*.

VIII. EL TRANSPORTE EUROPEO DESDE LA PERSPECTIVA GLOBAL

En conclusión, el último bloque de las iniciativas se dirige a la “*dimensión exterior*”, enfocada en “*el transporte en el mundo: dimensión exterior*”. Se parte de la perspectiva internacional como elemento base del transporte, tal y como se recogía en la primigenia Declaración de Estocolmo de 1972 en su principio 22, en el que se incidía en esa necesidad de colaboración de todos los Estados desde una perspectiva internacional para lograr la implantación de la sostenibilidad, catalogada ya desde entonces como una problemática global.

Por ello, todas las medidas que se han expuesto contemplan su posible aplicación más allá de las fronteras de la UE, ya que juegan un papel esencial en las negociaciones y en el comercio exterior. De hecho, se propone integrar las políticas de la UE en otros Estados, ya que la UE pretende situarse como proveedor central de normas en el sector del transporte, en especial, en materia de “*seguridad, protección, respeto a la intimidad y protección del medio ambiente*”³⁷⁸.

En efecto, a lo expuesto debe añadirse que el impacto de esta EETCS contenida en el Libro Blanco de 2011 se extiende fuera de las fronteras de la UE ya que, como se ha relatado en la introducción de este trabajo, la problemática analizada también tiene un impacto global o *ad extra* de la UE, siendo necesario adoptar soluciones que alcancen dicha perspectiva para lograr el resultado deseado. Por ello, la UE mantiene una posición abierta a la colaboración con los Estados vecinos y con los Estados colaboradores, posicionamiento que fomentará la real y la efectiva aplicación de los éxitos obtenidos a través de la implantación de las estrategias expuestas en el Libro Blanco de 2011 y la contenida en posteriores resoluciones.

En este sentido, debe recordarse el Informe de la Segunda Comisión sobre Desarrollo Sostenible de 16 de diciembre de 2015 en el que se propone el Proyecto de resolución V “*Hacia una cooperación amplia entre todos los medios de transporte para*

³⁷⁸ Vid. Apartado 40 del Anexo I del Libro Blanco de 2011.

promover corredores de tránsito multimodal sostenibles”³⁷⁹, y el inicio del funcionamiento el 26 de septiembre de 2015 de la Alianza Mundial para el Transporte Sostenible, y la Alianza para el Transporte Sostenible y Bajo en Carbono y el Grupo de Amigos para el Transporte Sostenible. A partir de este Informe, se convoca la Primera Conferencia Mundial de Transporte Sostenible, la cual se celebró en 2016 dejando constancia de la necesidad de una actuación no solamente interna de cada Estado parte, sino también, de una actuación con impacto global en el sector del transporte dirigida hacia la mejora de su sostenibilidad.

De lo expuesto se deduce, la voluntad cooperacionista, de cohesión y unidad para el logro de las metas del transporte sostenible³⁸⁰. Entre estas metas, se vuelve a fomentar la inversión, la financiación y la promoción de las nuevas tecnologías en el sector del transporte para conseguir fuentes de energía que cumplan los criterios de eficiencia y bajas emisiones en carbono, en este caso, desde una perspectiva internacional.

De forma concreta, y a título de ejemplo, procede destacar como ambiciosa medida en el sector aéreo, la voluntad de finalizar el Espacio Aéreo Común Europeo de aplicación en 58 países y 1.000 millones de habitantes³⁸¹, con voluntad de aplicar la tecnología SESAR a nivel mundial, propuesta que constituye un hecho sin precedentes.

Igualmente, las políticas medioambientales y de eficiencia energética serán clave en las relaciones internacionales del transporte, así como la protección y la seguridad en este aunando fuerzas en la lucha contra el terrorismo; de hecho, se propone el reconocimiento internacional de un “*control único de la seguridad*”³⁸².

Por último, en las relaciones internacionales del sector del transporte, las políticas del Libro Blanco de 2011 contemplan especialmente las relaciones con los países vecinos con la intención de mejorar las conexiones, las infraestructuras y el mercado, circunstancia que beneficiará especialmente alcanzar el objetivo de la cohesión social no solo europea sino mundial.

³⁷⁹ Proyecto de resolución V “*Hacia una cooperación amplia entre todos los medios de transporte para promover corredores de tránsito multimodal sostenibles*”, en el Informe de la Segunda Comisión sobre Desarrollo Sostenible de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 2015, pp. 25-29, documento disponible en el siguiente enlace <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n15/372/87/pdf/n1537287.pdf?token=vTWvdOKv54VEIOPdtI&f e=true> Última visita el 29 de abril de 2024.

³⁸⁰ *Ibidem*, p. 4.

³⁸¹ Datos obtenidos del apartado 40 del Anexo I del Libro Blanco de 2011.

³⁸² *Vid.* Apartado 40 del Anexo I del Libro Blanco de 2011.

CAPÍTULO IV. LA ESTRATEGIA DE MOVILIDAD DE 2020 PARA UNA MOVILIDAD INTELIGENTE, COMPETITIVA Y SOSTENIBLE. LA PROBLEMÁTICA DE LA CONCESIÓN DE AYUDAS PÚBLICAS

I. APUNTES INTRODUCTORIOS

Los retos y las estrategias principales contenidos en el Libro Blanco de 2011, los cuales se han examinado en el capítulo precedente, han sido precisados y desarrollados en la normativa europea dictada al efecto. Tal y como se ha evidenciado hasta ahora, la planificación de las estrategias transversales propuestas en el marco de la EETCS debe adaptarse, sin perder la finalidad que le da causa, al contexto medioambiental, económico y social en el que estas estrategias deben ser aplicadas.

En este sentido, desde la redacción del Libro Blanco en el año 2011 se han producido diferentes situaciones disruptivas que han afectado en profundidad al sector del transporte europeo, las más recientes consistentes en una pandemia a nivel global, que supuso la cuasiparalización del transporte, y en el aumento de la tensión bélica, con el consiguiente impacto en la problemática energética. Además del debido acomodo de esta EETCS al contexto existente y previsto, se ha incrementado por las instituciones europeas la ambición en la materialización de la transición y eficiencia energética y digital aplicable a nivel europeo, con especial incidencia en este sector del transporte.

Estas circunstancias concurrentes provocan que la normativa aplicable a la reconversión del sector del transporte hacia esa competitividad, sostenibilidad y, ahora como novedad inteligencia, deba ser también objeto de renovación y adaptación al contexto existente. De forma concreta, la normativa relativa al derecho de la competencia deberá adaptarse tanto a estas nuevas circunstancias concurrentes como a las previstas, así como a los retos pretendidos en el sector del transporte europeo; no obstante, esta remodelación del derecho europeo de la competencia por la que se permita acoger estos objetivos de progreso en materia de competitividad, sostenibilidad e inteligencia dentro del ordenamiento jurídico, no pueden implicar un menoscabo o vulneración de los principios examinados *supra* como rectores de este derecho.

Por ello, en el presente capítulo se realizará un estudio de la evolución de estas actuaciones, proyectadas en el estudiado Libro Blanco de 2011, hacia las más novedosas estrategias y la normativa recientemente dictada.

Esta actualización encuentra como hoja de ruta esencial la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y

al Comité de las Regiones titulada “Estrategia de Movilidad Inteligente y Sostenible: encaminar el transporte europeo hacia el futuro” de 9 de diciembre de 2020 (en adelante EMIS).

Si bien el Libro Blanco de 2011 se enfocaba en el fomento de la competitividad y de la sostenibilidad en el transporte europeo, esta EMIS se dirige también de forma precisa a la implementación de la innovación tecnológica y no tecnológica y de la transición digital en el sector, de hecho, de su título se infiere que se dirige a lograr un transporte inteligente y sostenible. No obstante, esta novedad introducida no elimina de sus principales líneas de acción estratégica el progreso en la competitividad y la sostenibilidad del sector del transporte europeo; es más, la introducción de la innovación y la inteligencia en este sector se emplearán como una herramienta que permita avanzar en la consecución de estos objetivos.

Además, dada la fecha de realización y de publicación de esta EMIS, se contienen en ella de forma expresa las debidas referencias a las posteriores actuaciones llevadas a cabo en el cumplimiento del Libro Blanco de 2011, con una visión de desarrollo y acomodo de estas a las previsiones a corto, a medio y a largo plazo de la EETCS. En estas referencias se tienen en cuenta las diversas resoluciones y acuerdos adoptados al efecto como, por ejemplo, el Pacto Verde estudiado *supra*; por ello, el estudio de esta EMIS proporcionará también los elementos necesarios para obtener así, de forma conjunta, una visión completa y actualizada de estos retos y de las actuaciones que se han llevado a cabo y las que se llevarán en el futuro proyectado en el sector del transporte europeo.

Todo ello, permitirá realizar el debido análisis de contraste y de compatibilidad entre la normativa dictada y la proyectada con los principios reguladores de la competencia, a los efectos de verificar si existe o no una correcta coordinación y respeto entre ambas normativas. En consecuencia, este reto debe ser calificado cuando menos de ambicioso y prolijo, ante la magna labor de dictar normas, estrategias y políticas de actuación que concilien la consecución de los diversos y transversales retos proyectados en este sector con los principios normativos rectores de la competencia.

En este escenario, las instituciones europeas han dictado la presente EMIS en el marco de las iniciativas y las acciones promovidas para lograr el objetivo del fomento de la sostenibilidad y la competitividad en el sector del transporte europeo, al que añade el impulso de la movilidad inteligente. Además, el contexto en el que se ha elaborado y publicado esta EMIS es esencial, como decíamos, ya que se ha tenido en cuenta el efecto disruptivo que en la sociedad europea ha supuesto el virus Covid19, especialmente, en el seno del sector del transporte, el cual se ha visto directamente afectado con su paralización casi absoluta debido a las medidas restrictivas de los desplazamientos y de la movilidad impuestas por las autoridades. En este sentido, la

EMIS refleja el impacto y los efectos que esta situación disruptiva e imprevista ha producido en el sector estudiado acompañando propuestas para solventar las deficiencias apreciadas.

Ante estas circunstancias, la EMIS justifica la necesidad de llevar a cabo estas actuaciones dada la importancia que el sector del transporte tiene para la sociedad y la economía europea, ya que supone el 5% del PIB europeo y el empleo directo de 10 millones de personas³⁸³; no obstante, estos beneficios expuestos también conllevan unos costes que los europeos como sociedad padecen, tales como la contaminación, el ruido, los accidentes, la congestión y las emisiones de GEI, entre otros. Todo ello, hace necesario el establecimiento de una estrategia actualizada que permita su avance y progreso y, a su vez, reduzca de forma efectiva los costes mencionados.

Tal y como expone la EMIS, ahora es el momento en el que la UE debe afrontar esta situación y enfocarla como una auténtica oportunidad de crecimiento y reconversión hacia la sostenibilidad, la competitividad y la modernización; todo ello, dirigido al objetivo claro y reiterado de reducir el 55% de GEI para el año 2030, y al correlativo de neutralidad climática para el año 2050, de forma análoga a las previsiones del Pacto Verde. Por ello, estas políticas dirigidas a conseguir un transporte sostenible, competitivo e inteligente se convierten en vitales para lograr el objetivo propuesto; de hecho, entre otras conclusiones, se recoge en la EMIS que el servicio de movilidad y el transporte son absolutamente imprescindibles para garantizar la viabilidad del mercado único de la UE³⁸⁴, reiterando así lo expuesto hasta ahora de conformidad con los Tratados fundacionales de la UE, el Reglamento (UE) n° 2021/690 y la Agenda Estratégica, vistos *supra*. Con ello, también se ratifican las palabras del Secretario General de Naciones Unidas en la Primera Conferencia Mundial del Transporte Sostenible de 2016, quien afirmaba que la solución “no es menos transporte, es transporte sostenible [...] necesitamos más sistemas que sean respetuosos con el medio ambiente, asequibles y accesibles. Los avances tecnológicos pueden llevarnos allí”³⁸⁵.

Debe reiterarse que la elaboración de esta EMIS unos meses después de iniciarse la pandemia mundial generada por el Covid19, también permite obtener una visión actualizada de la realidad social, económica y digital europea, especialmente, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la publicación del Libro Blanco de 2011 visto *supra*. Mediante esta actualización, se permite evidenciar las mencionadas deficiencias y fortalezas existentes, con el propósito de la adopción de decisiones certeras

³⁸³ Vid. Datos del apartado 1 del epígrafe titulado “*Nuestra visión*” de la EMIS.

³⁸⁴ Vid. Apartado 4 del epígrafe titulado “*Nuestra visión*” de la EMIS.

³⁸⁵ Publicación de la intervención del Secretario General de Naciones Unidas en la apertura de la Primera Conferencia Mundial de Transporte Sostenible, noticia disponible en el siguiente enlace <https://news.un.org/en/story/2016/11/546342-answer-global-transportation-challenges-not-less-transport-it-sustainable> Última visita el 13 de enero de 2023.

directamente dirigidas a la consecución de los retos de forma efectiva. De hecho, de nada sirve crear estrategias o políticas que teóricamente sean reveladoras, si no se pueden llevar a la práctica o ser ejecutadas para alcanzar los fines para las que fueron creadas.

Dentro del marco contextual en el que se ha creado esta EMIS debe señalarse que, la visión de conjunto y adaptada a las circunstancias concurrentes favorece la correcta creación normativa que permita llevar a cabo las actuaciones necesarias para implantar las acciones dirigidas a fomentar la competitividad, la sostenibilidad y la inteligencia en el sector del transporte europeo y, a su vez, afrontar de una manera eficiente esas debilidades reflejadas y resaltar las fortalezas existentes, promoviendo con ello su resiliencia, característica íntimamente relacionada con los tres objetivos señalados.

En efecto, además de los pretendidos objetivos de sostenibilidad, competitividad e inteligencia para el transporte europeo, este debe gozar de los requisitos de fortaleza y resiliencia, para así ostentar una posición resistente ante futuras crisis y garantizar la continuidad de la prestación de un servicio de movilidad competitivo y sostenible, constituyendo esta prestación una de las bases del mercado único europeo³⁸⁶. Tal es así, que en esta EMIS se incorporan las medidas de reconversión y reestructuración del sector del transporte tras la crisis inherente a dicha pandemia, con las diferentes fases de evolución del contexto pandémico, finalizando con la fase de recuperación y la vuelta a la conocida como “nueva normalidad”³⁸⁷.

³⁸⁶ En relación con la importancia del transporte como servicio esencial y la libertad de circulación como uno de los cuatro pilares del mercado único europeo.

³⁸⁷ En esta fase, se proponen por la Comisión Europea las siguientes iniciativas:

1. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “*El turismo y el transporte en 2020 y en adelante*”, de 13 de mayo de 2020.
2. Comunicación de la Comisión “*Orientaciones de la UE para la reanudación progresiva de los servicios turísticos y para los protocolos sanitarios en los establecimientos de hostelería*” — COVID-19 (2020/C 169/01), publicada el 15 de mayo de 2020 en el DOUE.
3. Recomendación (UE) 2020/648 de la Comisión de 13 de mayo de 2020 relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19 C/2020/3125, publicada el 14 de mayo de 2020 en el DOUE.
4. Comunicación de la Comisión “*Directrices sobre el restablecimiento progresivo de los servicios de transportes y la conectividad*” — COVID-19 (2020/C 169/02), publicado el 15 de mayo de 2020.
5. Comunicación de la Comisión “*Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores*” — COVID-19 2020/C 169/03, publicada el 15 de mayo de 2020 en el DOUE.

Comunicaciones aludidas en la obra GIMÉNEZ BINDER, S. (2021), “Legislación Covid-19 en España ¿la “nueva normalidad”?”. Una cronología de la legislación aprobada desde que surgió la crisis y que

La EMIS fomenta esta resiliencia en tres pilares fundamentales como son la ejecución de un EUET, tal y como se fijó en el Libro Blanco de 2011 visto *supra*, la implantación de un transporte multimodal y la aplicación de las innovaciones tecnológicas en los diferentes elementos esenciales del sector del transporte. Dentro de este último pilar, destaca especialmente, la automatización y la digitalización del transporte, así como la introducción de las nuevas fuentes energéticas no contaminantes o cero emisiones.

Mediante la ejecución de estos tres pilares, se conforma este nuevo modelo competitivo, sostenible e inteligente del sector del transporte. Además, las medidas pretendidas en materia de sostenibilidad, competitividad, inteligencia, resiliencia y fortaleza de este sector se retroalimentarán, de tal suerte que la consecución de los objetivos propuestos en cada uno de estos retos impactará positivamente en el progreso de los restantes, circunstancia que promoverá que el sector del transporte europeo alcance el liderazgo de este mercado a nivel global.

Para ello, en este primer apartado introductorio se fijan por la EMIS los principales hitos a conseguir en las fechas señaladas, los cuales favorecen de forma ilustrativa el análisis del contenido de esta EETCS, como se muestra a continuación:

“De aquí a 2030:

- *al menos treinta millones de vehículos de emisión cero circularán por las carreteras europeas;*
- *cien ciudades europeas serán climáticamente neutras;*
- *se duplicará el tráfico de trenes de alta velocidad;*
- *los desplazamientos colectivos programados inferiores a 500 km deben ser neutros en carbono dentro de la UE;*
- *la movilidad automatizada se desplegará a gran escala;*
- *habrá buques de emisión cero listos para su comercialización.*

De aquí a 2035:

- *habrá aeronaves de gran tamaño de emisión cero listas para su comercialización.*

De aquí a 2050:

- *prácticamente todos los automóviles, furgonetas, autobuses y los nuevos vehículos pesados serán de emisión cero;*
- *se duplicará el tráfico de trenes de mercancías;*
- *se triplicará el tráfico de trenes de alta velocidad;*

afecta al sector del transporte aéreo” en *Revista de Derecho Aeronáutico y Espacial*, Núm. 1, Sección 1ª: aeronáutica, p. 86.

- *la red transeuropea de transporte (RTE-T) multimodal equipada para un transporte sostenible e inteligente con conectividad de alta velocidad estará operativa para la red global*³⁸⁸.

De esta enumeración resulta la fijación de etapas a medio y a largo plazo, en los que conseguir verdaderos hitos de transporte y movilidad basados, especialmente, en la transición y eficiencia energética y en la implantación de un sistema multimodal de este sector, todo ello impulsado por su innovación y modernización.

Desde una estructuración sistemática, la EMIS se divide en cuatro bloques diferenciados pero coordinados, relativos a la movilidad sostenible, a la movilidad inteligente, a la movilidad resiliente y a la concepción de Europa como centro de conectividad mundial. A continuación, se procede a examinar el primero de los bloques mencionados, ante su importancia en el marco de las principales líneas de investigación de este trabajo.

II. EL RETO DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE Y CERO EMISIONES

Una vez apuntados los principales hitos a cumplir en esta EMIS, teniendo en cuenta las circunstancias y el contexto reciente, resulta de una manera evidente y clara que la transición ecológica del sector del transporte será crucial para conseguir los retos de sostenibilidad, competitividad e inteligencia en la movilidad europea.

De forma concreta, esta transición hacia una movilidad cero emisiones tendrá un gran impacto desde la perspectiva de la consecución de un transporte sostenible, especialmente, desde el prisma medioambiental. Sin perjuicio de que en este trabajo ya se ha ido analizando la implementación de la sostenibilidad en el transporte, para realizar un estudio más preciso de esta movilidad sostenible dentro del marco de la EMIS de 2020, debe acotarse aún más esta definición actualizada de la sostenibilidad proyectada.

A tal efecto, debe traerse a colación el informe titulado "*Movilización del transporte sostenible para el desarrollo*"³⁸⁹ que se publica en la Primera Conferencia Mundial de Transporte Sostenible, dentro del marco de actuación de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. Mediante este Informe se promueve un transporte sostenible

³⁸⁸ Vid. Apartado 9 del epígrafe titulado "*Nuestra visión*" de la EMIS.

³⁸⁹ Informe disponible en el siguiente enlace <https://sdgs.un.org/topics/sustainable-transport> Última visita el 8 de febrero de 2023.

mundial contribuyendo a definir qué se debe entender por transporte sostenible, adjuntando un gráfico que se incorpora como Anexo I³⁹⁰.

En virtud del mencionado Informe, este concepto de transporte sostenible debe incluir la imprescindible seguridad, debe ser un transporte asumible y accesible, eficiente, resiliente y que minimice las emisiones contaminantes dado su impacto ambiental. Por ello, no solo debe ser identificada la sostenibilidad en el transporte unido a la perspectiva exclusiva medioambiental, sino que a esta deben unirse las otras dos perspectivas que acompañan al desarrollo sostenible: la perspectiva social y la perspectiva económica.

En este sentido, esta perspectiva internacional y también europea, sigue la marcada senda continuista reflejada en las resoluciones internacionales expuestas *supra*, en las que la sostenibilidad no puede ser compartimentada aislando cada una de sus modalidades, sino que para poder alcanzar un transporte sostenible deberán cumplirse los requerimientos previstos para una sostenibilidad medioambiental, económica y social de forma conjunta.

Con posterioridad, este concepto de transporte sostenible se delimita aún más señalando que este no debe ser considerado un fin en sí mismo, sino una herramienta que contribuya a conseguir los ODS y las metas del Acuerdo de París³⁹¹, y así se recoge en la Segunda Conferencia Mundial de Transporte Sostenible de las Naciones Unidas celebrada en Beijing (China) entre el 14 y el 16 de octubre de 2021³⁹².

Además de la delimitación de este concepto de sostenibilidad aplicado al transporte, entre las principales metas que se fijan en esta Segunda Conferencia destacan la neutralidad de las emisiones, la inversión en infraestructuras, el fomento de planes de seguridad en las carreteras, el fortalecimiento de determinados corredores internacionales, así como alcanzar compromisos entre determinados Estados participantes para reducir las emisiones de sus propios sectores de transporte.

Una vez acotado de forma más precisa el concepto de sostenibilidad aplicado al transporte desde el marco del cumplimiento de los ODS y del Acuerdo de París, procede examinar las acciones contempladas dentro del contexto de la EMIS europea.

³⁹⁰ *Ibidem*, p.11.

³⁹¹ *Vid.* Reporte de la Segunda Conferencia Mundial de Transporte Sostenible de las Naciones Unidas 14-16/10/2021, p. 3. Documento disponible en el siguiente enlace https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-06/GSTC2_Conference_Report.pdf Última visita el 14 de enero de 2023.

³⁹² La celebración inicial de esta Segunda Conferencia Mundial estaba prevista para el 5 de mayo de 2020, pero debido a la pandemia ocasionada por el Covid19 se pospuso su celebración hasta celebrarse del 14 al 16 de octubre de 2021.

En cuanto al estudio de este primer bloque de la EMIS, referido a la implantación de la sostenibilidad en el sector del transporte y de la movilidad, se proponen las siguientes líneas de actuación principales para lograr la reducción del 90% de los GEI en el año 2050, en aras a conseguir la neutralidad climática en esa fecha:

1) La universalidad de la sostenibilidad en los medios de transporte. Mediante esta propuesta, todos los medios de transporte deberán cumplir los parámetros de sostenibilidad exigidos. Esta premisa tendrá especial incidencia en este trabajo ya que, todos los medios de transporte deberán reunir los requisitos de sostenibilidad previstos; no obstante, debemos añadir de forma preliminar que, para conseguir este objetivo, todos los medios de transporte deben gozar de las mismas oportunidades de reconversión y posicionamiento, a los efectos de garantizar su competitividad y sostenibilidad dentro del mercado único europeo, circunstancia que incidirá directamente en la normativa reguladora del derecho de la competencia europeo.

2) La alternatividad en el servicio de movilidad debe estar disponible para todos los usuarios, especialmente, para garantizar la implementación de un sistema multimodal que implique a todos los medios de transporte. Igualmente, esta multimodalidad debe ser empleada como un sistema que permitirá fomentar la competitividad y la sostenibilidad de la movilidad dentro de la UE; no obstante, en todo caso, debe ser garantizada la observancia y el respeto a los principios y a la normativa de la competencia en el mercado único europeo, permitiendo equilibrar el reto de la alternatividad y de la sostenibilidad con la defensa de la seguridad jurídica dentro del mercado.

Además, esta alternatividad no será de aplicación aislada a los medios de transporte, sino que también, tendrá su impacto directo en la alternatividad de las fuentes energéticas cero emisiones o no contaminantes, garantizando su disponibilidad, su accesibilidad y su aplicación a la nueva configuración del sector del transporte³⁹³.

³⁹³ A tal efecto, de forma coetánea a la elaboración del Libro Blanco de 2011 visto *supra*, debe mencionarse la “Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050”, según la cual “*se espera conseguir una reducción del 80% (incluso, de poderse, hasta el 95%) de emisiones de GEI respecto a 1990, fijándose esta cifra en relación con las emisiones de la UE sin compensar con los mercados de carbono, con pasos intermedios del 40% y el 60% para 2030 y 2040 respectivamente*” en ÁLVAREZ PELEGRY, E. y MENÉNDEZ SÁNCHEZ, J. (2017), *Energías alternativas para el transporte de pasajeros El caso de la CAPV: análisis y recomendaciones para un transporte limpio y sostenible*, Cuadernos Orkestra 2017/25, Instituto Vasco de Competitividad, p. 65.

De forma más actualizada, debe realizarse el oportuno apunte al Reglamento (UE) 2018/1999 apuntado *supra*. “El mecanismo de gobernanza se basa en planes nacionales integrados de energía y clima (PNEC) que cubren períodos de diez años a partir de 2021 a 2030, estrategias nacionales y de la UE a largo plazo, así como informes, seguimiento y publicación de datos integrados”. Información disponible en el siguiente enlace https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/energy-union_en#regulation-on-the-governance-of-the-energy-union-and-climate-action Última visita el 15 de marzo de 2024.

3) Deberán establecerse los incentivos suficientes que permitan la transición hacia una movilidad sostenible y competitiva. Las políticas de fomento de la reconversión del sector del transporte hacia la competitividad y la sostenibilidad deben contemplar los incentivos apropiados y adecuados para que, tanto los consumidores y usuarios como los prestadores del servicio de movilidad, opten por ser partícipes del cambio.

Estas ideas rectoras expuestas de forma introductoria guiarán la actuación de las instituciones, los ciudadanos y las empresas en este proceso de reconversión del sector del transporte europeo hacia la sostenibilidad, la competitividad y la implantación de un sistema de transporte inteligente.

1. La universalidad de la sostenibilidad, la concesión de ayudas públicas y la problemática energética

En primer lugar, procede abordar una de las principales premisas incluidas en esta EMIS como es la implantación de la sostenibilidad a la totalidad de los modos de transporte desde una perspectiva universal. El análisis de esta iniciativa propuesta es de vital importancia en la realización de este trabajo ya que viene a confirmar lo defendido desde su inicio, por el que todos los modos de transporte deben ser incluidos en régimen de igualdad real y formal en esta reconversión del sector hacia la sostenibilidad y la competitividad, sin albergar la normativa y las acciones realizadas y propuestas ningún tipo de discriminación en este sentido.

Mediante esta línea de actuación, se pretende la extensión de los parámetros de sostenibilidad a todos los medios de transporte, de tal suerte que la totalidad del transporte europeo se vea incluido en esta EMIS y se cumpla íntegramente la propuesta de un transporte europeo competitivo, sostenible e inteligente.

Igualmente, y siguiendo la línea rectora de respeto imperativo al principio de igualdad expuesta a lo largo de este trabajo, esta universalidad de la sostenibilidad en el transporte debe conllevar la aplicación igualitaria de las condiciones, las oportunidades y las debidas garantías en todos los medios de transporte europeos. No puede pretenderse una aplicación universal de la sostenibilidad en este sector si se aísla y se aparta a alguno de los medios de transporte de esta iniciativa, o incluso si no se garantiza un acceso igualitario de todos los medios a estas oportunidades de reconversión hacia la sostenibilidad favoreciendo su competitividad.

Esta ideas basadas en la necesidad de aplicación del principio de igualdad a la implantación de la sostenibilidad y del progreso de la competitividad conllevan, necesariamente, la debida alusión a lo expuesto *supra* en materia de aplicación del

principio de igualdad formal y material al principio de libertad de empresa, de libertad de establecimiento y de libertad de prestación del servicio de movilidad en el mercado único europeo, todo ello desde la perspectiva de la sostenibilidad y de la competitividad.

De forma concreta para el caso que nos ocupa, el legislador europeo dentro de las competencias examinadas, debe mantener una igualdad de trato en la normativa que dicte para los medios de transporte que se encuentren en idénticas o análogas situaciones y realidades, mientras que debe dar un trato particular y diferenciado a aquellos medios de transporte que se encuentren en una situación contextual y jurídica diferente, por lo que esta regulación “*debe ser justa, ajena a toda arbitrariedad o diferenciación sin justificación racional y razonable*”³⁹⁴; todo ello, en aplicación de las máximas expuestas acerca del principio de igualdad real y material que debe regir el progreso y el desarrollo del mercado único europeo en el que se desenvuelve el transporte europeo.

Estos requisitos, que tienen que ser observados en la correcta aplicación de los principios aludidos, deben extrapolarse a las actuales propuestas para el impulso de la sostenibilidad en el sector del transporte, especialmente, por su impacto directo en el derecho de la competencia europeo. Entre estas iniciativas destaca el mandato de crear nuevas ayudas públicas dirigidas a fomentar este transporte europeo sostenible, las cuales se dirigen expresamente y casi en su totalidad a la promoción del ferrocarril frente al resto de medios de transporte, siguiendo la senda continuista reflejada tanto en el Libro Blanco de 2001 como en el Libro Blanco de 2011 analizados anteriormente.

1.1. Las ayudas públicas y su compatibilidad con el derecho de la competencia

La EETCS requiere, como se ha justificado a lo largo de este trabajo, de numerosos proyectos y acciones que, necesariamente, conllevan unas inversiones de gran calado, las cuales deben ir acompañadas de la inherente financiación que permita su materialización. Como ha quedado constatado *supra*, la inversión en infraestructuras es el principal destino de los fondos de esta financiación, a la que sigue la reconversión energética del sector del transporte en todos sus aspectos.

Por ello, en el marco de la pertinente financiación de origen público y privado analizada al desarrollar las actuaciones que deben llevarse a cabo en materia de transición sostenible de las infraestructuras, también debe hacerse la oportuna referencia a la concesión de ayudas públicas dirigidas a facilitar el logro de los retos propuestos en la EETCS, tal y como se promueve en la EMIS y en la Comunicación de la Comisión

³⁹⁴ NOGUEIRA ALCALÁ, H. (2006), “El derecho a la igualdad ante la ley, la no discriminación y acciones positivas” en *Anuario Iberoamericano de Justicia constitucional*, Núm. 10, p. 808.

“Una política de competencia adaptada a los nuevos desafíos” de 18 de noviembre de 2021 a la que se ha ido haciendo referencia en este trabajo.

Es necesario apuntar de forma preliminar, el impacto que la concesión de ayudas públicas produce en el normal desarrollo del mercado, ya que unos competidores se verán beneficiados de este impulso económico en el ejercicio de su actividad frente a los restantes competidores que no serán incluidos en esta concesión. Por ello, la concesión de estas ayudas públicas en el caso que nos ocupa tiene un impacto directo en la debida aplicación de la normativa de la competencia europea ya que, tal y como apunta SÁNCHEZ CALERO, son cuatro las actuaciones que inciden y pueden poner en peligro el principio de libre competencia en el mercado: “las colusiones entre empresas, los abusos de posición dominante, las concentraciones económicas y las ayudas públicas”³⁹⁵.

En este sentido, debe traerse a colación la regla general de prohibición de concesión de ayudas públicas regulada en el artículo 107 apartado 1 del TFUE, el cual dispone que:

“Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.”.

No obstante esta prohibición general de las ayudas públicas, en el apartado 3 del mismo precepto se admite la compatibilidad de determinadas ayudas públicas con el mercado interior europeo, debiendo apuntar las contenidas en los apartados b), c) y e) por su posible aplicación a este caso concreto, las cuales amparan:

“b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo (...);

c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común; (...)

e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada a propuesta de la Comisión.”.

Además, el artículo 109 del TFUE ampara que el “Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 107 y 108 y determinar, en particular,

³⁹⁵ SÁNCHEZ CALERO, F. y SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J. (2019), ob cit.

*las condiciones para la aplicación del apartado 3 del artículo 108 y las categorías de ayudas que quedan excluidas de tal procedimiento.”. Conforme a esta previsión normativa se ha llevado a cabo recientemente la aprobación del Reglamento (UE) n° 2023/1315 General de Exención por categorías apuntado *supra*; asimismo, en el marco del transporte ferroviario y por carretera se gozará como regla general de un privilegio normativo de exención del procedimiento previsto en el artículo 108 del TFUE respecto de las ayudas públicas, a diferencia de la normativa regulatoria de las ayudas al transporte aéreo y marítimo como se analizará *infra*.*

De la normativa contenida en este Tratado fundacional, resulta como las ayudas públicas, ante su incidencia en el normal desarrollo de la competencia en el mercado interior, se encuentran prohibidas salvo las excepciones admisibles que encajen en los preceptos del TFUE enunciados o en los Reglamentos europeos que eximan del sometimiento de estas ayudas al procedimiento del artículo 108 del TFUE.

Antes de analizar la posible compatibilidad de estas ayudas públicas o subvenciones debe tenerse en cuenta la particularidad de la calificación del sector del transporte como un servicio de interés general y como servicio de interés estratégico, ya que incidirá directamente en la admisibilidad o no de su concesión.

1.1.1. El transporte como servicio de interés económico general y servicio público

Para poder abordar el pertinente estudio sobre la admisibilidad de las ayudas públicas propuestas en el marco de la aplicación de la EETCS y su compatibilidad con el derecho de la competencia, resulta imprescindible enmarcar el contexto normativo en el que se desenvuelve dicho sector a efectos institucionales y de mercado.

Tal y como se ha detallado al inicio de este trabajo, el mercado único europeo se fundamenta en la defensa de las cuatro libertades de circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, según se reconoce en el artículo 26 del TFUE. Por ello, el sector del transporte se encuentra unido de forma indisoluble al correcto desarrollo del mercado interior europeo teniendo en cuenta su configuración primigenia recogida en los Tratados fundacionales de la UE.

Partiendo de esta premisa, el servicio de transporte debe ser considerado a su vez como un derecho y como una obligación al servicio de la UE y de sus ciudadanos calificándose, por ello, como un sector estratégico, esencial e imprescindible en la defensa del interés general. Por lo tanto, el papel que el servicio de transporte juega en el marco de la UE implica que la posible concesión de ayudas públicas en su desarrollo

pueda verse no solo amparada, sino justificada y debida en aras a preservar las libertades sobre las que se fundamenta el mercado único europeo y la propia UE.

Por lo expuesto, deviene necesario abordar la categorización del transporte como un servicio afecto y subordinado al interés general, teniendo en cuenta la regulación particular a la que, por ello, se encontrará sometido.

La vinculación establecida entre el transporte y el interés general requiere la necesaria aclaración de qué se debe entender por este calificativo de servicio de interés general. La precisión de este concepto es esencial a la hora de desarrollar este trabajo ya que la afección del servicio de transporte a este interés supone la aplicación de considerables implicaciones en la creación, el desarrollo y la ejecución de la normativa correspondiente, particularmente en este caso, ante la admisibilidad de las ayudas públicas. En consecuencia, es obligado identificar qué debe entenderse por este concepto de “servicio de interés general” y cómo el sector del transporte se encuentra vinculado a este.

Ante la intervención de diferentes y plurales poderes institucionales en la regulación del transporte, se debe acudir a la concepción de servicio de interés general emitida por las instituciones europeas.

Respecto a la formulación de la concepción de servicio de interés general por las instituciones europeas, se deben mencionar los tres documentos que constituyen los pilares que perfilan la perspectiva jurídica de los servicios de interés general. En primer lugar y por orden cronológico, debe mencionarse la Comunicación de la Comisión titulada “Los servicios de interés general en Europa”, de 11 de septiembre de 1996, la cual, posteriormente, se complementó con el Informe europeo de Laeken realizado por la Comisión sobre “Los servicios de interés general en Europa” de 17 de octubre de 2001. A continuación, se dictó el Libro Verde sobre los servicios de interés general de 26 de mayo de 2003, contenido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social titulada “*Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa*” de 20 de diciembre de 2011 (en adelante Comunicación de la Comisión de 20 de diciembre de 2011).

No obstante estas resoluciones mencionadas, de forma preferente, tanto por la fecha de su publicación como por la aplicabilidad a este trabajo, se analizará la “*Guía para la aplicación de las normas de la Unión Europea sobre ayudas estatales, contratación pública y el mercado interior a los servicios de interés económico general y, en particular, a servicios sociales de interés general*” realizado por la Comisión, de 29 de abril de 2013 (en adelante Guía para la aplicación de las ayudas públicas).

En estas resoluciones de la Comisión se parte de la importancia que para la UE como institución y siguiendo el mandato del ahora artículo 14 del TFUE, tienen los

servicios de interés general, tanto para el fomento de la cohesión social, territorial y económica, como para la defensa y la promoción de la competitividad dentro del mercado interior de la UE.

Desde el marco normativo europeo, se debe aludir al artículo 14 del TFUE, el cual reconoce la importancia que la prestación de estos servicios afectos al interés general tiene en el progreso y en la evolución de la propia UE como institución, así como en el normal desarrollo del mercado único europeo. Según este precepto:

“Sin perjuicio del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios.”.

Además de este artículo 14 del TFUE, esta materia se ve completada por el Protocolo nº 26 sobre los servicios de interés general anexo al TUE (en adelante Protocolo nº 26)³⁹⁶, no obstante, este Protocolo carece de una definición legal que acote qué debe entenderse por servicio de interés general (en adelante SIG); por lo que, a tal efecto, debe realizarse la oportuna referencia a la definición contenida en la Comunicación de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, según la cual los SIG:

“[S]on servicios que las autoridades públicas de los Estados miembros clasifican como de interés general y, por tanto, sujetos a obligaciones específicas de servicio público (PSO). El término abarca tanto las actividades económicas (véase la definición de SIEG más adelante) como los servicios no económicos. Estos últimos no están sujetos a legislación específica de la UE y no están cubiertos por las normas de mercado interior y competencia del Tratado. Algunos aspectos de cómo se organizan estos servicios pueden estar sujetos a otras normas generales del Tratado, como el principio de no discriminación.”.

Por ello, los SIG deben identificarse como aquellos servicios afectos al interés general según la propia consideración de los Estados miembros, en sus diferentes niveles institucionales y territoriales y que, por lo tanto, deben estar garantizados por

³⁹⁶ Documento disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F26> Última visita el 18 de junio de 2024.

dichas instituciones. Además, estos SIG se vinculan a las obligaciones propias de los servicios de carácter público, concepto que se analizará posteriormente.

Según lo expuesto, la calificación y la delimitación de un servicio como SIG dependerá de cada Estado miembro, quedando la competencia de las instituciones europeas en esta materia sometida a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad vistos *supra*. Debe apuntarse, ante esta circunstancia, que la atribución a los Estados miembros de esta categorización si bien atiende a solventar de una manera más certera las diferentes problemáticas que pueden observarse en cada Estado miembro, esta atribución competencial puede suponer una dificultad añadida a la consecución de los retos de la EETCS, ya que deberá compaginarse la normativa dictada por las instituciones europeas en esta finalidad con las consecuente delimitación del marco normativo territorial aplicable que resulte de la calificación y configuración del transporte como SIG.

Dentro del régimen europeo de promoción de los SIG, se reconoce por las instituciones europeas una triple clasificación de esta clase de servicios: servicios de interés económico general³⁹⁷, servicios no económicos y servicios sociales de interés general³⁹⁸.

Con mayor precisión, la Guía para la concesión de las ayudas públicas concreta que se entiende por actividades económicas todas aquellas que consistan en ofrecer productos y/o servicios en un mercado concreto y, por ello, deben ser sometidas a las normas de la competencia³⁹⁹. Se incluyen también en esta aplicación normativa de las SIEG a aquellas actividades en las que los proveedores no obtengan un beneficio⁴⁰⁰.

En el caso que nos ocupa, debemos distinguir los servicios de interés económico general (en adelante SIEG) de los servicios sociales de interés general (en adelante SSIG). Los primeros se definen por la Guía para la concesión de las ayudas de estado como aquellas “*actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por*

³⁹⁷ Debe destacarse el orden escogido de la nomenclatura del término “servicios de interés económico general”. El orden establecido no es baladí, ya que destaca que será el interés económico y no otro el que goce de la esencialidad del servicio. *Vid.* VAQUER CABALLERÍA, M., (s.f.) “I problemi della contrapposizione tra economico e sociale nella caratterizzazioni dei servizi di interesse generale”, ponencia presentada en el seminario celebrado en la Universidad de Pavía en Parejo.

³⁹⁸ Información disponible en el siguiente enlace [https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_es#:~:text=Los%20servicios%20de%20inter%C3%A9s%20general%20son%20aquellos%20que%20las%20administraciones,Estado%20como%20el%20sector%20privado](https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_es#:~:text=Los%20servicios%20de%20inter%C3%A9s%20general%20son%20aquellos%20que%20las%20administraciones,Estado%20como%20el%20sector%20privado.). Última visita el 20 de mayo de 2023.

³⁹⁹ *Vid.* Apartado 2 titulado “*Concepto de SEIG*” de la Guía para la concesión de las ayudas públicas, pregunta 25.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, pregunta 4.

lo que respecta a la calidad objetiva, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública”⁴⁰¹.

Por ello, los SIEG engloban aquellos servicios de carácter económico cuya prestación debe estar asegurada para la ciudadanía, siendo los poderes públicos los encargados de garantizar, bien por sí mismos o bien a través de otras entidades, dicha satisfacción ya que esta no se verá satisfecha por el propio mercado. Estos SIEG quedarán, a pesar de esa afección al interés general, sujetos a la normativa del mercado interior de la UE y de la competencia, sin perjuicio de las específicas disposiciones que los regulen y que se estudiarán a continuación. Sucede lo contrario con los SSIG, los cuales quedarán al margen de la normativa reguladora del mercado interior, pero quedando sometidas a otras disposiciones contenidas en los Tratados fundacionales de la UE como, por ejemplo, señala el propio documento, el principio de no discriminación.

El sector del transporte debe encuadrarse dentro del marco establecido de los SIEG, tal y como resulta de la Guía para la concesión de las ayudas públicas. Esta categorización de la prestación de servicios de movilidad como SIEG se debe, en primer lugar, a su consideración como SIG, al que debe unirse su concepción de actividad que produce un rendimiento económico⁴⁰². Además, en este marco normativo, la UE otorga libertad a los Estados miembros a la hora de calificar determinadas actividades económicas como SIEG, siempre y cuando no exista una armonización previa ya realizada por las instituciones europeas⁴⁰³.

En el marco normativo español que se analizará *infra*, siguiendo los mandatos europeos, se establece en el artículo 19.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en relación con el sector del transporte, que:

“No obstante lo señalado en el apartado anterior, no se consideran sujetos a regulación armonizada, cualquiera que sea su valor estimado, los contratos siguientes:

(...)

⁴⁰¹ *Ibidem*, pregunta 2.

⁴⁰² La gestión de las infraestructuras del transporte es considerada como SIEG, *vid. STJCE de 24 de octubre de 2002, Asunto C-82/01, Aéroports de Paris versus Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:C:2002:617. Vid.* pp. 31-32 de la Guía para la concesión de las ayudas públicas.

⁴⁰³ Para mayor profundización en la materia debe aludirse a la STPI de 15 de junio de 2005, Asunto T-17/02 Fred Olsen S.A. *versus* Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:T:2005:218, Fundamento 165 y siguientes. *Vid.* Guía para la concesión de las ayudas públicas, p. 23.

g) Los que tengan por objeto servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril o en metro, así como las concesiones de servicios de transporte de viajeros, sin perjuicio de la aplicación del Reglamento (UE) n.º 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo”.

En este sentido, queda sometido el transporte SIEG de ferrocarril y carretera como servicio público a la amplia discrecionalidad que el artículo 1 del Protocolo n.º 26 otorga a las autoridades “*nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar*” los SIEG, quedando la comprobación que pueden realizar las instituciones europeas limitada a los supuestos de errores manifiestos⁴⁰⁴. Igualmente, se tiene en cuenta que existirán elementos diferenciadores de estas actividades económicas respecto a otras que también lo son, pero que no gozan de esa inherente conexión con la satisfacción del interés general⁴⁰⁵.

Por ello, a pesar de esa calificación inicial del transporte como SIG, su inclusión en los SIEG le continúa sometiendo a las normas reguladoras del mercado interior del derecho europeo, entre las que se encuentran las propias de la competencia; todo ello, sin perjuicio de las excepciones basadas en la singularidad de su calificación como SIEG.

Como se ha expuesto, el servicio de transporte como SIEG implica que los poderes públicos deberán garantizar la correcta prestación de ese servicio, en términos de accesibilidad, continuidad, precio, calidad, transparencia e igualdad para todos los ciudadanos de la UE, tal y como obliga el artículo 1 *in fine* del Protocolo n.º 26. Si se extrapolan estas obligaciones a la EETCS, se aprecia claramente la coincidencia de los objetivos marcados y expuestos a lo largo de este trabajo, por ello, la consecución de la deseada competitividad, sostenibilidad, inteligencia y resiliencia planteadas se tornan, todavía más, en una consecución imperativa en beneficio del interés general europeo.

La calificación del transporte como SIEG conlleva la obligada referencia al artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁴⁰⁶, el cual garantiza el “[*a*]cceso a los servicios de interés económico general. La Unión reconoce

⁴⁰⁴ Vid. Guía para la concesión de las ayudas públicas, p. 24.

⁴⁰⁵ *Ibidem*, STJCE de 10 de diciembre de 1991, Asunto C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova versus Siderurgica Gabrielli*, ECLI:EU:C:1991:464, apartado 27; STJCE de 17 de julio de 1997, Asunto C-242/95, *GT-Link A/S contra De Danske Statsbaner (DSB)*, ECLI:EU:C:1997:376, apartado 53; y la STJCE de 18 de junio de 1998, Asunto C-266/96, *Corsica Ferries France S.A. versus Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl y Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, ECLI:EU:C:1998:306, apartado 45. Vid. Guía para la concesión de las ayudas públicas, p. 23.

y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con los Tratados, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.”.

Una vez definido y categorizado el transporte como SIEG y su sometimiento a la normativa reguladora del mercado único europeo y de la competencia, procede valorar su calificación como servicio público.

En efecto, además de ser categorizado como un SIEG, el sector del transporte es considerado como un servicio público. No se debe confundir este término de “servicio público” con el anteriormente expuesto de SIG ya que son particulares, aunque conexos, los matices propios de cada uno de ellos. Dicho concepto de “servicio público” no se encuentra definido por ninguna normativa que nos permita acudir a un concepto legal, sin perjuicio de la oportuna referencia que a este hace la Comunicación de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, al definir los SIG y apuntada *supra*.

Por ello, se torna necesario traer a colación la definición jurisprudencial invocada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de octubre de 1989 (RJ 1989/8390)⁴⁰⁷. Esta Sentencia define el servicio público como la “actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la Administración para que ésta la reglamente, dirija y gestione, en forma directa o indirecta, y a través de la cual se presta un servicio al público de forma regular y continua.”.

Dicho concepto de servicio público puede tener dos acepciones, atendiendo al prisma subjetivo y a la visión objetiva de dicha categorización. De forma escueta, se puede identificar el servicio público subjetivo como aquel que toma en consideración la titularidad encomendada a las Administraciones públicas por el ordenamiento jurídico para la prestación de determinados servicios o la entrega de determinados bienes, primando el enfoque de este concepto en esa potestad habilitadora⁴⁰⁸ de intervención que le proporciona a la Administración el conjunto normativo aplicable en consideración a su *imperium*.

Por otro lado, debe hacerse alusión al servicio público desde la perspectiva objetiva como aquel que se focaliza en la prestación del servicio público en sí misma considerada, es decir, en la ejecución final del encargo de satisfacer el interés general mediante la prestación del servicio catalogado como público.

Es en esta concepción del servicio público objetivo donde entra en valor el planteamiento sobre si en el ejercicio de esta concepción de servicio público puede tener

⁴⁰⁷ PAREJO ALFONSO, L. (2004). “Servicios públicos y servicios de interés general. La renovada actualidad de los primeros” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 7, 2º semestre, p. 53. STS Núm. 1348/1989, de 24 de octubre.

⁴⁰⁸ PAREJO ALFONSO, L. (2004), ob cit.

cabida o no la libertad de empresa y, por ello, la normativa de la competencia o si se limitará a la monopolización por la Administración de la ejecución real de la prestación del servicio público encomendado. Pues bien, debe entenderse que la ejecución de la prestación del servicio público, incluso en su modalidad de obligatorio, es donde debe desenvolverse dicha libertad de empresa prestando el servicio bien por la propia Administración titular o bien por las empresas privadas.

Para alcanzar esta conclusión que confirma la aplicación de la normativa reguladora de la competencia a la ejecución del servicio público obligatorio debe aludirse al artículo 106 del TFUE el cual ratifica que las empresas públicas y las empresas encargadas de gestionar los servicios públicos de interés económico general quedan sometidas a las normas de la competencia, con ciertas presiones que se analizarán *infra*.

En definitiva, para la calificación de un servicio como público, deberá estarse a la finalidad de este dirigido al beneficio del interés general, entendido como su principal justificación. La determinación de ese interés general unido a la prestación del servicio en cuestión, en este caso el transporte, implica la calificación del servicio como esencial. Esta esencialidad del servicio sometido al interés general de la población, está íntimamente ligada a la satisfacción de los Derechos Fundamentales, las libertades públicas y los bienes protegidos por la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, así como por la Constitución Española. A tal efecto, y tal y como señalan múltiples Sentencias del Tribunal Constitucional, ningún servicio *per se* gozará de la calificación de esencial, sino que serán los intereses de su ejecución los que le impriman ese carácter de servicio público⁴⁰⁹.

Fiel reflejo de esta esencialidad de los servicios prestados en materia de circulación y movilidad es la fijación obligatoria de servicios mínimos en los casos de huelgas de los trabajadores, así como ante circunstancias extraordinarias que puedan afectar a la normal prestación del servicio afecto al interés general⁴¹⁰.

Una vez categorizado el sector del transporte como SIEG y como servicio público sometido con ciertas particularidades a la normativa de la competencia, debe aludirse al contexto normativo dictado en el marco de la EETCS en relación a la concesión de ayudas públicas con el objeto de promover la consecución de sus objetivos.

⁴⁰⁹ Entre otras, la STC 8/1992, de 16 de enero.

⁴¹⁰ Otro de los supuestos en materia de transporte que ejemplifican su calificación de servicio público dependiente de la satisfacción del interés general, es la obligación impuesta a los transportistas de explotar líneas no rentables comercialmente, pero cuya explotación sí es necesaria conforme al interés general, *vid.* Fundamento 55 de la STJCE de 11 de abril de 1989, Asunto C-66/86, Ahmed Saeed Flugreisen y Silver Line Reisebüro GmbH *versus* Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V., ECLI:EU:C:1989:140.

1.1.2. Las ayudas públicas y la modificación del derecho de la competencia para su admisibilidad

En el análisis de esta propuesta debe aludirse a la Comunicación de la Comisión titulada “*Una política de competencia adaptada a los nuevos desafíos*” de 18 de noviembre de 2021, respecto de la cual se han ido haciendo las oportunas referencias para su aplicación a los casos analizados en este trabajo. En esta Comunicación, se hace mención directa a la EMIS, especialmente, en alusión a la reforma normativa que debe realizarse en el marco del derecho de la competencia para favorecer “*la doble transición en todos los modos de transporte*”, en referencia a la transición ecológica y digital del sector.

De forma concreta, estas reformas en el derecho de la competencia comprenden la admisibilidad de las ayudas públicas en el marco del sector del transporte, como así consta en el Anexo de la citada Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2021, en el que se dispone que “*la iniciativa también incluye la posibilidad de una exención por categorías de la notificación previa de las medidas de ayuda en el ámbito del transporte terrestre e intermodal.*”.

De forma análoga y en el mismo sentido, en un breve lapso de tiempo, la Comisión elaboró un Informe titulado “*Informe sobre la política de competencia 2022: informe anual 2023*” de 4 de abril de 2023⁴¹¹, en el cual se reflejan, entre otras medidas, las “*Normas propuestas por la Comisión para simplificar los procedimientos aplicables a las ayudas estatales al transporte ecológico.*”.

A continuación, en el Informe se expone esta propuesta de conceder ayudas públicas en el sector del transporte señalando que:

“En julio de 2022, la Comisión adoptó una propuesta de nuevo Reglamento del Consejo (Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la aplicación de los artículos 93, 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales en el sector del transporte por ferrocarril, vías navegables interiores y multimodal [COM(2022) 327 final], de 6 de julio de 2022). El Consejo adoptó el Reglamento en diciembre de 2022. El Reglamento permite a la Comisión adoptar reglamentos que eximan de la notificación previa a las ayudas para el transporte por ferrocarril, por vías navegables interiores y multimodal, de conformidad con el artículo 93 del TFUE. El objetivo de la iniciativa de la Comisión es simplificar los procedimientos aplicables a las ayudas estatales en favor de modos de

⁴¹¹ Informe disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0184> Última visita el 16 de mayo de 2024.

transporte ecológicos, como el transporte por ferrocarril, por vías navegables interiores y multimodal. Va de la mano de la revisión de las Directrices sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias, sobre las que la Comisión siguió trabajando en paralelo durante 2022. Dichas Directrices tienen por objeto promover la transferencia modal del transporte por carretera al transporte ferroviario y contribuir así a la consecución de los objetivos climáticos”⁴¹².

Finalmente, esta propuesta de Reglamento se materializó en el Reglamento (UE) n° 2022/2586 del Consejo, de 19 de diciembre de 2022, sobre la aplicación de los artículos 93, 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales en el sector del transporte por ferrocarril, vías navegables interiores y multimodal (en adelante Reglamento (UE) n° 2022/2586).

En virtud de este Reglamento (UE) se van a considerar compatibles con la normativa de la competencia las ayudas estatales de los Estados miembros que se concedan para el sector del transporte por ferrocarril, las vías navegables interiores y el transporte multimodal; todo ello, mediante el reconocimiento de su admisibilidad con arreglo al artículo 93 del TFUE, especialmente, dentro de la finalidad de coordinación de los transportes.

Véase, que la concesión de estas ayudas públicas no requerirá la notificación a la Comisión, dado que estas no producen el efecto de falsear la competencia de forma significativa, pero siempre y cuando se realicen en virtud de “*procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios*”. Por ello, será necesario que la concesión de estas ayudas estatales cumpla con esos procedimientos en los que concurran los mentados requisitos.

Además, debe resaltarse que la exención permitida por la Comisión en aplicación de este Reglamento (UE) n° 2022/2586, si bien se refiere al transporte por ferrocarril, también se incluye dentro de esta categoría al transporte multimodal, de tal suerte que la concesión de estas ayudas estatales no puede generar distorsiones en la competencia dentro de este sistema multimodal del transporte, ya que el procedimiento debe ser abierto, transparente y no discriminatorio, requisitos que no se darían en los casos en los que existiera una discriminación dirigida a los restantes modos de transporte; especialmente, en aplicación del principio de universalidad de la sostenibilidad para todos los modos de transporte defendida por esta EMIS de 2020 y en este trabajo.

Además de este Reglamento (UE) n° 2022/2586, se hace mención en la Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2021 a la conveniencia de aprobar una regulación de exención por categorías que ampare las ayudas públicas del transporte

⁴¹² Vid. “Informe sobre la política de competencia 2022: informe anual 2023”, p. 13.

intermodal, como finalmente se realizó con la aprobación del Reglamento (UE) n° 2023/1315 General de Exención por categorías apuntado *supra*.

En virtud de dicho Reglamento (UE) n° 2023/1315 se permite la concesión de ayudas públicas, genéricamente prohibidas dentro del marco de la regulación de la competencia en los artículos 107 y 108 del TFUE, dirigidas a favorecer la transición ecológica en los sectores que se desarrollan dentro del mercado interior europeo haciendo alusión expresa al sector del transporte; y todo ello, dentro del marco de la EMIS ahora analizada.

De forma concisa, debe aludirse a las ayudas que, en virtud de este Reglamento (UE) n° 2023/1315, van a tener incidencia directa en el sector del transporte para impulsar su transición ecológica.

En primer lugar, en virtud de esta norma se contempla la concesión de ayudas públicas para la adquisición de vehículos limpios o de emisión cero y la retroadaptación de vehículos, incluyendo a todos los medios de transporte. En este caso, puede verse como sí se elabora una disposición normativa que garantiza en plena igualdad el tratamiento de los diferentes operadores económicos en el mercado único europeo. Mediante este tipo de iniciativas se fomenta la implementación de la sostenibilidad en el sector del transporte desde una perspectiva universal, con los efectos positivos que para la totalidad del sector tiene esta medida.

En segundo lugar, se permite la concesión de diferentes ayudas públicas dirigidas a impulsar el empleo de fuentes energéticas sostenibles; debiendo resaltar la mención expresa a las concedidas al empleo de hidrógeno, por su aplicación disruptiva en diferentes medios de transporte.

Además, procede realizar la oportuna referencia al Reglamento (UE) n° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, reformado por este Reglamento (UE) n° 2023/1315, el cual en su regulación referida a las ayudas regionales concedidas a las RUP permite extender no solo las ayudas estatales a la exención prevista, sino también las ayudas de carácter regional en este ámbito de actuación⁴¹³.

En la citada EMIS, dentro de este incentivo para la reforma normativa de la competencia, se hace hincapié en la creación de una regulación dirigida a la ampliación de las ayudas públicas aplicables al transporte menos contaminante, otorgando a estos

⁴¹³ *Vid.* Artículo 13.b del Reglamento (UE) n° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

modos de transporte sostenible las ayudas antedichas para que puedan competir en régimen de igualdad de condiciones dentro del mercado único europeo.

A renglón seguido, se refiere la EMIS a la aprobación desde 2008 de cerca “*de 130 medidas destinadas a promover la eficiencia y la sostenibilidad del mercado interior del transporte de la UE*” debiendo, esta revisión normativa acerca de las ayudas públicas, dirigirse *ex profeso* al transporte ferroviario el cual se sitúa como una prioridad dentro de esta EMIS y, tras una no muy difícil labor interpretativa, se identifica como el modo de transporte más sostenible. Por ello, la voluntad de permitir con una regulación *ad hoc* nuevas ayudas públicas dirigidas a modos de transporte más sostenibles, en definitiva, se está refiriendo a otorgar ayudas públicas al transporte ferroviario.

En el mismo sentido se pronuncia el citado Informe sobre la política de competencia 2022: informe anual 2023, en el que se vuelve a incidir en la atribución en exclusiva al transporte por ferrocarril de la prestación del servicio de movilidad en las distancias medias, ya que se promueve “*animar a los viajeros a sustituir el transporte por carretera por el transporte ferroviario representa una contribución importante a los objetivos del Pacto Verde Europeo. Al mismo tiempo, una competencia sana garantiza que los ciudadanos europeos dispongan de unos servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de buena calidad y asequibles.*”⁴¹⁴.

En este mismo Informe, se califica al transporte por ferrocarril como un transporte ecológico, ya que afirma que estas exenciones se realizan a favor de “*ayudas estatales en favor de modos de transporte ecológicos*”; no obstante, debe tenerse en cuenta lo expuesto *supra* al analizar la supuesta sostenibilidad de este modo de transporte ante las diversas actuaciones previstas en el Libro Blanco de 2011, las cuales deben ser llevadas a cabo para materializar esta iniciativa y que contrarían directamente las directrices de sostenibilidad, especialmente, medioambiental.

Además, mediante esta propuesta dirigida a los viajeros, se insiste en afectar y en redirigir la voluntad de estos para que trasladen su demanda desde otros modos de transporte hacia el ferrocarril, para que la prestación del servicio de movilidad de distancias medias se realice en exclusiva por este medio excluyendo, con ello, a otros modos de transporte, en este caso, el transporte por carretera. Debemos reiterar lo expuesto *supra* acerca de esta distribución y asignación de mercados en la prestación de este servicio ya que esta medida no se ajusta a los principios rectores de la competencia europea.

En efecto, a pesar de lo expuesto acerca de la voluntad de aplicar las medidas de financiación, reconversión y apoyo a la totalidad de las infraestructuras partícipes de

⁴¹⁴ Vid. “*Informe sobre la política de competencia 2022: informe anual 2023*”, p. 22.

esta red transeuropea de transporte, se ha evidenciado como desde la iniciativa de concesión de las ayudas estatales se sigue manteniendo la voluntad de favorecer al transporte por ferrocarril frente al resto de transportes para las distancias medias dentro del escenario del sistema multimodal.

Una vez expuesto el contexto actual, dentro del marco de la EMIS, sobre la iniciativa de modificar la normativa de la competencia para promover las ayudas públicas en el sector del transporte en aras a favorecer la consecución de los retos del EETCS, y la vinculación del transporte a la regulación de los SIEG como servicio público, debe aludirse al caso español que ejemplifica estas propuestas.

1.1.3. El caso de España. Las ayudas públicas al ferrocarril y al transporte público terrestre

Una vez fijados los conceptos y las condiciones a las que debe someterse el transporte como SIEG y como servicio público, debe realizarse la oportuna referencia a la casuística española en la que se evidencia la aplicación de las ayudas de estado y las compensaciones por servicio público dentro de las líneas de actuación de la EETCS, con la consiguiente problemática de su posible injerencia en el marco del derecho de la competencia.

En virtud del Capítulo II del Real Decreto-ley 11/2022 se recogen las distintas medidas de apoyo al sector del transporte, las cuales distinguen, por un lado, las ayudas directas al transporte público colectivo terrestre, urbano e interurbano regulada en el artículo 1 de dicho Real Decreto-ley y, por otro lado, la reducción del precio de abonos y de los títulos multiviaje por parte de Renfe Viajeros SME S.A. (en adelante RENFE), y la reducción del precio de los títulos multiviaje en las concesiones de transporte regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado, regulados en los artículos 10 y 11 respectivamente.

Sin perjuicio de que la primera medida relativa a las ayudas directas al transporte público colectivo terrestre, urbano e interurbano es ciertamente interesante e invita a la elaboración de un posterior trabajo en el que se aborde esta problemática, en el presente caso, nos centraremos en el estudio de la segunda y de la tercera medida relativas, respectivamente, a la reducción del precio de abonos y de los títulos multiviaje por parte de RENFE, y a la reducción del precio de los títulos multiviaje en las concesiones de transporte regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado, en su aplicación a las distancias medias. Esta selección de estudio encuentra su causa en su estrecha vinculación con el análisis abordado en el capítulo anterior acerca de la acción proyectada desde el Libro Blanco de 2001 y continuada en el Libro

Blanco de 2011 de trasladar los consumidores y usuarios del transporte aéreo y por carretera al transporte de ferrocarril.

En cuanto a la reducción del precio de abonos y de los títulos multiviaje por parte de RENFE en las distancias medias, mediante el Real Decreto-ley 11/2022 en su artículo 10.2, se obliga a RENFE a la creación de un título multiviaje de carácter gratuito *“para cada origen-destino de los servicios ferroviarios de Media distancia que se presten tanto por la red de ancho convencional y el Madrid-Salamanca como por la de ancho métrico declarados como obligación de servicio público por las administraciones competentes, incluyendo los servicios AVANT entre Ourense y A Coruña que se prestan sobre la red de ancho convencional, que tendrá vigencia desde el 1 de septiembre de 2022 al 31 de diciembre de 2022, y que será gratuito para los usuarios, sin perjuicio de las condiciones que serán establecidas por resolución de la Secretaria de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tal y como se indica en el apartado 7 del presente artículo.”*.

En virtud de esta disposición normativa se ofrece el servicio de movilidad en distancias medias con un carácter absolutamente gratuito, bonificando la totalidad del importe de la prestación del servicio ferroviario enmarcado dentro del servicio público obligatorio, llevado a cabo por la compañía RENFE. Esta gratuidad se estableció por un plazo temporal que abarcaba desde el 1 de septiembre de 2022 hasta el 31 de diciembre de dicho año cumpliendo, de esta manera, la necesidad de la presencia del requisito de temporalidad que debe acompañar a las ayudas públicas; no obstante, esta ayuda ha sido sucesivamente prorrogada y, de hecho, se encuentra vigente en la actualidad como se analizará posteriormente.

Igualmente, en virtud del artículo 10.3 de este Real Decreto-ley 11/2022 también se prevé la obligación de RENFE de emitir títulos multiviajes para la prestación del servicio AVANT que sea calificado como prestación de servicio público obligatorio, con una reducción del 50% del importe, por el mismo plazo y bajo las mismas condiciones aludidas para el artículo 10.2, incluyendo como novedad la exclusión de esta medida de los viajes concertados como ida y vuelta.

Véase que en ambas disposiciones se fija como requisito que se trate de servicios públicos obligatorios y que sean prestados por RENFE. Debe resaltarse que no se incluye en estas medidas con carácter exclusivo el ferrocarril de alta velocidad, sino que también se encuentran incluidas la prestación del servicio de Media Distancia Convencional y de Ancho métrico. Este hecho dificulta el amparo de la medida en la EMIS para la promoción de la competitividad y de la sostenibilidad y, por ello, encuentra su causa más probable en la inflación y en el incremento del precio de los combustibles coetáneo a la aprobación de esta normativa.

Ahora bien, esta medida conlleva la absoluta gratuidad y el 50% de reducción del importe de la prestación del servicio respectivamente, circunstancia que, dado su elevado impacto, dificulta su cobertura atendiendo a su repercusión en el marco de la competencia y de la sostenibilidad económica, como se analizará en este capítulo.

A los efectos de determinar la normativa aplicable, es esencial el importe que estas dos medidas suponen, alcanzando para este periodo, desde el 1 de septiembre de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2022, según el artículo 10.9 *in fine* y apartado 10 del Real Decreto-ley 11/2022:

“[U]n importe de 16 millones de euros y un suplemento de crédito, en la misma aplicación, por importe de 185 millones de euros. Su financiación se realizará de conformidad con el artículo 47 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre.

Renfe Viajeros SME SA recibirá el importe total del crédito indicado en el apartado anterior, es decir, 201 millones de euros, en el último trimestre de 2022, como compensación por la reducción de ingresos y los costes de implementación y comunicación que las medidas del presente artículo le generen. Dicha cantidad no será revisable ni estará sujeta a liquidación. Renfe Viajeros SME SA asignará a los servicios prestados a las Comunidades Autónomas el importe de los ingresos que se hayan dejado de percibir como consecuencia de las medidas del presente artículo, y el resto será asignado al contrato para la prestación de servicios de Renfe a la AGE. Para realizar esta asignación se tomará como referencia los ingresos del periodo entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019, aplicándoles el porcentaje de viajeros del primer semestre de 2022 respecto al primer semestre de 2019. Para realizar esta asignación se tomará como referencia los ingresos del periodo entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019, aplicándoles el porcentaje de viajeros del primer semestre de 2022 respecto al primer semestre de 2019.”

Igualmente, el impacto en el marco de la competencia que produce esta medida debe apreciarse considerando la “reciente” liberalización de los servicios de transporte ferroviario en España, en virtud de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante LSF)⁴¹⁵ y el posicionamiento en el que quedan relegadas el resto de las escasas compañías ferroviarias que operan en España ante la aplicación de esta medida.

Las compañías ferroviarias que han accedido al mercado español mediante el iniciado procedimiento de liberalización de este sector, deberán cumplir con una serie

⁴¹⁵ Modificada por la Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

Téngase en cuenta que, el fomento de la liberalización para la prestación de servicios, en este caso, del transporte ferroviario se originó con los paquetes de normativa europea a través de las Directivas mencionadas *supra* a tal efecto.

de parámetros que permitan su ejercicio sin perjudicar a la compañía RENFE en su prestación de servicios públicos obligatorios.

En este sentido, debe mencionarse la Resolución de la CNMC española, de 14 de marzo de 2024, por la que se aprueba la prueba de equilibrio económico en relación con el nuevo servicio entre Sevilla y Córdoba notificado por Ouigo España, S.A.U., mediante la debida aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) nº 2018/1795 de la Comisión, de 20 de noviembre de 2018, por el que se establecen el procedimiento y los criterios para la aplicación de la prueba de equilibrio económico con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

En consecuencia, los nuevos operadores ferroviarios deberán someterse a la prueba de equilibrio económico por la que resulte que no se perjudique con su entrada en el mercado el cumplimiento del contrato de prestación del servicio público, en este caso, de distancias medias llevado a cabo por RENFE. Dicha prueba de equilibrio económico conlleva superar el criterio de no sustituibilidad y el examen de la incidencia financiera neta en el contrato de servicio público. Ante estos requerimientos, la resolución de la CNMC aludida afirma que:

“[E]l resultado de las pruebas de equilibrio económico no debería ser limitar la oferta comercial de las empresas ferroviarias para proteger los precios por encima del mercado que estarían pagando los viajeros no recurrentes de los servicios OSP. De modo que, siendo así que las empresas ferroviarias ofrecen precios más beneficiosos para los usuarios, el Ministerio de Transportes debería revisar el perímetro de los servicios OSP entre Córdoba y Sevilla, para limitarlos a los bonos multiviaje para viajeros frecuentes.”.

En efecto, este pronunciamiento de la CNMC encaja con la calificación vista *supra* de servicio público obligatorio, el cual debe ser garantizado por las instituciones públicas competentes cuando su realización no vaya a ser llevada a cabo por los operadores del mercado cumpliendo los requisitos expresados. En este caso, la incursión progresiva en el mercado de estos operadores debe conllevar la revisión de la necesidad de la calificación de esos servicios públicos obligatorios, permitiendo que estos puedan ser efectuados dentro del normal desarrollo del mercado en cuestión.

Esta necesidad de someter a los nuevos operadores ferroviarios al requisito de la prueba de equilibrio económico encuentra como finalidad principal no menoscabar las arcas públicas mediante la necesaria ampliación de las compensaciones que la Administración debe realizar a la empresa concesionaria de este servicio público obligatorio ante la incursión de posibles competidores que le arrebaten su posicionamiento e ingresos en el mercado. Mediante esta medida, se limita la entrada de nuevos competidores en el mercado, hecho que perjudica el normal desarrollo de la

competencia, del propio mercado y de los derechos de los consumidores y, en este sentido, se pronuncia la CNMC en la resolución citada. Además, esta serie de requerimientos y procedimientos exigidos a los nuevos competidores del mercado supone una traba burocrática añadida que choca con la emisión de “normativa inteligente” propuesta por Charles Michel y a la que hemos aludido con anterioridad.

De lo expuesto puede deducirse también, que esta finalidad de la prueba del equilibrio económico choca frontalmente con la inyección económica a RENFE analizada *supra* para la prestación de estos servicios públicos obligatorios ya que si, por un lado, se limita la entrada de competidores para no perjudicar la ejecución del contrato de servicio público obligatorio de RENFE con el consiguiente impacto económico en las arcas públicas y, por otro lado, se subvenciona de forma casi íntegra el billete desde los fondos públicos, se llegan a resultados totalmente contradictorios y perjudiciales para el mercado.

Igualmente, y dentro de la casuística analizada, debe traerse a colación el Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) no 1191/69 y (CEE) no 1107/70 del Consejo (en adelante Reglamento (CE) nº 1370/2007), elaborado en el marco del transporte con base en el Libro Blanco de 2001 como predecesor del Libro Blanco de 2011 analizado en el capítulo anterior. En este Reglamento (CE), objeto de posteriores modificaciones, se ha insertado el artículo 6.bis, el cual dispone que:

“Con el fin de aumentar la competencia entre empresas ferroviarias, las autoridades competentes podrán decidir adjudicar a diferentes empresas ferroviarias contratos de transporte público de viajeros por ferrocarril que cubran partes de la misma red o paquete de rutas”.

Este precepto sigue la nueva regla general establecida por el Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, que modifica el Reglamento (CE) nº 1370/2007 en lo que atañe a la apertura del mercado de los servicios nacionales de transporte de viajeros por ferrocarril, por el que el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1370/2007 prevé como regla preferente la licitación competitiva de los contratos de servicios públicos de transporte por ferrocarril⁴¹⁶, siendo excepcional y justificada la concesión directa de estos contratos.

Este Reglamento (CE) nº 1370/2007 tiene especial relevancia en este caso ya que, tal y como dispone la Comunicación de la Comisión relativa a directrices de

⁴¹⁶ BALLESTEROS ÁLVAREZ, D. (2024), “La adjudicación de contratos de servicio público en el sector ferroviario” en *Revista General del Derecho de los sectores regulados*, Núm. 13, disponible en el siguiente enlace <https://laadministraciondialdia.inap.es/noticia.asp?id=1515254> Última visita el 4 de julio de 2024.

interpretación del Reglamento (CE) 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera publicado en el DOUE de 26 de junio de 2023 (en adelante Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) 1370/2007), tanto el contrato de servicio público ferroviario como la concesión de del servicio público regular de viajeros en el transporte por carretera distinto al ferrocarril⁴¹⁷, quedan sometidos al ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 1370/2007 y, por ello, a la exención de notificación de esta ayuda contemplada en el artículo 9.1 de dicho Reglamento (CE)⁴¹⁸.

De esta inclusión de las compensaciones españolas estudiadas en el Reglamento (CE) 1370/2007 resulta la exclusión de la aplicación de la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (en adelante Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011), conforme a la argumentación contenida en su considerando 23.

También primará el Reglamento (CE) 1370/2007 en las compensaciones españolas analizadas sobre el Reglamento (UE) nº 2022/2586 apuntado *supra*, tal y como se recoge en su considerando 5 y en su artículo 1.1.b).

Esta delimitación del ámbito jurídico y normativo aplicable a las compensaciones analizadas es esencial a los efectos de abordar su compatibilidad o no con la normativa europea de la competencia, como se analizará posteriormente.

En esta línea argumentativa, debe recordarse el sometimiento de los SIEG a la normativa de la competencia, tal y como se ha apuntado anteriormente y conforme al

⁴¹⁷ En el ámbito español, debe aludirse a la debida aplicación de los artículos 73 y siguientes y la Disposición final segunda, apartado 8 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, así como al artículo 87 del Real Decreto 242/2022, de 5 de abril, por el que se modifican el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y el Real Decreto 284/2021, de 20 de abril, por el que se regula la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera.

⁴¹⁸ *Vid.* Apartado 2 de la Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) 1370/2007, el cual distingue el ámbito de aplicación de este Reglamento (CE) según se trate de un contrato de servicio público o de una concesión de servicio público. En el caso de RENFE se trata de un contrato de servicio público y, siguiendo estas directrices interpretativas, queda sometido al Reglamento (CE) 1370/2007, incluso aunque se tratase de una concesión de servicios al versar sobre el modo de transporte ferroviario; por su parte, los concesionarios del servicio público regular de viajeros en el transporte por carretera distinto al ferrocarril quedan sometidos a este Reglamento (CE) 1370/2007, no obstante, “*la adjudicación de contratos de servicio público para servicios de autobús o tranvía se rige exclusivamente por las Directivas sobre contratación pública (Directivas 2014/24/UE y 2014/25/UE)*” y no por el Reglamento (CE) 1370/2007. De ello se evidencia la distinción regulatoria en materia de exención del procedimiento de notificación de las ayudas públicas según el modo de transporte.

artículo 106.2 del TFUE que se analizará *infra* debiendo, de forma coetánea, promoverse la competitividad en el sector.

De reciente actualidad e íntimamente vinculado con el caso español analizado, debe aludirse a la situación en la que se encuentra la compañía RENFE en su pretendida entrada en el mercado ferroviario francés. Tal y como se alude desde el Gobierno español, la compañía RENFE se encuentra en una situación de desventaja competitiva en el territorio galo respecto de la compañía matriz SNCF a la que pertenece la compañía OUIGO, precisamente, por las elevadas subvenciones que esta última recibe del Gobierno francés, las cuales alcanzaron los 20.000 millones de euros en el año 2022⁴¹⁹.

Por ello, y volviendo al caso español que nos ocupa, la competitividad necesaria se verá afectada a través de las compensaciones públicas que abarcan, en los casos señalados, la totalidad del importe del billete con una única empresa beneficiaria en el caso del transporte ferroviario. Esta afección directa a la citada competitividad impacta igualmente en la consecución del objetivo de la sostenibilidad económica, de forma concreta, en la competitividad sostenible amparada en la Comunicación de la Comisión de 16 de marzo de 2023 y consistente en “*el crecimiento de la productividad, la sostenibilidad medioambiental, la estabilidad macroeconómica y la equidad*”.

Asimismo, debe relacionarse el establecimiento de esta medida, atendiendo a su impacto económico, con el desarrollo sostenible defendido internacionalmente desde el Informe Brundtland, por el que deben aplicarse los principios de eficiencia y de racionalidad en el empleo de los recursos disponibles, comprendiendo entre ellos, los recursos económicos de origen público.

Por ello, mediante el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural, en su artículo 8 se amplía esta compensación pública, no solo a los servicios públicos obligatorios, sino que también resulta aplicable a:

“[L]os servicios comerciales que cumplan las condiciones que se detallan en el apartado 2, se podrá implantar un título multiviaje con precios y condiciones que se indican en el apartado 3 y siguientes que favorezcan el uso de este modo por los viajeros recurrentes. Este nuevo título será comercializado en el periodo el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2022, y podrá ser utilizado de acuerdo con las condiciones indicadas en el apartado 2 del presente artículo.

⁴¹⁹ Vid. <https://okdiario.com/economia/puede-renfe-aguantar-pelea-ouigo-francesa-recibio-20-000-millones-ayudas-publicas-2022-11998293> Última visita el 4 de julio de 2024.

2. *Las relaciones en las que se podrán beneficiar de este nuevo título multiviaje deberán cumplir las siguientes condiciones:*

a) *Que se trate de servicios prestados en las líneas de la Red Ferroviaria de Interés General de Alta Velocidad, en las que no existan Acuerdos Marco de reserva de capacidad en vigor.*

b) *Que los orígenes-destino no se encuentren en relaciones declaradas como obligaciones de servicio público.*

c) *Que el tiempo de viaje entre el origen y el destino del bono sea inferior a 100 minutos en el servicio de menor duración.”.*

Véase que, en este caso, al no tratarse de servicios públicos obligatorios⁴²⁰ y ser aplicable, además de a la compañía RENFE al resto de las compañías ferroviarias, solo encontrarán amparo en esta medida la prestación del servicio que comprenda las líneas ferroviarias de interés general de alta velocidad y el tiempo del trayecto sea inferior a 100 minutos. En este caso, solo es aplicable esta ayuda al ferrocarril de alta velocidad coincidiendo con las medidas de competitividad y de sostenibilidad contenidas en la EMIS.

En cuanto a la cuantía de las ayudas directas concedidas para este supuesto, la compañía RENFE será destinataria de un importe de 3,6 millones de euros y para el resto de empresas ferroviarias se prevé un importe de 0,1 millones de euros. En consecuencia, en virtud de la aplicación de las dos medidas para estos títulos multiviaje, RENFE obtendría un total 204,6 millones de euros, mientras que el resto de los operadores ferroviarios 0,1 millones de euros; los datos hablan por sí solos reflejando no solo la posición dominante que tiene RENFE en la prestación de este servicio de movilidad, totalmente legítima a la luz del derecho de la competencia, sino también la desventaja competencial ante esta medida en el que se encuentran el resto de operadores ferroviarios ya escasos de por sí.

Posteriormente, el artículo 56 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad (en adelante Real Decreto-ley 20/2022), amplía la vigencia de esta medida desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023, percibiendo RENFE por este periodo 600 millones de euros, “*como compensación por la reducción*

⁴²⁰ Según la CNMC en su “*Informe trimestral: transporte de viajeros por ferrocarril. Primer trimestre 2024*”, de 13 de junio de 2024 se entiende por servicio público obligatorio “*en concreto, los servicios de Cercanías, de Media Distancia Convencional y de Media Distancia Alta Velocidad*”, y se entienden por servicios comerciales “*los servicios de Larga Distancia Alta Velocidad y de Larga Distancia Convencional.*”.

de ingresos y los costes de implementación y comunicación que las medidas del presente artículo le generen”.

Debe tenerse en cuenta que, esta prórroga solo se contempla para el servicio público obligatorio de ferrocarril operado por RENFE, quedando eliminadas a partir del 1 de enero de 2023 las previsiones previamente establecidas para los trayectos comerciales, con la consiguiente afección al resto de operadores de ferrocarril en los términos mencionados *supra*.

Por otro lado, desde la perspectiva del transporte terrestre, para rebajar el impacto que estas medidas tienen en la competencia en este mercado, el artículo 11 del Real Decreto-ley 11/2022 dispone que los concesionarios de transporte por carretera competencia de la Administración General del Estado están obligados a reducir un 50% los títulos multiviaje de dos o más viajes, excluyendo el billete ida y vuelta.

Esta medida fue aplicable desde el 1 de septiembre de 2022 hasta el 31 de enero de 2023, ya que se prorrogó un mes más por la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 20/2022 y finalmente, en la misma norma, se amplía la vigencia de esta medida desde el 1 de febrero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023.

En efecto, la necesidad de incluir a otros operadores del servicio público regular de transporte de viajeros por carretera responde a la necesidad de evitar las discriminaciones que estas medidas pueden ocasionar dentro del mercado de la prestación de servicios de movilidad en esa distancia media. Tal es así, que la Exposición de Motivos de este Real Decreto-ley 20/2022 dispone que:

“Para evitar asimetrías por modos de transporte, es necesario equiparar la reducción de precio para los títulos multiviaje en las concesiones de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera de competencia de la Administración General del Estado al que se aplica a los títulos multiviaje de Renfe Viajeros SME SA. para usuarios recurrentes en los servicios de cada uno de los núcleos de Cercanías y Rodalies, así como para los servicios ferroviarios de Media distancia declarados como obligación de servicio público por las administraciones competentes.”.

En virtud de esta justificación, queda acreditada la injerencia que estas ayudas públicas producen en el normal desarrollo del mercado de referencia relativo a la prestación del servicio de movilidad en las distancias medias, hecho que resulta tanto del tenor literal del contenido expositivo reflejado en aras a evitar la citada asimetría de los modos de transporte, como de la equiparación del impacto de las ayudas concedidas al transporte de ferrocarril como servicio público obligatorio y comercial con el transporte público regular de viajeros por carretera.

En consecuencia de lo expuesto, mediante esta justificación de la extensión de la medida al transporte público regular de viajeros por carretera se desvirtúa la propuesta del “Informe sobre la política de competencia 2022: informe anual 2023” de 4 de abril de 2023 aludida *supra*, por la que se promueve trasladar los pasajeros del transporte por carretera al transporte ferroviario, dado el efecto de asimetría entre modos de transporte en el mercado afectado.

Ante esta circunstancia confesada, debe plantearse la pregunta de rigor sobre por qué estas discriminaciones entre modos de transporte que implicaría la concesión de estas ayudas, tal y como se reconoce en el texto expositivo aludido, no han propiciado la aplicación de la misma medida para el servicio de transporte aéreo; máxime, cuando no se ha extendido la aplicación de estas ayudas públicas a los trayectos aéreos calificados como servicio público obligatorio, entre otros, en las Islas Baleares⁴²¹ y en Canarias⁴²²,

⁴²¹ El servicio obligatorio de transporte aéreo interinsular en las Islas Baleares se regula en la Resolución de 28 de noviembre de 2003, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Baleares. Las rutas calificadas como servicio público obligatorio de transporte aéreo con sus tarifas máximas por cada trayecto son las siguientes: a) Mallorca-Ibiza: 72 euros, b) Mallorca-Menorca: 72 euros, c) Menorca-Ibiza: 101 euros. Estas tarifas han sido actualizadas dada la fecha de publicación de esta Resolución.

⁴²² Este servicio obligatorio de transporte aéreo interinsular en Canarias se encuentra regulado en la Orden TMA/830/2022, de 22 de agosto, por la que se recuperan las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Canarias, dejando sin efecto las modificaciones temporales establecidas por la Orden TMA/676/2020, de 20 de julio, y se modifican las tarifas de referencia establecidas en dichas obligaciones. Los servicios obligatorios comprenden las siguientes rutas con las tarifas calculadas en los trayectos de ida:

a) Gran Canaria-Tenerife Norte: 76 euros, b) Gran Canaria-Tenerife Sur: 83 euros, c) Gran Canaria-Fuerteventura: 84 euros, d) Gran Canaria-El Hierro: 118 euros, e) Gran Canaria-Lanzarote: 94 euros, f) Gran Canaria-La Palma: 112 euros, g) Tenerife Norte-Fuerteventura: 113 euros, h) Tenerife Norte-El Hierro: 83 euros, i) Tenerife Norte-Lanzarote: 118 euros, j) Tenerife Norte-La Palma: 77 euros, k) La Palma-Lanzarote: 118 euros, l) Gran Canaria-La Gomera: 112 euros, m) Tenerife Norte-La Gomera: 84 euros.

También debe aludirse a las rutas aéreas nacionales calificadas como servicio público obligatorio:

a) Menorca-Madrid, regulada por la Resolución de 31 de julio de 2018, de la Secretaría General de Transporte, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca-Madrid.

b) Almería-Sevilla, reguladas por la Orden TMA/297/2021, de 29 de marzo, por la que se modifican temporalmente las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 2009, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta Almería-Sevilla, en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2018, por el que se aprueba la declaración de obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Badajoz-Madrid y Badajoz-Barcelona, y en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de octubre de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Melilla/Almería, Melilla/Granada y Melilla/Sevilla.

c) Badajoz-Madrid y Badajoz-Barcelona regulada en la Orden TMA/838/2022, de 22 de agosto, por la que se recuperan las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2018, por el que se aprueba la declaración de obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Badajoz-Madrid y Badajoz-Barcelona, dejando sin efecto las modificaciones temporales establecidas por la Orden TMA/297/2021, de 29 de marzo.

especialmente en esta última, al ser considerada como RUP⁴²³ debiendo, en consecuencia, incluir también en este último caso al transporte marítimo como perjudicado⁴²⁴.

En efecto, la Comunicación de la Comisión 3 de mayo de 2022 apuntada *supra* dirigida a las RUP, incidía en la importancia que el transporte tiene en el cumplimiento de los ODS en este marco territorial, en particular, en la búsqueda de soluciones a la “pobreza en materia de movilidad”⁴²⁵, íntimamente relacionada con la garantía que deben proporcionar los Estados miembros en materia de accesibilidad y cohesión social vinculada al interés general del que son también partícipes los ciudadanos de las RUP⁴²⁶, mediante la debida aplicación del artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE apuntado *supra*. Por ello, la falta de la extensión de la medida a los servicios públicos obligatorios aéreos y marítimos de las RUP supone un gravamen añadido para la población de estos territorios⁴²⁷.

d) Melilla-Almería, Melilla-Granada y Melilla-Sevilla reguladas en la Orden TMA/831/2022, de 22 de agosto, por la que se recuperan las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de octubre de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Melilla/Almería, Melilla/Granada y Melilla/Sevilla, dejando sin efecto las modificaciones temporales establecidas por la Orden TMA/297/2021, de 29 de marzo.

⁴²³ Sin perjuicio de que el artículo 50 del Real Decreto-Ley 20/2022 regula la aplicación de las posibles ayudas al 100% en el precio de los abonos de transporte y títulos multiviaje del transporte público colectivo terrestre marco del servicio terrestre en las Islas Baleares y en Canarias, creando las administraciones competentes un nuevo abono gratuito para usuarios recurrentes, no se incluye el transporte aéreo como servicio público obligatorio beneficiario de estas medidas.

⁴²⁴ Asimismo, también se contempla en el artículo 33 de este Real Decreto-ley la ayuda al transporte marítimo de “0,1375266 céntimos de euro por cada milla navegada por tonelada de arqueo bruto (GT), calculada para cada uno de los buques de pasaje, o de pasaje y carga rodada en régimen de pasaje, que operen la línea” que emplee determinados combustibles bajos en azufre para la prestación del servicio de las líneas de interés público de competencia estatal. Respecto de las Islas Baleares y Canarias, dicho precepto ampara la cobertura de la ayuda “sobre las líneas interinsulares de las Illes Balears declaradas de interés estratégico por el Art.º 14 de la Ley 11/2010, de 2 de noviembre, de ordenación del transporte marítimo de las Illes Balears; y sobre las líneas que atienden las necesidades básicas de comunicación marítima interinsular de las Islas Canarias, enumeradas en los anexos I y II del Decreto 9/2009, de 27 de enero, por el que se desarrolla el régimen especial de prestación de los transportes marítimos regulares.”.

Sin perjuicio de que, efectivamente, pueden ser beneficiarias de estas ayudas las empresas de transporte marítimo que presten este servicio, no alcanzan el impacto en el mercado que produce una bonificación del 100% del billete o la reducción del 50% de los títulos multiviajes analizados dirigido directamente a los usuarios.

⁴²⁵ Vid. Apartado titulado “Acción por el clima” de la Comunicación de la Comisión 3 de mayo de 2022.

⁴²⁶ Vid. Apartado “Acceso a una vivienda adecuada, agua e internet, así como a un transporte y una energía asequibles” de la Comunicación de la Comisión 3 de mayo de 2022.

⁴²⁷ Debiendo tenerse en cuenta también lo apuntado *supra* en referencia a la Comunicación de la Comisión de 20 de octubre de 2017 y el apartado titulado “Transporte” del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, sobre la aplicación de la Comunicación de la Comisión relativa a una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, de 23 de marzo de 2020.

Necesariamente, lo expuesto en el capítulo anterior en relación a la prohibición del transporte aéreo en determinadas distancias medias y la voluntad de trasladar los viajeros y demandantes de este servicio al transporte ferroviario en dichas distancias, debe ser complementado con los efectos aludidos producidos por esta medida nacional y provocados por la discriminación sufrida ante su exclusión en la implantación de esta medida, especialmente grave en el marco de las RUP.

Actualmente, en la ejecución de estas ayudas públicas para el transporte ferroviario y para el transporte terrestre analizadas es aplicable el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de septiembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía (en adelante Real Decreto-ley 8/2023).

El artículo 73 de este Real Decreto-ley regula la *“Reducción del precio de abonos y títulos multiviaje por parte de Renfe Viajeros SME SA.”* extendiendo la regulación precedente desde el 1 de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2024, recibiendo RENFE en este año 2024 la misma cuantía que el año anterior, es decir, 600 millones de euros como compensación.

El mismo Real Decreto-ley 8/2023 regula en su artículo 71 la reducción del precio de los títulos multiviaje por parte de los concesionarios de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado. Este precepto extiende la vigencia de la medida desde el 1 de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2024 y, además, introduce novedades sustanciales en su configuración disponiendo que:

“[L]os usuarios recurrentes para un trayecto con origen-destino determinado de un servicio público de transporte por carretera de competencia de la Administración General del Estado tendrán derecho a una bonificación del 100 % del precio del billete en los términos establecidos en los siguientes apartados.

2. Se considerarán usuarios recurrentes a quienes realicen, al menos, 16 viajes al cuatrimestre.

3. Para ser beneficiarios de las condiciones establecidas en el apartado 1, los usuarios deberán registrarse en el lugar que habilite cada empresa concesionaria del servicio que atiende el origen-destino concreto, con el fin de obtener un código único personalizado (en formato QR y/o alfanumérico).

4. Las empresas concesionarias, sin perjuicio de la situación administrativa de la concesión, deberán facilitar el ejercicio de este derecho a través del Sistema de Información de Registro de Datos de Explotación (SIRDE).”.

La nueva regulación eleva esa obligación de reducir el 50% del importe del billete hasta el 100% de su cuantía, convirtiendo en gratuita la prestación de este servicio público de transporte regular de viajeros por carretera. Además, el término genérico “usuario recurrente” se concreta en la condición de que este realice al menos 16 viajes al cuatrimestre y se registre en el lugar habilitado por el concesionario para obtener un código único personalizado.

En cuanto al importe de la ayuda en este último caso, para el año 2023 la compensación pública alcanzó una cifra de 80 millones de euros, según la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 8/2023, debiendo calcularse su importe para la anualidad de 2024 tomando como referencia las ventas de 2019, tal y como señalaba artículo el 10.9 *in fine* y apartado 10 del Real Decreto-ley 11/2022 visto *supra*. Atendiendo a esta nueva configuración de la ayuda expuesta, debemos estimar que el importe de la ayuda para 2024 será notablemente superior a la anterior anualidad, al elevar la reducción del 50% al 100% del importe del billete.

1.1.4. El análisis de la compatibilidad de las ayudas públicas españolas a la luz de la EETCS y del derecho de la competencia

La Guía para la concesión de las ayudas públicas detalla los criterios interpretativos para la correcta aplicación de las normas relativas a las ayudas estatales a los SIEG, entre los que se encuentra el transporte, y qué proceso deberá acompañar a los diferentes supuestos planteados tomando en consideración, para ello, la normativa vigente europea y las resoluciones del TJUE.

En este apartado, se debe centrar el análisis en la regulación y en el procedimiento de las ayudas de estado concedidas por el Gobierno de España vistas *supra*, y en su admisibilidad en el ordenamiento jurídico. A estos efectos, la Guía para la concesión de las ayudas públicas remite a la Comunicación de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, que da luz a las posibles interpretaciones que pueden surgir en la aplicación de las ayudas de estado, debiendo hacerse mención obligada a la jurisprudencia europea aplicable.

Para determinar si una compensación económica de origen público debe ser o no calificada de ayuda pública y cuáles son los instrumentos jurídicos aplicables, se acompaña como Anexo III el cuadro ejemplificativo sobre qué requisitos deben o no darse para, de forma práctica y resumida, llegar a las conclusiones pertinentes.

A tal efecto, se abordará en primer lugar el análisis necesario a los efectos de determinar si las compensaciones públicas analizadas deben ser o no calificadas como

ayudas estatales tomando como referencia la aplicación de la STJCE denominada Altmark.

En segundo lugar, una vez determinada la debida calificación jurídica de estas compensaciones se examinará la normativa jurídica aplicable y sus consecuencias para, posteriormente, examinar si estas encajan o no con las iniciativas proyectadas por la EETCS y la EMIS.

a.) FASE I: La aplicación de los criterios de la STJCE Altmark a las compensaciones españolas examinadas

En efecto, antes de realizar el oportuno encaje de la medida expuesta en el marco de la EMIS y del EETCS, debe analizarse la STJCE de 24 de julio de 2003, denominada Altmark (C-280/00)⁴²⁸, ya que responde a una cuestión prejudicial ante la controversia surgida entre Altmark y Nahverkehrsgesellschaft. Esta STJCE resulta esencial en este análisis ya que permitirá identificar o no como una ayuda pública las compensaciones por la prestación de un servicio público de transporte, así como su admisibilidad o rechazo, principalmente, conforme a los actuales artículos 93 y 107 y siguientes del TFUE.

Precisamente, esta STJCE se dictó con base en una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Federal Administrativo Bundesverwaltungsgericht respecto a si las compensaciones públicas realizadas a una empresa de transporte local por el déficit generado en la prestación del servicio público se encontraban o no prohibidas conforme al entonces artículo 87 del TCE, actual 107 del TFUE y al artículo 73 del TCE, actual artículo 93 del TFUE.

La citada STJCE Altmark revisa la STJCE Ferring (C-53/00) de 22 de noviembre de 2001⁴²⁹, por la que no se consideran ayudas de estado los casos en los que “las ventajas concedidas por las autoridades públicas no exceden del coste generado por la prestación de las obligaciones de servicio público”⁴³⁰.

En esta STJCE Altmark se definen las ayudas públicas partiendo de la jurisprudencia existente, señalando los siguientes requisitos que deben existir para que una compensación de carácter público pueda ser catalogada como una ayuda de estado de las englobadas en la prohibición del citado artículo 107.1 del TFUE:

⁴²⁸ STJCE de 24 de julio de 2003, Asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg *versus* Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415.

⁴²⁹ STJCE de 22 de noviembre de 2001, Asunto C-53/00, Ferring SA *versus* Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), ECLI:EU:C:2001:627.

⁴³⁰ *Vid.* STJCE Altmark Fundamento 71.

- 1) Debe tratarse de una intervención del Estado o resultante de la aplicación de fondos estatales;
- 2) Esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros;
- 3) Debe conferir una ventaja a su beneficiario;
- 4) Debe falsear o amenazar un falseamiento de la competencia⁴³¹.

En el caso que nos ocupa, el primer requisito no es susceptible de debate o comentario ante la obviedad de que las ayudas españolas aludidas *supra* se dictan y se sufragan desde el Estado y por los fondos estatales en los presupuestos aludidos en su estudio.

El segundo de los requisitos es de especial interés en el supuesto de las ayudas españolas, especialmente, las concedidas en el ámbito ferroviario a la entidad RENFE. Una de las cuestiones planteadas en esta cuestión prejudicial, resuelta de forma expresa por la STJCE Altmark, es si el impacto local de los transportes a los que se concede la compensación pública en ese procedimiento impedía la aplicación de la normativa europea al no afectar a los intercambios entre Estados miembros. En este sentido, el TJCE se pronunció reflejando la necesidad de aplicar la normativa europea y, por ello, el TCE (actual TFUE) ya que, con esa subvención pública, se disminuyen las opciones de los restantes operadores nacionales y europeos para acceder a la prestación de ese servicio en ese mercado⁴³².

También se pronuncia el TJCE a los efectos de determinar la posible incidencia de la cuantía de la ayuda nacional objeto de cuestión prejudicial en el marco de los intercambios de los Estados miembros, resolviendo que la cuantía de la ayuda es irrelevante en el examen de la debida aplicación de la normativa europea, debiendo estas ayudas quedar sometidas a esta regulación con independencia de su cuantía.

La aplicación de estas directrices del TJCE en el caso español, especialmente, en la concesión de la ayuda en exclusiva a la operadora RENFE para los trayectos ferroviarios señalados, sin perjuicio del periodo en el que se aplicó con restricciones y diferentes condiciones en las líneas en trayectos comerciales, dificulta enormemente el ejercicio del derecho a la libre prestación de servicios en igualdad de condiciones por los restantes y escasos operadores ferroviarios, agravado ante el lento y tardío proceso liberalizador de este medio de transporte en España con los requisitos exigidos.

⁴³¹ Vid. STJCE Altmark Fundamento 75.

⁴³² Vid. STJCE Altmark Fundamento 78.

A ello debe añadirse que, esta ayuda tiene un impacto principal en las distancias medias, no quedando relegados los efectos a cuestiones locales o internas, sin perjuicio de la irrelevancia de su afección territorial mayor o menor, según lo expuesto por el TJCE; por lo que, teniendo en cuenta este contexto, el impacto de la medida en los intercambios entre Estados miembros es irrefutable.

Además, el importe de las cuantías concedidas a la operadora RENFE apuntadas *supra* son de gran envergadura alcanzando los 600 millones de euros anuales, circunstancia que refunda aún más el cumplimiento de este requisito de interferencia entre Estados miembros, sin perjuicio de que esta cuantía, como se ha expuesto, no es un requisito *sine qua non* para dar cumplimiento a este segundo requerimiento sometiendo, en consecuencia, la problemática a la normativa europea.

Lo mismo sucede con la ayuda concedida para los concesionarios de los servicios públicos de transporte terrestre ya que, siguiendo la interpretación de la STJCE, es indiferente el impacto local y la cuantía de la ayuda concedida a los efectos de someter su concesión a la normativa europea. Sin perjuicio de este pronunciamiento judicial europeo, debe apreciarse que, en este caso, la ayuda abarca las distancias medias y el importe de estas ayudas alcanza los 80 millones de euros en 2023, cifra que aumentará notablemente en el periodo correspondiente a 2024 al elevarse la reducción del billete del 50% al 100%, por lo que, su impacto no se reduce a un ámbito local y la cuantía no es nimia.

De lo expuesto resulta que, esta medida comprensiva de ayudas al transporte ferroviario y terrestre sí afecta a los intercambios que pueden darse entre los Estados miembros debiendo, por ello, entenderse cumplido el segundo requisito previsto en la STJCE Altmark.

Respecto al tercer requisito, la ayuda debe conferir al beneficiario una ventaja. Es necesario precisar qué elementos deben existir para que se dé este requisito de “ventaja”. Para ello, la STJCE Altmark proporciona una interpretación a *sensu contrario* de dicho término de “ventaja”, debiendo concurrir los siguientes presupuestos para descartar la existencia de una ventaja en la concesión de la ayuda:

“- [E]n primer lugar, que la empresa beneficiaria está efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y que estas obligaciones se han definido claramente;

- en segundo lugar, que los parámetros para el cálculo de la compensación se han establecido previamente de forma objetiva y transparente;

- en tercer lugar, que la compensación no supera el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones

de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones;

- en cuarto lugar, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, que el nivel de la compensación necesaria se ha calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones”⁴³³.

En el estudio de este requisito, debemos centrar el análisis en el tercer requerimiento aludido por el que “*la compensación no supera el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público*”.

En este caso, se parte de la vinculación de la compensación con la ejecución de la obligación de servicio público por los beneficiarios, en el presente supuesto, concretado en la movilidad amparada por la bonificación como “servicio público”. Sin perjuicio de que los desplazamientos *per se* constituyan una movilidad calificada de “servicio público”, con las consiguientes compensaciones que las instituciones públicas deben realizar a los efectos de garantizar su prestación con base en el interés general, debemos plantear hasta qué punto la reducción actual del 100% del importe del billete debe ser amparada bajo el calificativo de “servicio público”.

GARRIDO FALLA define el servicio público como “servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial”⁴³⁴.

En efecto, este servicio debe ser “técnico”, ya que se proporciona al ciudadano una “prestación técnica”, aludiendo GARRIDO FALLA al servicio público de

⁴³³ Vid. STJCE Altmark Fundamento 95.

Vid. pp. 46-47 de la Guía para la concesión de las ayudas públicas.

Vid. Nota al pie nº 100 de la Guía para la concesión de las ayudas públicas en la que se trae a colación un supuesto en el que la Comisión resolvió que no había lugar a la calificación de una compensación como ayuda pública al concurrir los elementos fijados en la STJCE Altmark: “*Decisión de la Comisión en el asunto N 381/2004 – Francia – Creación de una infraestructura de alta velocidad en los Pirineos Atlánticos, DO C 162 de 2.7.2005, p. 5 y la Decisión de la Comisión sobre la ayuda N 331/2008*”.

⁴³⁴ GARRIDO FALLA, F. (1994), “El concepto de servicio público en Derecho español” en *Revista de Administración Pública*, Núm. 135, p. 21.

transporte como facilitador del desplazamiento⁴³⁵. Además, debe prestarse al público en general en igualdad ante la ley y sin perjuicio de los determinados requerimientos justificados que puedan ser exigidos para su acceso. Igualmente, debe garantizarse una prestación regular y continua de este servicio público, especialmente, de aquellos servicios públicos calificados de esenciales.

La titularidad de este servicio es pública, sin perjuicio de que su gestión pueda ser realizada por la propia Administración o en régimen de concesión administrativa, quedando sometido a un régimen jurídico especial, como el que estamos analizando.

En consecuencia, difícilmente puede extenderse la calificación de servicio público hasta amparar una gratuidad absoluta en la prestación de la movilidad en las distancias medias dentro del marco definido en la obligatoriedad de la ejecución de este servicio público. Recordemos, que este servicio público con el calificativo de obligatorio debe entenderse dentro del marco de los SIEG y, por ello, responde a la necesidad de garantizar que este sea prestado con una *calidad objetiva, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal* que no se daría sin la pertinente intervención pública⁴³⁶, pero sin que ello implique la obligatoriedad de gratuidad en su prestación.

Dentro del marco del estudio de la gratuidad de la prestación del servicio de transporte establecida mediante la medida analizada debe tenerse en cuenta el posicionamiento del TC español en relación a la prestación de servicios esenciales de la población establecidos tradicionalmente con carácter universal y gratuito. A tal efecto, puede traerse a colación la STC de 6 de mayo de 2014 en el ámbito del sistema sanitario, la cual dispone que:

*“[S]u coste se sufraga con el conjunto de ingresos del Estado, pues resulta evidente... que el sistema sanitario nunca es gratis, aunque pueda ser declarado gratuito para el usuario, en cuyo caso se financiará indirectamente con el conjunto de tributos del sistema y demás ingresos del Estado, en lugar de, directamente, con cargo a las aportaciones del usuario”*⁴³⁷.

En consecuencia, la prestación del servicio de transporte de forma gratuita o con una rebaja del 50% del precio del billete para el usuario, según las medidas analizadas, no significa que su prestación sea a coste cero, sino que la Administración Pública será la encargada de subrogarse económicamente en la posición del usuario de este servicio

⁴³⁵ *Ibidem.*

⁴³⁶ *Vid.* Apartado 2 titulado “Concepto de SEIG” de la Guía para la concesión de las ayudas públicas, pregunta 2.

⁴³⁷ En CANTERO MARTÍNEZ, J. (2014), “Universalidad y gratuidad de las prestaciones sanitarias públicas” en *Revista Derecho y Salud*, Vol. 24 Extraordinario, p. 101.

y, todo ello, a costa de las arcas públicas. Por lo tanto, existe una vinculación inherente entre la gratuidad y cuasigratuidad de la prestación del servicio previsto en las medidas y las opciones de financiación pública, por lo que, estas ayudas estatales inclinan la balanza a favor de la sostenibilidad social frente a la sostenibilidad económica.

En este sentido, debe recordarse el sometimiento de estas compensaciones estatales al Reglamento (CE) 1370/2007, debiendo realizar la oportuna referencia a su artículo 2.Bis.2, el cual dispone que:

“Las especificaciones de las obligaciones de servicio público y la compensación correspondiente de la incidencia financiera neta de las obligaciones de servicio público deberá tener por objetivo:

a) la consecución de los objetivos de la política de transporte público de forma eficiente en cuanto a los costes, y

b) la sostenibilidad financiera de la prestación del transporte público de viajeros, de acuerdo con los requisitos establecidos en la política de transporte público a largo plazo.”.

Por ello, el mismo Reglamento (CE) que permite, como se ha apuntado *supra*, la exención de notificar a la Comisión las ayudas estatales en estos casos conforme a su artículo 9.1, impone que los costes que conlleva la prestación de este servicio público sean eficientes y que se mantenga una sostenibilidad financiera en la prestación de este servicio.

En los casos mencionados, se ha elevado la cobertura de la prestación de este servicio público obligatorio hasta alcanzar la gratuidad para el usuario sin atender a cuestiones de vulnerabilidad o de capacidad económica. De lo analizado resulta que, difícilmente puede defenderse que estas medidas permitan sostener a largo plazo esa sostenibilidad financiera.

Lo expuesto hasta ahora conlleva la oportuna conclusión consistente en la necesidad de compatibilizar la sostenibilidad social aparejada a la prestación del servicio público obligatorio de transporte con la sostenibilidad económica de las arcas públicas.

Por ello, la normativa dictada que permita extender la prestación del servicio hasta la gratuidad no debe considerarse dictada en cumplimiento de un elemento intrínseco de la catalogación de servicio público o de SIEG, sino que será potestativa de, en este caso, el Estado, el cual elaborará dicha norma atendiendo a las circunstancias coyunturales del momento económico en el que se elabore la normativa al respecto.

Asimismo, este tercer requisito planteado por la STJCE Altmark parte de la existencia en la ejecución de este servicio público de “*los ingresos correspondientes (...) por la ejecución de estas obligaciones*”, por lo que, presupone que la empresa encargada de la ejecución de estos recibirá un ingreso por los usuarios, en este caso, los viajeros del transporte afectado.

Como se ha argumentado, la bonificación española estudiada alcanza el 100% del importe del servicio cubierto por la medida y esta gratuidad no se justifica en la concurrencia de situaciones de vulnerabilidad, capacidad económica u otras problemáticas de los usuarios que empleen esta bonificación, circunstancia que podría justificar, en cierto modo y bajo los principios de racionalidad, proporcionalidad y objetividad, la absoluta gratuidad del servicio público.

En este mismo hilo argumental, debe tenerse en cuenta, que si bien la movilidad ejercida a través del transporte como SIEG y como servicio público puede llegar a calificarse como un derecho social, también debe realizarse la oportuna referencia a lo señalado por PECES BARBA quien afirma que estos derechos sociales “satisfacen necesidades que sus titulares no pueden satisfacer por sí mismos, y que comprometen fondos públicos, y una acción positiva de los poderes públicos, como derechos de crédito, se sitúan claramente, como hemos señalado en el ámbito de los derechos específicos, de las personas más necesitadas. Es por consiguiente un exceso no justificado atribuir esos derechos a personas que tienen posibilidades de satisfacer por sí mismos esas necesidades, por tener una capacidad económica suficiente”⁴³⁸.

Una vez analizada la difícil extensión del servicio público obligatorio a la absoluta gratuidad de los desplazamientos contemplados en la medida, debe continuarse en el análisis de la posible existencia de una ventaja en la compensación estatal prevista.

Además de los requisitos expuestos para la determinación de la existencia de una ventaja, debe aludirse a las apreciaciones realizadas por FUERTES GONZÁLEZ en las que también incorpora interpretaciones a tener en cuenta a los efectos de identificar esta posible existencia de una ventaja en los beneficiarios mediante la concesión de la compensación.

En este sentido, distingue entre dos tipos de ventaja, directa o indirecta⁴³⁹. En este caso, la ventaja directa en las empresas operadoras de transporte mencionadas puede no tener cabida al cumplir los términos señalados por la STJCE Altmark para entender existente una ventaja como tal; pero las operadoras de transporte beneficiarias

⁴³⁸ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (1999), *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid, Boletín Oficial del Estado y Universidad Carlos III, p. 319 en CANTERO MARTÍNEZ, J. (2014), ob cit., p. 108.

⁴³⁹ FUERTES GONZÁLEZ, B.E. (2016), “Las ayudas de estado” en *Revista Economía Industrial, Empresa, medio ambiente y competición*, Núm. 401, pp. 173-174.

de estas ayudas españolas sí pueden ser receptoras de una ventaja en forma indirecta, ya que las reducciones y las bonificaciones concedidas a los usuarios en estos títulos de transporte solo pueden ser empleadas ante operadores de transporte concretos, sin poder emplear la reducción del precio del billete en otros transportistas que no sean RENFE o los concesionarios del servicio público regular de viajeros en el transporte por carretera, tal y como señala la normativa referenciada.

En consecuencia, los usuarios de estos medios de transporte al encontrar limitada la alternatividad de los operadores ante los que ejercer la bonificación del precio del billete, con la compensación prevista se está redirigiendo la demanda de estos usuarios hacia los operadores beneficiarios de esta medida, obteniendo estos con ello una ventaja indirecta.

Íntimamente relacionada con esta ventaja indirecta, se encuentra la formulación de una ventaja “selectiva”. MARTÍN LÓPEZ distingue entre los términos “ventaja” y “beneficio” señalando que mientras que el otorgamiento de un beneficio no supone directamente la existencia de una ventaja, ya que este beneficio puede ser otorgado de forma universal a todas las empresas competidoras, este beneficio se transforma en ventaja cuando se atribuye a una empresa posicionando a esta en una situación más ventajosa que las restantes no beneficiarias, perjudicando a estas al no poder acceder a ese beneficio. En consecuencia, se identifica la ventaja con el beneficio selectivo⁴⁴⁰.

FUERTES GONZÁLEZ también alude, a los efectos de concretar la existencia de una ventaja en la concesión de la ayuda, a la prueba del Operador en una Economía de Mercado (en adelante OEM), en la que es preciso que la ayuda se confiera en unas condiciones normales de mercado. Como supuesto previsto en este requisito, se plantea que un operador privado de similar tamaño al público beneficiario pueda llevar a cabo la misma inversión planteada.

Ambos supuestos de beneficio selectivo y de OEM aplicados en el caso estudiado, conllevan la existencia de una ventaja para los beneficiarios de la medida española. Para alcanzar esta conclusión debe tenerse en cuenta la envergadura de la cuantía prevista en exclusiva para la operadora RENFE que alcanza los 600 millones de euros; luego, difícilmente los escasos competidores privados existentes en el ámbito ferroviario pueden alcanzar el impacto generado por la ayuda estatal prevista de la cual han sido excluidos.

⁴⁴⁰ MARTÍN LÓPEZ, J. (2006), *Competencia fiscal perjudicial y ayudas de Estado en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 235 en ANTÓN ANTÓN, A. y BILBAO ESTRADA, I. (2009), "La coordinación del régimen de comercio de derechos de emisión y los impuestos autonómicos sobre emisiones atmosféricas: ¿un supuesto de ayuda de estado ilegal no compatible?" en *Crónica Tributaria*, Vol. 133, Núm. 4, p. 39.

Lo mismo sucede con los concesionarios del transporte terrestre beneficiarios, ya que la ayuda alcanza los 80 millones de euros con una previsión de gran aumento para este año 2024 al incrementarse el porcentaje de reducción del 50% al 100% del precio del billete, atribuida en exclusiva a los concesionarios de este transporte.

A mayor abundamiento, también debe hacerse alusión al Reglamento (CE) nº 1370/2007 apuntado *supra*, en cuyo artículo 2.g define el término “compensación de servicio público” como “*toda ventaja, especialmente de carácter financiero, concedida directa o indirectamente por una autoridad pública mediante recursos públicos durante el período de ejecución de una obligación de servicio público o en relación con ese período;*”. Se alude expresamente en este Reglamento (CE) al término “ventaja”, siendo esta norma de específica aplicación a este caso concreto, ya que su ámbito de aplicación se centra expresamente en el marco de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

Por todo lo expuesto, podemos concluir que con la ayuda pública analizada existirá una ventaja a favor de los operadores beneficiarios seleccionados que presten ese servicio de movilidad en las distancias medias, tal y como exige la STJCE Altmark a los efectos de calificar la compensación como ayuda pública.

Por último, el cuarto requisito requerido en la citada STJCE para calificar la concesión como ayuda de estado es el que exige que con estas ayudas públicas se genere un falseamiento o amenaza de falseamiento de la competencia.

Para determinar si existe un impacto en el debido ejercicio del principio de libre competencia, de forma concreta, desde la perspectiva de falsear o amenazar con falsear esa competencia, debe realizarse la oportuna referencia a los requisitos que, en este caso, pueden concurrir para poder afirmar la existencia o la posible existencia de ese falseamiento. En este análisis debe tenerse en cuenta lo expuesto acerca de la calificación del transporte como SIEG y el ámbito de aplicación de las ayudas estatales concedidas sobre los servicios públicos.

Mediante las compensaciones establecidas por el Gobierno estatal ahora analizadas, deben mencionarse de forma especial las que afectan al transporte ferroviario respecto de las que abarcan a los concesionarios de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado, atendiendo a las novedades que serán objeto de aplicación en la implantación del cuarto paquete ferroviario referido *supra*.

En el caso particular del transporte ferroviario, como se ha apuntado, se han establecido barreras de entrada de carácter burocrático y económico a los nuevos operadores en el mercado del servicio de transporte ferroviario ante su reciente y lenta liberalización en España.

Para apreciar la posible existencia o amenaza de falseamiento de la competencia debe justificarse que estos nuevos operadores ferroviarios son competidores reales o potenciales y que, mediante estas compensaciones otorgadas en exclusiva a la compañía RENFE, se les excluyen o discrimina en el mercado de referencia en el que operan o pretenden operar.

Para ello, dentro de este marco jurídico del derecho de la competencia, puede aludirse a la reciente Comunicación de la Comisión Europea titulada Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal (2023/C 259/01), publicada en el DOUE el 21 de julio de 2023, en cuyo considerando 16 dispone, en relación a la calificación de otros operadores como competidores, que:

“Para evaluar si una empresa puede considerarse un competidor potencial de otra empresa, pueden ser pertinentes las siguientes consideraciones:

— si la empresa tiene la determinación firme y la capacidad inherente de entrar en el mercado en un corto período de tiempo y no se enfrenta a barreras de entrada insuperables;

— si la empresa ha adoptado medidas preparatorias suficientes para poder entrar en el mercado de que se trate;

— las posibilidades reales y concretas de que la empresa aún no activa acceda a dicho mercado y compita con una o varias de las demás empresas (la mera posibilidad teórica de entrar en un mercado no es suficiente);

— la estructura del mercado y el contexto económico y jurídico en el que opera;

— la percepción de la empresa establecida es un factor pertinente para apreciar la existencia de una relación de competencia entre esa parte y una empresa situada fuera del mercado, ya que, si esta última se percibe como un posible nuevo operador del mercado, puede, por el mero hecho de existir, ejercer una presión competitiva sobre el operador establecido en dicho mercado;

— la celebración de un acuerdo entre varias empresas que operan en un mismo nivel de la cadena de producción, algunas de las cuales no estaban presentes en el mercado en cuestión”⁴⁴¹.

Siguiendo estos criterios, sin perjuicio de su calificación de *soft law*, debe entenderse que en el marco del transporte ferroviario, incluida la prestación de servicios

⁴⁴¹ Vid. Apartado 1.1.16 de la Comunicación de la Comisión Europea titulada Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal.

públicos obligatorios, se presenta un nuevo escenario marcado por la liberalización de estos servicios, especialmente, mediante el establecimiento de la preferencia de la licitación competitiva e incluso, mediante la eliminación de la categorización de este servicio como servicio público obligatorio siguiendo las premisas apuntadas por la CNMC, quedando la ejecución de este servicio dentro del marco del mercado de referencia de la movilidad en las distancias medias sometido a la oferta y a la demanda natural del mercado.

En este sentido se manifestó la CNMC al realizar la valoración de la prueba del equilibrio económico para que las nuevas compañías ferroviarias que operen en el mercado no afecten al normal desarrollo del contrato de servicio público con la compañía RENFE, con la finalidad de no elevar el coste público de la prestación de este servicio obligatorio. No obstante esta principal finalidad, mediante la adopción de estas compensaciones estatales se cubre la totalidad del billete en la mayoría de las bonificaciones estudiadas incrementando notablemente el coste de la financiación pública, contrario a lo reseñado *supra* sobre la eficiencia del coste y la sostenibilidad financiera exigida en el artículo 2.Bis.2 del Reglamento (CE) 1370/2023.

De ello resulta la conclusión de que no puede, por un lado, imponerse a los potenciales competidores barreras de entrada en el mercado con el objetivo de no perjudicar a las arcas públicas y, por otro lado, aumentar el coste público de la prestación del servicio de movilidad de las distancias medias estudiadas hasta convertirlas en gratuitas.

Por ello, la propia CNMC propone la revisión de la consideración como servicio público obligatorio de la determinada línea de conexión objeto de su informe. Con ello, se impulsa una efectiva liberalización del mercado ferroviario mediante la introducción de nuevos competidores en la prestación del servicio dejando el desarrollo natural de este conforme al mercado no intervenido y en consonancia con el cuarto paquete ferroviario europeo. En su defecto, se avanza en la implantación de los principios rectores de la competencia mediante el debido cumplimiento del artículo 5 del Reglamento (CE) 1370/2007, que parte de la preferencia de la licitación de la prestación de estos servicios con carácter competitivo frente a las adjudicaciones directas.

En el caso de RENFE, el contrato tiene vigencia hasta el año 2027, pudiendo prorrogarse 5 años más, por lo que, a más tardar, el mandato de licitación competitiva debe hacerse efectivo a partir del año 2033 como se ha apuntado *supra*, sin perjuicio del contenido de la cláusula tercera bis de este contrato la cual establece que “*para algunos*

*servicios, que supongan en torno al 3% del contrato, la vigencia se limita al 1 de enero de 2026*⁴⁴².

Para dar cumplimiento a la exigencia prevista en el citado artículo 5 del Reglamento (CE) 1370/2007, se ha realizado por el Gobierno de España el proyecto de Orden sobre el régimen de las autorizaciones para prestar servicios ferroviarios de transporte de viajeros sujetos a obligaciones de servicio público, respecto del cual la CNMC ha emitido el pertinente Informe de fecha 25 de junio de 2024.

En virtud de este Informe, se valora positivamente por la CNMC la apertura de la licitación a otros operadores de conformidad con el artículo 59.2 de la LSF y, es más, recomienda no ejecutar la prórroga de 5 años prevista en el contrato con RENFE, iniciando los primeros servicios derivados de una licitación competitiva el 1 de enero de 2028.

Esta propuesta de apertura a otros operadores ferroviarios radica en que la regulación existente analizada para el transporte ferroviario en su aplicación a los servicios públicos obligatorios conlleva unos evidentes efectos restrictivos para el resto de operadores, circunstancia que también se aparta de la regulación aplicable en el marco del transporte aéreo, concretado en la prestación de ese servicio público obligatorio. En este sentido, debe aludirse al artículo 16, apartados 8 y 9 del Reglamento (CE) nº 1008/2008, los cuales disponen que:

“8. Cuando, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1 y 2, se haya impuesto una obligación de servicio público, se permitirá a todas las demás compañías aéreas comunitarias iniciar en cualquier momento la realización de servicios aéreos regulares que cumplan con todos los requisitos de la obligación de servicio público, incluso durante el período de explotación que pueda exigirse en virtud del apartado 2.

9. No obstante lo dispuesto en el apartado 8, si ninguna compañía aérea comunitaria hubiera iniciado o pudiera demostrar que está a punto de iniciar servicios aéreos regulares sostenibles en una ruta de conformidad con las obligaciones de servicio público que se hayan establecido para dicha ruta, el Estado miembro podrá limitar el acceso a los servicios aéreos regulares en dicha ruta a una sola compañía aérea comunitaria durante un período de hasta cuatro años, transcurrido el cual la situación deberá volver a estudiarse.

Este período podrá extenderse hasta cinco años si la obligación de transporte público se impone en una ruta a un aeropuerto que dé servicio a una región

⁴⁴² Vid. Apartado 14 del Informe de la CNMC sobre el proyecto de orden sobre el régimen de las autorizaciones para prestar servicios ferroviarios de transporte de viajeros sujetos a obligaciones de servicio público, de 25 de junio de 2024.

ultraperiférica, conforme a la definición mencionada en el artículo 299, apartado 2, del Tratado”.

Véase, que conforme a esta regulación se permite la coprestación del servicio público en el transporte aéreo a otras compañías que han iniciado o puedan iniciar la prestación de ese servicio, solamente en caso contrario, puede el Estado establecer limitaciones de acceso por un periodo general de cuatro años o cinco años para las RUP. Todo ello acompañado de la regulación prevista en estos casos de un procedimiento de licitación de carácter competitivo para la adjudicación de estos servicios conforme al artículo 17 del Reglamento (CE) nº 1008/2008.

Según lo expuesto, se evidencia la voluntad de favorecer la competitividad en la prestación del servicio, siendo la catalogación de una prestación como servicio público obligatorio un recurso subsidiario a su posible ejecución conforme a las reglas del mercado. En este sentido, debe aludirse a la argumentación realizada por ALEXY por la que se afirma que los derechos sociales son “derechos del individuo frente al Estado a algo que –si el individuo tuviera los medios financieros suficientes, y si encontrase en el mercado una oferta suficiente– podría obtener también de los particulares”⁴⁴³, palabras directamente aplicables a la postura apuntada por el CNMC en este fomento de la competitividad en el mercado ferroviario.

Este impacto interno dentro de cada modo de transporte y, no obstante la irrelevancia de la cuantía de la ayuda a los efectos de su análisis como ayuda estatal, debe reflejarse la abultada cuantía de 600 millones de euros concedidos a la compañía RENFE frente al importe de las ayudas concedidas al resto de operadores de las líneas ferroviarias comerciales en el periodo de su vigencia tasadas en 0.1 millones de euros, cifra que, sin perjuicio de que no exime la aplicación de la normativa europea, tal y como señala la STJCE Altmark estudiada, sí puede verse amparada por la aplicación de la normativa de *minimis* que se analizará *infra*.

Igualmente, estas ayudas públicas al transporte ferroviario y por carretera pueden suponer un falseamiento de la competencia del mercado de transporte de distancias medias, ya no solo desde la perspectiva interna analizada, sino en relación con otros modos de transporte, contradiciendo la universalidad de la sostenibilidad y la implicación de todos los modos de transporte en igualdad de condiciones en el contexto de la EETCS. En este ámbito, debe extrapolarse lo señalado en el capítulo anterior sobre la vulneración de la normativa de la competencia con la exclusión del transporte aéreo de la prestación de este servicio en las distancias medias.

⁴⁴³ Vid. ALEXY, R. (1993), *Teoría de los Derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 482 en CANTERO MARTÍNEZ, J. (2014), ob cit., p. 107.

A lo expuesto debemos añadir la STJCEE, de 17 de septiembre de 1980, Asunto 730/79 Philip Morris Holland BV contra la Comisión de las Comunidades Europeas⁴⁴⁴. En esta STJCEE se justifica en su apartado 11 que “cuando una ayuda financiera estatal fortalece la posición de una empresa en comparación con otras empresas que compiten en el comercio intracomunitario, debe considerarse afectada por dicha ayuda” y, por ello, la Comisión en ese caso decide “que la ayuda propuesta podría afectar al comercio entre estados miembros y amenazaría con distorsionar la competencia entre empresas establecidas en diferentes estados miembros”, por lo que resuelve dicha Comisión la inaplicabilidad de la ayuda por no ser compatible con el mercado interior europeo al distorsionar la competencia.

No puede realizarse este análisis sin dejar apuntada la diferente regulación establecida para las ayudas públicas concedidas al transporte aéreo y marítimo, las cuales no gozarán de la exención contemplada en el Reglamento (CE) 1370/2007, sino que quedarán sometidas a los umbrales fijados por la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, en cuyo considerando 24 se afirma que:

“(…) los sectores del transporte marítimo y aéreo están sujetos al artículo 106, apartado 2, del Tratado. Hay normas aplicables a las compensaciones por servicio público en estos dos últimos sectores en el Reglamento (CE) no 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (2), y en el Reglamento (CEE) no 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (3). En cambio, a diferencia del Reglamento (CE) no 1370/2007, estos Reglamentos no contemplan la compatibilidad de los posibles elementos de ayuda estatal ni disponen exención alguna de la obligación de notificar en virtud del artículo 108, apartado 3, del Tratado. Por consiguiente, la presente Decisión se aplica a la compensación por servicio público en los sectores del transporte aéreo y marítimo si, además de cumplir las condiciones de la presente Decisión, dicha compensación se atiene también a las normas sectoriales contempladas en los Reglamentos (CE) no 1008/2008 y (CEE) no 3577/92, cuando sean aplicables.”.

Por ello, no se encuentran sometidas en plena igualdad de condiciones jurídicas las compensaciones y las ayudas estatales concedidas al transporte, sino que se realizarán distinciones normativas atendiendo al modo de transporte de que se trate, gozando de mayores ventajas el modo de transporte ferroviario y por carretera frente al marítimo y aéreo. Estos dos últimos modos de transporte quedan sometidos al artículo 106.2 del TFUE, así como al Reglamento (CE) nº 1008/2008 y al Reglamento (CEE) nº

⁴⁴⁴ STJCEE, de 17 de septiembre de 1980, Asunto 730/79, Philip Morris Holland BV *versus* Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:C:1980:209.

3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo). Ambos Reglamentos europeos no contemplan la exención de la obligación de notificación a la Comisión de la posible ayuda concedida dentro del procedimiento del artículo 108 del TFUE debiendo, por ello, cumplirse este procedimiento.

En este sentido, debe recalarse que estos modos de transporte sí son competidores dentro del mercado de referencia aplicable en las distancias medias, conforme se ha expuesto en el capítulo anterior al estudiar las directrices fijadas por la novedosa Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia.

Sin perjuicio de que, según consta en el apartado 1.1.2 de la Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia, esta resolución tiene como destino principal ser aplicada en los casos contemplados en los artículos 101 y 102 del TFUE; por lo que, la aplicación de estos parámetros interpretativos y la pertinente delimitación del mercado de referencia en los casos previstos en los artículos 106 y 107 del TFUE deben interpretarse de forma subsidiaria. Tal es así, que en referencia a esa casuística se refleja en esta Comunicación que “*no profundizará en sus aspectos específicos*”⁴⁴⁵.

Por ello, de forma concisa, se tendrán en cuenta los criterios interpretativos generales previstos en esta Comunicación que permiten fijar el mercado de referencia al caso que nos ocupa y en la debida aplicación de los artículos 106 y 107 del TFUE, teniendo en cuenta la finalidad de la citada Comunicación.

Igualmente, y como confirmación a la competencia real que existe entre el modo de transporte aéreo y ferroviario se aporta como Anexo IV una tabla comparativa elaborada por la CNMC en la que se comparan las cifras y los porcentajes de viajeros que prefieren optar por el ferrocarril antes que por el avión, quedando demostrado el cumplimiento de los parámetros contenidos en la Comunicación de la Comisión para la delimitación del mercado de referencia incluyendo a los diferentes modos de transporte como competidores en la prestación del servicio de movilidad de las distancias medias.

En este sentido, debe traerse a colación el Informe trimestral ferroviario de 13 junio de 2024 de la CNMC, según el cual:

⁴⁴⁵ La nota al pie nº 4 del apartado 1.1.2 de la Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia concreta en este sentido que “*En general, la definición de mercado desempeña un papel menos importante en la práctica de aplicación de la Comisión en virtud de los artículos 106 y 107 del TFUE. En esos casos, la evaluación se centra en el beneficiario de la ayuda y en la industria o el sector en cuestión, en lugar de en la determinación de las presiones competitivas a las que se enfrentan las empresas. No obstante, cuando se plantean cuestiones de poder de mercado y, en consecuencia, del mercado de referencia en casos concretos incoados en virtud del artículo 106 o al artículo 107 del TFUE, el enfoque expuesto en la presente Comunicación puede ser pertinente para la evaluación. Habida cuenta de la aplicación más restringida de la definición de mercado en estos dos tipos de valoraciones, la presente Comunicación no profundizará en sus aspectos específicos*”.

“Los servicios OSP continúan estando subvencionados en el marco del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto. A pesar de que los viajeros han descendido respecto al trimestre anterior en todos los servicios (en Media Distancia alrededor de un 10% y en Cercanías un 3,6%), la Media Distancia en Alta Velocidad (MD AV en adelante) ha experimentado un crecimiento interanual del 10,8%, la Media Distancia Convencional (MD Convencional en adelante) del 9,3% (...)”⁴⁴⁶.

Debe tenerse en cuenta el impacto de crecimiento interanual mencionado en este Informe para el sector ferroviario incluido en estas ayudas estatales. Este aumento de la demanda en el sector ferroviario conlleva inherentemente un perjuicio para los restantes modos de transporte que también cubren las distancias medias y que no se benefician de estas ayudas públicas, principalmente, el transporte aéreo.

Por ello, se evidencia mediante estas medidas la materialización de la propuesta de trasladar la demanda del sector del transporte aéreo al ferrocarril en el régimen de la movilidad de las distancias medias estudiado en el capítulo anterior.

En consecuencia, la regla general es que las ayudas públicas concedidas al transporte aéreo o marítimo deberán someterse a esa notificación previa y al procedimiento previsto para la valoración de la admisibilidad de esas posibles ayudas. Sin perjuicio de esta regla general, todavía se alberga una posible aplicación para estos medios de transporte de una convalidación automática sin necesidad de esa previa notificación mediante la posible aplicación de la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011.

No obstante, esta posible aplicación de esta exención solo afectará a aquellas compensaciones que, conforme a su artículo 2.1 apartados d) y e) se refieran, respectivamente, a la prestación del servicio SIEG aéreo o marítimo de servicios públicos derivados de los enlaces de transporte marítimos y aéreos hacia islas que no excedan de 300.000 pasajeros al año en un periodo de dos ejercicios económicos⁴⁴⁷, así como su aplicación en las compensaciones de servicios públicos en los aeropuertos que no excedan de 200.000 pasajeros, y en los puertos que no excedan de 300.000 pasajeros en un periodo de dos ejercicios económicos⁴⁴⁸. Esta posible exención queda limitada a estos concretos supuestos y, siempre y cuando, se cumplan los requisitos previstos en

⁴⁴⁶ Vid. Apartado 1 “Evolución general” del Informe trimestral ferroviario de 13 junio de 2024 de la CNMC.

⁴⁴⁷ Según dicho precepto “a aquel en el que se atribuyó el carácter de servicio de interés económico general”.

⁴⁴⁸ Según dicho precepto “a aquel en el que se atribuyó el carácter de servicio de interés económico general”. Vid. Guía para la concesión de las ayudas públicas, pp. 55-56.

esta Decisión, en el artículo 106.2 del TFUE y añadiendo un procedimiento de transparencia para las compensaciones que superen los 15 millones de euros brutos⁴⁴⁹.

Por el contrario, las ayudas estatales concedidas al transporte ferroviario y por carretera analizadas no se sujetan a los límites y a las disposiciones previstas por esta Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, al encontrarse amparadas, atendiendo a sus particularidades, por el Reglamento (CE) 1370/2007 y por los Reglamentos europeos reguladores de *minimis* que se analizarán *infra*.

Lo mismo sucede con la aplicación de la Comunicación de la Comisión titulada “*Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público*”, publicada en el DOUE de 11 de enero de 2012, la cual no es aplicable al transporte terrestre pero sí al transporte aéreo y marítimo⁴⁵⁰.

Debe también mencionarse que, a diferencia de la efectiva materialización de la iniciativa de trasladar los pasajeros del transporte aéreo al ferroviario, no se ejecuta la voluntad de realizar idéntica medida ante la voluntad de trasladar a los consumidores y usuarios del transporte por carretera al transporte ferroviario, al acoger también dentro de estas ayudas estatales a los concesionarios de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado, dejando a un lado la propuesta del Informe de la Comisión titulado “*Informe sobre la política de competencia 2022: informe anual 2023*” de 4 de abril de 2023 expuesto *supra*, por el que se pretendía trasladar la demanda del transporte por carretera al transporte por ferrocarril.

Por todo ello, podemos concluir que estas medidas nacionales estudiadas implican la existencia de una ayuda estatal sometida al derecho de la competencia recogido en el TFUE, tal y como se deduce de la STJCE Altmark aludida anteriormente. Además, se ha acreditado la vulneración del principio de igualdad ante la ley dado el diferente tratamiento normativo según el modo de transporte beneficiario de las ayudas públicas, así como la finalidad mediante estas ayudas públicas de trasladar la demanda de los demás modos de transporte al transporte ferroviario. No obstante, no se ha ejecutado la iniciativa de realizar la desviación de la demanda del transporte por carretera al transporte ferroviario por las posibles asimetrías en la competencia.

⁴⁴⁹ Cuando concurren los requisitos previstos en el artículo 7 de la Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011.

⁴⁵⁰ *Vid.* Guía para la concesión de las ayudas públicas, p. 154.

b.) FASE II: Determinación de la normativa aplicable: exenciones y sujeciones

La calificación de estas compensaciones de origen público como ayuda estatal no implica su radical exclusión del ordenamiento jurídico, sino que el efecto producido es su sometimiento a la regulación de la normativa de la competencia europea. Por ello, en el caso que nos ocupa, si estas ayudas nacionales a favor de la prestación de estos SIEG estudiados son calificadas de las ayudas estatales es posible su admisión conforme al derecho de la competencia europeo.

En este sentido, resulta ilustrativo el cuadro adjunto como Anexo III a este trabajo en el que se reflejan las fases de estudio de la medida para determinar, en primer lugar, si una compensación pública debe ser calificada como ayuda de estado y, en segundo lugar, si es posible o no su admisibilidad conforme a la normativa aplicable.

En efecto, el artículo 107.1 del TFUE visto *supra* prohíbe con carácter genérico las ayudas estatales ante sus posibles efectos distorsionadores y negativos en el desarrollo de la competencia en el mercado. No obstante, este principio general prohibitivo en la concesión de ayudas por los Estados miembros encuentra su excepción en el apartado segundo del artículo 106 del TFUE, siguiendo la jurisprudencia europea⁴⁵¹.

En este caso concreto, el artículo 106 apartado segundo del TFUE recoge la sumisión específica de la prestación de estos servicios SIEG a la normativa contenida en los Tratados europeos, recalando la sumisión a las normas sobre derecho de la competencia y disponiendo que:

“Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión.”

De este precepto puede deducirse que la prestación de los SIEG, incluyendo el transporte en el caso expuesto, queda sometida al derecho de la competencia aplicando un principio de proporcionalidad entre ambas finalidades, por un lado, para garantizar la

⁴⁵¹ Vid. PÉREZ RIVARÉS, J. A. (2014), “Las nuevas directrices de la Comisión Europea sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas” en *Revista de Derecho de la competencia y la distribución*, Núm. 14, p. 154. En esta obra se apuntan las siguientes sentencias al respecto: “sentencia del TG de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros c/ Comisión, cit., apartado 258; sentencia del TG de 11 de marzo de 2009, TFI, Rec. 2009, p. II-471, apartado 135; y sentencia del TG de 11 de junio de 2009, ASM Brescia, T-189/03, Rec. 2009, p. II-1831, apartado 122”. STPI de 12 de febrero de 2008, Asunto T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd y BUPA Ireland Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:T:2008:29.

efectiva prestación de este servicio en los términos requeridos conforme al interés general y, por otro lado, para que estas medidas no impidan la normal ejecución de los principios rectores de la competencia. No obstante, debe añadirse la puntualización expresada en este precepto *in fine*, estableciendo como límite la protección del normal desarrollo de los intercambios imbricados en los intereses de la UE. En este sentido, debe aludirse al proceso liberalizador al que se enfrenta el transporte ferroviario español, así como a la voluntad de establecer un EUET, el cual se ha abordado en el capítulo anterior.

Siguiendo estos parámetros del TFUE, las ayudas públicas se encontrarían prohibidas como regla general por sus efectos en la competencia y en el mercado, no obstante, la finalidad de los SIEG como servicio público debe ser compatibilizada con los principios rectores de la competencia europea, sin que ello vulnere el mercado único europeo y las finalidades de la UE, en este caso, concretadas en la EETCS y su voluntad de materializar un EUET.

A tal efecto, debe realizarse la oportuna referencia a la *lex specialis* en materia de transportes recogida en el artículo 93 del TFUE, el cual dispone que:

“Serán compatibles con los Tratados las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público.”.

Por ello, mediante la aplicación de este precepto quedarían amparadas las ayudas estatales estudiadas conforme al Reglamento (CE) 1370/2007 y amparadas por el TFUE.

Además, el artículo 107.2 del TFUE también contempla supuestos de excepción a la prohibición del apartado 1 del mismo precepto. Estas excepciones contenidas en el artículo 107.2 del TFUE se basan en la concurrencia de circunstancias excepcionales que legitimen su aprobación. Estas ayudas basadas en la excepcionalidad circunstancial, tienen su concesión prevista de forma automática, es decir, nacen en el mundo jurídico sin necesidad de una previa comprobación por un organismo que vele por su legitimidad y oportunidad. Por el contrario, el resto de ayudas emitidas por un Estado miembro deberá pasar el filtro de la Comisión, para así garantizar que no vulneran los principios que rigen el mercado interior europeo.

A diferencia de la automática validación de las ayudas estatales estudiadas amparadas en el Reglamento (CE) 1370/2007, las ayudas estatales que puedan amoldarse a las excepciones del artículo 107.2 del TFUE deben ser notificadas por los Estados miembros a la Comisión en cumplimiento de la “obligación de suspensión o

standstill obligation”⁴⁵². En efecto, esta regla de excepción conlleva la preceptiva notificación a la Comisión antes de ser concedida, siendo las ayudas de estado que puedan ser calificadas como *minimis* y las amparadas en el Reglamento (CEE) 1191/69 del Consejo, sobre el concepto de servicio público en el ámbito de los transportes por ferrocarril, carretera o vía navegable (que ha sido sustituido por el Reglamento (CE) n° 1370/2007 visto *supra*)⁴⁵³ las que quedan excluidas de esta obligación al gozar de una convalidación automática.

En el caso que nos ocupa, procede la aplicación del artículo 9.1 del Reglamento (CE) n° 1370/2007, el cual dispone que:

“Las compensaciones de servicio público para la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros o para cumplir las obligaciones tarifarias establecidas en virtud de normas generales, abonadas de conformidad con el presente Reglamento, serán compatibles con el mercado común y quedarán exentas de la obligación de notificación previa establecida en el artículo 88, apartado 3, del Tratado”.

En consecuencia, estas compensaciones calificadas de ayudas públicas conforme al análisis expuesto de la aplicación de los requisitos de la STJUE Altmark, quedan sometidas a este precepto, por lo que, no es preciso su previa notificación a la Comisión para admitir su compatibilidad con el derecho europeo. En el mismo sentido se pronuncia el apartado introductorio de la Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) 1370/2007, al aludir a la EMIS analizada en este apartado y al Pacto Verde para el fomento de un transporte sostenible. Tal y como señala esta introducción *“[s]i se cumplen las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, la compensación se considera compatible con el mercado interior y está exenta de la obligación de notificación previa a la Comisión en virtud del artículo 108 apartado 3 del TFUE”.*

La *ratio legis* de esta exención encuentra su justificación, en este caso, en el considerando 14 de la Comunicación de la Comisión sobre Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias, publicada en el DOUE el 22 de julio de 2008:

“La concesión de ayudas estatales al sector ferroviario puede autorizarse si contribuye a la realización de un mercado europeo integrado, abierto a la competencia e interoperable, así como a los objetivos comunitarios de movilidad sostenible. En este

⁴⁵² LAMPREAVE MÁRQUEZ, P. (2014), “El control de las ayudas del Estado (con especial incidencia en las ayudas otorgadas al sector financiero y las ayudas a la fiscalidad de las empresas)” en *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, Año Núm. 30, Núm. 3, p.18.

⁴⁵³ Vid. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A126087> Última visita el 4 de julio de 2024.

contexto, la Comisión deberá cerciorarse de que el apoyo financiero de las autoridades públicas no provoca falseamientos de la competencia contrarios al interés común. En algunos casos, podrá solicitar que los Estados miembros adopten compromisos en relación con los objetivos comunitarios para acompañar la concesión de ayudas.”.

No obstante esta admisibilidad, debe tenerse en cuenta el citado artículo 5 de este Reglamento (CE) 1370/2007, el cual introduce como novedad la preferencia por las licitaciones competitivas frente a las adjudicaciones directas, especialmente, ante la finalización el 25 de diciembre de 2023 del periodo transitorio para la aplicación de gran parte de las excepciones que admitían estas adjudicaciones directas.

En el caso de la compañía RENFE, el contrato formalizado para llevar a cabo las prestaciones de servicio público mencionadas, abarca un plazo de 10 años desde el año 2018 hasta el año 2027, pudiendo ampliarse por 5 años más, esto es, hasta 2033; todo ello en cumplimiento del Reglamento (CE) 1370/2007 en su Disposición transitoria y en su artículo 5, por lo que a partir del año 2033 deberá someterse con preferencia la prestación de estos servicios públicos obligatorios mediante licitación competitiva⁴⁵⁴. A ello, debe añadirse la recomendación de la CNMC analizada *supra* por la que se manifiesta la preferencia por la no aplicación de la prórroga del contrato y por el comienzo de las operaciones de este servicio el 1 de enero de 2028 tras la correspondiente licitación competitiva.

Por otro lado, y fuera del marco jurídico de los servicios públicos obligatorios, debe analizarse la ayuda estatal concedida desde el 1 de enero de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2022, y desde entonces eliminada, a los operadores ferroviarios que prestaban el servicio relativo a las líneas ferroviarias de interés general de alta velocidad de carácter comercial cuya duración en la ejecución del trayecto sea inferior a 100 minutos.

En este caso, esta ayuda estatal no se encuentra amparada por el Reglamento (CE) 1370/2007 al tratarse de la prestación de un servicio de carácter comercial; no obstante, atendiendo a la cuantía de la ayuda puede ser objeto de exención de la *standstill obligation* mediante su calificación de ayuda de menor importancia o de *minimi*.

La actual reforma sin precedentes a la que se enfrenta el derecho de la competencia comprende también la regulación de *minimis* que, a los efectos que nos ocupan, pasamos a analizar.

⁴⁵⁴ Vid. <https://www.xataka.com/magnet/a-renfe-le-crecen-enanos-mercancias-larga-distancia-competencia-llega-a-cercanias>. Adenda Núm. 4 del contrato disponible en el siguiente enlace https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/listado/recursos/2022-12-21_adenda_no4_contrato_osp_firmada.pdf Última visita el 5 de julio de 2024.

Debe distinguirse la *lex generalis* reguladora de *minimis* en el marco europeo, de la *lex specialis* de *minimis* aplicable a los SIEG. La *lex generalis* se recoge en el Reglamento (UE) n° 2023/2831 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* (en adelante Reglamento (UE) n° 2023/2831), mientras que la *lex specialis* de *minimis* aplicable a los SIEG se contiene en el Reglamento (UE) n° 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general (en adelante Reglamento (UE) n° 2023/2832).

En este caso, y tras lo expuesto *supra* acerca de la calificación del transporte como SIEG, debe atenderse a lo dispuesto en el Reglamento (UE) n° 2023/2832.

Esta novedosa norma no impide la debida aplicación de la *lex generalis* de *minimis* aludida, atribuyendo a la Comisión el deber de velar por el adecuado cumplimiento de la normativa aplicable y el deber de los Estados miembros de cumplir con el principio de cooperación leal recogido en el artículo 4 del TUE apuntado *supra*. Para ello, entre otras medidas, los Estados miembros deberán crear un registro central nacional o europeo antes del 1 de enero de 2026 para, a partir de dicha fecha, poder utilizar simultáneamente un registro a nivel europeo creado por la propia Comisión.

La finalidad pretendida por esta nueva regulación es reducir en un 25% la carga administrativa derivada de las notificaciones a la Comisión, favoreciendo la tramitación de estas ayudas de *minimis* y basando el cotejo de las ayudas publicadas catalogadas de *minimis* en la publicidad y transparencia de los citados registros. Con ello se pretende, entre otros motivos, mejorar el cumplimiento normativo y alcanzar un gasto público más eficaz⁴⁵⁵.

La anterior regulación general aplicable a los *minimis* se contenía en el Reglamento (UE) n° 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis*, que establecía un máximo de 200.000 euros en tres ejercicios fiscales a una sola empresa como tope cuantitativo para que esa ayuda estatal estuviera exenta de notificación a la Comisión para la valoración de su conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable en materia de competencia debiendo, por ello, someterse a las disposiciones de los artículos 106 y 107 del TFUE todas aquellas que excedan de esta cifra.

Actualmente, como se ha apuntado *supra*, en el marco de la reforma del ordenamiento jurídico regulador de la competencia europea, este Reglamento (UE) ha

⁴⁵⁵ Vid. Considerandos 29 a 32 del Reglamento (UE) 2023/2832.

sido sustituido por el Reglamento (UE) n° 2023/2831, el cual eleva el tope máximo de la ayuda a 300.000 euros para ser considerada *minimi* dentro de la regulación general de las ayudas públicas.

A su vez, la regulación de *minimis* específica para los SIEG se concretaba en el Reglamento (UE) n° 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general, el cual fijaba el tope máximo de la cuantía de la ayuda en 500.000 euros en tres ejercicios fiscales para una misma empresa.

El reciente Reglamento (UE) n° 2023/2832, en su artículo 3.2 eleva el importe de las ayudas públicas para garantizar la prestación de SIEG catalogadas como *minimis* hasta el tope máximo de 750.000 euros en tres ejercicios fiscales para una misma empresa. Este aumento de la cuantía permitida de *minimis* en el caso de los SIEG se basa en la esencialidad del objeto que pretenden garantizar y en el impacto de la inflación en la cuantía permitida⁴⁵⁶.

En el caso de las ayudas estatales españolas a los operadores ferroviarios que prestaban el servicio relativo a las líneas ferroviarias de interés general de alta velocidad de carácter comercial, cuya duración en la ejecución del trayecto era inferior a 100 minutos y que estuvieron vigentes en el año 2022, pueden ser objeto de cobertura de este Reglamento (UE) n° 2023/2832, al tratarse de un SIEG y alcanzar la cuantía de esta ayuda 0,1 millones de euros. En consecuencia, estas ayudas estatales al ser catalogadas como *minimis* no es necesario que se notifiquen a la Comisión y se sometan a la valoración de esta institución antes de entrar en vigor.

Por el contrario, las ayudas estatales estudiadas para el transporte ferroviario y por carretera en el marco de los servicios públicos obligatorios, no podrían quedar amparadas bajo el paraguas de los Reglamentos (UE) n° 2023/2831 y n° 2023/2832, atendiendo a las cuantías de estas ayudas, las cuales alcanzan los 600 millones de euros para RENFE y los 80 millones de euros para los concesionarios del servicio público regular de transporte de viajeros por carretera competencia de la Administración General del Estado; todo ello sin perjuicio de que, como se ha analizado anteriormente, estas ayudas quedan convalidadas con la debida aplicación del Reglamento (CE) 1370/2007.

En el caso de que estas ayudas públicas analizadas no reúnan los requisitos que se han expuesto, en especial, el artículo 93 del TFUE que da amparo a su admisión

⁴⁵⁶ Véase, que el importe máximo general para las ayudas de *minimis* es de 300.000 euros, incrementándose el importe para SIEG hasta 750.000 euros. *Vid.* Guía para la aplicación de las ayudas públicas, p. 74.

automática y a la exención de su sometimiento al procedimiento del artículo 108.3 del TFUE, o se ejerciten de forma abusiva, la Comisión decidirá la compatibilidad de estas ayudas de estado conforme a los principios reguladores del mercado interior europeo.

La Comisión tiene gran margen de discrecionalidad en esta evaluación, como se ha analizado en el primer capítulo de este trabajo y como se ha resuelto en la STJCEE de 17 de septiembre de 1980, Asunto 730/79 Philip Morris Holland BV contra la Comisión de las Comunidades Europeas apuntada *supra*⁴⁵⁷.

No obstante, esta amplia discrecionalidad concedida a la Comisión debe ajustarse a los principios rectores de la UE, conforme a la interpretación vinculante de la jurisprudencia europea al respecto. Estos principios de debida observancia son “criterios o principios de interés europeo, necesidad y proporcionalidad, idoneidad de la ayuda y principio de transparencia”⁴⁵⁸.

Por ello, en los casos en los que las ayudas, en un principio admitidas sin necesidad de previa notificación, deban ser sometidas a valoración deben tenerse en cuenta los principios europeos y los efectos que estas ayudas producen o pueden producir en el mercado interior, especialmente, al incidir en el normal desarrollo del principio de libre competencia en este mercado.

Para la admisibilidad de estas ayudas públicas se requiere que esta justificación de compatibilidad con el ordenamiento jurídico europeo sea objetiva y razonable como se ha visto *supra*, y que la misma vaya acompañada de los estándares del principio de proporcionalidad, siendo aplicable el test de proporcionalidad alemán. Para la debida aplicación de este test y la consiguiente compatibilidad de estas medidas con el régimen normativo europeo deben encajarse estas dentro del marco de la EETCS y de la EMIS que pasamos a analizar.

c.) FASE III: La compatibilidad de las ayudas estatales con la EETCS y la EMIS

Una vez realizada la aplicación de la normativa europea a las medidas estudiadas, debe analizarse si estas cumplen con los principios rectores exigidos mediante la aplicación del test de proporcionalidad alemán en el marco fijado por la EETCS y la EMIS.

Según este criterio de proporcionalidad, se requiere que estas medidas “no excedan de lo apropiado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido. En el

⁴⁵⁷ ECI:EU:C:1980:209.

⁴⁵⁸ FUERTES GONZÁLEZ, B.E. (2016), ob cit., p. 177.

supuesto de que exista una opción entre varias medidas apropiadas, se ha de hacer un ejercicio de ponderación que prime la medida menos onerosa⁴⁵⁹.

Además, estos requisitos exigidos con carácter general para poder admitir discriminaciones supuestamente justificadas con base en la nueva normativa, deben ser precisados para su debida aplicación al caso que nos ocupa, dentro de las directrices contenidas en esta EETCS.

Conforme a lo expuesto, esta clase de ayudas públicas españolas pueden ser ubicadas en el marco de las discriminaciones positivas debiendo, en consecuencia, cumplir los taxativos requisitos aplicables, tanto para admitir esta clase de discriminaciones positivas como también para que se permita, conforme al derecho de la competencia, el efecto discriminatorio negativo resultante frente a otros medios de transporte, con base en el obligado cumplimiento del principio de igualdad dentro del marco de la libertad de empresa.

En este caso, esta concesión de ayudas públicas puede incurrir en un supuesto de discriminación en la aplicación de la libertad de prestación de servicios y en el respeto a la libre competencia, supuestamente justificada en la promoción de modos de transporte más sostenibles a los efectos de favorecer su competitividad, pero a un elevado coste económico de origen público y con una posible vulneración del derecho de la competencia y de los intereses de la UE.

A tal efecto, procede aludir al pronunciamiento del TC español en cuyas resoluciones reiteradas afirma que estas discriminaciones deben apreciarse *“de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados cuya exigencia debe aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y dejando, en definitiva, al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente”*⁴⁶⁰.

Para la efectiva comprobación de si esta premisa en materia de la admisibilidad de estas ayudas públicas como herramienta de discriminación positiva se ajusta o no a los requerimientos de proporcionalidad y de objetividad y razonabilidad, debemos realizar el oportuno test de proporcionalidad alemán aludido *supra*, y al que hemos sometido otras iniciativas previstas en la EETCS.

⁴⁵⁹ BLÁZQUEZ NAVARRO, I. (2005), ob cit., p. 42.

⁴⁶⁰ Criterio seguido por el TC español en sus STC Pleno Núm. 48/1981 de 10 de noviembre, STC Pleno Núm. 223/1981, de 2 de julio, STC Núm. 75/1983, de 3 de agosto. Vid. ORTÍZ ARCE, A. (1984), “El principio de igualdad en derecho económico. Algunas consideraciones desde la perspectiva del ordenamiento español” en *Revista Española de Derecho constitucional*, Año 4, Núm. 11, p. 114.

En primer lugar, la previsión de nuevas ayudas públicas concedidas solamente a dos determinados medios de transporte debe acomodarse a su idoneidad, realizando el juicio de adecuación para determinar si es válida a los efectos de alcanzar la finalidad deseada en esta EMIS, así como su legitimidad y su aptitud para conseguir la finalidad pretendida.

Al igual que se ha realizado en los otros test de proporcionalidad, procede recordar la posición del TJUE al respecto, constatada en su sentencia de 16 de junio de 2015, Asunto C-62/14⁴⁶¹, afirmando que el principio de proporcionalidad “*exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no sobrepasen los límites de lo que es necesario para alcanzar tales objetivos (véase, en este sentido, la sentencia Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, apartado 38 y jurisprudencia citada)*”.

En este caso, la finalidad pretendida de la promoción de las ayudas públicas contenidas en la EMIS es favorecer la competencia en condiciones de igualdad de los modos de transporte más sostenibles identificados, tras una sencilla labor interpretativa, con el medio de transporte de ferrocarril.

De forma paralela, la finalidad de las ayudas estatales se identifica según la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 14/2022 como sigue:

“Por ello, es necesario reforzar las medidas establecidas en el Real Decreto-Ley 11/2022, de 25 de junio, dando un nuevo un impulso al transporte público colectivo, aumentando las ayudas al ciudadano, para contribuir a fomentar el cambio a un medio de transporte más seguro, fiable, cómodo, económico y sostenible que el vehículo particular, pero también por otro lado reduciendo el coste del transporte obligado de movilidad cotidiana al ciudadano en una coyuntura extraordinaria”.

Véase, que esta justificación no solo abarca las ayudas estudiadas para distancias medias, sino que también se extiende a la movilidad en las distancias urbanas e interurbanas.

En el caso que nos ocupa, esto es las ayudas concedidas al transporte ferroviario y al transporte por carretera en las distancias medias, la finalidad pretendida debe concretarse en la voluntad de sustituir el transporte particular por el colectivo y, a su vez, favorecer la movilidad cotidiana del usuario, el cual se ha podido ver afectado por los incrementos del precio de los carburantes. Además, la finalidad de estas ayudas puede también extenderse a los objetivos expuestos en el marco de la EETCS y de la EMIS.

⁴⁶¹ STJUE de 16 de junio de 2015, Asunto C-62/14, Gauweiler y otros, ECLI:EU:C:2015:400.

La finalidad de promover medios de transporte más sostenibles o de carácter público o colectivo sí puede considerarse legítima al pretender el impulso de los modos de transporte menos contaminantes para que compitan en el mercado único en condiciones de igualdad. En este sentido, la concesión de las ayudas públicas dirigidas a equilibrar las condiciones en las que determinados operadores se encuentran en el mercado puede considerarse idónea, siempre y cuando, no produzca un falseamiento del mercado en el que van a ser aplicadas.

En efecto, las ayudas concedidas por las instituciones públicas a determinados operadores en el contexto del mercado implica de por sí una alteración de las reglas ordinarias en las que los mercados deben desenvolverse, atendiendo a los criterios de oferta y de demanda propios de una economía de mercado, como es el caso del mercado único europeo.

Asimismo, esta discriminación desde una perspectiva positiva, puede vulnerar la prohibición contenida en el artículo 96.1 del TFUE, el cual prohíbe “*la imposición por un Estado miembro, al transporte dentro de la Unión, de precios y condiciones que impliquen en cualquier forma una ayuda o protección a una o más empresas o industrias determinadas, a menos que tal imposición haya sido autorizada por la Comisión.*”.

Desde la perspectiva de la competencia, el mismo artículo 26.3 del TFUE analizado al inicio de este trabajo, dispone que la prohibición antedicha no afectará a las tarifas de competencia e, igualmente, esta regulación es directamente aplicable a las subvenciones y a las ayudas concedidas al transporte ferroviario, al permitir el artículo 100.1 del TFUE su aplicación a esta clase de transporte.

Sin perjuicio de estas premisas en materia de concesión de ayudas públicas, dichas generalidades deben compaginarse con los requerimientos sociales, medioambientales y económicos europeos y, es aquí, donde estas discriminaciones positivas canalizadas a través de estas ayudas públicas deben encontrar su posible justificación jurídica, especialmente, en el marco del derecho de la competencia. Por ello, debe aludirse al hecho de que esta propuesta se acompaña, dentro de una interpretación sistemática del documento, de la justificación de favorecer la eficiencia y la sostenibilidad en el sector del transporte aludiendo a las 130 acciones realizadas desde el año 2008 en este sentido.

Asimismo, también podría aludirse a la máxima aristotélica del principio de igualdad por la que se exige “*igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales*”⁴⁶². Si un modo de transporte que, verdaderamente, goce de los parámetros requeridos para ser calificado de menos contaminante se encuentra en una posición de

⁴⁶² RUÍZ MIGUEL, A. (1998), ob cit.

inferioridad respecto de sus competidores en el mercado único europeo, se vería afectado por una situación de desigualdad, de tal suerte que las medidas aplicables no pueden ser las mismas e iguales que las previstas para el resto de medios de transporte; por ello, la normativa deberá tener en cuenta sus particularidades en virtud de la aplicación del citado principio de igualdad. En este caso, las ayudas públicas sí encontrarían una justificación desde la perspectiva de idoneidad ya que responderían a los requisitos exigidos de validez, legitimación y aptitud para su incorporación al ordenamiento jurídico europeo.

No obstante, la finalidad de fomentar el transporte público y colectivo para reducir el uso de los vehículos particulares encuentra su origen en el impulso de la sostenibilidad medioambiental, tal y como resulta de las resoluciones internacionales y europeas analizadas; por ello, debe relacionarse esta finalidad expresa con el motivo que le da causa que es el fomento de la sostenibilidad en la movilidad.

Esta medida analizada desde la perspectiva del juicio de idoneidad, teniendo en cuenta lo expuesto, sí podría superar este primer juicio si, efectivamente, el transporte por ferrocarril cumpliera con el calificativo otorgado de medio menos contaminante; no obstante, debe recordarse la totalidad de las actuaciones no sostenibles y contaminantes que el transporte de ferrocarril requiere para que, realmente, pueda gozar de este calificativo y facilitar a su vez su integración dentro del marco del transporte intermodal. Por ello, si las ayudas se conceden efectivamente a transportes menos contaminantes, públicos y más sostenibles encontrarían amparo en este juicio de idoneidad, ahora bien, si se identifican exclusivamente con el modo de transporte de ferrocarril teniendo en cuenta lo expuesto respecto a los efectos de determinar su sostenibilidad, no podría esta medida tener un encaje pleno dentro de este juicio de idoneidad.

Además, estas medidas se extienden también al medio de transporte por carretera calificado como el más contaminante, por lo que, tampoco puede sostenerse en este caso que la finalidad de la medida dirigida esencialmente a la sostenibilidad medioambiental pueda verse respaldada amparando dentro de la ayuda al transporte por carretera. Asimismo, esta medida se encuentra plenamente vigente y se aumenta el importe de la ayuda pública para este modo de transporte hasta alcanzar la plena gratuidad, circunstancia que colisiona con la finalidad principal expuesta y que responde, en esencia, a evitar las asimetrías entre modos de transporte y no a la reducción de la contaminación.

Por otro lado, la finalidad de aliviar la carga económica de los consumidores mediante estas medidas debido al incremento del precio de los combustibles, puede entenderse desde el prisma de la sostenibilidad social, pero difícilmente puede

compatibilizarse con los objetivos de sostenibilidad medioambiental y de reducción de la contaminación, ni con los dictados de la sostenibilidad económica.

Respecto de la finalidad de sostenibilidad medioambiental, se ha apuntado a lo largo de este trabajo que el medio de transporte por carretera es identificado como el medio de transporte más contaminante e incluido con arreglo a la nueva normativa del RCDE de la UE en este régimen en virtud de la Directiva (UE) 2023/958. Por ello, la finalidad de esta ayuda a este modo de transporte se justifica para evitar “asimetrías” entre modos de transporte, como se ha expuesto anteriormente.

Además, tampoco puede entenderse compatible esta medida con la finalidad de sostenibilidad económica, aunque pueda suponer un beneficio para los consumidores y usuarios, atendiendo al impacto de las cuantías señaladas para estas ayudas públicas con cargo a las arcas públicas.

En segundo lugar, la concesión de estas ayudas públicas previstas deben someterse al juicio de indispensabilidad, por el que las ayudas públicas a favor de medios de transporte menos contaminantes sean identificadas como las más moderadas para conseguir la finalidad propuesta y comprobar que no existe otra medida menos gravosa.

En este caso, se podría entender superado el juicio de indispensabilidad en la concesión de estas ayudas públicas, a pesar de lo expuesto sobre su principio general de prohibición, ostentando la premisa de moderadas si el importe de la ayuda estatal fuera acorde con la finalidad analizada; ahora bien, tal y como se ha expuesto en el caso ferroviario, difícilmente puede entenderse como moderada esta ayuda pública cuando, de forma coetánea, se exige a los restantes operadores ferroviarios que pretenden acceder al mercado de ferrocarril no afectar a la ejecución del contrato de servicio público para no perjudicar las arcas públicas en virtud de la prueba de equilibrio económico, cuando con esta medida basada en la financiación pública se alcanza la gratuidad del servicio a costa de las mismas arcas públicas.

Tampoco se puede llegar a una conclusión favorable en la ayuda concedida al transporte por carretera, ya que la gratuidad vigente en la prestación de este servicio colisiona con la finalidad pretendida y es contrario a los objetivos de sostenibilidad recogidos en la EETCS, en la EMIS y en el Pacto Verde. Además, podría impulsarse la reconversión de este servicio hacia la sostenibilidad, especialmente dada su posición como el medio de transporte más contaminante, dirigiendo estas ayudas a dicha reconversión, siendo esta propuesta que realizamos menos onerosa y más efectiva hacia la finalidad pretendida.

Si bien es cierto, esta discriminación positiva a favor del medio de transporte ferroviario y por carretera no alcanza el nivel de onerosidad que, por ejemplo, ostenta la

medida analizada *supra* por la que se prevé suprimir el transporte aéreo y otros modos de transporte en las distancias medias para atribuir en exclusiva su uso al transporte por ferrocarril.

No obstante, el fomento de la igualdad de condiciones de los modos de transporte dentro del mercado unido a los propósitos vinculados al interés general de sostenibilidad en su triple vertiente y de eficiencia, no pueden entenderse compatibles con la amplitud de efectos que abarca esta medida conforme al juicio de idoneidad, pudiendo acordarse medidas menos onerosas. Desde el prisma de la competencia, puede extenderse la medida a todos los operadores de transporte que ejercitan o pretenden ejercitar la prestación de sus servicios en el mercado de distancias medias, respecto de la perspectiva interna de cada medio de transporte, especialmente, en el ámbito ferroviario. Desde la perspectiva externa, las ayudas analizadas podrían extenderse a todos los modos de transporte, ya que la medida deja también fuera de su aplicación al transporte aéreo y marítimo en sus rutas calificadas de servicio público obligatorio mencionadas *supra*.

A su vez, la finalidad de reducir la carga económica de los consumidores derivada del incremento del precio de los combustibles fósiles puede verse solventada de una forma menos onerosa y a su vez, compatible con las premisas de la EETCS, de la EMIS y del Pacto Verde mediante ayudas directas a la reconversión sostenible de sus medios de transporte, y atendiendo a la capacidad económica de estos consumidores y usuarios.

Por último, el test de proporcionalidad alemán requiere la aplicación del principio de proporcionalidad en sentido estricto. En su virtud, debe valorarse la equidad y el equilibrio entre las ventajas y los inconvenientes que se generan con esta medida de concesión de ayudas públicas, siendo necesario que los beneficios obtenidos superen a los perjuicios producidos.

En este último juicio, debe traerse a colación la STJUE, de 5 de junio de 2024, en el asunto T-186/22⁴⁶³, en cuyos Fundamentos 113 y 114 delimita este principio de proporcionalidad atendiendo a la doctrina jurisprudencial de la siguiente manera:

“113. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar tales objetivos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las

⁴⁶³ STJUE, de 5 de junio de 2024, en el asunto T-186/22, BNP Paribas *versus* Banco Central Europeo, ECLI:EU:T:2024:353.

desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véase la sentencia de 16 de mayo de 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, T-122/15, EU:T:2017:337, apartado 67 y jurisprudencia citada).

114. Además, según el Tribunal de Justicia, la apreciación de la proporcionalidad de una medida debe conciliarse con el respeto del margen de apreciación que, en su caso, se haya reconocido a las instituciones de la Unión en su adopción (véase la sentencia de 8 de mayo de 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg/BCE, C-450/17 P, EU:C:2019:372, apartado 53 y jurisprudencia citada)”.

Teniendo en cuenta lo expuesto, debe resolverse este juicio atendiendo a la necesidad de que los beneficios de la medida superen a los perjuicios que esta conlleva. A tal efecto, debe realizarse la debida referencia en el caso que nos ocupa al Informe de la Asociación Internacional de Transporte Público, el cual es ciertamente revelador en cuanto a la eficacia, beneficios y perjuicios de estas ayudas estudiadas.

“La UITP concluye que la gratuidad del transporte público, a diferencia de lo que puede presuponerse, no deriva en beneficios sociales. Además del negativo impacto en las cuentas de los operadores, puede generar problemas de falta de equidad y no está demostrado que suponga un cambio modal hacia el transporte público.

Los resultados del análisis de casos prácticos como el de Tallín (Estonia), Grenoble (Francia), o Dunquerque (Francia), y las conclusiones antes mencionadas han motivado las siguientes recomendaciones de la UITP para las administraciones y autoridades de transporte público que se planteen medidas de reducción sustancial de la tarifa o gratuidad de servicios (...)”⁴⁶⁴.

En definitiva, las ventajas que se pretenden obtener con la concesión de estas ayudas públicas consisten, por un lado, en favorecer a los modos de transporte menos contaminantes mediante el fomento de la igualdad entre competidores dentro del mercado, acompañado de la iniciativa de impulsar el progreso en materia de sostenibilidad a través de la promoción del transporte público y colectivo, y de eficiencia dentro del sector del transporte y, por otro lado, en contrarrestar el gravamen de los consumidores y usuarios ante el aumento del precio de los combustibles fósiles.

Por su parte, los perjuicios de estas ayudas públicas se reflejan en diversos ámbitos. En el marco interno de cada medio de transporte, los operadores que no son beneficiarios de las ayudas públicas por no realizar ese servicio público se ven

⁴⁶⁴ Información disponible en el siguiente enlace [https://esmovilidad.transportes.gob.es/noticias/los-efectos-de-la-gratuidad-del-transporte-publico#:~:text=La%20UITP%20concluye%20que%20la,modal%20hacia%20el%20transporte%20p%C3%BAblico](https://esmovilidad.transportes.gob.es/noticias/los-efectos-de-la-gratuidad-del-transporte-publico#:~:text=La%20UITP%20concluye%20que%20la,modal%20hacia%20el%20transporte%20p%C3%BAblico.). Última visita el 9 de julio de 2024.

desplazados en la aplicación de esta medida, siendo más gravosa la situación en el modo de transporte ferroviario ante las barreras burocráticas y de licitación existentes actualmente, sin perjuicio de la previsión de la futura aplicación de las reformas normativas aplicables como se ha expuesto anteriormente.

Desde la perspectiva externa, estas ayudas solo abarcan dos modos de transporte para distancias medidas, el ferroviario y por carretera, dejando excluidos los modos de transporte aéreo y marítimo incluso en la prestación del servicio público y en las RUP. Con ello, se produce un falseamiento de la competencia y un efecto discriminatorio contrarios a la universalidad de la sostenibilidad y a la alternatividad de los modos de transporte defendida en la EMIS.

Asimismo, la finalidad de las ayudas estatales estudiadas debería conllevar el posicionamiento en desventaja de aquellos modos de transporte más contaminantes, ya que no podrían verse amparados en ese impulso que implica la concesión de la ayuda pública, quedando en una posición de inferioridad en el mercado de la movilidad y del transporte. No obstante, se favorece el transporte por carretera calificado como el medio de transporte más contaminante, a lo que debe sumarse en la práctica las ayudas a los consumidores y usuarios para sufragar los combustibles fósiles durante su vigencia estudiados en este trabajo. Estas ayudas son contrarias a los objetivos perseguidos por la EETCS, a la EMIS y al Pacto Verde, derivándose en consecuencia el correlativo perjuicio.

A todo ello, debe añadirse el impacto en las arcas públicas que esta medida supone infiriendo los naturales perjuicios en el parámetro de la sostenibilidad económica.

Tras esta identificación de las ventajas y las desventajas que conlleva la medida analizada, podemos entender que el juicio de proporcionalidad en sentido estricto no podría quedar superado.

En primer lugar, no se aplica el principio de igualdad ya que se establece una normativa diferenciada y no justificada de forma razonable y objetiva atendiendo al modo de transporte.

En efecto, el teórico impulso que estos modos de transporte más sostenibles, públicos y colectivos experimentarían dentro del mercado de la movilidad y del transporte con estas ayudas públicas, podría quedar amparado por la causa de justificación vinculada al interés general de fomento de la sostenibilidad y de la eficiencia. No obstante, en los casos analizados se deduce que las ventajas en materia de sostenibilidad y de eficiencia son muy inferiores a los efectos negativos en el propio marco de sostenibilidad y que podría producir un falseamiento de la competencia y vulnerar los principios rectores de esta normativa.

Las desventajas se generarían, especialmente, por el efecto de esta discriminación para el resto de operadores tanto desde la perspectiva interna de cada medio de transporte, ante las barreras burocráticas establecidas, como externa, sin que los operadores aéreos y marítimos, actualmente, tengan un gran margen de maniobra para realizar acciones y medidas dirigidas a favorecer su reconversión hacia la sostenibilidad y la eficiencia, atendiendo a los grandes avances que se están llevando en la práctica y los previstos para un futuro.

De la misma manera, este principio de igualdad deberá garantizarse a los efectos de que las condiciones y la ideosincrasia que afecta a cada uno de los medios de transporte se tengan en cuenta para garantizar así el acceso igualitario de todos y cada uno de estos a los objetivos de sostenibilidad, de competitividad y eficiencia ya que, en caso contrario, se estaría vulnerando la debida aplicación del principio de igualdad en el seno regulatorio del derecho de la competencia⁴⁶⁵. Procede, por ello, hacer extensiva esta exigencia a la posible concesión de ayudas públicas tomando como referencia la proporcionalidad, la objetividad y la razonabilidad estudiada y aplicada a cada modo de transporte concreto.

En segundo lugar, desde la perspectiva de los consumidores y usuarios, la gratuidad produce un obvio beneficio en el marco de la sostenibilidad social, pero esta vertiente de sostenibilidad social también se vería afectada al destinar desde las arcas públicas importes tan elevados con esta finalidad de una forma universal y gratuita, pudiendo ser destinados dichos importes a la finalidad de reconversión del parque móvil o aplicables a destinatarios que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad u otras circunstancias coyunturales que justifiquen ser beneficiarios de los efectos de dichas ayudas.

En consecuencia, estas ayudas públicas analizadas no podrían tener amparo en este principio de igualdad y de proporcionalidad, ni en una fundamentación basada en razones objetivas y razonables atendiendo a los motivos razonados.

Además, estas medidas tampoco podrían tener encaje en el Plan de contingencia para el transporte de 2022 apuntado *supra*, el cual fija los principios rectores que deben ser cumplidos por las medidas que se adopten ante circunstancias excepcionales, no previstas y disruptivas en el sector, que pueden ser extrapoladas a la finalidad indicada de las medidas estudiadas⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵ NAVARRETTA, E. (2014), “Principio de igualdad, principio de no discriminación y contrato” en *Revista de Derecho Privado*, Núm. 27, p. 134 se refiere en materia de aplicación del principio de igualdad a “las prohibiciones de contemplar cláusulas discriminatorias que afecten la competencia, previstas en el ámbito del abuso de dependencia económica, del abuso de posición dominante”.

⁴⁶⁶ Recordemos que en este Plan de contingencia se identifican estos principios rectores que deben ser observados por las medidas dictadas como la proporcionalidad, la no discriminación, la coordinación, la

1.1.5. A modo de recapitulación

No obstante la regla general que dispone la prohibición de las ayudas públicas, estas pueden compatibilizarse con el impulso y el fomento de la sostenibilidad y de la competitividad en el sector del transporte dentro del marco del derecho de la competencia. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que esta compatibilidad pasa necesariamente por garantizar un trato igualitario a todos los operadores económicos de este sector en el desarrollo de su libertad de empresa y de libre prestación de servicios conforme al principio de igualdad formal y real sin que, en ningún caso, pueda generarse una fragmentación del mercado, circunstancia que vulneraría el normal desarrollo del principio de libre competencia.

Debe añadirse, que esta concesión de ayudas públicas a un sector concreto del transporte puede ser compatible con el principio de universalidad de la sostenibilidad de todos los modos de transporte, favoreciendo a través de estas ayudas el posicionamiento en condiciones de igualdad de aquellos medios de transporte que menos emisiones emiten y, con ello, fomentar el impulso de la sostenibilidad en este sector; es decir, puede llegarse a la conclusión de que estas ayudas públicas las cuales, en principio, pueden ser calificadas como distorsionadoras del principio de libre competencia en el mercado único europeo, en realidad, pueden ser una herramienta jurídicamente válida para alcanzar ese objetivo de sostenibilidad y de eficiencia pretendido.

Ahora bien, la concesión de estas nuevas ayudas públicas no puede ser empleada para generar un desequilibrio en el propio mercado en favor de un determinado medio de transporte, el ferrocarril de alta velocidad, asignando a este medio de transporte de manera automática ese calificativo de sostenible o menos contaminante sin tener en cuenta todos los parámetros de sostenibilidad estudiados *supra* ya que, en ese caso, sí se desequilibraría el mercado y se rompería la máxima de universalidad de la sostenibilidad en el transporte europeo si el resto de medios de transporte no gozan de las mismas ayudas públicas para favorecer su reconversión hacia la sostenibilidad y la eficiencia. A lo que debe añadirse la restricción de acceso de nuevos operadores ferroviarios ante las trabas burocráticas señaladas, sin perjuicio de la previsión de aplicabilidad de la nueva normativa referenciada al estudiar esta problemática.

Como justificación de esta visión en la que debe concluirse que estas ayudas públicas tienen una naturaleza excepcional y que deben ser otorgadas cumpliendo los parámetros de igualdad desarrollados anteriormente, el Informe sobre la política de

transparencia, la comunicación y el diálogo, la coherencia con las políticas de la UE y el principio de integridad del sistema de transporte. *Vid.* Apartado 3.1 titulado “*Principios de contingencia del transporte*” del Plan de contingencia para el transporte de 2022.

competencia de 2022: informe anual 2023 expuesto, es sometido al Parlamento Europeo, el cual emite su resolución al respecto el 16 de enero de 2024. Deben traerse a colación las manifestaciones del Parlamento contenidas en esta, especialmente, las relativas a la concesión de ayudas públicas, por las que afirma la necesidad de que:

“[T]odos los instrumentos de ayuda estatal temporal estén suficientemente focalizados para evitar la fragmentación del mercado único. Tomando nota de la actualización del corpus normativo sobre las ayudas estatales que permiten la inversión en las transiciones ecológica y digital, el Parlamento pidió a la Comisión que evite cuidadosamente crear las condiciones para una carrera por las subvenciones y que utilice las herramientas a su disposición para prevenir y contrarrestar cualquier eventualidad injusta de competencia en este ámbito. Cualquier apoyo estatal adicional debería ser específico y temporal. Además, las ayudas estatales deben ser coherentes con los objetivos estratégicos de la Unión, como el Pacto Verde Europeo y el Pilar Europeo de Derechos Sociales”.

En consecuencia, desde el Parlamento Europeo se manifiesta que la concesión de las ayudas estatales para cada caso previsto deben ser específicas y temporales y coherentes con los objetivos estratégicos de la UE, entre los cuales se encuentran los relativos al transporte europeo que se analizan en este trabajo y, en todo caso, estas ayudas estatales no pueden producir el efecto de fragmentar el mercado único europeo.

En este sentido, la postura del Parlamento Europeo expuesto sigue la senda marcada por el *“Plan de acción de ayudas estatales. Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas estatales 2005–2009, basado en el principio de «menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos»”.*

Por ello, estas ayudas estatales cuyo fin último se dirige a desplazar a los consumidores y usuarios de los modos de transporte en las distancias medias al transporte ferroviario, no cumplen con los requerimientos previstos en esta resolución del Parlamento Europeo, especialmente, por su impacto en la libre competencia y por los efectos consistentes en la fragmentación del mercado de la prestación del servicio de transporte en estas distancias medias.

Este tipo de ejemplos normativos pone en evidencia el resto de normativa y de acciones que, sin rubor, sancionan y penalizan a concretos medios de transporte, y no coadyuvan a fomentar la transición hacia un transporte europeo competitivo, sostenible e inteligente desde una perspectiva global y universal.

Los principios y las líneas de actuación rectoras que deben ser respetadas en el marco de la admisibilidad en la concesión de nuevas ayudas públicas, encajan a su vez con los principios incluidos en el Plan de contingencia para el transporte del año 2022,

concretados en la proporcionalidad, no discriminación, coordinación, transparencia, comunicación y diálogo, coherencia con las políticas de la UE y el principio de integridad del sistema de transporte⁴⁶⁷.

Por ello, estas medidas desde una perspectiva tanto individualizada como global, deberán cumplir con los mismos, ya que responden a los principios mínimos que deben ser respetados en todo caso, incluyendo los momentos inciertos, disruptivos y que pueden suponer un reto en el efectivo cumplimiento de la Estrategia global para un transporte competitivo, sostenible e inteligente, especialmente, dado el amplio plazo que conlleva su efectiva ejecución.

Además, desde esta perspectiva del derecho de la competencia europeo, procede volver a mencionar el Reglamento (UE) n° 2019/712 en materia de transporte aéreo, el cual en su considerando 4 afirma que:

“[L]as prácticas distorsionadoras del mercado están sujetas al Derecho de la Unión, que garantiza la igualdad de oportunidades y condiciones de competencia leal para todas aquellas compañías aéreas, tanto de la Unión como de terceros países, que operan en la Unión.”.

En efecto, dicho Reglamento (UE) n° 2019/712 en su artículo 2.6 fija las prácticas que distorsionan la competencia como la discriminación y el establecimiento de subvenciones. En esta línea y conforme a lo expuesto respecto a las acciones y las políticas diseñadas en la EETCS, resulta palpable la discriminación que pretende establecerse para el transporte aéreo, en relación al transporte ferroviario de alta velocidad en las distancias medias, discriminación a la que acompaña también la aprobación de las ayudas públicas para el fomento del empleo del transporte ferroviario, e incluso por carretera, vistas *supra*.

Por todo ello, las políticas y la normativa aplicable al sector del transporte deben incluir la previsión concreta de las circunstancias concurrentes en los diferentes medios de transporte; solo de esta manera, se podrán atender sus necesidades de reconversión específicas hacia la pretendida sostenibilidad universal. Además, deberá garantizarse que todos los medios de transporte accedan en plena igualdad a las medidas y a las iniciativas de implantación de un transporte europeo competitivo y sostenible universal e íntegro, sin que pueda llegar a justificarse el aislamiento de los medios de transporte aéreo y marítimo frente a los demás, ya que se vulneraría la iniciativa de universalidad de la sostenibilidad en el transporte europeo defendida en la EMIS de 2020.

⁴⁶⁷ Vid. Apartado 3.1 titulado “Principios de contingencia del transporte” del Plan de contingencia para el transporte.

No obstante lo expuesto, la iniciativa teórica señalada relativa a la concesión de ayudas públicas para favorecer la igualdad de oportunidades en el mercado único europeo para el transporte menos contaminante debe considerarse como una herramienta que, configurándose con arreglo a los principios rectores del derecho de la competencia, es positiva para alcanzar los retos propuestos en el sector del transporte, especialmente, dada la envergadura y la transversalidad de las actuaciones que deben acometerse.

Por ello, se destaca en la citada Comunicación de la Comisión de 18 de noviembre de 2021 la importancia de la adecuada financiación para poder materializar las reformas necesarias en el mercado interior europeo, debiendo mencionar las específicas que comprenden la EMIS y la EETCS estudiadas y pudiendo catalogarse estas ayudas públicas como propicias para este fin.

En esta financiación se reitera la necesidad de una financiación tanto pública como privada, dentro del marco de los Proyectos Importantes de Interés Común Europeo (en adelante PIICE)⁴⁶⁸, con arreglo al contenido de la Comunicación de la Comisión, de 25 de noviembre de 2021, titulada “*Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo*”; siendo esencial la adaptación de la normativa reguladora de las ayudas de estado para acoger dentro del ordenamiento jurídico estas medidas relativas a la mencionada financiación; todo ello, con la finalidad de permitir las antedichas ayudas, pero debiendo garantizar su compatibilidad con los principios rectores del derecho de la competencia expuestos en plena igualdad.

Por lo tanto, estas ayudas estatales, concedidas cumpliendo los parámetros mencionados por el Parlamento Europeo en su resolución de 16 de enero de 2024, también serán cruciales para poder alcanzar los objetivos pretendidos por la EETCS, por ello, han sido objeto de apunte en esta parte del trabajo ante la imperiosa necesidad de revisión y adaptación normativa de estas ayudas de estado a los requerimientos de sostenibilidad y de competitividad de la EETCS.

De lo expuesto resulta que, esta novedosa admisibilidad de la concesión de ayudas públicas debe relacionarse con una de las premisas principales de esta EMIS como es la universalidad de la sostenibilidad en todos los modos de transporte.

Si se parte de una acción universal en materia de sostenibilidad para todos los medios de transporte, todos ellos deben ser partícipes de la reconversión deseada a efectos de esa sostenibilidad, aplicando debidamente el principio de igualdad estudiado ante todas las acciones y las medidas normativas propuestas y que se dicten

⁴⁶⁸ Vid. p. 8 de la Comunicación de la Comisión de 2021.

garantizando, a su vez, el acceso universal e igualitario a esta sostenibilidad por todos los medios de transporte.

Con base en esa premisa de universalidad de la sostenibilidad, todos los medios de transporte deberán cumplir todos los parámetros de sostenibilidad exigidos, por lo que todos ellos gozarán, antes o después, del calificativo de sostenibles. En consecuencia, no pueden sostenerse iniciativas como la expuesta mediante la cual se desvía la demanda desde un operador interviniente en el mercado que emplea un determinado medio de transporte, el transporte aéreo, hacia su competidor, el ferrocarril, cuando ambos deben cumplir los mismos requisitos de sostenibilidad, según esa mencionada universalidad.

Además, debe recordarse la iniciativa estudiada *supra* en el Libro Blanco de 2011 relativa a la atribución en exclusiva de la movilidad de distancias medias al transporte por ferrocarril. Estas dos iniciativas deben ser unidas a los efectos de comprobar su verdadera y efectiva aplicación dentro del marco de la EETCS. La desviación de la demanda de los consumidores y usuarios hacia el ferrocarril de alta velocidad prevista en la EMIS de 2020, en realidad, pretende ejecutar la estudiada medida recogida en el Libro Blanco de 2011 sobre la prohibición de emplear el transporte aéreo y otros medios de transporte en la citada distancia media para ser atribuida la prestación de este servicio en exclusiva al transporte ferroviario.

Esta prohibición, recordemos, encontraba su supuesta justificación en el impulso de la sostenibilidad y la menor contaminación con base en las emisiones de GEI que los diferentes medios de transporte producían. Al razonamiento y a la conclusión de rechazo expuesta *supra* al analizar la medida, debemos añadir ahora su incompatibilidad con la aplicación universal de las acciones de sostenibilidad a todos los medios de transporte prevista en esta EMIS.

Sin ánimo de caer en la reiteración, en efecto, la universalidad de la sostenibilidad aplicada a todos los medios de transporte deberá incluir las medidas necesarias para que todos estos medios puedan beneficiarse de la reconversión hacia el objetivo de las cero emisiones, erradicando así el impacto de las emisiones de GEI producidas por el sector del transporte en su integridad.

De la aplicación de esta medida de universalidad de la sostenibilidad a todos los medios de transporte se deriva necesariamente, que todos ellos cumplan con ese requisito de ser sostenibles, por lo que, la medida de prohibición de la prestación del servicio por los operadores que empleen otros modos de transporte que no sea el ferrocarril de alta velocidad en esa distancia media debe ser erradicada, ya que la misma se basa en la menor emisión de GEI por el ferrocarril y, tras la ejecución de esta

sostenibilidad universal, todos los modos de transporte serán sostenibles y cero emisiones.

Por ello, ante esta iniciativa de conceder ayudas públicas al transporte ferroviario debe resaltarse que la EMIS estudiada, tal y como realizaba el Libro Blanco de 2011, prima la utilización y la desviación de los consumidores y usuarios hacia el ferrocarril de alta velocidad desde otros medios de transporte, concretamente, desde el transporte aéreo. Por ello, esta premisa de universalidad de la sostenibilidad en todos los medios de transporte apuntada desde la propia EMIS choca con esta clase de iniciativas que priman el empleo de un medio de transporte frente a otro, incluso desviando la demanda natural del mercado, tomando como causa justificativa la supuesta menor contaminación de este medio de transporte frente a los demás y para reducir la carga económica de los consumidores y usuarios.

La universalidad de la sostenibilidad en el transporte, defendida como uno de los pilares sobre los que se erige esta EMIS, conlleva que todos los medios de transporte deben participar de las medidas deseadas por la mencionada EMIS sin excepción, y a los que se les deben aplicar programas de investigación e innovación en igualdad y, por ello, adaptados a sus necesidades, fomentando así la competitividad, la sostenibilidad y la inteligencia de la movilidad en la totalidad del sector del transporte; solo de esta manera cuando todos los modos de transporte se encuentren en régimen de igualdad en la adopción de las medidas e iniciativas previstas por las instituciones europeas podrán alcanzarse los parámetros de esa sostenibilidad, competitividad e inteligente previstas en la EETCS.

1.2. La universalidad de la sostenibilidad y la problemática europea en materia energética

Tal y como se ha expuesto al inicio de este trabajo, la EETCS requiere su adaptación al contexto económico, social y medioambiental existente, máxime cuando las previsiones de su ejecución requieren y abarcan plazos temporales tan amplios. Por ello, deben tenerse en cuenta a la hora de planificar y plantear iniciativas y normativa, a los efectos de conseguir los retos propuestos, las diferentes situaciones disruptivas acaecidas en la actualidad, siendo especialmente destacables la pandemia ocasionada por el virus Covid19 y la problemática energética existente en la UE.

En el presente apartado, dada su esencial incidencia en la materialización de la universalidad de la sostenibilidad en todos los modos de transporte planteada por la EETCS, nos centraremos en la problemática energética de la UE y su incidencia en el sector del transporte europeo.

El impacto de los efectos derivados de la cuestión energética desde el prisma de la UE no son una novedad. Tal y como se ha expuesto anteriormente al analizar las diferentes y sucesivas resoluciones internacionales, la dependencia energética a la que se encontraba y se encuentra sometida la UE ha incidido en el progreso y en la competitividad del sector del transporte europeo. Además, esta casuística energética de la UE se ha visto actualmente agravada por la guerra de Rusia y Ucrania⁴⁶⁹, dada la instrumentalización de la energía como un arma geopolítica, circunstancia que coloca en una posición ciertamente comprometida a las políticas y a las decisiones de las instituciones de la UE, incluyendo la EETCS en el sector del transporte.

Ante esta problemática, la UE ha iniciado el Programa REPowerEU analizado *supra* con diversos objetivos en materia energética. Dentro de estos objetivos destacan la voluntad de aumentar la independencia energética de la UE y, especialmente, la eficiencia energética, el tope de los precios de determinadas energías o el fomento de la implantación de energías renovables⁴⁷⁰, objetivos que incidirán inevitablemente en las actuaciones que deban realizarse en el sector del transporte.

De este Plan REPowerEU se deduce la voluntad de solventar las debilidades que adolece la UE en el marco energético; por un lado, mediante la disminución progresiva de la dependencia energética y, por otro lado, a través de la reconversión de la energía utilizada en los sectores estratégicos de la UE fomentando la sustitución de las fuentes de energía fósil por fuentes de energía renovable cero emisiones, dentro del marco de la transición y eficiencia energética.

No obstante, este Plan REPowerEU requiere de unos plazos mínimos de ejecución ante la envergadura de las acciones planteadas, por ello, en la actualidad, los medios de transporte que siguen empleando combustibles fósiles quedan directamente afectados por la fluctuación de los precios de estas fuentes energéticas derivada de las circunstancias concurrentes⁴⁷¹, llegando a alcanzar en este lapso temporal cuantías absolutamente desorbitadas, incidiendo en la brecha económica de los consumidores y de las propias empresas, acentuando con ello la pobreza energética de los mismos⁴⁷². No

⁴⁶⁹ Esta guerra se inicia el 24 de febrero de 2022, sin perjuicio de que su origen se remonta al conflicto denominado Euromaidán iniciado a finales de 2013. La UE ha adoptado una serie de medidas ante el inicio del citado conflicto bélico, concretadas en el siguiente enlace <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/> Última visita el 16 de marzo de 2024.

⁴⁷⁰ *Vid.* https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowerEU-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_es Última visita el 16 de marzo de 2024.

⁴⁷¹ *Vid.* RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, D. (2022), “Los precios de la energía y la inflación: las medidas regulatorias y sus efectos” en *Información Comercial Española ICE: Revista de economía, El proceso inflacionario en España y el área del euro: un análisis económico*, Núm. 929, pp. 23-40.

⁴⁷² Ante esta problemática, la UE dictó la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Un

podemos olvidar, que la falta de iniciativa y de adopción de medidas concretas por parte de las instituciones europeas para la creación de una política europea de energía unitaria a tiempo ha ocasionado la problemática existente ahora analizada.

De hecho, estas circunstancias coyunturales en las que se está desarrollando la cuestión energética, evidencian aún más la realidad de la UE en este ámbito, con su claro impacto en las políticas aplicables al sector del transporte dirigidas hacia la competitividad y la sostenibilidad. En consecuencia, la ejecución de este Plan REPowerEU es urgente e inaplazable para la totalidad de los sectores estratégicos de la UE, entre los que se encuentra el sector del transporte.

Asimismo, la problemática energética también se extiende a los medios de transporte que emplean la electricidad como fuente energética y, supuestamente, son más sostenibles ya que, al igual que ha sucedido con los combustibles fósiles, los precios de la electricidad han crecido exponencialmente, circunstancia que hace muy difícil asumir su coste tanto para los usuarios como para los empresarios. Tal es así, que en el caso de España para reducir en la medida de lo posible el precio de esta fuente energética se ha llegado a implantar la denominada “excepción ibérica” en materia de electricidad, en virtud del Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista⁴⁷³, el cual estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2023.

A ello, deben añadirse las diferentes problemáticas en materia de adaptación de los sistemas de empleo de electricidad a los nuevos requerimientos de las políticas europeas como, por ejemplo, los puntos de recarga para los vehículos por carretera que todavía no están presentes en el volumen previsto y deseado de coches eléctricos, ahondando en la necesaria inversión en infraestructuras sostenibles e inteligentes, tal y como se recoge en el Reglamento (UE) nº 2023/1804, como se ha apuntado *supra*.

También, en materia de energía se opta por la electrificación de los vehículos por carretera, tanto para los automóviles particulares como para furgonetas, autobuses o incluso camiones. Por ello, dentro de las políticas incentivadoras del transporte sostenible la medida impulsora del empleo de las baterías es de especial importancia, ya que la gestión, las características y el desecho de las mismas es una problemática que

conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía” COM/2021/660 final, de 13 de octubre de 2021, en la cual tras una exposición del contexto energético y de alza de precios, establece una serie de medidas contenidas en su apartado 3 tanto para consumidores y usuarios como para PYMES o para el resto de empresarios.

⁴⁷³ Tal y como se refleja en este Real Decreto-ley en su Exposición de Motivos Primera, “[a] modo de ilustración, frente al precio medio de la electricidad de 2019, que se situó en 47,68 €/MWh, el precio medio mayorista en 2021 alcanzó el valor de 111,90 €/MWh. En los cuatro primeros meses del año 2022, el valor medio del precio marginal de casación en España se ha situado en 219,19 €/MWh, un valor varios órdenes de magnitud superior a los experimentados en los años anteriores.”.

afecta directamente a la sostenibilidad, en especial, en su aplicación a los automóviles eléctricos. Por ello, se propone la elaboración de un nuevo Reglamento sobre baterías sostenibles y seguras durante toda su duración⁴⁷⁴.

Asimismo, en materia de baterías y dado su impacto en el transporte terrestre, se debe hacer mención al Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones sobre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa COM (2019) 176 final, de 9 de abril de 2019⁴⁷⁵. Mediante esta normativa se busca, además de las cero emisiones, la eficiencia energética, ya que a través de esta vía se favorece el cumplimiento del reto de la sostenibilidad en la movilidad.

No obstante, además del empleo de la electricidad como fuente de energía, también se están valorando otras opciones como el suministro energético a través de celdas de combustible de hidrógeno, que cumplan con los estándares de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “*Impulsar una economía climáticamente neutral: una estrategia de la UE para la integración del sistema energético*” de 8 de julio de 2020⁴⁷⁶, así como con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “*Una estrategia del hidrógeno para una Europa climáticamente neutra*” COM (2020) 301 final, de 8 de julio de 2020⁴⁷⁷, y el Anexo 2 titulado “*Plan de acción estratégico sobre baterías*”, de 17 de mayo de 2018⁴⁷⁸, a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “*Europa en movimiento. Una movilidad sostenible para Europa: segura, conectada y limpia*”⁴⁷⁹.

⁴⁷⁴ Finalmente se aprobó el Reglamento (UE) n° 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE.

⁴⁷⁵ Disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0176&from=EN> Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁴⁷⁶ Disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/?uri=CELEX:52020DC0299&qid=1596190051609> Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁴⁷⁷ Disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0301>

⁴⁷⁸ Disponible en el siguiente enlace https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e8b694e-59b5-11e8-ab41-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_3&format=PDF Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁴⁷⁹ Documento disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0293> Última visita el 22 de marzo de 2023.

En este sentido, de forma paralela a esta problemática energética en materia de electricidad, debe realizarse la oportuna referencia a las nuevas fuentes energéticas disponibles para el sector del transporte identificadas anteriormente como combustibles alternativos limpios por el Reglamento (UE) n° 2023/1804 mencionado *supra* como, por ejemplo, el hidrógeno, el cual supone una fuente de energía que pretende introducirse como novedad en el sector del transporte. Esta fuente de energía todavía se encuentra en fase de desarrollo para su inclusión en el sector del transporte, dados los peligros que conlleva a la hora de su suministro y almacenamiento, sobre todo, en navegación aérea y navegación marítima⁴⁸⁰.

Esta necesidad de adaptación a los nuevos combustibles alternativos limpios refleja la obligada coordinación en la adopción de las medidas necesarias por parte de los diferentes Estados miembros para la inclusión y la implementación de las nuevas fuentes energéticas cero emisiones y no contaminantes de una forma continuada a lo largo de la totalidad del territorio de la UE, adaptando y creando para ello las infraestructuras imprescindibles, como se ha reseñado al analizar la problemática de las infraestructuras del transporte en la UE.

Es inherente al desarrollo de combustibles renovables y de bajas emisiones propuesto, la adaptación de las infraestructuras de recarga a través de la creación de la correspondiente red; de hecho, se fija como propósito en la EMIS para el año 2025 construir 500 estaciones de hidrógeno y un millón de puntos de recarga públicos, para así en 2030 alcanzar los tres millones de estos puntos de recarga. Por ello, se consideró necesario revisar la Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos, como así se hizo con el Reglamento (UE) n° 2023/1804, tomando como iniciativas la garantía de la interoperabilidad de infraestructuras y vehículos, así como la transparencia para los consumidores en cuanto a precios y pagos transfronterizos.

Dicha red de repostaje y recarga de los regulados combustibles alternativos limpios recogidos en el Reglamento (UE) n° 2023/1804 es imprescindible para poder llevar a cabo el reto de la accesibilidad en la sostenibilidad en los desplazamientos y en el sector del transporte, por lo que, la EMIS encomienda a la Comisión la elaboración de un Plan estratégico para hacer posible este despliegue de red de suministro y de abastecimiento de energía renovable y cero emisiones, en el que se incluya la adecuada planificación de la financiación dentro del Foro de Transporte Sostenible de la Comisión para realizar las oportunas decisiones con el consenso de autoridades públicas y privadas.

⁴⁸⁰ (S.a.) “Una nueva movilidad descarbonizada y segura: ¿llega el momento del hidrógeno?”, ob cit.

La inherente obligación de crear las infraestructuras necesarias para suministrar y favorecer la accesibilidad a estas dispares fuentes energéticas cero emisiones tiene un impacto directo en la financiación imprescindible para llevar a cabo esta medida. A tal efecto, y ante el cumplimiento del mandato del Reglamento (UE) n° 2023/1804, debe plantearse de qué forma se va a abordar y materializar económicamente esta medida. En el antedicho Reglamento (UE), simplemente se hace referencia a la necesaria financiación privada y no se hace mención a la posible aplicación de la financiación prevista dentro del marco de la RTE-T. La lógica nos lleva a concluir que deben ser empleados los mecanismos de financiación previstos para esta RTE-T vistos *supra*; no obstante, la garantía de la seguridad jurídica es merecedora de que en el Reglamento (UE) n° 2023/1804 se hubiese concretado expresamente esta financiación.

De estas circunstancias podemos llegar a una de las primeras conclusiones en materia de la reconversión del sector hacia la sostenibilidad y la competitividad, debiendo emplear las previsiones contenidas en la EMIS como una oportunidad que permita efectivamente alcanzar estos retos sorteando, en la medida de lo posible, los obstáculos previos, presentes y futuros. Con ello, además, se fortalece el posicionamiento de la UE en materia energética y, en consecuencia, en el sector del transporte. Mediante estas políticas energéticas, se puede dar solución a la problemática de autonomía, precios y suministros energéticos, fortaleciendo la reconversión del sector del transporte hacia la competitividad y la sostenibilidad deseada⁴⁸¹.

Asimismo, mediante las propuestas y la normativa dictada en este marco energético en el transporte, se favorece a su vez la accesibilidad de la movilidad y la cohesión social europea, permitiendo que toda la población europea pueda acceder a un transporte competitivo, sostenible y accesible. En efecto, estas medidas de reconversión del sector del transporte hacia la sostenibilidad mediante nuevas fuentes energéticas debe cumplir dos objetivos sociales, en primer lugar, eliminar las trabas de acceso energético que supone el empleo de combustibles fósiles debido a las fluctuaciones de precios derivadas de circunstancias políticas y, en segundo lugar, permitir que estas nuevas fuentes energéticas sostenibles sean accesibles a toda la población para, con ello, materializar la universalidad de la sostenibilidad en todos los modos de transporte.

Partiendo de estas circunstancias, a las que debe ser aplicado el principio de igualdad en los términos mencionados, las instituciones europeas se verán obligadas a llevar a cabo actuaciones transversales que afecten a las diferentes fuentes energéticas aplicables al transporte. Esta circunstancia será favorable a la consecución del reto de la sostenibilidad y la competitividad en su proyección en la universalidad del sector del transporte europeo.

⁴⁸¹ Información disponible en el siguiente enlace https://www.elconfidencial.com/economia/2022-05-31/aie-alerta-problemas-suministro-combustible_3434025/ Última visita el 7 de febrero de 2023.

Se debe traer a colación en este punto la necesaria garantía de suministro de estos novedosos vehículos y combustibles adecuados conforme a los parámetros contenidos en la EMIS. Esta circunstancia choca con la crisis de abastecimiento de, por ejemplo, automóviles para los que se señalaban largos períodos de espera para su entrega⁴⁸², o en materia de suministro energético, el cual ha sufrido las consecuencias del agravamiento de la crisis energética ante las circunstancias políticas. En este último caso, este hecho ha dificultado en extremo dicho abastecimiento, habiendo adoptado los Gobiernos nacionales medidas extraordinarias para garantizar el suministro energético básico y estableciendo incluso limitaciones de uso en determinadas franjas horarias, tanto en usos comerciales como en las instituciones públicas⁴⁸³.

Estas dificultades de suministro colisionan con el fomento de uso de vehículos u otros medios eléctricos, ya que se plantea la dicotomía entre las medidas que imponen prohibiciones y limitaciones de uso energético, pero a su vez, se fomenta el uso de esa misma energía para vehículos eléctricos.

El coste y el precio de estas fuentes energéticas será también un factor clave a la hora de implementar un transporte sostenible y que, a su vez, sea competitivo. Este hecho supone una dificultad añadida ya que, por ejemplo, desde la perspectiva del fomento de los vehículos eléctricos, los usuarios y las empresas que han optado por el uso de estos medios de transporte, adaptados a los nuevos retos pretendidos en la EMIS y en las políticas de sostenibilidad, sufren la falta de subvenciones o beneficios a la hora de realizar las necesarias recargas eléctricas, y tampoco pueden en la actualidad disponer de una red de puntos de recarga suficiente que permita usar estos vehículos de forma despreocupada, debiendo planificar y previamente ubicar los diferentes puntos de recarga existentes dentro del territorio que comprenda la movilidad del usuario con garantías; todo ello, sin perjuicio del mandato contenido en el artículo 3 apartado 4 del Reglamento (UE) n° 2023/1804 visto *supra*, el cual pretende hacerse efectivo a partir del 31 de diciembre de 2025.

En este sentido, la innovación tecnológica, y más en un sector tan esencial como el transporte, requiere el preceptivo periodo de adaptación y expansión, teniendo en cuenta que, según el artículo 26 de dicho Reglamento (UE) n° 2023/1804, su obligada aplicación comenzará el 13 de abril de 2024, es decir, se prevé su íntegro cumplimiento en menos de un lapso temporal de dos años.

⁴⁸² Información disponible en el siguiente enlace <https://www.20minutos.es/motor/coches/la-escasez-de-suministros-para-la-fabricacion-de-coches-un-problema-lejos-de-resolverse-5045030/> Última visita el 7 de febrero de 2023.

⁴⁸³ El Real Decreto-ley 14/2022 limita las temperaturas de calefacción y refrigeración a 19 y 27 °C respectivamente; asimismo prevé que el alumbrado de escaparates, el alumbrado público y de edificios públicos se apagará a las 22:00 horas.

Además, debe plantearse que estas iniciativas deben desarrollarse bajo una demanda que sea rentable y, por ello, competitiva. En este caso, con arreglo a las circunstancias sociales y políticas añadidas, teniendo en cuenta los principios de financiación vistos *supra*, la inversión pública y privada para materializar estas propuestas será cuantiosa, especialmente, desde el prisma de las actuaciones que deben realizarse en las infraestructuras del RTE-T y recogidas, entre otros, en el Reglamento referido al Mecanismo Conectar Europa.

1.2.1. Propuestas de revisión normativa para la eficiencia energética y la movilidad cero emisiones

Dentro de esta problemática energética además del Plan REPowerEU que data del año 2022 y que, ciertamente puede ser trasladable a los objetivos energéticos del transporte fijados por la EMIS estudiada, se propone desde las instituciones europeas revisar otros instrumentos políticos y las normas vigentes en aras a facilitar el cumplimiento de los retos marcados en el marco energético.

Dentro de las distintas propuestas, se encuentra la revisión del RTE-T que se ha expuesto *supra*, así como la revisión de la Directiva RED II⁴⁸⁴, la cual fue sustituida por la Directiva RED III⁴⁸⁵.

Recordemos que la primitiva Directiva RED II establecía con carácter vinculante la obligatoriedad de que al menos el 32% de la energía empleada en la UE⁴⁸⁶ procediera de fuentes de energía renovable para el año 2030. En virtud de esta nueva Directiva RED III se eleva este porcentaje al 42,5% para el mismo lapso temporal tomando como referencia la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos”, de 17 de septiembre de 2020, la cual estimaba necesario elevar del 32% la energía empleada por la UE que procediera de fuentes de energía renovable al 40% para el año 2030. En consecuencia, desde la Directiva RED III se dinamiza el objetivo propuesto a los efectos de conseguir una mayor y más rápida

⁴⁸⁴ Disponible en el siguiente enlace <https://www.boe.es/doue/2018/328/L00082-00209.pdf> Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁴⁸⁵ Igualmente, la Directiva RED II fue reformada por el Reglamento Delegado (UE) 2022/759 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2021, por el que se modifica el Anexo VII de la Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo con respecto a una metodología para calcular la cantidad de energías renovables utilizada para la refrigeración y los sistemas urbanos de refrigeración, solamente en lo que respecta a dicho Anexo VII.

⁴⁸⁶ Según el considerando 3 de la Directiva RED III calculado “en el consumo final bruto de energía de la Unión”.

transición energética, especialmente fomentada por las circunstancias coyunturales existentes y anteriormente expuestas.

Esta Directiva RED III, introduce como novedad para el sector del transporte la posibilidad otorgada a los Estados miembros de escoger entre, o bien emplear como mínimo un 29% de fuentes energéticas renovables en el sector del transporte para el año 2030, o bien reducir en un 14,5% los GEI emitidos en el sector del transporte para el año 2030⁴⁸⁷.

Asimismo, también se insta desde la EMIS a la reforma de la Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética⁴⁸⁸ en relación con los puntos de recarga para vehículos eléctricos en los edificios. En cumplimiento de este mandato de revisión se ha aprobado la Directiva (UE) 2023/1791, ya que dicha eficiencia energética será clave para la reconversión del sector del transporte, como se ha expuesto *supra*.

Íntimamente relacionado con ello, también se desea el reemplazo de los vehículos más contaminantes debiendo adaptarse estos a los requerimientos vinculados a la sostenibilidad; no obstante, los costes que a un particular o a una empresa le suponen esta renovación del parque móvil no facilitan esta decisión. Esta reconversión se está viendo forzada, entre otros motivos, por las prohibiciones de circulación en centros urbanos al no dejar circular ni aparcar si no se ostenta el distintivo ambiental pertinente, en relación con la implantación de las ZBE⁴⁸⁹. El coste que ello supone debe asumirlo el ciudadano y/o el empresario impactando la medida, por lo tanto, en la capacidad económica de los afectados y siendo la mayoría de estas normas erradicadas del ordenamiento jurídico por los Tribunales como se ha analizado anteriormente.

En coherencia con lo expuesto, una de las iniciativas de esta EMIS es “*impulsar la adopción de vehículos de cero emisiones, combustibles renovables y bajos en carbono e infraestructura relacionada*”⁴⁹⁰. En este incentivo, se concentra lo expuesto

⁴⁸⁷ “[E]n comparación con la base de referencia establecida en el artículo 27, apartado 1, letra b), de acuerdo con una trayectoria indicativa fijada por el Estado miembro; (...)”. Vid. Nueva redacción del artículo 25.1.a.ii de la Directiva RED II.

⁴⁸⁸ Disponible en el siguiente enlace <https://www.boe.es/doue/2018/156/L00075-00091.pdf> Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁴⁸⁹ Promovidas en virtud de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE. En el caso de España se recoge la regulación de estas ZBE en el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, incardinado en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

⁴⁹⁰ Emblema 1 dentro del apartado “*Movilidad sostenible: un cambio irreversible hacia la movilidad de cero emisiones*” de la EMIS.

hasta ahora acerca de la sinergia de vehículos, combustibles e infraestructuras que cumplan los parámetros de sostenibilidad requeridos por la normativa estudiada.

Como ejemplo de que la situación existente no se ajusta a una situación ideal en el número de vehículos de cero o bajas emisiones para lograr el objetivo de sostenibilidad y neutralidad climática para los años 2030 y 2050, la Comisión fijará nuevos estándares de CO₂ para los vehículos, de tal suerte que los nuevos automóviles de bajas emisiones sean los únicos que salgan al mercado, tomando como referencia la Directiva (UE) 2019/1161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes⁴⁹¹.

En este ámbito, debe traerse a colación el procedimiento de aprobación de la conocida como Euro7 recogida en el Reglamento (UE) n° 2024/1257 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativo a la homologación de tipo de los vehículos de motor y los motores y de los sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a esos vehículos en lo que respecta a sus emisiones y a la durabilidad de las baterías (Euro 7), por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 715/2007 y (CE) n° 595/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) n° 582/2011 de la Comisión, el Reglamento (UE) 2017/1151 de la Comisión, el Reglamento (UE) 2017/2400 de la Comisión y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1362 de la Comisión (en adelante Reglamento (UE) n° 2024/1257).

La necesidad del dictado de este Reglamento (UE) n° 2024/1257 se encuadra dentro del cumplimiento del Pacto Verde, de la Agenda 2030, la EMIS y la Decisión (UE) 2022/591, en el marco del objetivo de conseguir la contaminación cero el 31 de diciembre de 2030.

De forma concisa y a los efectos de su incidencia en los objetivos de este trabajo, este Reglamento (UE) n° 2024/1257 contiene parámetros esenciales que favorecen la implantación de la sostenibilidad en el mercado del transporte terrestre por carretera, ya que este representa una quinta parte de las emisiones CO₂ de la UE⁴⁹². Estas novedades que se introducen en el ordenamiento jurídico europeo tienen su impacto directo en el adecuado funcionamiento del mercado único europeo, tal y como se fundamenta a lo largo de todo el Reglamento (UE) n° 2024/1257. Además, debe resaltarse la aplicación práctica de los principios de no discriminación y de neutralidad

⁴⁹¹ Texto pertinente a efectos del EEE, de 12 de julio de 2019, pp. 116-130.

⁴⁹² Según la Agencia Europea de Medio Ambiente. Información disponible en el siguiente enlace <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20190313STO31218/emisiones-de-co2-de-los-coches-hechos-y-cifras-infografia> Última visita el 22 de marzo de 2024. *Vid.* Anexo II de este trabajo.

tecnológica en la aplicación del requisito de límites en materia de emisiones, así como de eficiencia energética, al no discriminar en esta norma el empleo de determinados combustibles ni de tecnologías en la consecución de los objetivos medioambientales⁴⁹³.

En efecto, en virtud de este novedoso Reglamento (UE) n° 2024/1257 se unifica la normativa de emisiones de vehículos ligeros (Euro6) y de vehículos pesados (EuroVI)⁴⁹⁴ y, además, se tienen en cuenta las novedades tecnológicas aplicables en este sentido⁴⁹⁵. La finalidad principal de este Reglamento (UE) se dirige a alcanzar el objetivo de la reducción de emisiones de CO₂ en este sector del transporte terrestre, de ahí, resultaba la voluntad inicial de las instituciones europeas de prohibir la fabricación y la venta de vehículos ligeros de combustión para el año 2035⁴⁹⁶. No obstante, en el texto finalmente aprobado se rebajan las exigencias originales ante la protesta de los fabricantes por su impacto económico y la severidad de materializar estas medidas en un plazo tan breve.

Al igual que todo programa de reconversión de un sector necesita de un plazo de adaptación para el cumplimiento de los nuevos requerimientos normativos, en este caso, la propuesta del Reglamento (UE) n° 2024/1257, también conocido como Euro7, establecía su exigibilidad para vehículos ligeros nuevos el 1 de julio de 2025 y para vehículos pesados nuevos el 1 de julio de 2027, permitiendo así que estas nuevas limitaciones ya se cumplan desde el momento de su fabricación y puesta a la venta de estos medios de transporte a partir de las mencionadas fechas. Finalmente, estos plazos se amplían hasta 2027 y 2029 respectivamente, y para los pequeños fabricantes hasta 2030, de esta manera, se establece una aplicación progresiva de estas exigencias.

Esta medida no puede materializarse en plenitud si la misma no va acompañada de la producción, disponibilidad y accesibilidad de combustibles alternativos limpios; por ello, la Comisión también propone que los operadores en el sector de los combustibles apoyen la producción de los que pueden calificarse como renovables y bajos en carbono en niveles adecuados para ser suministrados a gran escala, estableciendo desde la Comisión medidas que fomenten su empleo a través de cuotas mínimas o por medio de la revisión de la Directiva RED II, la cual se plasmó en la aprobación de la Directiva RED III vista *supra*.

En este sentido, la problemática en materia energética tiene una incidencia global, por lo que, al igual que desde la perspectiva del cumplimiento de los ODS se

⁴⁹³ Vid. Apartado titulado neutralidad de impacto de la propuesta de Reglamento Euro7.

⁴⁹⁴ Vid. Considerando 12 del Reglamento (UE) n° 2024/1257.

⁴⁹⁵ Vid. Considerando 13 del Reglamento (UE) n° 2024/1257.

⁴⁹⁶ Más información disponible en el siguiente enlace <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20221019STO44572/la-prohibicion-de-vender-nuevos-coches-de-gasolina-y-diesel-a-partir-de-2035> Última visita el 22 de marzo de 2024.

creó la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, o para el transporte sostenible se fundó la Alianza Mundial para el Transporte Sostenible, la Alianza para el Transporte Sostenible y Bajo en Carbono y el Grupo de Amigos para el Transporte Sostenible, también se propone por la Comisión la creación de una Alianza integrada por las instituciones, la industria y la sociedad sobre la cadena de valor de los combustibles renovables y bajos en carbono; todo ello, dentro de la iniciativa europea de hidrógeno limpio Alliance y la Alianza Europea de Baterías, con la reciente creación de la Academia Europea de Baterías⁴⁹⁷.

A través de estas Alianzas se refleja la necesidad de colaboración entre los diferentes operadores ya que, para poder lograr los resultados finales se requiere el consenso de todos los operadores que van a emplear las novedades en el sector, debiendo enfocarse esta materia desde una perspectiva global, ya que como se ha expuesto desde el inicio de este trabajo, los retos tienen un alcance mundial siguiendo la senda marcada por la Agenda 2030 y el Acuerdo de París de 2015.

Por último, los usuarios de los vehículos también son partícipes del cambio hacia la sostenibilidad, por ello, el Reglamento (UE) n° 2024/1257 prevé su derecho a tener acceso a la información de los datos medioambientales del vehículo, así como a su rendimiento medioambiental a través de la implantación de un “pasaporte medioambiental”⁴⁹⁸.

Una vez analizada la problemática actual en materia energética, y la novedosa normativa aprobada para el transporte por carretera, crucial para la adecuada regulación de un sector de transporte sostenible y competitivo, debe reflejarse esta realidad en el estudio de la premisa de la universalidad de la sostenibilidad en el sector del transporte europeo para lograr el propósito de la EMIS.

En virtud de esta, es necesario que la totalidad de los medios de transporte cumplan los estándares de sostenibilidad y de cero o bajas emisiones, es decir, que la sostenibilidad pretendida sea de aplicación universal a todos los medios de transporte. Este principio se deriva del propio texto de la EMIS, en la cual se dispone que “*un solo vehículo defectuoso puede contaminar nuestro aire más que varios miles limpios*”⁴⁹⁹.

Todo ello, nos lleva a la conclusión de que debe mantenerse una tolerancia cero para conseguir cero emisiones. La adecuada regulación y su debida aplicación permitirán conseguir los retos propuestos, pero sin que sea admisible el más mínimo fallo, laguna o desviación ya que, en el caso de producirse, pueden ocasionar el fracaso

⁴⁹⁷ Disponible en el siguiente enlace https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1256
Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁴⁹⁸ Vid. Artículo 4.10 del Reglamento (UE) n° 2024/1257.

⁴⁹⁹ Vid. Apartado 16 de la EMIS.

del resto de iniciativas, acciones y medidas propuestas, teniendo en cuenta el esfuerzo social, económico y medioambiental que se ha realizado.

La preocupación por la sostenibilidad en el transporte alcanza a la integridad de los vehículos y de los medios de transporte derivada de la aplicación de la premisa de la universalidad de la sostenibilidad ahora estudiada, pero además, debe ser también aplicada a las piezas específicas de estos medios, las cuales deben gozar de las mismas cualidades que el vehículo o el medio de transporte en el que son empleadas. Por ejemplo, en el transporte por carretera no solo las baterías, sino también los neumáticos deben ser sostenibles; para ello, se fomenta el uso de los neumáticos de alto rendimiento que reducen el empleo de energía, de emisiones y de ruido, garantizando la seguridad necesaria que debe existir en todo medio de transporte.

A tal efecto, también se propone la revisión de la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, para reducir las emisiones que conllevan estas operaciones⁵⁰⁰.

Por ello, en el Reglamento (UE) n° 2024/1257 analizado, no obstante la ampliación del plazo de la incorporación de estas medidas en materia de emisiones atendiendo al tipo de vehículo, sí se mantienen las novedades previstas a los efectos de reducir la contaminación de los neumáticos⁵⁰¹ y los frenos⁵⁰² de los vehículos y garantizar la durabilidad de las baterías⁵⁰³.

Por su parte, en el transporte aéreo y marítimo, la casuística es diferente ya que la implementación en este sector de las medidas de sostenibilidad conlleva una mayor inversión que la que debe realizarse en el transporte terrestre, al no ser posible, por el momento, el empleo de la electrificación u otras fuentes energéticas sin perder eficiencia en la movilidad. En estos casos, resulta imprescindible la innovación y la investigación en las diferentes fuentes de energía que cumplan los requisitos de sostenibilidad aplicables a través de iniciativas como ReFuelEU Aviation y FuelEU Maritime.

A todo ello, debe añadirse el gasto y la envergadura de las actuaciones en sus infraestructuras para adaptarlos a los estándares deseados de competitividad y

⁵⁰⁰ Documento disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32018L0849> Última visita el 7 de febrero de 2023.

⁵⁰¹ Vid. Anexo I y Anexo III del Reglamento (UE) n° 2024/1257.

⁵⁰² Vid. Anexo I del Reglamento (UE) n° 2024/1257.

⁵⁰³ Vid. Anexo II del Reglamento (UE) n° 2024/1257.

sostenibilidad, así como el coste de los propios medios de transporte ideados para que su vida sea a largo plazo cumpliendo de esta manera los estándares de sostenibilidad en este sentido.

De hecho, otro de los emblemas de sostenibilidad que se proponen en la EMIS es la “*creación de aeropuertos y puertos cero emisiones*”. Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, no solo los medios de transporte son objeto de avance y desarrollo sostenible, sino que, a su vez, las iniciativas también deben fomentar que las infraestructuras se adapten a los requisitos de sostenibilidad pretendidos ya que, como se ha expuesto en el Reglamento RTE-T y la propuesta de reforma del RTE-T de 14 de julio de 2021, acordada provisionalmente el 19 de diciembre de 2023, las infraestructuras constituyen nodos estratégicos que favorecen la multimodalidad, la eficiencia, la sostenibilidad y fomentan la conectividad y la economía circular.

También se deberán revisar las tarifas aeroportuarias y la eficiencia de los movimientos en tierra aplicando la gestión inteligente del tráfico, todo ello teniendo en cuenta las medidas propuestas por la Agencia Europea de Seguridad Aérea (en adelante EASA) en su último Plan Europeo de Seguridad Aérea (EPAS 2024)⁵⁰⁴.

En este sentido, la consecución de los retos de reducir las emisiones previstos en la EMIS en los ámbitos de transporte aéreo y marítimo son muy ambiciosos por el volumen de las actuaciones previstas, así como por los costes que llevan aparejados, debiendo mantener en todo momento la seguridad y la eficiencia en los desplazamientos. No obstante estas dificultades, es desde todo punto de vista necesario realizar estas actuaciones, ya que desde 1990 hasta la fecha de redacción de la EMIS, han aumentado un 50% las emisiones internacionales de la UE en estos sectores⁵⁰⁵.

A través de todas las medidas propuestas en este emblema de la EMIS se pretenden conseguir los siguientes hitos que afectan a todos los modos de transporte:

-En el año 2030 se espera alcanzar los “*30 millones de automóviles de cero emisiones y 80.000 camiones de cero emisiones en funcionamiento*”, así como buques transoceánicos cero emisiones.

-Para el año 2035 se prevé que los grandes aviones cero emisiones estén preparados para operar.

⁵⁰⁴ Documento disponible en el siguiente enlace <https://www.easa.europa.eu/en/document-library/general-publications/european-plan-aviation-safety-epas-2024> Última visita el 22 de marzo de 2024.

En el ámbito nacional español desarrollado por la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) en su Plan Estratégico 2024-2027 disponible en el siguiente enlace <https://www.seguridadaerea.gob.es/es/noticias/aesa-presenta-su-hoja-de-ruta-para-los-proximos-a%C3%B1os> Última visita el 22 de marzo de 2024.

⁵⁰⁵ Vid. Apartado 20 de la EMIS. Además, debe tenerse en cuenta a los efectos de emisiones y su impacto en la sostenibilidad, el aumento del tráfico previsto en el sector aéreo reseñado *supra*.

-Para el año 2050 “*todos los automóviles, camionetas, autobuses y vehículos pesados nuevos serán cero emisiones*”⁵⁰⁶.

De lo expuesto resulta, que la universalidad de la sostenibilidad en la totalidad de los medios de transporte europeo es un requisito ineludible si se desea alcanzar los retos de sostenibilidad y de competitividad.

No obstante, en atención a las circunstancias concurrentes, todavía queda un largo camino por recorrer para poder alcanzar el reto de la universalidad de la sostenibilidad en todos los medios de transporte, especialmente, por el contexto energético existente. Por ello, la adecuada planificación que atienda a la realidad vigente y que debe ser regulada será crucial para poder aspirar a lograr los ansiados retos de competitividad y sostenibilidad en el transporte europeo.

No obstante, las iniciativas promovidas por las instituciones europeas para alcanzar los antedichos retos chocan con este principio de universalidad al dar preferencia a un determinado medio de transporte, el ferrocarril de alta velocidad, frente a los restantes medios de transporte. Medidas como las analizadas anteriormente son las que pueden poner en peligro la consecución de un transporte europeo competitivo y sostenible en su integridad, máxime si extrapolamos la propia advertencia contenida en la EMIS sobre la necesidad de que la totalidad de los vehículos cumplan los requisitos exigidos ya que, “*un solo vehículo defectuoso*” puede conllevar el fracaso de esta EMIS en el marco de la EETCS.

Además, como efecto directo, en el caso en el que se margina y se discrimina a un determinado medio de transporte puede suponer un menor incentivo para su mejora y su adaptación a las nuevas necesidades de sostenibilidad y competitividad, poniendo en peligro su supervivencia dentro del marco de las actuaciones de la reconversión del transporte europeo. Todo ello implicaría, un impacto negativo en el mercado único europeo, tanto para los empresarios como para los consumidores y usuarios, los cuales verían también limitadas sus opciones de alternatividad en la elección de estos medios, especialmente, en algunos Estados miembros como Francia o España, que han suprimido y plantean suprimir su empleo en determinadas distancias, como se ha analizado.

1.2.2. Perspectiva internacional energética aplicable al transporte

La accesibilidad y el suministro de las fuentes energéticas han sido y son constitutivos de los problemas más acuciantes de los Estados a nivel mundial. Esta

⁵⁰⁶ Vid. Apartado 9 de la EMIS.

accesibilidad y suministro no se limita a las fuentes de energía cero emisiones y renovables, las cuales se encuentran en plena fase de desarrollo para su posible implantación en los sectores estratégicos entre los que se incluye el sector del transporte, sino que esta problemática, recae también en las fuentes energéticas de origen fósil. Esta realidad se reflejó de forma expresa en el Informe Brundtland de 1987 visto *supra* por el que se define el desarrollo sostenible. En dicho Informe se interrelacionan de manera directa las crisis medioambiental, energética y de desarrollo, revelando así la sinergia entre estas problemáticas.

En esta línea de análisis focalizada en la cuestión energética, se evidencia que uno de los pilares sobre el que se construye el “desarrollo sostenible” es el principio de racionalidad y eficiencia en el uso de los recursos para atender y satisfacer las necesidades presentes, de tal suerte que ello no conlleve un perjuicio a las futuras generaciones a los efectos de satisfacer sus necesidades, es decir, el espíritu de este desarrollo sostenible se basa en el empleo racional y eficiente de los recursos partiendo de la limitación de su disponibilidad.

Esta idea se traslada al ámbito energético en dicho Informe, tanto de energías fósiles como de nuevas fuentes energéticas cero emisiones y renovables. Una de las críticas que realizábamos al estudiar este Informe Brundtland consistía en que en este no se sancionaba el empleo de combustibles fósiles para lograr ese desarrollo sostenible, y ello, a pesar de que en la CNUMH ya se constató que el sector del transporte era uno de los principales emisores de GEI a nivel global.

En efecto, en el Informe Brundtland⁵⁰⁷, se manifestó que “[e]n lo que respecta a los recursos no renovables, como los combustibles fósiles y los minerales, su uso reduce las existencias disponibles para las futuras generaciones, pero ello no significa que esos recursos no se deberían utilizar. (...) En cuanto a los minerales y los combustibles fósiles, la tasa de agotamiento, el énfasis en el reciclaje y la economía del uso deberían graduarse de manera que se asegure que un recurso de ese tipo no se agote antes de hallarle un sucedáneo aceptable. El desarrollo duradero requiere que la tasa de agotamiento de los recursos no renovables excluya el menor número posible de opciones futuras”.

Por ello, la opción prevista entonces de no eliminar progresivamente el empleo de combustibles fósiles para ser sustituidos por otras fuentes calificadas de “sucedáneos”, ha provocado la continuidad de la problemática energética desde diferentes ángulos; el primero de ellos, especialmente importante a los efectos del transporte, es que la falta de iniciativas adoptadas entonces dirigidas a esa sustitución de los combustibles fósiles por otros cero emisiones y renovables ha mantenido el nivel de

⁵⁰⁷ Vid. Informe Brundtland p. 65 punto 12.

emisiones de GEI en el sector, dando lugar a la urgencia climática actual de la que el sector del transporte es partícipe.

En segundo lugar, también esencial para este sector, es que esa misma actitud omisiva a la hora de adoptar decisiones dirigidas a la sostenibilidad energética, ha perpetuado la dependencia energética, al menos en el marco europeo, realidad que acarrea que cualquier contexto disruptivo o voluble, como los bélicos o sanitarios expuestos anteriormente, afectará a la disponibilidad y a la accesibilidad de las fuentes energéticas, las cuales se emplearán no para su propósito sino como herramienta de estrategia geopolítica.

Por ello, esta sinergia entre cuestiones de medioambiente, desarrollo y energía tiene un impacto directo en el sector del transporte. A título de ejemplo, la propuesta de atribuir en exclusiva la prestación del servicio de movilidad de distancias medias al ferrocarril se basa en sus menores emisiones frente a las emisiones de otros modos de transporte, las cuales se originan directamente por el empleo de combustibles fósiles sin que exista una alternativa actual al empleo de otras fuentes energéticas en estos otros modos de transporte, resultado, precisamente, de esa falta acción y de iniciativas a tiempo dirigidas a eliminar progresivamente los combustibles fósiles para ser sustituidos por otros cero emisiones y renovables.

Como resultado evidente de lo expuesto, puede llegarse a una conclusión basada en que esa falta de iniciativa y de propuestas desde las instituciones, en este caso, europeas para la sustitución de los combustibles fósiles por otras fuentes energéticas cero emisiones, ha conllevado la actual urgencia climática con su incidencia en el sector objeto de estudio; por ello, no puede penalizarse desde esas mismas instituciones a los operadores del sector que carecen de alternativas energéticas que cumplan los estándares de sostenibilidad establecidos, cuando la pasividad y la falta de iniciativa a tiempo desde esas instituciones ha conllevado el contexto medioambiental que la sociedad europea padece.

Además de esta crítica hacia el Informe Brundtland, sin perjuicio del debido reconocimiento ante el esencial y primigenio paso que supuso su emisión para implantar el desarrollo sostenible a nivel mundial, tampoco en las etapas posteriores se adoptó ninguna decisión relevante a la hora de acometer las debidas actuaciones para la transición energética hacia las cero emisiones y el empleo de las energías renovables dejando atrás el uso de los combustibles fósiles. De hecho, en el Informe de la CNUMAD celebrada en 1992 se parte de la necesidad de implantar sistemas sostenibles de transporte y energía, ante los graves datos que reflejan que el transporte supone el

30% del consumo de la energía comercial y aproximadamente el 60% del consumo mundial total del petróleo líquido⁵⁰⁸.

Es a partir de la CMNUCC cuando se propone la necesidad de realizar esa sustitución efectiva de los combustibles fósiles por otros no contaminantes, pero añadiendo la adopción conjunta de políticas sociales que acompañen a esta transición en aquellos países cuya principal fuente económica radica precisamente en esas exportaciones de combustibles. Es aquí donde confluye esa problemática energética, económica y social, la cual debe ser afrontada desde una perspectiva multilateral que solvante la problemática existente, sin que la misma frene esa esencial transición energética.

En efecto, la CMNUCC supuso el verdadero origen material de la toma de acciones para realizar la oportuna sustitución progresiva de los combustibles fósiles por otras energías cero emisiones y renovables, especialmente, a través del Protocolo de Kioto analizado *supra* y, desde el marco europeo, entre otras medidas mediante la aprobación del RCDE de la UE aplicado de forma expresa al transporte, aunque solamente afectó al transporte aéreo, como hemos reflejado en el estudio y en la consiguiente crítica de este mecanismo europeo.

Además, esta CMNUCC supuso la base de las vigentes Agenda 2030 y del Acuerdo de París, tras la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002 en la que se recalca esa necesaria transición ecológica en el transporte si se desean conseguir los retos climáticos propuestos y que, posteriormente, se reflejarían en la citada Agenda 2030 y en el Acuerdo de París.

La problemática energética, si bien no se vinculó de forma directa con el sector del transporte, sí se recogió como un ODS propio en la Agenda 2030, en concreto, en el ODS 7 “*garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos*”, acompañado del reto de conseguir en el año 2030 un “*acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos*”, reto que deberá ser extrapolado al sector del transporte.

En este sentido, la importancia de esta transición energética hacia las cero emisiones se reflejó en la financiación necesaria para poder llevarse a cabo este ODS, como así lo contempla la Agenda Addis Abeba, siendo las actuaciones en este ámbito energético y de infraestructuras las que acaparan gran parte de esa financiación.

Tras esta Agenda 2030, se elabora un Informe titulado “Movilización del transporte sostenible para el desarrollo”⁵⁰⁹, el cual se publica en la Primera Conferencia

⁵⁰⁸ Vid. Informe de la CNUMAD p. 85, punto 7.48.

Mundial de Transporte Sostenible celebrada los días 26 y 27 de noviembre de 2016 en Asjabad, pretendiendo a través de este Informe promover un transporte sostenible mundial. En este sentido, el citado Informe refleja el impacto global que el transporte tiene en la sociedad europea y mundial, siendo necesaria su transición hacia la sostenibilidad y siendo clave en este camino a recorrer la transición energética.

En este Informe se resalta la importancia del transporte en la sociedad actual y como la contribución de las actuaciones sobre el transporte sostenible pueden cooperar en el logro de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. Asimismo, se resalta en dicho Informe que el 23% de GEI proviene de la energía empleada en el transporte⁵¹⁰; este dato arroja luz sobre la urgencia de la necesidad de adoptar medidas, políticas e iniciativas para reconvertir el sector hacia la sostenibilidad, ya que ese porcentaje de GEI aumenta sustancialmente con el paso del tiempo.

Además, se elabora por el Grupo Asesor una escueta lista de acciones que deben ser promovidas para implantar el transporte sostenible y contribuir así a las metas de los ODS, entre los cuales debe ser destacada la propuesta de creación de apoyo institucional, legal y de marcos regulatorios gubernamentales para promover un transporte sostenible eficaz⁵¹¹, debiendo incluirse entre estas iniciativas internacionales la imprescindible transición energética.

En la misma línea de acción, el Informe del Secretario General reflejado en la Asamblea General de 19 de julio de 2018 sobre energía asequible, sostenible, fiable y moderna, se remite de forma muy acertada al histórico de acontecimientos que enmarca la línea de acción a seguir en un futuro para el logro de las metas propuestas, lo que demuestra la interconexión de todas las políticas publicadas y que se han explicado detalladamente hasta ahora en este trabajo. En este Informe se contiene un dato ciertamente interesante a los efectos que nos ocupan en materia energética, afirmando que *“las emisiones mundiales de dióxido de carbono procedentes de la energía y la industria se han mantenido estables desde 2014, pero las emisiones globales de gases de efecto invernadero siguen aumentando lentamente”*⁵¹².

⁵⁰⁹ Informe disponible en el siguiente enlace <https://sdgs.un.org/topics/sustainable-transport> Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁵¹⁰ “Mobilizing Sustainable Transport for Development”, *Analysis and Policy Recommendations from the United Nations Secretary-General’s High-Level Advisory Group on Sustainable Transport*, p.10. Informe disponible en el siguiente enlace <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/2375Mobilizing%20Sustainable%20Transport.pdf> Última visita el 29 de abril de 2024.

⁵¹¹ *Ibidem*, p.10.

⁵¹² *Vid.* Informe del Secretario General reflejado en la Asamblea General de 19 de julio de 2018 sobre energía asequible, sostenible, fiable y moderna, p. 5.

En este Informe también se incide en el sector objeto de estudio en el apartado relativo a la transferencia de tecnología y cooperación en este ámbito y a la promoción de modalidades sostenibles de producción y consumo. En este sentido se hace referencia al capítulo 4 del Programa 21 sobre las modificaciones que deberían realizarse en materia de consumo para poder alcanzar el propósito de sostenibilidad, propuesta íntimamente vinculada a la eficiencia energética apuntada *supra*. Recordemos que esta propuesta de eficiencia energética es aplicable no solo a la energía no sostenible, sino también a la energía sostenible, ya que debe fomentarse un uso racional y ajustado de la energía a la satisfacción de las necesidades, en este caso, del transporte.

En el marco de la problemática energética apreciada desde una perspectiva global y europea, debe aludirse a la COP24⁵¹³, la cual se celebró en la ciudad polaca de Katowice del 2 al 14 de diciembre de 2018. A través de estas reuniones, se pretende avanzar en consenso las actuaciones necesarias para, entre otras cuestiones, dar cumplimiento al mencionado Acuerdo de París dentro del marco de la CMNUCC, luchando contra el calentamiento global y protegiendo el medio ambiente.

Dentro de las iniciativas adoptadas, destaca a los efectos del transporte la Declaración de electrificación de la movilidad, teniendo en cuenta que el transporte es el responsable del “23% de las emisiones globales de carbono relacionadas con la energía”⁵¹⁴. Por ello, en esta COP24 se promueve la e-movilidad y la electrificación de los vehículos como estrategia para eliminar las emisiones procedentes del transporte y de la movilidad, así como el fomento de un transporte público cero emisiones, aunando estas actuaciones bajo la necesidad de diferentes alianzas entre todos los actores implicados. Por lo tanto, vuelve a resultar la problemática energética como objetivo directo de acción desde una perspectiva internacional para alcanzar el reto de la sostenibilidad en la movilidad.

Posteriormente, se celebra la COP25 en Madrid bajo la presidencia de Chile en esta COP. Esta Conferencia finaliza con el Acuerdo denominado “Chile-Madrid Tiempo de actuar”. En este, se parte de que ya no es el momento de fijar unas reglas para un cumplimiento futuro, sino que las actuaciones deben comenzar de forma inmediata dada la urgencia climática existente. Como resultado de esta urgencia, una de las iniciativas adoptadas en esta COP25, y basada en las anteriores, es el requerimiento a las Partes para que presenten “Compromisos de Reducción de Emisiones” (en adelante NDC por sus siglas en inglés). Entre los NDC, España por su parte se ha comprometido a ser

⁵¹³ Recordemos que la COP24 se refiere a la Conferencia de Partes número 24 referida a la CMNUCC.

⁵¹⁴ <https://unfccc.int/news/moving-low-carbon-transportation-forward-at-cop24> Última visita el 15 de enero de 2023.

climáticamente neutra en el año 2050, lo que implica duplicar el consumo final de energía renovable para el año 2030⁵¹⁵.

La siguiente COP26 se celebró en Glasgow entre los días 31 de octubre a 12 de noviembre de 2021 y una de las críticas a las conclusiones de esta COP26 fue el fracaso en aunar voluntades para conseguir la implementación de la deseada palabra “eliminación” del empleo de combustibles fósiles en sustitución de la expresión “reducir gradualmente” su uso. En todo caso, se debe ser consciente de que para lograr la voluntad favorable de todos los implicados, sobre todo, al ser un número de afectados tan amplio, es preferible alcanzar un acuerdo que se dirija, aunque sea en menor medida, al objetivo planteado de transición energética, frente a la otra opción posible que no es otra que la ruptura y la falta de acuerdo.

Tal y como se ha expuesto reiteradamente, es esencial la unidireccionalidad de las acciones y las políticas acordadas encaminadas a reducir la temperatura derivada del cambio climático recogido tanto en la Agenda 2030 como en el Acuerdo de París. Por ello, no es de extrañar que las Partes mantengan sus intereses propios compaginando estos con los objetivos comunes derivados del Acuerdo de París y de los ODS. Obviamente, hubiese sido más satisfactorio acordar la eliminación de los combustibles fósiles para avanzar en el camino hacia la neutralidad climática y la contención del aumento de la temperatura, pero es preferible que los lazos intergubernamentales sigan unidos antes que rotos.

En materia de transporte, esta COP26 propone que en los países que son líderes en materia de automoción las ventas de coches y furgonetas nuevos a partir del año 2035 sean vehículos cero emisiones, cumpliendo también este plan los demás países a nivel internacional en el año 2040⁵¹⁶; idea que, como hemos expuesto *supra*, había sido planteada en la propuesta originaria del Reglamento (UE) n° 2024/1257, pero que se ha visto flexibilizada en el documento finalmente aprobado ante las circunstancias concurrentes.

Además, en esta COP26 también se promueve aumentar la financiación para alcanzar los ODS y las metas del Acuerdo de París, tomando como referencia las necesidades de los países en desarrollo. También, se deben reducir las emisiones mundiales de dióxido de carbono en un 45% para 2030 tomando como referencia las existentes en el año 2010, pero según los NDC aportados, resulta que todavía se

⁵¹⁵ Nota de prensa de clausura de la Cumbre del Clima Chile-Madrid 2019, p. 6. Documento disponible en el siguiente enlace https://www.miteco.gob.es/es/prensa/20191215_np_cop25_final_tcm30-505711.pdf Última visita el 15 de enero de 2023.

⁵¹⁶ Información disponible en el siguiente enlace <https://www.un.org/es/climatechange/cop26> Última visita el 15 de enero de 2023.

superarán las emisiones en un 13,7% sobre los datos de 2010⁵¹⁷; por lo que, se puede concluir, que las actuaciones propuestas, aunque loables no alcanzan los retos comprometidos, de lo que se deduce la necesidad de aumentar los esfuerzos planteados para conseguir los objetivos deseados.

La COP27 que tuvo lugar en Egipto del 6 al 20 de noviembre de 2022, adoptó una senda continuista a la analizada COP26, focalizando sus directrices en materia de transición energética en el transporte hacia la electrificación de los vehículos. Para ello, se destaca en esta COP27 la importante participación de la Agencia Internacional de Energía que promovió los vehículos eléctricos como herramienta para conseguir la reducción de las emisiones generadas por el transporte, explicando que el aumento de la venta de los coches eléctricos, probablemente, se deriva de la reducción del coste de las baterías, las cuales califica de esenciales para el empleo de las energías renovables⁵¹⁸.

En este sentido, se une esta iniciativa con lo expuesto anteriormente acerca de la propuesta de la UE de elaborar un nuevo Reglamento sobre baterías sostenibles y seguras durante toda su duración⁵¹⁹, así como el Informe de la Comisión sobre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa, de 9 de abril de 2019⁵²⁰.

Por último, resulta crucial en materia de transición energética en el sector del transporte la reciente COP28 celebrada en Dubái, del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2023. En ella, se ha dado un paso muy importante en el objetivo de incluir la palabra “eliminar” en el marco de la transición energética para sustituir los combustibles fósiles por otros cero emisiones y no contaminantes; si bien, esta eliminación se fija como progresiva por parte del Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, quien incide en esa necesidad de eliminar y no simplemente de reducir el empleo de estos combustibles.

Dentro de este marco energético, recordemos que en esta COP28 se plantea la necesidad de triplicar la capacidad de la energía renovable para el año 2030, así como

⁵¹⁷ Vid. Pacto de Glasgow para el Clima de 13 de noviembre de 2021, p.3.

⁵¹⁸ Información de la intervención de la Agencia Internacional de Energía disponible en el siguiente enlace <https://www.iea.org/events/iea-at-cop27-e-mobility-and-the-role-of-batteries-in-delivering-carbon-neutrality-in-the-transport-sector> Última visita el 15 de enero de 2023.

⁵¹⁹ Finalmente, se aprobó el Reglamento (UE) n° 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE. Además, debe tenerse en cuenta lo expuesto acerca de las baterías en el Reglamento (UE) n° 2024/1257.

⁵²⁰ Disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0176&from=EN> Última visita el 8 de febrero de 2023.

duplicar la eficiencia energética para ese mismo año, todo ello acompañado de la reducción de las subvenciones para los combustibles fósiles⁵²¹.

No obstante este progreso manifestado en la COP28, los resultados del primer Balance Mundial del cumplimiento del Acuerdo de París de 2015, realizado conforme a los artículos 14 y siguientes de este Acuerdo, sobre los NDC no son los esperados ni son suficientes para alcanzar el reto climático del Acuerdo de París, por lo que, el Secretario Ejecutivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Simon Stiell fija los dos próximos años, es decir, con el objetivo en el año 2025 como el *dies ad quem* para que se realicen las reformas y las propuestas oportunas en aras a lograr estos objetivos, especialmente, en materia de “financiación, adaptación y mitigación”⁵²².

1.3. La medida de universalidad de la sostenibilidad en el sector del transporte: un apunte crítico

De lo expuesto resulta, que la EMIS de 2020 pretende impulsar un transporte competitivo, sostenible e inteligente basado en la garantía de la universalidad de la sostenibilidad en todos los medios de transporte. Esta iniciativa, al menos conceptualmente, participa de los principios rectores de los Tratados fundacionales de la UE, así como del respeto que los principios en materia de derecho de la competencia europeo aplicados conforme a un régimen en plena igualdad formal y material.

No obstante, esta idea principal concretada en la universalidad de la sostenibilidad de todos los medios de transporte es redirigida a otra finalidad que se aparta del loable propósito inherente de la misma. En efecto, vemos como esta línea de acción se dirige a beneficiar a un medio de transporte, el ferrocarril, frente al resto de modos de transporte, entre otras acciones, a través de ayudas públicas que provocan una discriminación positiva del ferrocarril basada en una supuesta menor contaminación de este medio de transporte, la cual, como hemos visto, no es tal. Además, las finalidades expuestas de estas medidas no justifican que su empleo se limite al transporte ferroviario y por carretera, dejando excluidos a los modos de transporte marítimo y aéreo, incluso en su aplicación a las RUP.

Además, estas medidas también provocan una discriminación frente al resto de operadores ferroviarios no beneficiados por estas ayudas, sin perjuicio de la reforma

⁵²¹ Vid. Punto 28 de la propuesta del Presidente del primer Balance Mundial en relación con el Acuerdo de París. Documento disponible en el siguiente enlace https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf Última visita el 2 de mayo de 2024.

⁵²² Declaraciones disponibles en el siguiente enlace <https://news.un.org/es/story/2023/12/1526367> Última visita el 2 de mayo de 2024.

normativa dirigida a implementar en el ordenamiento jurídico español los procedimientos inherentes a la liberalización del sector ferroviario dentro de las políticas europeas de transporte.

Por ello, constituye una contradicción en esencia la propuesta de universalidad de la sostenibilidad para todos los modos de transporte, pero su ejecución se acompañe de medidas que provoquen una discriminación entre, precisamente, esa universalidad de modos de transporte, afectando de forma paralela al cumplimiento de la propia regulación en materia de competencia europea.

Tal y como se refleja a lo largo de este trabajo, la problemática energética en el sector del transporte constituye una de las debilidades más acuciantes que debe ser solventada. De hecho, estas medidas analizadas tanto en el Libro Blanco de 2011 como en la EMIS de 2020 basan la discriminación y la desigualdad ante la ley de los modos de transporte que no son el ferrocarril en las mayores emisiones de GEI, cuando estas son provocadas, en esencia, por el empleo de fuentes energéticas no renovables y que no participan de las cero emisiones. Por ello, la accesibilidad, la disponibilidad y el suministro de todos los modos de transporte a estas nuevas fuentes energéticas supondrá la erradicación de estas medidas discriminatorias al eliminar el factor de emisiones sobre el que pretenden encontrar su pilar de apoyo.

Como se ha evidenciado, esta transición energética debe ir acompañada de la necesaria transición normativa, la cual permita llevar a cabo la envergadura de la reconversión del sector del transporte desde ese prisma energético. Si bien es cierto que esta renovación normativa es necesaria para adaptar los preceptos regulatorios del desarrollo en el ejercicio de la prestación del servicio de movilidad con arreglo a los nuevos criterios de sostenibilidad desde las cuestiones energéticas hasta las obligaciones en materia de infraestructuras, esta renovación no puede implicar una vulneración de los pilares esenciales del derecho europeo, ni tampoco de los principios rectores del derecho de la competencia europeo, garantes del correcto establecimiento y funcionamiento del mercado único europeo sobre el que se erige la UE.

Igualmente, además de este respeto institucional, la normativa revisada debe ser creada de una manera inteligente y real abordando la problemática que dificulta esa transición hacia la sostenibilidad universal del sector del transporte y respondiendo de manera eficiente a las sinergias que confluyen en esta EETCS para un transporte competitivo, sostenible e inteligente; tal y como apunta en este sentido la CNMC española.

De lo expuesto se evidencia que, esta problemática energética alcanza una perspectiva global, resaltando que la UE a pesar de estar formada por países plenamente desarrollados y algunos de ellos líderes en progreso y evolución económica, no ha sido

hasta el año 2022 mediante la creación del Plan REPowerEU cuando se han llevado a cabo iniciativas, dirigidas desde una perspectiva multilateral, a promover la independencia energética de la UE, así como la eficiencia y la transición energética hacia una energía cero emisiones y renovable, con el consiguiente impacto positivo en el sector del transporte.

Sin perjuicio de los avances logrados en el sector energético, no debemos olvidar que la emergencia climática actual proviene, en gran medida, de la falta de acción y de iniciativas tomadas a tiempo por las instituciones públicas una vez que eran conocedoras de los nefastos efectos que estas fuentes producían y siguen produciendo en la sociedad europea, por lo que, de su actuación pasada no pueden deducirse sanciones y discriminaciones hacia los operadores del mercado de transporte que, a pesar de que realizan inmensos esfuerzos por su reconversión hacia la sostenibilidad energética y medioambiental, carecen en la actualidad de una alternativa energética que cumpla los estándares requeridos de sostenibilidad y de nulas emisiones.

Por ello, esta premisa recogida en la EMIS debe considerarse esencial a los efectos de garantizar que la global EETCS cumpla sus principales retos, especialmente, en materia de sostenibilidad, alcanzando el propósito de un transporte sostenible y competitivo de forma íntegra y completa, coadyuvado por el empleo de las nuevas tecnologías en su consecución.

Además, mediante esta iniciativa de universalidad de la sostenibilidad se permite asegurar la ejecución del siguiente objetivo propuesto en la EMIS que no es otro, que la alternatividad de los diferentes medios de transporte a través de la implantación de un efectivo sistema de multimodalidad en este sector, el cual pasamos a analizar.

2. La multimodalidad en el transporte europeo y las alternativas sostenibles

2.1. La contradicción del impulso de la alternatividad y la multimodalidad basada en un mercado compartimentado

Una vez analizada la primera línea rectora de la EMIS de 2020, debe abordarse su segunda línea de actuación. En esta iniciativa se fija la necesidad de garantizar la alternatividad de los diferentes medios de transporte en el mercado único europeo; además, mediante esta garantía de alternatividad se facilita la implantación de la multimodalidad en el transporte europeo.

Esta iniciativa de alternatividad se verá afectada por las políticas de transición energética y por la aplicación de la premisa de universalidad de la sostenibilidad de todos los medios de transporte vista *supra*. Para que esta alternatividad pueda ser llevada a cabo, garantizando su debida aplicación a los diferentes actores del mercado

único europeo en el sector del transporte, todos los medios de transporte deberán reunir los requisitos de sostenibilidad y competitividad expuestos y requeridos por la normativa analizada. Por ello, la alternatividad de los medios de transporte en la que se basa la multimodalidad del sector propuesta, debe pasar necesariamente por aplicar el principio de igualdad formal y material en la accesibilidad en igualdad de condiciones a esta transición energética y de sostenibilidad de todos los medios de transporte, en el marco de las iniciativas y de la citada normativa.

Tal y como se ha visto *supra*, esta igualdad de oportunidades para la necesaria reconversión del sector, requiere obligatoriamente la utilización de nuevas fuentes de energía sostenible, cero emisiones y renovables. En consecuencia, esta premisa de alternatividad respecto de los diferentes medios de transporte se basa en la garantía de que todos ellos sean sostenibles, así como también en que la alternatividad sea aplicada en el acceso, la disponibilidad y el suministro de las diferentes fuentes energéticas cero emisiones y renovables actuales y futuras, dado el momento de desarrollo de estas en el que nos encontramos.

Como fiel reflejo de esa alternatividad de las fuentes energéticas sostenibles debe mencionarse el Reglamento (UE) n° 2023/1804 visto *supra*, el cual define y enumera los calificados como combustibles alternativos limpios, fijando también la necesidad de crear los suficientes puntos de recarga y repostaje de estos a lo largo de la RTE-T.

Esta alternatividad doblemente aplicada, debe considerarse positiva, especialmente, en lo que atañe a la competencia que debe existir en el mercado único europeo, con la consiguiente traducción beneficiosa a favor de la libertad empresarial, de la libre competencia y de la mayor oferta a favor de los consumidores y usuarios en el sector del transporte atendiendo a sus necesidades. No obstante, tal y como se ha analizado, incide en esta premisa la problemática en materia de suministro y de disponibilidad de las diferentes fuentes de energía renovable, ya que estas no están lo suficientemente desarrolladas para soportar el aumento de demanda que requiere hacer realidad la propuesta de la EMIS de 2020 y paralelamente reflejada en la Directiva (UE) RED III vista *supra*.

Mediante la aplicación de esta iniciativa de alternatividad de medios de transporte se favorece la posible implementación de la multimodalidad del transporte en el sector europeo, la cual requiere la existencia y el empleo de diferentes medios de transporte que cumplan los parámetros de sostenibilidad y competitividad recogidos en esta EMIS. Además, también el principio de igualdad debe ser aplicado a la iniciativa de alternatividad dentro de la citada EMIS, por el que todos los medios de transporte y todas las fuentes energéticas deben participar en las mismas condiciones y en plena

igualdad de la deseada alternatividad dentro del marco del sistema de multimodalidad propuesto.

Por ello, las acciones dirigidas a garantizar la alternatividad de los medios de transporte coincide con las premisas teóricas vistas en materia de sostenibilidad, a las cuales debe acompañar el mencionado principio de igualdad; por lo tanto, debe defenderse la misma idea expuesta *supra* en la que no cabe admitir el aislamiento o la preferencia de un medio de transporte, el ferrocarril, frente a los restantes medios de transporte, ya que ello supondría vulnerar tanto la universalidad de la sostenibilidad analizada como la premisa de la alternatividad de los diferentes medios de transporte que ahora se aborda.

De ello resulta, que el primer pilar sobre el que se erige el primer bloque de esta EMIS relativo a la universalidad de la sostenibilidad de todos los medios de transporte, se encuentra íntimamente vinculado a su segundo pilar, en el cual se establece el objetivo directo de que exista suficiente disponibilidad en las alternativas sostenibles que fomente la movilidad multimodal. Y es que, para que prospere el establecimiento de un sistema de movilidad multimodal es necesario que los operadores y los consumidores y usuarios tengan facilidad de acceso a las alternativas de desplazamiento sostenible para así crear una red integrada y fluida que permita la implantación de esta multimodalidad, combinando las virtudes de todos los medios de transporte para así establecer una movilidad eficiente, resiliente, sostenible, unificada e íntegra.

Según la propia EMIS, los usuarios de los medios de transporte, incluso en el ámbito diario, se muestran favorables a adoptar cambios que hagan que el transporte sea más sostenible, siempre y cuando el coste fuera similar y la disponibilidad y la velocidad se mejoren⁵²³. Tal es así, que en la citada EMIS se recoge el caso particular del inicio de la operativa del AVE⁵²⁴ que une las ciudades de Madrid y Barcelona, cuyo establecimiento implicó en este recorrido pasar de un 85% del empleo del avión y un 15% de uso de ferrocarril en 2008, a un 38% de uso de avión y un 62% de uso de ferrocarril en 2016, demostrando con ello, que los consumidores prefieren el empleo de medios de transporte supuestamente más sostenibles, siempre y cuando los precios sean asumibles y se mantenga o mejore la eficacia y los tiempos de la movilidad.

Este ejemplo además, deja sin base la afirmación contenida en el Libro Blanco de 2001 en el que se incitaba a la transmisión de viajeros desde el transporte aéreo hacia el ferrocarril ya que la competencia entre ambos medios de transporte era “artificial”;

⁵²³ Según consta en la EMIS y se recoge en el Eurobarómetro especial 495 realizado en septiembre de 2019 y publicado en julio de 2020, disponible en el siguiente enlace https://data.europa.eu/data/datasets/s2226_92_1_495_eng?locale=es Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁵²⁴ *Vid.* Nota al pie nº 26 de la EMIS.

pues bien, este ejemplo claramente evidencia que ambos medios de transporte sí son verdaderos competidores en las distancias analizadas, ya que el traslado de la demanda de los viajeros de un modo de transporte a otro merma el rendimiento económico y el posicionamiento en el mercado del medio de transporte cuyos consumidores y usuarios ha descendido.

En este sentido, también puede ser aplicada la argumentación analizada en materia de determinación del mercado de referencia conforme a la Comunicación de la Comisión sobre el mercado de referencia, según la cual, estos modos de transporte en las distancias medias se engloban dentro de un mismo mercado de referencia, especialmente aplicable en el marco de derecho de la competencia.

Esta circunstancia evidencia la débil línea que separa el fomento de la sostenibilidad en el sector del transporte con la vulneración de la normativa del derecho de la competencia europeo, por lo que, se demuestra mediante este tipo de ejemplos la necesaria supervisión del acomodo de las diferentes iniciativas y normativa dirigidas a promover la sostenibilidad con los principios y la normativa imperativa del derecho de la competencia ya que, sin perjuicio de sus bondades, estas actuaciones pueden acabar vulnerando el ordenamiento jurídico vigente afectando de forma directa a la seguridad jurídica que debe imperar en el desarrollo y en el funcionamiento del mercado único europeo.

Directamente relacionado con estas iniciativas, y dentro de este pilar de la EMIS, se propone el siguiente emblema 3: “*hacer que la movilidad interurbana y urbana sea más sostenible y saludable*”⁵²⁵. Para conseguir este objetivo, se toma como referencia la creación de una red de transporte adaptada a los requisitos de sostenibilidad para que, entre otras acciones, en el año 2030 se pueda ofrecer la neutralidad de carbono para viajes colectivos de menos de 500 kilómetros en el territorio de la UE. Implícitamente vinculada con esta propuesta, se encuentra la voluntad de prohibir los vuelos para los que exista la alternativa ferroviaria para realizar esa movilidad en dos horas y media, propuesta que ha sido profundamente analizada *supra* y de cuyo estudio resulta su posible vulneración de los principios fundacionales de la UE y de los principios rectores del derecho de la competencia europeo.

En el marco de esta EMIS, se continúa en ese evidente fomento del transporte ferroviario de alta velocidad, el cual contraría la aplicación del principio de igualdad en la premisa de la universalidad de la sostenibilidad en todos los medios de transporte, así como también, puede vulnerar la alternatividad defendida desde esta EMIS para la prestación del servicio de movilidad.

⁵²⁵ Vid. Apartados 31 y siguientes de la EMIS.

A ello debe añadirse la oportuna referencia a la envergadura de las diferentes acciones requeridas para adaptar el servicio de transporte ferroviario de alta velocidad a las metas previstas en materia de competitividad y sostenibilidad, y de las acciones que se acaban de mencionar relativas a este medio de transporte, evidenciando que ese principio de igualdad que debe ser aplicado a todos los operadores del transporte en el mercado único europeo no está siendo garantizado ni aplicado, con los consiguientes efectos ya analizados en materia de cumplimiento de la normativa de la competencia europea.

En conclusión, en la EMIS de 2020 se sigue en la misma línea de acción propuesta desde el Libro Blanco de 2001 y continuada por el Libro Blanco de 2011, pretendiendo promover la exclusividad del empleo del ferrocarril excluyendo al resto de modos de transporte en la movilidad de distancias medias, y ello, a pesar de las premisas de universalidad de la sostenibilidad y de alternatividad de medios de transporte expuestas.

Dentro de estas medidas, también se promueve la iniciativa de la sostenibilidad en el entorno urbano e interurbano, para lo que se insta a que las medianas y las grandes ciudades tengan para el año 2030 sus planes de movilidad urbana sostenible dentro del reto de Ciudades Climáticamente Neutrales e Inteligentes en el Programa Horizon Europe a partir de 2021, ya que para el año 2030 se prevé en la EMIS que haya 100 ciudades climáticamente neutras en Europa⁵²⁶.

En esta área, la digitalización también jugará un papel importante que propiciará nuevas modalidades y soluciones aplicando la modalidad de servicio de transporte bajo demanda a través de coches compartidos y otras formas de micro movilidad, unido a la necesidad de una planificación urbana adaptada a las nuevas necesidades de movilidad con la colaboración de la Comisión para la adquisición de vehículos y otros medios de transporte cero emisiones, facilitando las herramientas necesarias para llevar a cabo los retos propuestos y fomentando la mejora de la información sobre zonas de cero emisiones o ZBE.

Esta transición digital promovida, que encaja con la Agenda Digital para Europa 2020-2030 y que, en principio, pudiera favorecer la competitividad y la sostenibilidad en el sector del transporte tornando al mismo en innovador y eficiente, puede tener su efecto contradictorio dentro del ámbito de estos objetivos. La promoción de la digitalización conlleva un mayor empleo de fuentes energéticas y una mayor producción de residuos electrónicos⁵²⁷, circunstancia que implica vulnerar, por un lado, la meta de

⁵²⁶ Vid. Apartado 45 de la EMIS.

⁵²⁷ DE LA VEGA GARCÍA, F. (2024), “Digitalización sostenible y competencia” ponencia realizada en el Congreso Internacional “Cuestiones actuales sobre competencia empresarial y contratación financiera: entre la digitalización y la sostenibilidad”, celebrado en Córdoba los días 22 y 23 de febrero de 2024.

la sostenibilidad y, por otro lado, la premisa de eficiencia energética, incluso aunque la misma sea cero emisiones, renovable y no contaminante, defendida ya desde el propio Libro Blanco de 2011.

Por todo ello, la tradicional propuesta de multimodalidad en el sector del transporte de pasajeros actualmente es una novedad en plena fase de realización. No obstante, esta multimodalidad se está configurando por las instituciones desde una perspectiva compartimentada atendiendo a la distancia de la movilidad, convirtiendo la multimodalidad del transporte en una suerte de mercado compartimentado de medios de transporte adscritos a la prestación de un determinado servicio de movilidad constreñido en razón de la distancia demandada.

Por el contrario, el sistema de multimodalidad se basa en la alternatividad de los medios de transporte disponibles en la movilidad demandada, debiendo todos ellos ser partícipes de los requisitos de sostenibilidad expuestos. De ahí, que no deba imponerse a empresarios y a consumidores y usuarios una adscripción automática a un determinado medio de transporte por la distancia solicitada, sino que se permita a los operadores de transporte ofrecer sus servicios y a los consumidores y usuarios demandarlos en la totalidad del territorio de la UE sin atender a las distancias, dentro del marco de la competitividad y sostenibilidad.

2.2. La multimodalidad desde la perspectiva internacional

Al igual que sucede con la transición energética en el sector del transporte, la implantación de un sistema multimodal tiene una perspectiva global. En efecto, desde las resoluciones internacionales analizadas *supra*, se ha recomendado de manera incesante la creación de un sistema multimodal ante las bondades que para el sector del transporte tiene este modelo.

A título de ejemplo, debe mencionarse la Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2017⁵²⁸, la cual incluye en su primer objetivo el fortalecimiento de los vínculos entre todos los medios de transporte para lograr los ODS transversales que dependen del mismo. Además, merece resaltarse la novedad introducida acerca del pronunciamiento que defiende la mejora de la conectividad entre islas, haciéndolas partícipes también de este transporte multimodal.

Por ello, vuelve a destacar la importancia del sector del transporte en el cumplimiento de los ODS ya que, este sector, desde esa perspectiva de multimodalidad

⁵²⁸ Documento disponible en el siguiente enlace <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/465/78/PDF/N1746578.pdf?OpenElement> Última visita el 31 de enero de 2023.

fomenta la conectividad, la cooperación, las políticas, el comercio, y la movilidad humana como factores esenciales para conseguir los ODS en los que tiene incidencia.

En esta Resolución de 20 de diciembre de 2017, se introduce la idea del transporte multimodal bajo en emisiones de carbono e interconectado de “origen a destino”. Para ello, se refleja en la citada Resolución la necesidad de que la normativa reguladora se armonice y se simplifique para lograr una mayor efectividad práctica desde una perspectiva multinivel: internacional, nacional, regional y local. Se pretende con ello cumplir la promesa fijada por la Agenda de 2030 de que “no se dejará a nadie atrás”, siendo el sistema multimodal una de las herramientas previstas para conseguirlo.

En la mencionada Resolución se incide en esa necesaria conversión del sector del transporte hacia un transporte multimodal, intermodal e integrado, haciendo uso de las nuevas tecnologías, sobre todo, en el ámbito energético mediante el empleo de fuentes de energía renovable y baja en emisiones de carbono, así como el empleo de tecnologías de la información y comunicación. De esta idea, resulta claramente la sinergia existente entre la universalidad de la sostenibilidad propuesta por la EMIS con la implantación de un sistema multimodal que abarque todos los modos de transporte en régimen de alternatividad.

Efectivamente, también se destaca en esta Resolución que el cambio y la transición en el sector del transporte deben tener una naturaleza universal para todos los medios de transporte, teniendo en cuenta sus características, necesidades y coyuntura. Se configura en esta Resolución el transporte y la movilidad de individuos y de mercancías como el vehículo que permitirá “*la igualdad de oportunidades para todos y no dejar a nadie atrás*”. Mediante estas premisas, se refuerza en este trabajo la necesidad de mantener la garantía de la observancia y el cumplimiento del principio de igualdad formal y material en el acceso a las oportunidades de reconversión del sector del transporte por todos los modos de transporte de manera universal, tal y como se defiende desde la perspectiva internacional.

Igualmente, la creación y el mantenimiento de este sistema multimodal integrado y sostenible con las rutas que conecten ciudades y zonas rurales permitirá a su vez el desarrollo económico en estas últimas y la reactivación del comercio; pero no debe hacerse a cualquier coste, sino que también, se deberá velar por la seguridad y la protección de los usuarios, interesándose además por el desempeño del trabajo en las adecuadas condiciones y la igualdad en la contratación en materia de género.

Por ello, esta alternatividad del transporte y su reflejo en la implantación de un sistema multimodal conlleva no solo la prosperidad del transporte *per se* sino que, además, fomentará la sostenibilidad medioambiental al proponer un sistema de transporte multimodal de bajas emisiones; promoverá la sostenibilidad económica al

favorecer con su implantación el progreso y el desarrollo económico de zonas rurales, alejadas, menos desarrolladas, insulares o localizadas en las RUP; y también favorecerá la perspectiva social, ya que este sistema multimodal permitirá mejorar la cohesión social acercando poblaciones y personas y su ejecución a través de una transición justa, sin dejar a nadie atrás acompañado de la necesaria perspectiva de género.

2.3. Pareceres acerca de la alternatividad y la multimodalidad propuesta en la EMIS

De lo expuesto, resultan diferentes lagunas y contradicciones en el marco de la medida de garantizar la alternatividad de los diferentes medios de transporte en el mercado único europeo. La promoción de la multimodalidad en el transporte europeo se basa inherentemente en esta alternatividad, mediante el empleo de diferentes medios de transporte para realizar la movilidad pretendida. Todos los medios de transporte disponibles y empleados en este desplazamiento deben gozar de los parámetros y requisitos de sostenibilidad exigidos por las instituciones europeas, y que se contienen en las diferentes actuaciones e iniciativas que componen la EETCS, como se ha ido exponiendo en este trabajo.

Esta multimodalidad no puede descansar de forma cuasiexclusiva en la promoción de un único medio de transporte como es el ferrocarril de alta velocidad ya que, con ello, se vulneran las premisas de universalidad de la sostenibilidad y de alternatividad defendidas en esta EMIS. Este caso es un claro ejemplo de que debe garantizarse la aplicación del principio de igualdad tanto en la universalidad de la sostenibilidad como en la premisa de la alternatividad, permitiendo que todos y cada uno de los medios de transporte participen en el mercado único europeo en idénticas condiciones y con las mismas oportunidades ya que, solo de esta manera, podrá implantarse un verdadero transporte europeo multimodal competitivo y sostenible completo e íntegro.

Además de la aplicación de estas premisas a los diferentes medios de transporte, tanto la universalidad de la sostenibilidad como la alternatividad deben ser aplicadas a las diferentes fuentes energéticas cero emisiones y no contaminantes empleadas y disponibles en el sector del transporte. En este marco energético, debe tenerse en cuenta lo expuesto *supra* acerca de las vicisitudes y las dificultades existentes para garantizar su suministro y su correcta y segura aplicación en el transporte europeo dentro del marco de la transición energética.

Con todo ello, quedan en evidencia las carencias y las posibles vulneraciones por las instituciones europeas del contenido de sus propias normas y planes de acción para la reconversión del sector del transporte europeo, como la contradicción entre la

propuesta de una multimodalidad compartimentada atendiendo a las distancias recorridas *versus* la promoción de la alternatividad de los medios de transporte contenida en esta EMIS analizada; a lo que debe añadirse la vulneración de los principios y los mandatos exigidos por el derecho de la competencia europeo analizada anteriormente y extrapolable al efecto de un mercado compartimentado.

3. Los incentivos para fomentar la movilidad cero emisiones

Por último, el tercer pilar sobre el que se asienta el bloque de sostenibilidad de la EMIS se basa en la creación de incentivos que hagan que las empresas, los usuarios y las instituciones se decanten por ser partícipes en la transición sostenible del sector del transporte europeo. Desde el primer momento en el que, desde el ámbito internacional, se toma razón de la problemática existente acerca de las emisiones de GEI y los niveles de contaminación existentes se propone necesariamente la creación de incentivos que favorezcan esa transición hacia la sostenibilidad, tal y como se recoge en la Plan de Acción de Estocolmo de 1972.

Son múltiples los incentivos que se podrían aplicar en este punto, pero el más ansiado y, seguramente, el que goce de mayor índice de efectividad es el incentivo económico. Este tipo de incentivo puede ser positivo o negativo; el primero de ellos, consistente en la concesión de subvenciones que tengan por finalidad fomentar el empleo de energía renovable y cero emisiones, o mediante reducciones de los tipos impositivos que estas decisiones de transporte conllevan en el impuesto aplicable en cada caso o mediante la reducción de los precios y costes para favorecer la utilización de las opciones de movilidad sostenible; y la segunda opción consistente en la creación de incentivos negativos que pueden materializarse, por ejemplo, mediante la creación de nuevos tributos o aumentar la fiscalidad de los ya existentes si se opta por el empleo de combustibles fósiles u otras alternativas de movilidad que no contribuyan o sean contrarios a lograr los retos de sostenibilidad y competitividad establecidos por la EMIS.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la creación o la imposición de estos incentivos, ya sean positivos o negativos, debe respetar, como hemos reiterado a lo largo de este trabajo, los principios aplicables en el sector del transporte, tanto fundacionales de la UE como los rectores del derecho de la competencia concretados en la libre competencia y en el principio de libre prestación de servicios, esenciales para garantizar el correcto establecimiento y el funcionamiento del mercado único europeo.

En este sentido, debe realizarse la oportuna referencia a la creación de nuevas ayudas públicas analizadas anteriormente, mediante las cuales se pretende teóricamente

garantizar la competitividad de aquellos transportes menos contaminantes pero que, en la práctica, no respetan los antedichos principios según se ha desarrollado previamente.

Igualmente, la protección económica que mediante estas ayudas públicas examinadas pretende dotarse a los consumidores y usuarios ante las circunstancias concurrentes, no es partícipe de los parámetros exigidos en materia de sostenibilidad económica, ya que se adoptan tomando como única fuente de cobertura la financiación pública, la cual alcanza la absoluta gratuidad en la prestación del servicio de movilidad.

Tampoco las ayudas públicas analizadas que bonificaban a consumidores y usuarios y a profesionales del sector en el consumo de gasolina pueden ser legitimadas a la luz del Pacto Verde, la Agenda 2030 y el EETCS, en los términos expuestos al abordar su análisis.

Por otro lado, los incentivos que efectivamente promueven la demanda dirigida hacia una movilidad sostenible servirán también para otra finalidad añadida ya que, además de promover la movilidad sostenible, pueden ir acompañadas de políticas de financiación y fiscalidad que permitan ampliar el marco económico disponible para sufragar las actuaciones necesarias para readaptar, entre otras iniciativas, las infraestructuras del transporte a esos requerimientos de sostenibilidad; a tal efecto, debe mencionarse la premisa de la internalización de costes externos aplicando las máximas “quien contamina paga” y “el usuario paga” mediante la tarificación vial y la repercusión de los costes de las infraestructuras europeas como se ha estudiado *supra*.

A lo expuesto debe añadirse que para poder llevar a cabo la EMIS es esencial la debida ejecución de la transición energética que se ha analizado *supra*, debiendo, por ello, elaborar políticas directamente dirigidas a facilitar su ejecución incentivando esta. La creación y la aplicación de incentivos en este marco de transición energética deberán ajustarse a los apuntados principios de neutralidad tecnológica y energética. En virtud de estos principios, los incentivos que promuevan el empleo de nuevas fuentes energéticas cero emisiones y renovables deberán respetar esa alternatividad de tecnologías aplicables y de fuentes energéticas disponibles conforme al referido Reglamento (UE) n° 2023/1804, todo ello con arreglo al principio de igualdad, en su vertiente formal y material, el cual siempre debe estar presente en el marco de la implantación de la EETCS.

Dentro de estas medidas energéticas deben primar las que se dirigen a reducir o a eliminar la dependencia de combustibles fósiles y a impulsar los combustibles renovables y bajos en carbono y, a su vez, a promover la renovación sostenible del parque móvil y el resto de vehículos para que se adapte al uso de los nuevos combustibles cero emisiones y renovables, tal y como se recoge en la nueva normativa europea estudiada a lo largo de este trabajo.

Asimismo, siguiendo las propuestas reiteradas contenidas en las resoluciones internacionales apuntadas, las nuevas políticas deben impulsar el uso del transporte público y colectivo e, igualmente, que las actividades que requieran el empleo de medios de transporte o del servicio de la movilidad se inclinen por elegir opciones en las que la sostenibilidad esté presente. Véase, que estas iniciativas que pueden ir acompañadas del empleo de la herramienta de ayudas públicas, deben encajar en el marco de los Tratados fundacionales de la UE y en el derecho de la competencia europea, con arreglo a los principios rectores expuestos.

Continuando con el desarrollo de este tercer pilar del primer bloque de la EMIS, en el mismo se proponen los incentivos necesarios para “*impulsar la transición hacia la movilidad de cero emisiones*”, concretándose en el propósito de “*fijar el precio del carbono y proporcionar mejores incentivos para los usuarios*”.

La voluntad de los usuarios del transporte de promover y formar parte de la reestructuración y la sostenibilidad en el transporte es clara, tal y como consta en el barómetro contenido en la EMIS visto *supra*; no obstante, esta voluntad debe ser reforzada a través de los correspondientes incentivos, principalmente económicos, por un lado, en materia de fijación de precios e impuestos que graven los combustibles y, por otro lado, en la implantación de tarifas por el uso de infraestructuras, todo ello acompañado de la correspondiente transparencia en la fijación de precios con la adecuada información.

Para la fijación de estos precios desde la UE se apela a la aplicación de los ya mencionados principios de “*quien contamina paga*” y “*el usuario paga*”, así como la internalización de los costes externos; por ello, se fija como hito en la EMIS que para el año 2050 la totalidad de estos costes dentro de la UE sean asumidos por los usuarios del transporte. El montante de estos costes relacionados con el medioambiente alcanza los 388.000 millones de euros por año, según consta en la citada EMIS⁵²⁹, de ahí, la necesidad de adoptar los incentivos y las medidas necesarias para que la sostenibilidad además sea asumible, por lo que, dicha internalización provocará que los mencionados costes externos se reduzcan y los usuarios opten por alternativas sostenibles.

En este sentido, desde el ámbito de los prestadores del servicio de movilidad de la UE, la EMIS, resalta la importancia que tiene el RCDE de la UE⁵³⁰ a los efectos de la citada internalización de los costes externos de emisiones de CO₂ a través de la tarificación del carbono, invirtiendo estos ingresos que se generen en I+i⁵³¹ dentro de la

⁵²⁹ Estudio del cobro por infraestructura de transporte sostenible e internalización de las externalidades del transporte realizado en junio de 2019.

⁵³⁰ Disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32003L0087> Última visita el 13 de julio de 2024.

⁵³¹ Investigación e innovación.

UE para mejorar la reducción de las emisiones contaminantes. Asimismo, en este contexto se propone por la Comisión que se extienda este RCDE de la UE al transporte marítimo y, en el ámbito aéreo, se plantee la posibilidad de revisar la RCDE de la UE para reducir la asignación gratuita a las aerolíneas de estos derechos de emisión. Esta propuesta finalmente fue llevada a cabo mediante la Directiva (UE) 2023/958 así como mediante la Directiva (UE) 2023/959 estudiadas anteriormente.

En cuanto al establecimiento de los incentivos de sostenibilidad para los usuarios, esta medida deberá compaginarse con la protección dentro del mercado único europeo de los consumidores y usuarios, ya que esta protección es una máxima que siempre deberá respetarse; por ello, deberá evitarse que la carga de estas medidas o incentivos cuando sean negativos recaiga en su totalidad en el consumidor o usuario.

En efecto, estos consumidores y usuarios no pueden categorizarse como los responsables principales de la reconversión del sector del transporte y de la movilidad imponiéndoles recargos, sanciones o prohibiciones por el empleo de vehículos, energías u opciones de movilidad no sostenible cuando estos sujetos, o bien carecen de alternatividad en la opción de sostenibilidad o bien esa opción es económicamente inasumible. En este caso, podemos mencionar como reflejo de estos efectos la creación de ZBE en las distancias urbanas, cuyas creaciones normativas se han visto rechazadas por los Tribunales, precisamente, por afectar a la competencia y a la capacidad económica, como hemos analizado anteriormente.

Por su parte, los incentivos positivos que se creen al efecto de fomentar la movilidad sostenible deben tener como uno de sus principales destinatarios a los consumidores y usuarios ya que, en último término, serán quienes impulsen la demanda de las opciones sostenibles, siempre que las mismas sean accesibles a través de estos incentivos.

No obstante, en este contexto, los incentivos positivos hacia los consumidores y usuarios no pueden caer en la tendencia del “green washing” o del “green marketing” apuntadas anteriormente, ofreciendo subvenciones, ayudas u otro tipo de incentivos positivos que desvíen su libre formación de la voluntad de la demanda mediante estrategias basadas en una supuesta sostenibilidad, que en la realidad presente y prevista no es tal y que, además, como apuntábamos *supra*, vulnera las normas de competencia leal.

Por otro lado, se menciona en la EMIS la necesidad de que los usuarios del transporte por carretera asuman esos costes, directamente relacionado con la tarificación por el uso de infraestructuras, informando a los usuarios de cuál es la huella ambiental que la opción de un medio de transporte u otro produce, permitiendo así a los viajeros la elección de la alternativa más sostenible.

Se especifica como novedad la constitución de un derecho de información sobre la huella ambiental para los pasajeros, reforzando con esta propuesta ese derecho a la educación de la sostenibilidad por los ciudadanos ya constatada desde el Principio 19 de la Declaración de Estocolmo. Esta iniciativa se ve recogida en el Reglamento (UE) nº 2024/1257 mediante la implantación de un “pasaporte medioambiental” de los vehículos en el que se reflejen los datos medioambientales del vehículo y su rendimiento medioambiental⁵³², como se ha expuesto *supra*.

Asimismo, para garantizar este marco de información fidedigna que debe ser suministrado a los pasajeros se propone desde la EMIS la necesidad de armonizar la medición de las emisiones de GEI, iniciativa que se materializa mediante la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la contabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero de los servicios de transporte COM/2023/441 final, dentro del marco de previsto para la Agenda estratégica de la UE 2024-2029.

En relación a esta propuesta de Reglamento, se hace especial hincapié en el Informe emitido por el Parlamento Europeo al respecto de 5 de marzo de 2024 la necesidad de facilitar estos datos fidedignos vinculando esta información a la iniciativa de la EMIS de trasladar la demanda al transporte de ferrocarril en cumplimiento de los objetivos vinculantes de la Ley europea del clima⁵³³. Igualmente, dispone este Informe que mediante la creación de normas armonizadas en la contabilización de las emisiones de GEI en el marco del transporte se deben “*garantizar unas condiciones de competencia equitativas entre las entidades de transporte de la Unión y las entidades de transporte de terceros países, entre los modos de transporte, los segmentos y las redes nacionales de la Unión*”.

Por ello, se convierte en imperativo el dictado de estas normas uniformes y coherentes, pero sobre todo, veraces a los efectos de llevar a cabo esa contabilización, acompañada dicha normativa del cumplimiento de normas de competencia entre los modos de transporte, tal y como se ha expuesto a lo largo de este trabajo.

Además, dentro de esta iniciativa contenida en la EMIS se plantea la supresión de las subvenciones a combustibles fósiles y la armonización de la fiscalidad de los productos energéticos y la electricidad para acomodarla a las políticas en materia climática y energética de la UE. No obstante estas premisas, se ha evidenciado en el análisis abordado hasta ahora el incumplimiento de esta iniciativa mediante subvenciones a los combustibles fósiles e incluso, de forma concreta, en el Real Decreto-ley 14/2022 que recoge las ayudas públicas que alcanzan la gratuidad en la prestación del servicio de ferrocarril en los términos examinados, en su artículo 6 se

⁵³² Vid. Artículo 4.10 del Reglamento (UE) nº 2024/1257.

⁵³³ Vid. Enmienda 4 del considerando 5 de la propuesta de Reglamento contenida en el Informe del Parlamento de 5 de marzo de 2024.

concede una ayuda pública al transporte de ferrocarril de mercancías cuya locomotora se impulse por tracción diesel, concediendo en estos casos una ayuda de 15.000 euros por locomotora a cada empresa, que no podrá superar el máximo previsto en el Marco Temporal Europeo Ucrania⁵³⁴.

No obstante estas contradicciones, en la práctica, el espíritu de la EMIS debe enlazarse necesariamente, desde la perspectiva internacional, con el cumplimiento de los ODS recogidos en la Agenda 2030, así como con la realización de los esfuerzos necesarios para lograr el reto climático del Acuerdo de París de 2015.

Dentro del marco de cumplimiento de la citada Agenda 2030 y del Acuerdo de París, estos incentivos para alcanzar la pretendida sostenibilidad son absolutamente necesarios también desde la perspectiva económica ya que, tal y como se refleja en el Informe titulado "Movilización del transporte sostenible para el desarrollo"⁵³⁵ que se publica en la Primera Conferencia Mundial de Transporte Sostenible de 2016, la Agencia Internacional de Energía prevé que el cambio de patrones hacia el transporte sostenible, permitiría ahorrar "70 trillones" de Dólares americanos hasta 2050, reduciendo el gasto en combustibles fósiles y en una menor inversión de capital y gastos operativos relacionados con los vehículos y la infraestructura vial⁵³⁶.

No obstante, esta iniciativa expuesta relativa a la creación de mecanismos que impulsen la elección por la opción sostenible, debe ponerse obligatoriamente en relación con la realidad del contexto social, económico y medioambiental en el que estas iniciativas deben ser aplicadas. Situaciones recientes como, por un lado, las referidas crisis sanitaria producida por el virus Covid19 que derivó en económica y, por otro lado, la crisis energética y política producida por la guerra entre Rusia y Ucrania son claras situaciones disruptivas de la realidad social, económica y medioambiental en la que se aplicarán las políticas que fomenten la aplicación de la EMIS.

Por ello, la normativa aplicable no puede mantenerse en una situación neutral ante estas circunstancias ya que, en ese caso, no respondería a la finalidad para la que fue dictada y no podría tener una correcta ejecución de sus previsiones. Como resultado, estas normas, además de prever situaciones de contingencia como la dictada para el transporte en el año 2022 y analizada a lo largo de este trabajo, deben adaptarse y modularse a los requerimientos sociales, económicos y medioambientales, debiendo constituirse con un carácter dinámico y modulable.

⁵³⁴ El cual prevé un máximo general de 2.250.000 euros por empresa y Estado miembro. Documento disponible en el siguiente enlace [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023XC0317\(01\)-20240502](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023XC0317(01)-20240502) Última visita el 20 de junio de 2024.

⁵³⁵ Informe disponible en el siguiente enlace <https://sdgs.un.org/topics/sustainable-transport> Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁵³⁶ *Ibidem*, p.18.

En este sentido, como claro ejemplo de que las políticas pueden tener un gran impacto teórico pero, en la práctica, la realidad social y económica impera, se encuentra el Real Decreto-ley 6/2022 español y sus posteriores normas de prórroga analizadas anteriormente y por las que se subvenciona el combustible fósil en los vehículos terrestres por carretera, contradiciendo con ello la iniciativa de la EMIS de reducir estas subvenciones. El efecto que se pretendía conseguir con esta medida española de subvención era, en definitiva, evitar la paralización o el estancamiento de la movilidad nacional y europea ante precios inasumibles por las empresas y por los particulares basado, en parte, en el hecho de que el parque móvil nacional todavía no ha alcanzado los niveles deseados de renovación sostenible.

Tal y como apuntábamos al abordar el estudio de estas subvenciones nacionales españolas, cabe plantearse si esta serie de medidas concretas que son contrarias a las líneas de actuación estudiadas en el Pacto Verde y en esta EMIS deben ser admitidas en el ordenamiento jurídico aplicable. Veíamos que su admisibilidad no podía tener cabida por las razones apuntadas entonces a las que nos remitimos pero, ciertamente, con esta serie de acciones normativas se refleja, por un lado, que el transporte y la movilidad con independencia de sus fuentes energéticas son considerados como un servicio fundamental que, ante situaciones disruptivas como las expuestas, primará el esencial funcionamiento de este servicio frente al impulso de la sostenibilidad en el sector y, por otro lado, que estas medidas e incentivos deberán necesariamente adaptarse a la realidad económica y social en la que deben desenvolverse, primando sobre las impulsoras de la sostenibilidad.

Por ello, se puede concluir que la realidad social y económica se impone sobre las políticas de sostenibilidad previstas, debiendo atender en última instancia a las necesidades reales y actuales de la sociedad a través del empleo de incentivos que son contrarios a esas políticas de sostenibilidad con base en el interés general. Todo ello, debe entenderse sin perjuicio de que, cuando el contexto lo permita, se introduzcan paulatinamente las políticas de sostenibilidad precisas con sus correspondientes incentivos, los cuales además prevengan estas necesidades no sostenibles producidas por las debilidades del sector.

III. LA NECESARIA IMPLANTACIÓN DE UNA MOVILIDAD INTELIGENTE Y RESILIENTE

1. La proyección de la movilidad inteligente

La EMIS aprobada a finales del año 2020 recoge el desarrollo de las políticas de sostenibilidad y competitividad reflejadas en el Libro Blanco de 2011, adaptando estas al contexto actual y disruptivo del sector del transporte. En esta evolución normativa se

otorga un mayor protagonismo a la aplicación de la innovación tecnológica y no tecnológica al sector, con la pretensión directa de ostentar una movilidad inteligente, además de competitiva y sostenible, dentro del mercado único europeo.

Por ello, una vez analizado el primer bloque relativo a la “*Movilidad sostenible: un cambio irreversible hacia la movilidad cero emisiones*”, debe aludirse al segundo bloque de la EMIS titulado “*Movilidad Inteligente: lograr una conectividad fluida, segura y eficiente*”. De forma preliminar, podemos adelantar que esta movilidad inteligente, favorecerá directamente la competitividad en el sector del transporte europeo y coadyuvará al progreso en materia de sostenibilidad a través de la transición energética de este, todo ello junto con la aplicación del principio de eficiencia energética.

La importancia de implantar una movilidad inteligente ya se recogía en el primigenio Principio 18 de la Declaración de Estocolmo de 1972 para promover la sostenibilidad a nivel internacional, el cual identificaba como herramientas clave para avanzar en el camino hacia la sostenibilidad la inversión y la aplicación de nuevas tecnologías en sectores estratégicos, entre los que se encontraba el transporte.

En este sentido, se ha constatado en el examen realizado en este trabajo que las tres líneas de actuación hasta ahora analizadas en el ámbito de la EMIS, la universalidad de la sostenibilidad, la alternatividad del transporte mediante la implantación de un sistema multimodal y la creación de los incentivos para poder llevar a cabo esta EETCS, están intrínsecamente relacionadas entre sí. A esta acción conjunta de sostenibilidad a que se refería el primer bloque de la citada EMIS, debe unirse esta línea de acción para conseguir un transporte inteligente ya que, mediante la incorporación de la innovación en el sector de la movilidad, se favorecerá no solo un transporte inteligente *per se*, sino que también, estas novedades ayudarán a lograr las otras tres líneas de acción examinadas.

La sinergia entre la innovación y la universalidad de la sostenibilidad, así como la alternatividad para implantar un sistema multimodal europeo se encuentra recogida en este marco de actuación. En efecto, la EMIS parte de que la materialización de una de las iniciativas más esenciales, como es la implantación de la multimodalidad sostenible en el transporte europeo, se realizará empleando la digitalización y la automatización en este sector como herramientas necesarias para conseguirla.

En esta línea de acción, la EMIS cataloga la innovación tecnológica y no tecnológica como herramientas a emplear para conseguir los retos de la sostenibilidad universal en el transporte y la configuración de este como multimodal dentro del ámbito europeo; por lo que, esta innovación no se configura desde esta EMIS como una

finalidad en sí misma sino como un medio para un fin, que no es otro que aspirar a un transporte sostenible e inteligente y, a su vez, competitivo.

Esta innovación aplicada al sector del transporte se refleja, especialmente, en su necesaria transición digital por lo que, las actuaciones propuestas deben encuadrarse dentro de la Agenda Digital para Europa 2020-2030, a la que se ha hecho referencia anteriormente. Además, esta digitalización del sector del transporte tiene su efectivo impacto en el mercado único europeo, tal y como se recoge en el considerando 8 del Reglamento (UE) n° 2021/690, al afirmar que:

“La sostenibilidad de las empresas es importante para mantener su competitividad a largo plazo y contribuye a la transición hacia una Unión más sostenible desde el punto de vista económico, medioambiental y social, que debe ir de la mano de la digitalización (...)”.

Por ello, este Reglamento (UE) n° 2021/690 incorpora el Programa Europa Digital, consistente en un Programa de financiación dotado con presupuesto total de más de 7.900 millones de euros, dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027⁵³⁷. Esta transición digital aplicada al sector del transporte también se recoge en el Pacto Verde, en el cual se refleja esa necesidad de emplear nuevas tecnologías y la digitalización del sector para lograr el reto de la neutralidad climática europea en el año 2050 y, con el objetivo de alcanzarlo, se dictó la Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030.

Tal y como se ha recogido a lo largo de este trabajo, la solución a la problemática energética tiene una importancia esencial dentro del marco de la EETCS; por lo que, debe también aludirse a lo referido en el propio Pacto Verde cuando propone que el mercado energético esté *“integrado, interconectado y digitalizado”*⁵³⁸, participando así esta nueva configuración energética de las mismas características que el transporte europeo planteado.

Por lo tanto, de esta propuesta de transición digital en el transporte europeo, resulta la debida coherencia normativa a lo largo de las propuestas contenidas en el Pacto Verde y sus posteriores normas de desarrollo de esta digitalización dentro del marco del mercado único europeo. Con ello, se desea evidenciar cómo una adecuada coherencia y unidad de actuación permite encauzar material y normativamente las acciones que deben adoptarse en este sentido para conseguir los retos propuestos, en este caso la digitalización europea.

⁵³⁷ Información disponible en el siguiente enlace <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/activities/digital-programme> Última visita el 26 de mayo de 2024.

⁵³⁸ Vid. Apartado 2.1.2 titulado *“Suministro de energía limpia, asequible y segura”* del Pacto Verde.

Dentro de este contexto de innovación y digitalización, desde la Agenda Estratégica 2019-2024, se menciona expresamente la necesidad de que existan unos estándares que garanticen una adecuada competitividad dentro del mercado único, eliminando prácticas injustas y desleales; por ello, se están creando grupos de trabajo en la UE que fomenten un mercado único que garantice que la regulación de la competencia se adapte a las nuevas tecnologías y al desarrollo del mercado a nivel mundial.

En este sentido, dentro de este marco de actuación y para fomentar su logro, la Comisión propone en la EMIS la creación de una asociación europea sobre movilidad conectada, cooperativa y automatizada (en adelante CCAM) dentro del programa Horizonte Europa, así como una Agencia ya existente u otro organismo que apoye la movilidad sostenible, automatizada y conectada dentro de la UE, la cual fomente el empleo de los Sistemas de Transporte Inteligente (en adelante STI). Además, esta Agencia sería la encargada de preparar normas técnicas abarcando cuestiones como el “*uso transfronterizo de vehículos automatizados*” y el “*despliegue de infraestructuras de recarga y repostaje*”, respecto del cual hemos hecho referencia anteriormente al analizar la red transeuropea de transporte, y se le encomienda la elaboración de borradores de métodos de inspección técnica y otros menesteres sobre seguridad vial recopilando los datos de trascendencia.

De esta forma, se garantiza que las propuestas y las líneas de actuación sean coherentes y compatibles, dirigidas a un fin común tomando como referencia una estrategia común y conjunta de actuación. Esta planificación favorecerá el éxito en el camino hacia la movilidad competitiva y sostenible desde la innovación en el sector.

Esta premisa de unidad encuentra su reflejo en la citada EMIS en este segundo bloque relativo a la movilidad inteligente proponiendo “*hacer realidad la movilidad multimodal conectada y automatizada*”. De esta línea de acción puede resaltarse esa voluntad de aplicar la innovación a la implantación de un sistema multimodal que participe de los requisitos de universalidad de la sostenibilidad y de alternatividad y que, además, esté conectada y automatizada. Esta propuesta vuelve a reflejar la conexión aludida acerca de las tres ideas desarrolladas en el primer bloque relativo a la sostenibilidad del sector del transporte y esta movilidad inteligente que ahora abordamos.

Por ello, la EMIS da la importancia debida al proceso de planificación y compra de los billetes en este sistema, señalando la actual carencia de “*un marco propicio para los servicios integrados, multimodales de información, emisión de billetes y pago en toda la UE*”, circunstancia que puede frenar o incluso imposibilitar la adecuada implantación y el correcto funcionamiento de este sistema multimodal propuesto para el transporte europeo.

En consecuencia, este marco trazado por la EMIS, que no deja de ser un marco normativo, debe acompañar a estas novedades de digitalización e innovación para poder llevar a cabo esta transición del transporte a un transporte multimodal. Esta normativa necesaria deberá abarcar la regulación de retos específicos como conseguir la mejora en la transferencia de datos, la cooperación y la coordinación entre proveedores y vendedores, así como la digitalización de la emisión de billetes y la interoperabilidad de sistemas de pago y unificación de licencias y distribución de los mismos.

Como ejemplos de estas novedades normativas necesarias, las instituciones europeas fomentan la creación e implantación de billetes inteligentes e interoperables, actualmente conocidos como “smart contracts”, así como los sistemas de pago, estableciendo su normalización en los contratos públicos, aunque para ello, se debe proceder a un profundo desarrollo de los mismos⁵³⁹, ya que en estos momentos no gozan de una aplicabilidad genérica o en masa.

Íntimamente relacionado con la innovación en la contratación dentro del transporte multimodal europeo, debe mencionarse el emblema de la EMIS dedicado a la “*Innovación, datos e inteligencia artificial para una movilidad más inteligente*”. Para hacer posible esta propuesta y para facilitar el desarrollo y la implantación de estas nuevas tecnologías, los mecanismos legislativos deberán favorecer esa implantación, especialmente, la existencia de habilitadores digitales clave, como “*los componentes electrónicos para la movilidad, infraestructura de red, los recursos de la nube al extremo, las tecnologías de datos y la gobernanza, así como la IA*”. Para ello, desde la EMIS se señala que la UE creará la Empresa Conjunta de Tecnologías Digitales Clave apoyando tecnologías de bajo consumo de energía y procesadores seguros⁵⁴⁰, que debe acompañarse del Plan de Acción 5G de 2016⁵⁴¹.

Por ello, esta digitalización ayudará a obtener un transporte más sostenible y eficiente, pero siempre y cuando se garantice en esta transición digital la seguridad jurídica en materia de protección de datos; protección que permitirá una mejor acogida en la sociedad europea, en cumplimiento de los principios jurídicos y éticos y los valores europeos⁵⁴². Además, la transmisión de datos y su regulación facilitadora

⁵³⁹ Vid. Apartado 59 de la EMIS.

⁵⁴⁰ Vid. Apartado 67 de la EMIS.

⁵⁴¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones La 5G para Europa: un plan de acción COM/2016/0588 final, de 14 de septiembre de 2016. Disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0588> Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁵⁴² Vid. GONZÁLEZ TEROL, A.P. (2010), *El comité de las regiones de la Unión Europea y los fundamentos, principios y valores filosóficos, jurídicos, políticos y morales del ordenamiento comunitario*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid. En esta obra se realiza un profundo análisis de los principios y los valores europeos que deben ser observados en la creación normativa.

permitirá una mejor implantación de la digitalización y del desarrollo del sector favoreciendo la disponibilidad, el acceso y el intercambio de datos.

En consecuencia, se propone la elaboración de medidas que fomenten un Espacio Común Europeo de Datos de Movilidad, basado en la gobernanza horizontal de la estrategia de datos⁵⁴³, la Ley de Datos⁵⁴⁴ y el principio de neutralidad tecnológica⁵⁴⁵. De forma específica en materia de movilidad, en el año 2021 se fija la Estrategia para que sea posible la transmisión de datos de los propios vehículos a los proveedores de servicios de movilidad⁵⁴⁶.

En este sentido, la digitalización y esa nueva gestión de datos con las debidas garantías, favorece la promoción de la competitividad ya que posiciona como pionero al transporte europeo dentro del sector del transporte a nivel global. Los datos han pasado a constituirse como uno de los elementos sobre los que gira el desarrollo y el progreso empresarial y, con ello, su consideración dentro del fomento de la competitividad del transporte europeo ha de calificarse como vital. La relevancia atribuida a los datos dentro del mercado único europeo queda reflejada en la voluntad de las instituciones europeas relativa a la creación de una Estrategia Europea de Datos⁵⁴⁷.

Estrechamente relacionada con esta digitalización de la contratación dentro del sistema multimodal, la propia EMIS fija en esta línea de actuación como retos a conseguir en el año 2030 la digitalización de los billetes de movilidad, permitiendo implantar billetes electrónicos integrados y sin papel, así como una movilidad automatizada en la realidad a gran escala. Mediante esta medida de digitalización se favorece el desarrollo e impulso de la sostenibilidad y la competitividad en el sector del transporte, especialmente, la sostenibilidad en su índole medioambiental puede verse favorecida a través de la economía circular y la menor huella de carbono, tomando como ejemplo esta medida de “cero papel” en la emisión de billetes.

No obstante, este impacto positivo en la sostenibilidad medioambiental derivado de la digitalización de este sector, y de otros, puede generar a su vez un impacto negativo en la implantación del principio de eficiencia energética, ya que solo el empleo

⁵⁴³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Una Estrategia Europea de Datos COM/2020/66 final disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0066> Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁵⁴⁴ Reglamento (UE) n° 2023/2854 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, sobre normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Datos).

⁵⁴⁵ Vid. RUÍZ GÓMEZ, L.M. (2014), “Análisis de la competencia y neutralidad de red” en *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, Núm. 3049, pp. 55-63.

⁵⁴⁶ Vid. Apartado 72 de la EMIS.

⁵⁴⁷ Vid. *Ibidem*, apartado c. “una sociedad abierta, democrática y sostenible”.

de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (en adelante las TIC) “supone entre el 5 y el 9 % del consumo total de electricidad del mundo y más del 2 % de las emisiones mundiales”⁵⁴⁸. Por ello, deberá interrelacionarse la digitalización de este sector con la Estrategia Digital de la UE, la cual pretende que los centros de datos sean climáticamente neutros para el año 2030⁵⁴⁹.

En consecuencia, la digitalización del sector del transporte es una acción no solo propicia sino debida, si verdaderamente desea fomentarse la competitividad del mismo, circunstancia que coadyuvará al mismo tiempo a conseguir la sostenibilidad medioambiental, pero teniendo en cuenta los parámetros establecidos para la implantación de la necesaria eficiencia energética requerida por la Directiva (UE) 2023/1791.

Desde esta perspectiva de aplicación de la innovación, y apuntada anteriormente la esencialidad de la transición digital en el sector del transporte europeo, estas propuestas deben ir acompañadas de la automatización de los vehículos del sector.

Para conseguir el mencionado reto conjunto, digitalización y automatización, la UE debe hacer uso de los STI y las Soluciones Digitales Inteligentes (en adelante SDI). A través de estas herramientas, se pretende fomentar el éxito en la consecución de los retos de la sostenibilidad, la seguridad, la competitividad y la inteligencia.

No obstante, la implantación de la multimodalidad en el sector del transporte requiere un análisis de las particularidades que afectan a cada medio de transporte europeo y de cómo las mismas deben transformarse para adecuarse a los requisitos exigidos para dar cumplimiento a los retos de sostenibilidad y de competitividad en este sector, concretamente, para la implantación de la innovación en el mismo.

En el ámbito del transporte terrestre, la movilidad multimodal debe tener los requisitos de fluidez y de digitalización en la transferencia de datos y de información apuntados. Los certificados digitales, las cartas de porte electrónicas, los pagos sin contacto y la información real y actualizada sobre determinadas áreas en las que se limita el uso de vehículos, son circunstancias que deben estar presentes en la multimodalidad pretendida en la EMIS.

En este punto, también se comprende dentro de la iniciativa dirigida a la movilidad inteligente la necesidad de implementar la eficiencia en la gestión y la capacidad del tráfico, especialmente, dadas las previsiones de crecimiento y la problemática en materia de capacidad desde la perspectiva global del transporte vistas

⁵⁴⁸ Vid. Considerando 13 de la Directiva (UE) 2023/1791.

⁵⁴⁹ Dicha Estrategia Digital de la UE se contiene en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “*Configurar el futuro digital de Europa*”, de 19 de febrero de 2020, COM (2020) 67 final.

supra. Además, esta eficiencia en la gestión del tráfico y en la capacidad permite favorecer la implantación de los requisitos y los criterios exigidos en materia de sostenibilidad, así como fomentar la competitividad del sector a través de la innovación.

En el marco del transporte por ferrocarril, se busca también la automatización y la aplicación de los STI que permita gestionar el tráfico a través de nuevas tecnologías que incluyan, por ejemplo, la incorporación del 5G y de los datos satelitales. Igual actuación debe aplicarse en el transporte aéreo, en el que la mejora en la eficiencia de gestión en el ámbito ATM⁵⁵⁰ puede llegar a producir una reducción de un 10% de las emisiones⁵⁵¹, circunstancia que refleja como la innovación ayuda a fomentar la sostenibilidad y la modernización.

En este sentido, respecto del transporte aéreo se hace hincapié en la consolidación del mencionado Cielo Único Europeo (SES)⁵⁵², proponiendo desde la EMIS la elaboración de un marco regulatorio moderno, así como cajeros automáticos digitales para reducir los cuellos de botella, lo que favorece la puntualidad de los vuelos y que denota, por lo tanto, la urgencia de la motorización legislativa del SES.

En este sentido, la UE debe convertirse en un enclave pionero en el que los técnicos y los innovadores establezcan su sede central, pero para ello, se debe establecer un entorno jurídico, legal y de desarrollo adecuado proponiendo la Comisión con esta finalidad facilitar las pruebas y los ensayos de nuevos modelos apoyando las soluciones de mercado.

A este respecto, como pincelada que vislumbra la voluntariedad de la UE sobre la aplicabilidad de las nuevas tecnologías en el sector, se mencionan en la EMIS las novedades de movilidad como el hyperloop, los drones, los vehículos aéreos personales eléctricos, entre otros, que deberán encajar en un marco legislativo adecuado que fomente su introducción pero que, a su vez, establezca los parámetros de seguridad adecuados. Por ello, puede aludirse al hecho de que la Comisión es partidaria de implantar en la realidad social, y por ende jurídica, los drones y las aeronaves no tripuladas a través de la normativa *ad hoc* garantizando la seguridad y la sostenibilidad adoptando una “*Estrategia de drones 2.0*”.

La consecución de estas necesidades no constituye una tarea sencilla, siendo múltiples las actuaciones, los actores intervinientes y la legislación aplicable, debiendo actuar la UE como vínculo de unidad y de cooperación, prestando las garantías suficientes y los medios y las herramientas necesarios para llevarlos a cabo.

⁵⁵⁰ Air Traffic Management.

⁵⁵¹ *Vid.* Apartado 63 de la EMIS.

⁵⁵² Por sus siglas en inglés “Single European Sky”.

Como consecuencia lógica, y ante el marco necesario que requiere y que reclama esta EETCS, la UE debe realizar una transformación normativa que dote de certeza a los derechos y a las obligaciones de los intermediarios en línea y los correlativos derechos y obligaciones de los proveedores de servicios digitales multimodales ante las novedades que pretenden introducirse.

Igualmente, las instituciones europeas deben proporcionar la necesaria seguridad jurídica mediante la correcta normativa aplicada a los servicios de información, reserva y emisión de billetes multimodales, especialmente, en lo que atañe a los consumidores y usuarios afectados, como hemos dejado apuntado anteriormente.

Asimismo, se destaca en la Agenda Estratégica 2019-2024 la importancia de la innovación y la investigación en la consecución de los objetivos marcados para el mercado único, debiendo ser dotados de la adecuada financiación y cohesión.

En efecto, al igual que para acometer el resto de actuaciones previstas y contempladas en los diferentes marcos normativos, la financiación también juega un papel crucial en la consecución de los objetivos de sostenibilidad e inteligencia en el transporte a través de la innovación, la digitalización y la automatización, debiendo fomentar la inversión en las soluciones disruptivas, innovadoras, eficientes y eficaces, tomando como ejemplos de financiación en este sentido el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional o el Fondo InvestEU, así como el recientemente creado Fondo Social para el clima mencionado *supra*.

La financiación debe comprender el desarrollo de la Inteligencia Artificial, sobre todo, a los efectos de la automatización del transporte, siendo las herramientas destinadas para ello los programas Horizonte Europa y Europa Digital, apoyando instalaciones de prueba en esta materia dentro del programa Europa Digital.

No podemos finalizar el estudio de este bloque dentro de la EMIS sin hacer el preceptivo apunte de la aprobación del Reglamento (UE) n° 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial), publicado el 12 de julio de 2024, el cual a partir del 1 de agosto de 2024 tendrá un impacto directo en el desarrollo de las iniciativas, las acciones y las medidas contenidas en esta EETCS, especialmente, en el marco de la protección en la gestión de datos⁵⁵³.

⁵⁵³ Para mayor profundización en esta temática *vid.* FERNÁNDEZ PÉREZ, N. (2021), “La inteligencia artificial como motor de progreso. El difícil equilibrio entre los derechos de propiedad intelectual y la privacidad” en *La Ley Mercantil*, Núm. 85.

De lo analizado se revela, esta necesidad de regular la innovación y la digitalización en todo lo relativo a la contratación y sus efectos dentro del régimen de multimodalidad; por ello, se evidencia que la normativa vuelve a constituirse como una herramienta canalizadora de esa necesidad de progreso a través de la innovación en el sector.

Al igual que la propia innovación y las novedades tecnológicas y no tecnológicas, la normativa no constituye un fin en sí mismo, sino una herramienta que permita alcanzar los retos propuestos en materia de sostenibilidad, competitividad e inteligencia en el transporte europeo; ahora bien, al igual que esa innovación y las novedades tecnológicas y no tecnológicas no puede deformarse, la *ratio legis* de la reforma normativa que conlleva la EETCS no debe adoptar una visión exclusivamente finalista, sino que el desarrollo de esta normativa debe respetar y atender a los principios y valores europeos, destacando a los efectos de este trabajo, los principios fundacionales de la UE y del derecho de la competencia europeo. En definitiva, en esta motorización legislativa debe equilibrar la proyección hacia el cumplimiento de la finalidad que le da causa, sin vulnerar con ello los principios europeos que le dan legitimación.

2. La resiliencia como un valor añadido

Por último, otro de los ambiciosos retos presentados por la EMIS es la “*Movilidad Resiliente: un Espacio Único Europeo de Transporte más resiliente: por una conectividad inclusiva*”. Tras la pandemia provocada por el virus Covid19 con la paralización de la movilidad a nivel mundial, se produjo un gran impacto negativo en el sector, que evidenció la necesidad de fortalecer el mismo convirtiendo un momento crítico en una oportunidad para proceder a la reconversión del mismo basándose en los pilares de la sostenibilidad, la digitalización e inteligencia y la resiliencia.

Para lograr este objetivo de forma unitaria en toda la regulación hasta ahora expuesta, la inversión requerida es de las mismas proporciones que los retos a los que se aspira, de hecho, la renovación de infraestructuras se prevé en 130.000 millones de euros al año⁵⁵⁴ en comparación con la última década, a lo que se debe añadir 100.000

⁵⁵⁴ Según la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos COM/2020/562 final, de 17 de septiembre de 2020, disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0562> Última visita el 8 de febrero de 2023.

Asimismo, debe recordarse que conforme a la Agenda Estratégica 2019-2024 y al Programa establecido para el mercado único europeo 2021-2027 se atribuyen al Mecanismo Conectar Europa 33.710.000 millones de euros a precios corrientes, de los que 25.807.000 millones de euros se destinarán al sector del transporte.

millones de euros por año para sufragar la “brecha de inversión en transformación verde y digital”, así como los 300.000 millones de euros que en el plazo de diez años deben invertirse para finalizar la red básica de la RTE-T, consiguiendo implantar un sistema de movilidad multimodal integrado en un mercado único dotado de fortaleza. Esta cuantiosa inversión debe realizarse dentro de los programas de financiación de la UE, así como gracias al instrumento excepcional de recuperación NextGenerationEU. Esta financiación según la EMIS debe basarse en los siguientes principios:

-Apoyo no reembolsable: las herramientas de financiación deben emplearse para proyectos con “valor añadido europeo” visto *supra*, generando un impacto positivo en el empleo, la resiliencia y el crecimiento. De forma específica se hace alusión al Mecanismo Conectar Europa⁵⁵⁵ como instrumento de financiación para inversiones en infraestructuras a nivel europeo estudiado anteriormente, promoviendo la finalización en 2030 de la red básica RTE-T y para el año 2050 la red integral, a las que se incorpora la Red Básica Extendida para el año 2040 si finalmente entra en vigor la propuesta de 14 de julio de 2021 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las Directrices de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 2021/1153 y Reglamento (UE) n° 913/2010 y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1315/2013 aprobada de forma provisional el 18 de diciembre de 2023.

A su vez, dentro de esta modalidad de financiación se comprende la mejora del ámbito medioambiental, la eficiencia energética, la digitalización y la seguridad.

-Emplear de forma específica el programa InvestEU para las deficiencias de mercado, especialmente, en áreas prioritarias, fomentando las infraestructuras sostenibles, la investigación, la innovación y la digitalización.

-La política de préstamos del BEI sobre el transporte atrayendo a la inversión privada para la consecución de proyectos que favorezcan la implantación de las tecnologías, la sostenibilidad, la inteligencia y la resiliencia en el sector.

La regulación a través del Reglamento (UE) n° 2020/852 relativo al Reglamento de taxonomía⁵⁵⁶ determinará los criterios para que un proyecto en materia de movilidad resulte elegido siguiendo, por ejemplo, el Estándar Europeo de Bonos Verdes reflejado en el Reglamento (UE) n° 2023/2631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, sobre los bonos verdes europeos y la divulgación de información

⁵⁵⁵ Información disponible en el siguiente enlace https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_1109 Última visita el 8 de febrero de 2023.

⁵⁵⁶ Disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852> Última visita el 8 de febrero de 2023.

opcional para los bonos comercializados como bonos medioambientalmente sostenibles y para los bonos vinculados a la sostenibilidad.

Para poder disponer de un número y de una calidad de proyectos que cumplan las expectativas reflejadas en esta EMIS, es necesario dotar a las autoridades y a los promotores del adecuado asesoramiento, pudiendo ser un mecanismo adecuado para ello el Instrumento de Apoyo Técnico y el Centro de Asesoramiento InvestEU⁵⁵⁷.

La posición de las pymes en esta EMIS también se tiene en cuenta resaltando las dificultades que estas tienen a la hora de afrontar esta reconversión, por ello, se insta a los Estados miembros a que creen una ventanilla única para que las mismas puedan solicitar el apoyo pertinente, tal y como se recoge en el Reglamento (UE) nº 2021/690.

En este contexto empresarial, se promueve el empleo de la contratación pública conjunta y transfronteriza dentro del territorio de la UE fomentando el liderazgo tecnológico que ostenta la base manufacturera de la propia UE. Asimismo, desde la EMIS se refuerzan operaciones como la Alianza Europea de Baterías fomentando la creación de cadenas de valor estratégicas que se fortalezcan y garanticen a través de un marco normativo y financiero adecuado.

Mediante las medidas expuestas, se incrementa la resiliencia del sector del transporte garantizando el suministro suficiente de las herramientas, los materiales y las tecnologías como acción imprescindible para lograr la autonomía estratégica del mercado único europeo, incluyendo al sector del transporte.

De lo expuesto resulta, que la movilidad sostenible, competitiva e inteligente también requiere de la preceptiva resiliencia, amoldando la normativa a las circunstancias existentes como así se refleja, por ejemplo, en la Comunicación de la Comisión por la que se fija un Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19, publicada en el DOUE de 20 de marzo de 2020, en el Plan de contingencia para el transporte de 2022 y en la elaboración por el Consejo y el Parlamento el Instrumento de Emergencia del Mercado Único de un plan de protección y resiliencia deseado para el mercado único europeo en fase de aprobación definitiva, al haberse aprobado de forma provisional el 1 de febrero de 2024.

⁵⁵⁷ Más información acerca de este mecanismo en el siguiente enlace <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/investment-plan/investment-advisory-hub/> Última visita el 14 de julio de 2024.

CONCLUSIONES

I. El sector del transporte constituye uno de los pilares sobre los que se erige la UE dado su impacto en el progreso y el desarrollo del mercado único europeo. Por ello, todas las iniciativas previstas para impulsar este mercado conllevan necesariamente su proyección sobre el transporte, haciéndole partícipe de las mismas características que ostenta el mercado único europeo en el que debe desarrollarse.

En consecuencia, el fomento de la competitividad, de la sostenibilidad y de la inteligencia en el transporte constituyen los objetivos principales de la EETCS. Estos requisitos deben impulsarse en igualdad de condiciones, constituyendo un todo integrado y coordinado. Esta premisa supone un verdadero reto para las instituciones, las cuales deben realizar la pertinente valoración y ponderación de los efectos que cada una de sus iniciativas producen en estos objetivos aislados para permitir su compatibilidad con los restantes.

II. La competitividad que pretende impulsarse desde la EETCS conlleva realizar las oportunas mejoras de la aptitud y la capacidad de los operadores y del servicio de movilidad.

El parámetro de competitividad no debe confundirse con la noción de competencia, la cual se refiere al contexto y al escenario en el que esos operadores deben ejercer la prestación de los servicios amparados por los principios de la UE.

Ambos conceptos competitividad y competencia, a pesar de su diferente contenido, forman parte del mismo campo de actuación en el que se desenvolverá la EETCS; por lo que, deberán desarrollarse de forma armónica por las instituciones titulares de las competencias normativas y políticas garantizando la debida seguridad jurídica.

III. La competitividad debe ser unida a la iniciativa de sostenibilidad con base en la implementación de un mercado único europeo basado en la competitividad sostenible. Este reto de la implementación de la sostenibilidad en el transporte debe ser apreciado en su triple vertiente, medioambiental, económica y social.

La iniciativa de implementar la sostenibilidad en el sector del transporte encuentra su origen jurídico y político en las diversas resoluciones internacionales y europeas que señalan desde 1972 a este sector estratégico como uno de los orígenes de la contaminación. Estas resoluciones fijan los principios rectores que deben guiar el impulso de la sostenibilidad en el transporte como son la educación, la innovación, la cooperación entre Estados y el derecho a explotar los propios recursos sin perjudicar medioambientalmente a los demás Estados, todo ello con base en el derecho al desarrollo sostenible creado a partir del Informe Brundtland de 1987.

Una de las críticas que debe desprenderse de las resoluciones históricas analizadas es la falta de una iniciativa a tiempo para solventar la problemática medioambiental, energética y de desarrollo, como crisis entrelazadas e interdependientes, especialmente, una vez que desde la perspectiva internacional y europea se tenía conocimiento de su existencia, su impacto y su trascendencia.

De ello resulta que, no se debe descargar la responsabilidad ni las cargas que conllevan los avances en estos retos de sostenibilidad en los operadores de determinados medios de transporte, los cuales carecen de alternativas reales, especialmente, desde el prisma de las fuentes energéticas, ante los breves lapsos temporales establecidos. Ello no es óbice para alabar los avances apreciados derivados de las iniciativas, la normativa y la hoja de ruta propuesta para ahondar aún más en ese progreso hasta conseguir los retos de sostenibilidad acordados, acompañados de la necesaria competitividad e inteligencia.

IV. Las diversas resoluciones internacionales de las que nacen estos retos del transporte dan lugar a la actual Agenda 2030 y a la aprobación de los ODS, de las que resulta la necesaria reforma de las materias transversales que afectan al sector del transporte, destacando la problemática energética, la contaminación, la accesibilidad y la cohesión social.

Ante el impacto del sector del transporte en los diversos ODS expuestos, debe proponerse que las mejoras y avances del sector del transporte y de la movilidad se agruparan en un ODS único y autónomo, de esta forma se puede garantizar una mayor coordinación y compatibilidad en la elaboración de las directrices dirigidas a la consecución de estas metas.

V. Las resoluciones internacionales en el marco de la defensa de la sostenibilidad en el sector del transporte se unen a las que la UE, como institución comprometida en este propósito, elabore sus propias guías y normativa interna direccionada a alcanzar los retos propuestos.

El Pacto Verde y la Ley Europea del Clima constituyen las normas europeas de sostenibilidad de referencia, las cuales a través de su normativa de desarrollo y de las iniciativas proyectadas en el Paquete de medidas “Objetivo55” pretenden como fin principal implantar en la UE una economía climáticamente neutra para el año 2050, siendo el sector del transporte uno de los principales campos de acción para conseguirlo. Además, esta economía climáticamente neutra se combinará con el crecimiento económico europeo mediante la estrategia de una competitividad sostenible.

Mediante estas premisas se constata la estrecha vinculación que existe entre el mercado único europeo y el sector del transporte, y cómo los objetivos de sostenibilidad, competitividad e innovación son comunes en ambos escenarios y

ratificados por los propios Tratados fundacionales de la UE, en el Programa para el Mercado Único, en el Reglamento (UE) n° 2021/690 y en la Agenda Estratégica.

VI. Los retos principales de competitividad, de sostenibilidad y de inteligencia en la movilidad europea se enfrentan a las principales problemáticas identificadas en la EETCS en el aumento de la demanda, las deficiencias en las infraestructuras del transporte, la problemática energética, la mejora de la eficiencia y de la digitalización e innovación.

Estas casuísticas impactan en la perspectiva medioambiental con la contaminación ambiental, acústica y paisajística, en la dinámica económica ante la pérdida de oportunidad y la voluntad de crecimiento económico, y en el plano social debiendo mejorarse la cohesión social europea y la accesibilidad a la movilidad y a la energía propuesta.

Por un lado, el aumento de la demanda, los cuellos de botella y la ineficiencia de las infraestructuras del transporte europeo se abordan por la EETCS mediante la necesidad de reconvertir estas infraestructuras hacia la transición y eficiencia energética para favorecer la competitividad, la sostenibilidad, la eficiencia y la cohesión social europea.

En efecto, la consecución de los retos propuestos dentro de esta EETCS requiere la reconversión de las infraestructuras del transporte a nivel europeo, configurándose con arreglo a la estructura de un sistema multimodal, competitivo y sostenible. Para ello, se parte de la creación de hubs de transporte como nexos de conexión entre diferentes modos de transporte, que den respuesta a la totalidad de movimientos demandados dentro del marco de un transporte sostenible y competitivo.

Por otro lado, estas infraestructuras darán respuesta a la accesibilidad a las nuevas fuentes energéticas mediante puntos de recarga suficientes favoreciendo el cumplimiento de las premisas de sostenibilidad medioambiental, así como también desde la perspectiva social al ser estructuradas estas infraestructuras que favorezcan la cohesión social europea.

VII. Las iniciativas que se están llevando a cabo y las proyectadas en las infraestructuras europeas forman parte de la consolidación de la red transeuropea de transporte, ejecutando la iniciativa de consolidar un EUET.

El EUET debe configurarse como un espacio sin fronteras interiores en el que se desenvuelva la política europea de transporte de forma coordinada para todos los Estados miembros y con base en unos mismos principios europeos. Por ello, este EUET participará de los mismos caracteres que el mercado único europeo en el que se desarrolla, facilitando con ello la implantación en todos los modos de transporte de las

medidas de competitividad, sostenibilidad e inteligencia de la EETCS. Para ello será esencial la aplicación de las nuevas tecnologías que permiten la evolución hacia una movilidad inteligente mediante STI, proceso que figura como una acción esencial dentro del marco de la EETCS.

No obstante, una de las problemáticas que debe afrontarse en la consolidación de ese EUET es la efectiva liberalización de la prestación de los servicios en todos los Estados miembros y en todos los modos de transporte, especialmente, en el transporte ferroviario.

VIII. Ante la problemática energética europea y para la mejora de su eficiencia se ha creado el Plan REPowerEU, el cual debe identificarse como el primer instrumento que de forma activa se marca como reto principal la independencia energética de la UE y la transición y la eficiencia energética.

La problemática energética que padece la UE pretende solventarse a través de diferentes iniciativas concretadas en la eficiencia energética, la descarbonización y el empleo de nuevas fuentes energéticas cero emisiones y renovables, debiendo garantizarse su accesibilidad y suministro.

Este Plan REPowerEU tiene un carácter dinámico, y se desarrolla, entre otras iniciativas, a través de diferentes Directivas, las cuales imponen un alza en los porcentajes de empleo de energía renovable, incluyendo expresamente al sector del transporte, con el fin de alcanzar además de los retos propios de este Plan, la economía climáticamente neutra para el año 2050.

La senda marcada por esta planificación para abordar la problemática energética debe ir acompañada de la preceptiva digitalización e innovación, ahondando con ello en la mejora de una movilidad inteligente.

IX. De las anteriores conclusiones resulta que, la innovación aplicada al sector será crucial, por un lado, para posicionarse como referente de progreso y liderazgo a nivel mundial y, por otro lado, para favorecer la consecución de los objetivos de competitividad y de sostenibilidad proyectados.

Especialmente, esta innovación se enlaza con la sostenibilidad medioambiental mediante su aplicación a las nuevas fuentes energéticas disponibles para el transporte europeo garantizando su suministro y seguridad. Asimismo, la aplicación de la innovación en el sector supondrá mejorar en eficiencia y en la reducción de las emisiones de los diferentes vehículos y sus componentes.

En cuanto a su dimensión social, debe resaltarse la necesidad de que la innovación sea accesible para todos los operadores del mercado del transporte, con

independencia de su tamaño y del modo de transporte empleado, así como para todos los consumidores y usuarios.

Igualmente, la digitalización, los STI y el empleo de la Inteligencia Artificial en el sector del transporte serán las herramientas que permitan progresar en el objetivo de competitividad y coadyuven a progresar en los retos de sostenibilidad de este sector. No obstante, desde la perspectiva económica, sin perjuicio de que la inversión y la financiación en esta innovación aplicada al transporte será cuantiosa, los beneficios desde el prisma de sostenibilidad y competitividad prevalecen, especialmente, al posicionar al transporte de la UE como líder a nivel mundial en este sector.

X. La EETCS actualizada conforme a la EMIS se basa en la adopción de tres premisas principales para alcanzar sus retos como son la universalidad de la sostenibilidad, la alternatividad de la movilidad basada en un sistema multimodal y el establecimiento de los incentivos suficientes para hacer realidad los retos de la EETCS.

XI. La universalidad de la sostenibilidad implica que todos los modos de transporte deben reconvertirse hacia la sostenibilidad desde una perspectiva universal, por lo que, todos ellos tienen la obligación de transitar hacia una movilidad sostenible, competitiva, inteligente y digital si desean continuar prestando sus servicios dentro del mercado único europeo. No obstante, esta obligación también debe ser concebida como un derecho de accesibilidad de todos los modos de transporte hacia esos requisitos exigidos, sin dejar a nadie atrás.

Por ello, todos los modos de transporte deben acceder en igualdad de condiciones a ese objetivo de sostenibilidad por el que todos ellos cumplan los requerimientos de la citada sostenibilidad; por ello, se encuentran intrínsecamente unidos el principio de igualdad y la estrategia de la universalidad de la sostenibilidad.

XII. A las anteriores conclusiones debe unirse que, el transporte es considerado como un SIEG, por lo que debe ser garantizado por las instituciones públicas a la población con arreglo a unos mínimos de calidad, de seguridad, de asequibilidad, de igualdad de trato y de acceso universal.

Esta catalogación del transporte como SIEG y como servicio público implica su sujeción a las normas de la competencia y al principio de igualdad, las cuales deben compaginarse con las actuaciones que se lleven a cabo en este sector.

En este contexto jurídico, el fomento de esta sostenibilidad puede verse amparada mediante el empleo de herramientas jurídicas que incentiven esta finalidad como son las ayudas públicas. De hecho, las líneas de actuación dirigidas a la implantación de la sostenibilidad en la movilidad europea proponen la creación de nuevas ayudas públicas encauzadas a la consecución de este resultado; no obstante, en

la práctica española y siguiendo los mandatos europeos se reducen los beneficiarios de estas ayudas al medio de transporte ferroviario y por carretera dentro del marco de los servicios públicos obligatorios. Además, estas ayudas públicas deben ser empleadas de forma restrictiva, objetiva, razonable, proporcional y temporalmente, para poder ser amparadas por el derecho de la competencia aplicable al transporte como SIEG.

La concesión de estas compensaciones calificadas como ayudas públicas siguiendo los parámetros establecidos por la Sentencia Altmark, gozan de la convalidación automática prevista en el artículo 9.1 del Reglamento (UE) 1370/2007 sin que tengan que someterse a la notificación y convalidación de la Comisión. Por el contrario, las compensaciones que perciban los modos de transporte aéreo y marítimo sí deberán someterse a este procedimiento general previsto en el artículo 108 del TFUE.

Con ello, se evidencia una ruptura de la aplicación del principio de igualdad ante la ley según el modo de transporte beneficiario de estas ayudas públicas dentro del marco del derecho de la competencia.

XIII. Mediante la universalidad de la sostenibilidad también se ampara la premisa de la alternatividad de los modos de transporte dentro del EUET, línea de actuación que favorece la competitividad y los derechos de los consumidores y usuarios a la citada alternatividad dentro del mercado.

XIV. La iniciativa de la alternatividad en la movilidad debe abarcar a todos los modos de transporte y a las diferentes fuentes energéticas cero emisiones y renovables. Esta premisa encaja con la sostenibilidad universal del transporte europeo, ya que todos los modos de transporte deben verse amparados por estos requisitos de tal suerte que puedan constituir una verdadera alternativa en el mercado en el que se desenvuelven.

La alternatividad de la movilidad encuentra su fiel reflejo en la iniciativa de implantar un sistema multimodal europeo integrado, sostenible, competitivo, inteligente y completo participando de las mismas características que el mercado único europeo deseado.

En este sentido, la premisa de la alternatividad y de la implantación de un sistema multimodal en todo el territorio de la UE, consolida la finalidad de ejecutar un EUET. Esta configuración de este sistema multimodal por las instituciones europeas pasa por compartimentar las estrategias y la normativa dictada según la distancia recorrida, distinguiendo la movilidad en distancias urbanas o suburbanas, distancias medias y distancias largas.

XV. En las distancias urbanas o suburbanas se plantea la problemática de la contaminación tanto medioambiental como acústica, proponiendo la creación de

ciudades inteligentes, la promoción del transporte público y colectivo y Planes de Movilidad Urbana Sostenible en los que se incluyen las ZBE.

Es en la configuración normativa de las ZBE donde se plantea la principal problemática en cuanto a su compatibilidad con la normativa de la competencia. Además de la falta de cumplimiento evidente de este mandato de creación de las ZBE por la mayoría de los territorios locales, los que efectivamente han elaborado y promulgado el marco normativo regulador de esta ZBE han visto como se han eliminado del ordenamiento jurídico por los Tribunales ante su incidencia en la competencia y en la capacidad económica de los destinatarios de la normativa creada.

Estas consecuencias demuestran la necesidad del debido respeto a la normativa vigente con base en el principio de seguridad jurídica frente a la pretendida sostenibilidad y competitividad, por ello, es esencial la coherencia y la coordinación entre la normativa dictada por las diferentes instituciones para elaborar una normativa eficaz, inteligente y aplicable.

XVI. La normativa impulsora de la sostenibilidad, en este caso, desde la perspectiva urbana o suburbana, se ha diseñado desde un prisma punitivo proponiendo desde este trabajo, que la normativa no solo debe ser configurada bajo la consecuencia de la sanción, sino de la promoción y cooperación hacia la transición de una movilidad sostenible y competitiva. En consecuencia, deben adoptarse para alcanzar esta finalidad normas que ayuden a los operadores del transporte y a los consumidores y usuarios al cambio deseado, debiendo adoptarse las sanciones pertinentes solo de forma subsidiaria.

XVII. En las distancias medias es donde surge una de las mayores problemáticas a los efectos de su compatibilidad con la normativa reguladora de la competencia. La EETCS parte de la exclusividad del empleo del ferrocarril de alta velocidad en estas distancias acompañando esta exclusividad con la exclusión de los restantes medios de transporte, principalmente ejemplificado en el transporte aéreo a través de la normativa vigente en el Estado francés y de la propuesta del Gobierno de España.

Debe tenerse en cuenta que los diferentes medios de transporte que presten su servicio de movilidad en las distancias medias pertenecen al mismo mercado de referencia, por lo que, esta medida supone un quebranto de los principios de libertad de prestación de servicios y de libre competencia con arreglo al principio de igualdad formal y real.

Como consecuencia de esta vulneración se produce el efecto del desplazamiento artificial de la demanda de los modos de transporte excluidos de la prestación de este servicio hacia el medio de transporte del ferrocarril de alta velocidad.

Esta medida se justifica desde la EETCS en la sostenibilidad, la eficiencia y la competitividad, pero atendiendo a las cuantiosas actuaciones a realizar para darle efectividad y a su impacto negativo medioambiental, carece de las preceptivas racionalidad, objetividad y proporcionalidad exigidas en su adopción e imposición.

XVIII. En las distancias largas, la casuística se centra en la problemática de la capacidad y de la gestión eficiente ante el aumento de la demanda. Como medida propuesta para abordar estas cuestiones se propone la implantación del citado sistema de multimodalidad, creando “hubs” de transporte y reconvirtiendo las infraestructuras de estos desplazamientos facilitando la cohesión social europea.

A diferencia de la restricción de los medios de transporte en las distancias medias, no se contempla la misma medida en las distancias largas, respetando así el marco de la competencia. Ello demuestra que para que exista un régimen equilibrado y equitativo en la configuración de este servicio de movilidad europeo no deben realizarse restricciones de modos de transporte en la prestación del servicio de la movilidad.

XIX. A estos objetivos principales deseados para el futuro del transporte se unen las deficiencias tradicionales del sector de la movilidad, concretadas en la necesidad de mejorar la calidad, la eficiencia y la seguridad, las cuales también se abordan en esta EETCS acompañando a los objetivos principales de competitividad y de sostenibilidad.

XX. La envergadura de las acciones proyectadas en la EETCS conlleva la pertinente financiación y la fijación de incentivos que favorezcan su ejecución para su materialización en el año 2050. Para ello, se han articulado mecanismos de financiación europea de cuantía equivalente a la extensión de las actuaciones que deben ser acometidas, especialmente, en las infraestructuras y en la transición y eficiencia energética.

Para ello se ha incluido este gasto dentro de las actuaciones de la UE dirigidas a dar cumplimiento al Pacto Verde y al Acuerdo de París, dentro del marco de la sostenibilidad. No obstante, solamente los proyectos que sean titulares de un valor añadido europeo podrán beneficiarse de esta financiación y ser ejecutados.

Además, la necesidad de amparar económicamente estas proyecciones requiere la aplicación de los principios “quien contamina paga” y “usuario pagador”, de tal suerte que las actuaciones contrarias a la pretendida sostenibilidad llevarán un coste añadido para sus ejecutores, así como los usuarios deberán soportar el coste de las infraestructuras mediante la estrategia de internacionalización de los costes externos y la tarificación de las infraestructuras. En consecuencia, tanto los fondos públicos como los privados serán esenciales para poder llevar a cabo las iniciativas proyectadas en el sector del transporte.

XXI. Ante las múltiples y transversales actuaciones que se requieren para llevar a cabo la EETCS, se impone necesariamente la unidad de acción de todos los operadores jurídicos para la consecución de los objetivos marcados para ejecutar un transporte competitivo, sostenible e inteligente.

Con esta uniformidad y coherencia de la normativa y las acciones proyectadas se conseguirá alcanzar esos retos y, además, ser eficiente en el ínterin hacia su logro. Esta estrategia seguida al unísono por todas las instituciones no solo es procedente, sino que viene marcada por los principios rectores de los Tratados fundacionales de la UE bajo los dogmas de coherencia normativa, cooperación leal, primacía del derecho europeo y aproximación de las legislaciones nacionales aplicables ante el ámbito de extensión europea que se plantea desde las instituciones de la UE.

Esta necesaria cooperación entre Estados ha tenido sus luces y sus sombras, tal y como ha quedado reflejado en el Protocolo de Kioto; no obstante, la voluntad de progresar en la sostenibilidad medioambiental también ha quedado constatada en las últimas COP, concretamente, en la propuesta no solo de reducir progresivamente el empleo de combustibles fósiles, sino de eliminarlos.

Además, los objetivos planteados por la EETCS conllevan la reconversión del sector del transporte requiriendo modificaciones normativas en materias transversales que implican la coexistencia de una pluralidad de actores, de cuyas decisiones dependerá el éxito o el fracaso de la EETCS planteada. Por ello, en esta hoja de ruta para el transporte europeo la coordinación y la coherencia normativa serán clave para hacer realidad las finalidades planificadas.

XXII. Ante esta propuesta de reconversión del transporte sin precedentes, las normas jurídicas, las iniciativas y las políticas en materia de transporte europeo deben adaptarse y ponerse a disposición de la realidad social y de las necesidades de la población atendiendo a las circunstancias concurrentes en los momentos en los que cada una de estas acciones planteadas deba materializarse. En consecuencia, la EETCS debe configurarse desde un prisma dinámico y modulable a los requerimientos que se vayan presentando en los amplios marcos temporales previstos para su aplicación. Solo de esta manera se puede garantizar la efectividad y la materialización de los fines para los que esta EETCS fue proyectada.

Por todo ello, la normativa debe ser dinámica y modulable y, además, deben crearse instrumentos de acción que permitan actuar de forma ágil, eficiente, coordinada y segura desde la perspectiva jurídica, tal y como se recoge en la Comunicación de la Comisión “Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030, en el Plan de contingencia del transporte de 2022 y en el Instrumento de emergencia del mercado único europeo en fase de aprobación definitiva.

Con ello, se implementará la resiliencia del transporte, como uno de los retos imprescindibles que deberá estar presente en la normativa y en las iniciativas planteadas, dado el amplio espacio de tiempo requerido para materializar los objetivos planteados para el transporte europeo.

XXIII. Las reformas y las adaptaciones normativas que se plantean para el sector del transporte deben enmarcarse dentro de los principios europeos sobre los que se construye la UE, debiendo garantizarse la seguridad jurídica en la constitución, la proyección y la ejecución de la EETCS. Por ello, la normativa, las políticas y las estrategias particulares planteadas deben respetar este acervo normativo europeo, así como las competencias atribuidas a cada uno de los Estados miembros y al resto de divisiones territoriales titulares de las competencias materiales afectadas por la citada EETCS.

No obstante este respeto competencial, debemos llegar a la conclusión de que las decisiones nacionales que incidan en el marco de la EETCS pasarán en definitiva por la convalidación de las instituciones de la UE, dada la proyección europea de la EETCS, y ello, incluso aunque se trate de competencias compartidas entre los Estados miembros y la UE, sin perjuicio de la debida aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad defendidos por los Tratados fundacionales de la UE. Todo ello sin perjuicio de que la normativa emitida por las instituciones de la UE en el derecho de la competencia, al tratarse de una competencia exclusiva de la UE, solo se verá afectada por el principio de proporcionalidad, pero no por el principio de subsidiariedad; circunstancia que conlleva que las actuaciones y normativa que puedan dictar las instituciones nacionales se verá relegada por la normativa prioritaria de la UE.

Igualmente, este posicionamiento preferente de la normativa europea se ve además reforzada por los principios de primacía, efecto directo, interpretación conforme y cooperación leal, los cuales deben estar presentes en el desarrollo y en la ejecución de la EETCS.

Además, la atribución a las instituciones europeas de las competencias normativas y de las acciones proyectadas de la EETCS favorece la necesaria coherencia y coordinación que debe existir en la normativa propuesta; no obstante, se ha evidenciado la existencia de contradicciones entre las premisas de sostenibilidad en las que se basan esas iniciativas y la realidad de la normativa dirigida a los diferentes modos de transporte, acompañado del efecto contrario a la libre prestación de los servicios y de libre competencia.

XXIV. La consecución de los objetivos fijados en la EETCS requiere la reforma del acervo normativo europeo aplicable en las diferentes materias transversales

afectadas para adaptar la regulación existente a esta finalidad. Esta reforma incidirá en el marco del derecho de la competencia abordando una reconversión sin precedentes.

La reforma que se está llevando a cabo en el ámbito del derecho de la competencia debe interpretarse como necesaria a los efectos de introducir en su marco normativo el protagonismo que la competitividad, la sostenibilidad y la inteligencia deben tener en el sector del transporte. No obstante, esta reforma no puede conllevar la vulneración de los principios rectores de la propia regulación de la competencia, así como de los restantes principios sobre los que se erige la UE.

Las iniciativas y la nueva normativa realizada y proyectada deberán incardinarse en el marco de los principios reguladores del derecho de la competencia fijados en el TFUE y en la propia Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Los principios de libertad de establecimiento, de libre prestación de servicios, de libre competencia y de competencia leal, entendidos como las libertades económicas europeas, son los pilares sobre los que se erige la normativa reguladora del derecho de la competencia deberán ser respetados en el marco de la reforma del compendio normativo previsto en la EETCS, garantizando con ello la obligada seguridad jurídica.

Además, estos principios propios del marco normativo de la competencia deberán ejecutarse bajo la debida observancia del principio de igualdad desde su vertiente formal y material, permitiendo en casos concretos la exención del cumplimiento de este principio con la concurrencia de las premisas de racionalidad, objetividad, temporalidad y proporcionalidad.

XXV. El ordenamiento jurídico y la normativa deben ser identificadas como herramientas para lograr los propósitos del transporte, por ello, deberán configurarse desde una perspectiva coherente, uniforme y efectiva en esta dirección, respetando los principios rectores de la UE expuestos.

No obstante, dentro del avance reflejado en estas resoluciones internacionales en el marco de la competitividad, no se ha otorgado un trato equitativo y con base en el principio de igualdad para todos los modos de transporte, como se evidencia en la regulación del RCDE de la UE ejecutándose sobre el modo de transporte aéreo y dejando excluidas de estas cargas a medios contaminantes como el transporte marítimo o por carretera, sin perjuicio de su novedosa inclusión para los próximos años.

A esta realidad se unen la diferente regulación que los modos de transporte tienen ante la concesión de ayudas públicas o la normativa ejecutada y propuesta en cuanto a la exclusión del transporte aéreo de la prestación del servicio de las distancias medias. Estas circunstancias evidencian el incumplimiento del principio de igualdad en la ejecución de los principios rectores de la normativa de la competencia.

La vulneración de este principio de igualdad y la creación de barreras discriminatorias, desproporcionadas e injustificadas a determinados modos de transporte perjudica los retos de competitividad, de sostenibilidad y de innovación en el transporte y, con ello, en el mercado único europeo.

XXVI. La pluralidad de actores en la fase de creación y ejecución normativa también se mimetiza con una pluralidad de destinatarios del conjunto normativo creado con base en la materialización de la EETCS. Por ello, esta EETCS produce efectos verticales entre las instituciones normativas y los intervinientes en el mercado del transporte a los que serán aplicables las reformas normativas y las iniciativas aprobadas, y efectos horizontales entre los operadores y los consumidores y usuarios del transporte. Esta bidireccionalidad de efectos, vertical y horizontal, se desglosa en la perspectiva de la oferta y de la demanda de la movilidad en el mercado único europeo.

XXVII. En el marco de la oferta, los operadores del transporte se enfrentan al difícil y ambicioso reto de equilibrar la implantación de los requerimientos normativos de sostenibilidad, competitividad e inteligencia con la finalidad de mercado sobre la que basan su desarrollo empresarial, compaginando la prestación de un servicio de calidad, competitivo, seguro, eficiente, inteligente y resiliente con la rentabilidad de su ejercicio empresarial.

XXVIII. En el marco de la demanda, los consumidores y usuarios también serán actores principales en este escenario de reconversión tanto desde una perspectiva activa atendiendo a su inclinación por el transporte sostenible, así como en la defensa de sus derechos dentro del mercado único europeo.

Debe fomentarse una verdadera voluntad de cambio en el consumidor y usuario sin caer en prácticas anticompetitivas basadas en una supuesta pero no real sostenibilidad, tanto desde las propias políticas europeas como desde los operadores del mercado. Para ello, la normativa de la competencia ha sido reformada recogiendo estos supuestos en el marco regulatorio de la competencia desleal y sancionando estas prácticas.

Otra de las problemáticas en las que los consumidores y usuarios son actores principales es en la casuística energética. Dificultades de acceso, de suministro y de capacidad económica marcan el binomio energía y consumidores viéndose reflejada esta preocupación en el sector del transporte. La pobreza energética es una de las principales preocupaciones europeas evidenciada en el sector del transporte a través de la pobreza de la movilidad. Para luchar contra esta realidad, se han aprobado subvenciones que, en contra de los mandatos del Pacto Verde, amparan las necesidades reales de los consumidores y usuarios frente a las políticas deseadas de sostenibilidad.

XXIX. Igualmente, en las políticas impulsoras de la competitividad del sector del transporte europeo, la figura del consumidor será determinante, así como también sucederá en el ámbito de la sostenibilidad, ya que dicho consumidor y usuario será el destinatario final del producto del transporte y, en definitiva, determinará el éxito o el fracaso de las medidas propuestas. En este punto, se debe incidir en que la información suministrada a los consumidores goce de las garantías de objetividad y transparencia adecuadas para evitar que las distorsiones interesadas o no de esta información dañen al sector, así como a medios de transporte concretos.

No obstante su importancia, el consumidor no debe ser utilizado como un medio para conseguir las finalidades propuestas desde las instituciones, sino que debe ser entendido como un colaborador o un actor más en el proceso de reconversión del sector en el marco europeo. Su participación e implicación es fundamental para que los esfuerzos materiales, económicos y humanos que conlleva este proceso de adaptación a las nuevas necesidades y requerimientos tengan el impacto y la extensión deseada. De ello resulta, que la educación y la información transmitida al respecto serán cruciales para que el mensaje de competitividad y de sostenibilidad llegue en plenitud, siendo su participación en el proceso esencial para el cambio.

ANEXOS

ANEXO I. EL TRANSPORTE SOSTENIBLE Y SU VINCULACIÓN CON LOS ODS

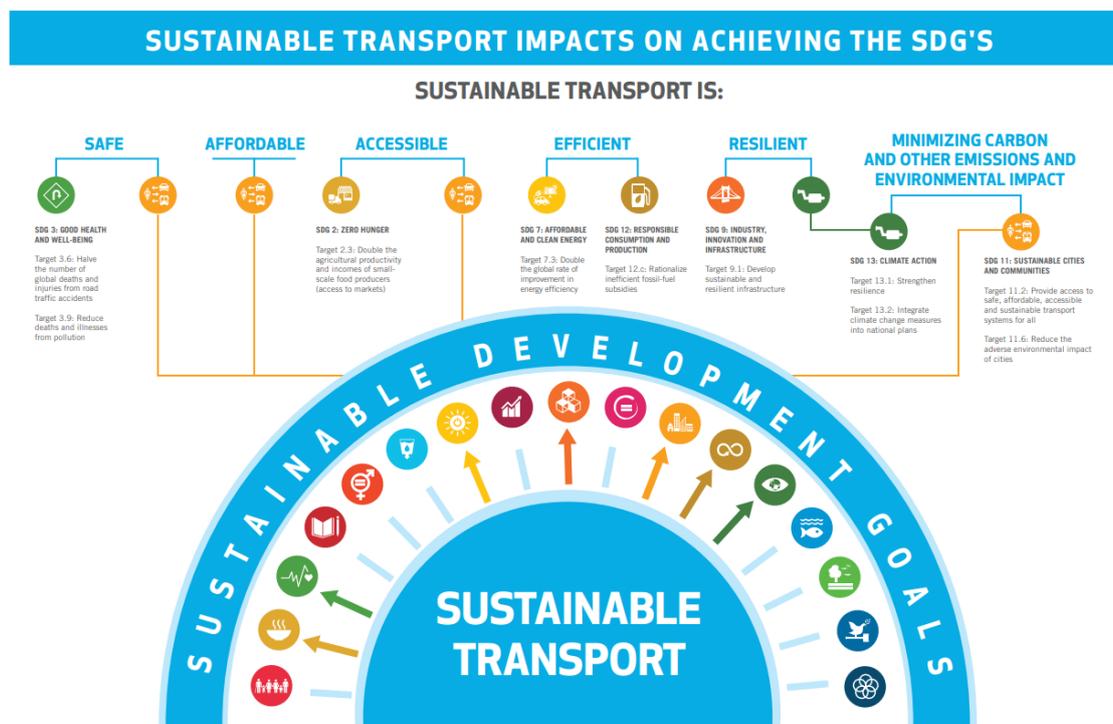


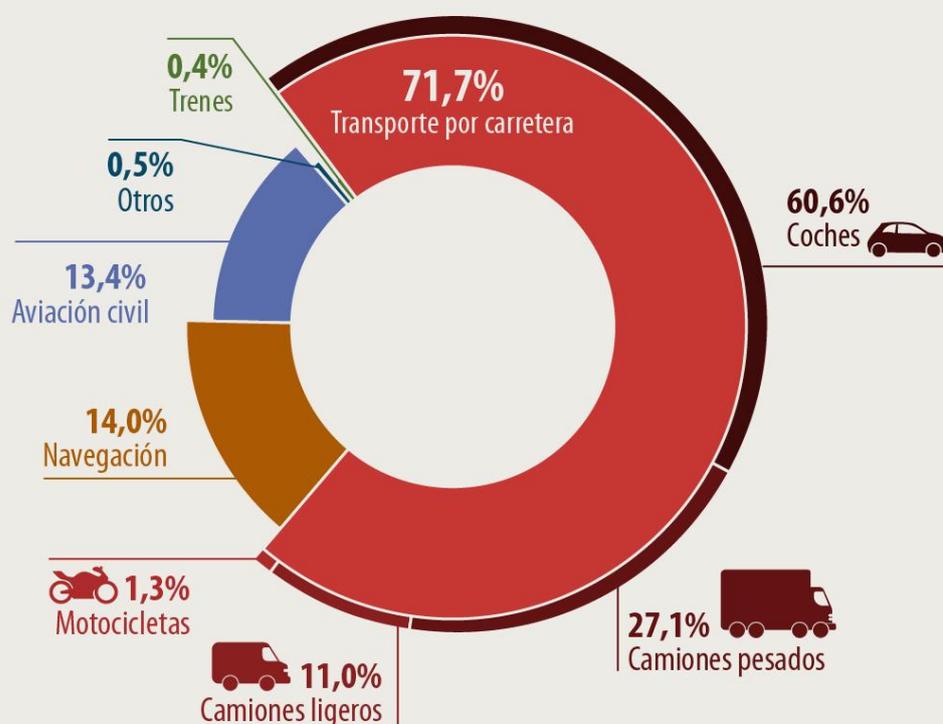
Imagen tomada del Informe titulado "Movilización del transporte sostenible para el desarrollo"⁵⁵⁸ que se publica en la Primera Conferencia Mundial de Transporte Sostenible celebrada los días 26 y 27 de noviembre de 2016 en Asjabad.

⁵⁵⁸ Informe disponible en el siguiente enlace <https://sdgs.un.org/topics/sustainable-transport> última visita el 8 de febrero de 2023.

ANEXO II. GRÁFICO DE EMISIONES DEL TRANSPORTE EN LA UE

EMISIONES DEL TRANSPORTE EN LA UE

Emisiones de gases de efecto invernadero por medio de transporte (2019)



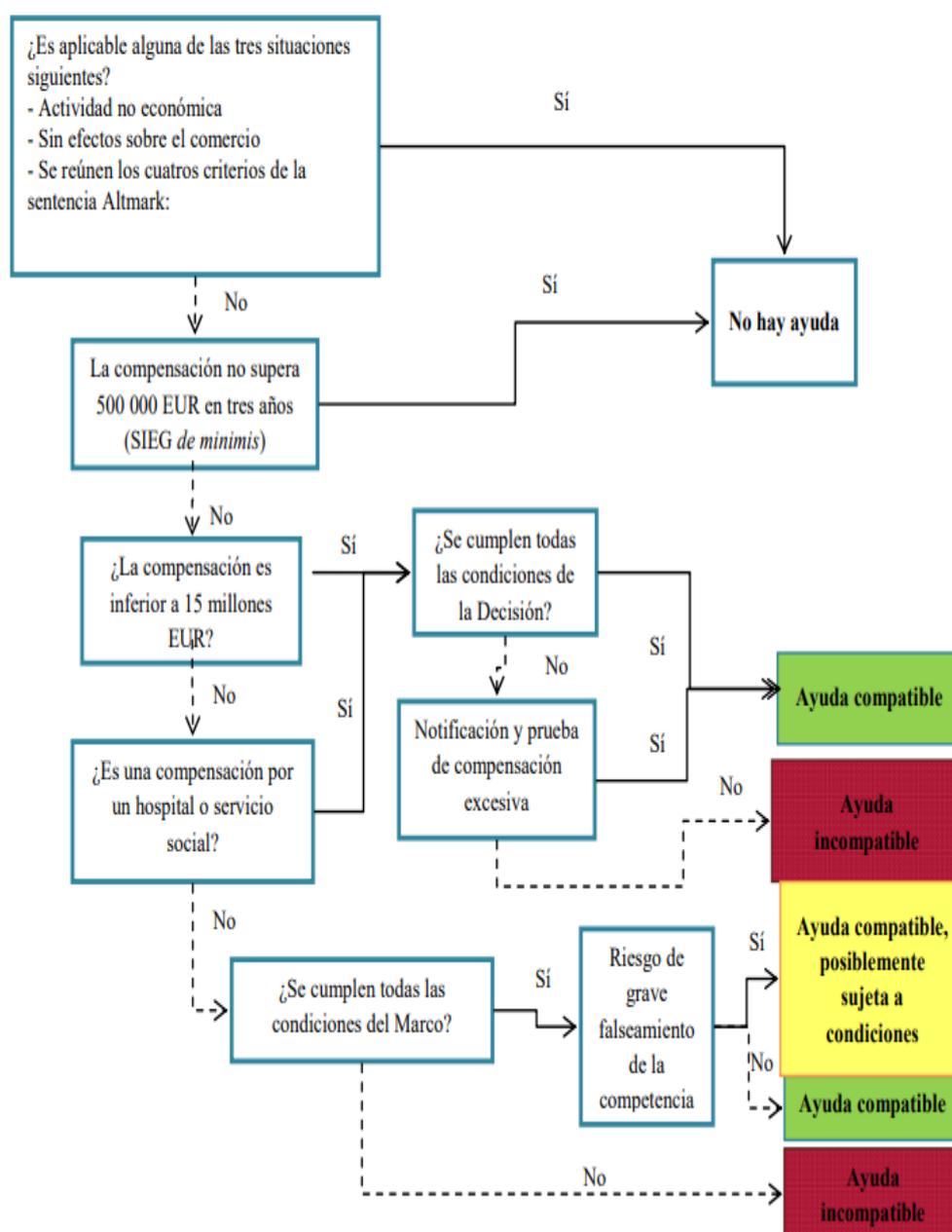
Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente, 2022



ANEXO III. ESQUEMA DE CALIFICACIÓN DE AYUDAS PÚBLICAS Y NORMATIVA APLICABLE

20. ¿Cuáles son los pasos lógicos del análisis de las compensaciones por servicio público?

El gráfico siguiente expone los pasos principales para determinar qué instrumento del Paquete SIEG puede aplicarse a las compensaciones por servicio público.



ANEXO IV. TABLA COMPARATIVA TREN VERSUS AVIÓN DE LA CNMC

Tabla 22: Comparación de los viajeros que escogen el tren frente al avión

Trayecto	Viajeros avión	Viajeros tren	Cuota modal tren
Madrid-Alicante/Alacant	280.304	1.236.704	81,5%
Madrid-Barcelona	1.716.423	6.195.201	78,3%
Madrid-Málaga	530.005	1.875.155	78,0%
Madrid-Sevilla	392.613	2.301.312	85,4%
Madrid-Valencia	308.797	2.750.893	89,9%
Madrid-Zaragoza	402	1.532.354	100,0%

Fuente: CNMC en su Informe anual del sector ferroviario (2022) de 25 de julio de 2023.

BIBLIOGRAFÍA

ALBADALEJO GARCÍA, M. (1955), “El Hecho Jurídico” en *Revista de la Facultad de Derecho III*, Núm. 7, pp. 346-381.

ALBERT MÁRQUEZ, J.J. (2018), “El principio de neutralidad en internet. Una aportación a la libertad de comunicación en internet desde el pensamiento de Francisco de Vitoria” en *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, Vol. 66, Núm. 2, pp. 71-103.

ALBIEZ DOHRMANN, K.J. (2006), “Mercado interior, contrato y derecho de la competencia” en *Revista de derecho constitucional europeo*, Núm. 5, pp. 101-120.

ALENZA GARCÍA, J.F. (2021), “Una ley para una nueva era: sobre la ley española de cambio climático y transición energética”, en *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica De Derecho Ambiental*, Núm. 38-39, disponible en el enlace <http://https://academica-e.unavarra.es/handle/2454/42340> Última visita el 8 de febrero de 2023.

ALEXY, R. (1993), *Teoría de los Derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, J. (2018), “Acerca de la igualdad de oportunidades en la libre competencia entre partidos. El caso de la democracia española” en *ICADE, Revista De La Facultad De Derecho*, Núm. 104. <https://doi.org/10.14422/icade.i104.y2018.002>

ALONSO LEDESMA, C. (1998), “El Derecho Mercantil del siglo XX: balance general de un siglo que se agota” en *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 541-591.

ALONSO SOTO, R. (2021), “Lección 14. Derecho de la Competencia (I)” en AURELIO MENÉNDEZ, ÁNGEL ROJO (Dir.), *Lecciones de Derecho Mercantil*, Vol. I, Navarra, Thompsons Reuters-Civitas, pp. 341-384.

ALONSO TIMÓN, A.J. (2021), “Treinta años después, Europa culmina la liberalización del transporte ferroviario” en *The Conversation*, disponible en el siguiente enlace <https://theconversation.com/treinta-anos-despues-europa-culmina-la-liberalizacion-del-transporte-ferroviario-158598> Última visita el 10 de abril de 2024.

ALTZELAI ULIONDO, I. (2017), “La liberalización del sector ferroviario: ¿una política congruente con el derecho comunitario de la competencia?” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 21, Núm. 58, pp. 941-975.

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, T. (2013) “El espacio cultural europeo. Especial referencia a la regulación europea de la cultura y su relación con el mercado interior” en *Cuadernos de Derecho de la Cultura, Instituto Interuniversitario para la comunicación cultural*, UC3M-UNED, pp. 4-106.

ÁLVAREZ PELEGRY, E. y MENÉNDEZ SÁNCHEZ, J. (2017), *Energías alternativas para el transporte de pasajeros El caso de la CAPV: análisis y recomendaciones para un transporte limpio y sostenible*, Cuadernos Orkestra 2017/25, Instituto Vasco de Competitividad.

ANTÓN ANTÓN, A. y BILBAO ESTRADA, I. (2009), “La coordinación del régimen de comercio de derechos de emisión y los impuestos autonómicos sobre emisiones atmosféricas: ¿un supuesto de ayuda de estado ilegal no compatible?” en *Crónica Tributaria*, Vol. 133, Núm. 4, pp. 1-45.

ARAI-TAKAHASHI, Y. (2002), “The margin of appreciation doctrine and the principle of proportionality in the jurisprudence of the ECHR”, en *Antwerp, Intersentia*, pp. 75 y siguientes.

ARZOZ SANTISTEBAN, X. (2021), “Aproximación a la interpretación conforme como técnica de coordinación normativa” en *Revista de Derecho Público: teoría y método*, Núm. 14, pp. 67-104.

BALLESTEROS ÁLVAREZ, D. (2024), “La adjudicación de contratos de servicio público en el sector ferroviario” en *Revista General del Derecho de los sectores regulados*, Núm. 13, disponible en el siguiente enlace <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1515254> Última visita el 4 de julio de 2024.

BALTEANU, I. y VIANI, F. (2023), “La dependencia energética de la Unión Europea y de España” en *Boletín económico-Banco de España*, Núm. 3, pp. 1-13.

BAÑO LEÓN, J.M. (2016), “La evolución del derecho de la competencia y su irradiación en el derecho público” en *Revista de administración pública. El Derecho administrativo a los 30 años de nuestro ingreso en la Unión Europea*, Núm. 200, pp. 295-314.

BASSOLS COMA, M. (1985), *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos.

BECKER ZUAZUA, F. (1990), “Los efectos del Mercado Único Europeo” en *Cuadernos de Estrategia, Ejemplar dedicado a: Ideas y tendencias en la Economía internacional y española*, Núm. 14, pp. 55-70.

BELINTXON MARTIN, U. (2015), “Derecho europeo, Derecho de la competencia y Derecho internacional privado: algunas cuestiones de transporte y competencia relativas a los observatorios de costes de carácter público” en *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 103, pp. 55-95.

- (2016), “Derecho internacional privado y transporte de viajeros por carretera: algunas cuestiones sobre jurisdicción y ley aplicable” en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 8, Núm. 1, pp. 17-35.

BENEYTO PÉREZ, J.M. y GIERING, C. (2002), *El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros* en Serie Unión Europea, Universidad San Pablo CEU, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. (2015), *Apuntes de Derecho Mercantil. Derecho mercantil, Derecho de la competencia y propiedad industrial*, Navarra, Thompson Reuters, Aranzadi.

BERNAL PULIDO, C. (2005), *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales.

BISKUP, R. (1981), “La economía social de mercado y la integración europea: orientaciones de política de orden económico para la integración de España en las Comunidades Europeas” en *Tercer Simposio Internacional de Economía Social de Mercado*, pp. 1-26.

BLÁZQUEZ NAVARRO, I. (2005), “La distribución de competencias económicas en la UE. Aplicabilidad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” en *Información Comercial Española, El modelo económico de la UE*, Núm. 820, pp. 11-32.

BOIRA MAIQUES, J.V. y BERZI, M. (2023), “La europeización de las grandes infraestructuras nacionales: hacia una soberanía compartida (2011-2021)” en *Cuadernos de geografía*, Núm. 110, pp. 243-262.

BRISEÑO SIERRA, H. (s.f.), “Libertad de comercio, competencia desleal y las Cámaras de Comercio”, pp. 625-639. Disponible en el siguiente enlace <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/27186/24533>.

BROSETA PONT, M. Y MARTÍNEZ SANZ, F. (2018), *Manual de Derecho Mercantil*, Vol. I, Madrid, Tecnos.

CANO LÓPEZ, A. (2007), “El Derecho de la Economía social: entre la Constitución y el mercado, la equidad y la eficiencia” en *CIRIEC-España, Revista jurídica de economía social y cooperativa*, Núm. 18, pp. 53-72.

CANTERO MARTÍNEZ, J. (2014), “Universalidad y gratuidad de las prestaciones sanitarias públicas” en *Revista Derecho y Salud*, Vol. 24 Extraordinario, pp. 95-118.

CAÑAS ZARRAOA, N. (2021), “Cronología de una agenda social europea. Declaración conjunta: «hacia una conectividad socialmente responsable»” en *Revista Española de Derecho Aeronáutico y Espacial*, Núm. 1, pp. 187-199.

CARMONA CUENCA, E. (1994), “El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en *Revista de estudios políticos*, Núm. 84, pp. 271-272.

CARTABIA, M. (2005), “«Unita nella diversità»: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali” en *Il Diritto dell'Unione Europea*, Vol. 10, Núm. 3, <https://hdl.handle.net/10281/8446>

CASTELLFORT CLARAMUNT, M. (2020), “Archipiélagos estratégicos y destinos turísticos: Canarias, Hawaii y Okinawa” en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Núm. 16, pp. 45-72.

CERDÁ TENA, E., PÉREZ NAVARRO, J. y JIMENO PASTOR, J. L. (2004), “Juegos estáticos con información completa (I)” en *Teoría de juegos*, Madrid, Pearsons Educación S.A., pp. 61-144.

CHANO REGAÑA, L. (2015), “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: especial referencia a los derechos fundamentales” en *RUE: Revista Universitaria Europea*, Núm. 23, pp. 151-174.

CHIODI, F.M. (2020), “Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte” en *Cultura Económica*, Vol. 38, Núm. 100, pp. 95-120.

CHUECA SANCHO, A. G. (2008), “«Quien contamina, paga» en el Derecho de la Unión Europea” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Núm. 15, pp. 183-196.

CLAEYS, M. (2020), “Green shame: the next moral revolution?” en *Global Discourse*, Vol. 10, Núm. 2, pp. 259-271.

CONDEÇO MELHORADO, A. *et al.* (2010), “El valor añadido europeo de los proyectos transnacionales (ten-t): una propuesta metodológica basada en los efectos de desbordamiento, accesibilidad y SIG” en *Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica*, Sevilla, pp. 420-438.

CONTRERAS DELGADO DEL COS, J.M. y LÓPEZ VALLÉS, J. (2019), “Diez años desde la transposición de la Directiva de servicios (2009-2019): la contribución de la CNMC a la mejora de la regulación en España” en *Anuario de Competencia*, Núm. 1, pp. 103-122.

COSTA-CAMPÍ, M.T. y JOVE-LLOPIS, E. (2023), “Marco general de la política energética europea y sus avances hacia la neutralidad climática”, en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, Hacia una economía descarbonizada: transición energética en la Unión Europea*, Núm. 932, pp. 35-49.

COSTAS COMESAÑA, J. (2010), “El concepto de las restricciones de la competencia por objeto y su aplicación a los intercambios de información entre competidores” en *Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor*, Tomo XXX, Madrid, Marcial Pons, pp. 167-182.

CUELLAR VILLAR, D. (2010) “Transportes y patrimonio histórico: la herencia de la Revolución Industrial”, AREAS en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Núm. 29, pp. 61-72.

DE GUINDOS TALAVERA, B. (2019), “Contribución de la política de competencia en España en la agenda 2030” en *Anuario de la competencia*, Núm. 1, pp. 11-30.

DE LA VEGA GARCÍA, F. (2024), “Digitalización sostenible y competencia” ponencia realizada en el Congreso Internacional “Cuestiones actuales sobre competencia empresarial y contratación financiera: entre la digitalización y la sostenibilidad”, celebrado en Córdoba los días 22 y 23 de febrero de 2024.

DELGADO TÉLLEZ, M. *et al.* (2020), “Endeudamiento supranacional y necesidades de financiación en la Unión Europea” en *Documentos ocasionales, Banco de España*, Núm. 21, pp. 1-20.

DÍEZ-PICAZO, L. (1963), *La doctrina de los propios actos: un estudio crítico sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Barcelona, Bosch.

DÍEZ-PICAZO, L. *et al.* (1977), *Comentarios a las reformas del Código Civil*, Madrid, Tecnos.

DORADO MUÑOZ, M. (2008), “Breves notas acerca de una propuesta de reforma de la regulación comunitaria sobre adquisiciones originarias y derivativas de los derechos sobre las franjas aeroportuarias”, en *Estudios de Derecho aeronáutico y espacial*, Madrid, Marcial Pons, pp. 257-266.

DUGUIT, L. (2007), *Manual de Derecho Constitucional: Teoría General del Estado, el Derecho y el Estado y las libertades públicas*, Granada, Comares.

ESTRADA MARGARETO, M.J. (2023), “La aplicación de las políticas de sostenibilidad al mercado único europeo: el Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono como garantía del derecho de la competencia” en *Justicia y sostenibilidad*, Madrid, Dykinson, pp. 38-65.

-(2023), “Pasado, presente y futuro del Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión en el transporte aéreo. Su impacto en el Derecho de la competencia”, en *De la economía colaborativa al turismo sostenible: el nuevo Derecho del Siglo XXI*, Cizur Menor, Navarra. Aranzadi, pp. 329-367.

FERNÁNDEZ TORRES, I. (2012), “Regulación sectorial y Derecho de la competencia: compresión de márgenes en el mercado de telecomunicaciones (STJUE 14 de octubre 2010, Deutsche Telekom)” en *Documentos de trabajo del Departamento de Derecho Mercantil*, 2011/41, Universidad Complutense de Madrid, pp. 2-39.

FRÉROT, A. (2014), “Economía circular y eficacia en el uso de los recursos: un motor de crecimiento económico para Europa” en *Cuestión de Europa*, Vol. 331, pp. 1-10.

FUENTETAJA PASTOR, J.Á. (2018), “Marco jurídico y organizativo de la ejecución del derecho europeo de la competencia” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Núm. 30-31, pp. 79-106. Recuperado a partir de <https://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/21530>

FUERTES, M. (2004), “Privatización y liberalización en el sector de los transportes” en *Revista de derecho de la Unión Europea, Servicios públicos, privatizaciones y liberalizaciones en la Unión Europea*, Núm. 7, pp. 161-182.

FUERTES GONZÁLEZ, B.E. (2016), “Las ayudas de estado” en *Revista Economía Industrial, Empresa, medio ambiente y competición*, Núm. 401, pp. 173-178.

GARCÉS, M. (2023), “El colosal error de los trenes y los túneles” en *The Objective*, disponible en el siguiente enlace <https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2023-02-07/trenes-tuneles/> última visita el 27 de diciembre de 2023.

GARCÉS-GALDEANO, L. y HUERTA ARRIBAS, E. (2021), “Mercados e innovación empresarial: retos para la política de defensa de la competencia” en *Economía Industrial*, Núm. 421, pp. 105-118.

GARCÍA CANALES, M. (1989), “Principios generales y principios constitucionales” en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 64, pp. 131-162.

GARRIDO FALLA, F. (1994), “El concepto de servicio público en Derecho español” en *Revista de Administración Pública*, Núm. 135, p. 7-36.

GARRIGUES, J. (1993), *Curso de Derecho mercantil*, México, Porrúa, pp. 165-174.

GIMÉNEZ BINDER, S. (2021), “Legislación Covid-19 en España ¿la "nueva normalidad"? Una cronología de la legislación aprobada desde que surgió la crisis y que afecta al sector del transporte aéreo” en *Revista de Derecho Aeronáutico y Espacial*, Núm. 1, Sección 1ª: aeronáutica, pp. 79-94.

GÓMEZ GORDILLO, R. *et al.* (2023), “Las relaciones laborales en el sector del transporte aéreo tras el COVID-19” en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, Núm. 166, pp. 211-234.

GÓMEZ ROLDÁN, M.P. (2023), *Derecho de la Competencia en España: Programa de Clemencia*, Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Valladolid.

GONZÁLEZ SAVIGNAT, M. (2022), “Infraestructuras viarias: Dotación, mantenimiento y financiación” en *Papeles de economía española. Infraestructuras terrestres, transporte y movilidad de personas*, Núm. 171, pp. 2-14.

GONZÁLEZ TEROL, A.P. (2010), *El comité de las regiones de la Unión Europea y los fundamentos, principios y valores filosóficos, jurídicos, políticos y morales del ordenamiento comunitario*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

GUILLÉN NAVARRO, N.A. (2020), “Transporte: el movimiento “flygskam” y la problemática legal sobre las emisiones de CO² del sector de la aviación” en *Observatorio de Políticas Ambientales*, pp. 597-614.

HINOJO GONZÁLEZ, P. (2018), “El cumplimiento de la normativa de competencia como ventaja comparativa de la empresa” en *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, Núm. 3.096, pp. 13-28.

HUERTA ARRIBAS, E. (1991), “La Competitividad de las empresas y la Política de Defensa de la Competencia” en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía, Política de la competencia y competitividad*, Núm. 21, pp. 50-69.

IRIARTE ÁNGEL, J. L. *et al.*, (2022), “Contratación Y documentación electrónica En El Transporte Internacional: Especial mención a La Carta De Porte. Un análisis Desde El Derecho Internacional Privado” en *Cuadernos Europeos De Deusto*, Núm. 66, pp. 163-197. Disponible en el siguiente enlace <https://doi.org/10.18543/ced.2371>.

JIMÉNEZ CRISÓSTOMO, A. (2020), “Análisis de la sostenibilidad energética del transporte aéreo y su impacto en el turismo” en *Investigaciones Turísticas*, Núm. 20, pp. 31-49.

LAMPREAVE MÁRQUEZ, P. (2014), “El control de las ayudas del Estado (con especial incidencia en las ayudas otorgadas al sector financiero y las ayudas a la fiscalidad de las empresas)” en *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, Año Núm. 30, Núm. 3, pp. 13-50.

LÓPEZ ESCUDERO, M. (2019), “Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia reciente del TJUE” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año Núm. 23, Núm. 64, pp. 787-825.

LUQUE GONZÁLEZ, J.M. (2004) “Schengen. Un espacio de libertad, seguridad y justicia” en *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, Núm. 21, pp. 139-149.

LLOBERA, M. (2017), “Aproximación al proceder hermenéutico del TJUE: libertad de empresa, libre competencia y Constitución del Trabajo” en *Lex social*, Vol. 7, Num. 1, pp. 208-229.

MANNY, C. (2003), “La intimidad de la Unión Europea y la seguridad de los Estados Unidos: la tensión entre la ley europea de protección de datos y los esfuerzos por parte de Estados Unidos por utilizar los datos sobre pasajeros aéreos para luchar contra el terrorismo y otros” en *Cuadernos de Derecho Público*, Núm. 19-20, pp. 145-177.

MAÑÉ-ESTRADA, A. (2023), “El Plan REPowerEU bajo el prisma de los fundamentos de la política energética europea” en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, Autonomía estratégica*, Núm. 930, pp. 157-171.

MARTÍN LÓPEZ, J. (2006), *Competencia fiscal perjudicial y ayudas de Estado en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch.

MARTÍNEZ HERRERA, K.G. (2015), *Límites al ejercicio de la libertad de empresa*, Tesis doctoral, Universidad de Alicante.

MASSAGUER FUENTES, J. (2014), “La regulación del Derecho de la competencia en el Anteproyecto de Código Mercantil”, *Revista de Derecho Mercantil*, Núm. 294, pp. 115 y ss.

MATAS, A. *et al.* (2020), “Accesibilidad e impacto de las infraestructuras en la cohesión territorial y social” en *Infraestructuras de transporte. ANEXO I La inversión y el stock de infraestructuras de transporte en España*, AIREF, Madrid, pp. 454-549.

MATEO MANTECÓN, I., CARBALLO PENELA, A. y DOMÉNECH QUESADA, J.L. (2012), “Sostenibilidad portuaria y huella del carbono” en *Papeles de economía española*, Núm. 131, pp. 252-263.

MAYORGA SÁNCHEZ, J.Z. y MARTÍNEZ ALDANA, C. (2008), “Paul Krugman y el Nuevo Comercio Internacional” en *Criterio Libre*, Núm. 8, pp. 73-86.

MERCADO PACHECO, P. (2012), “Libertades económicas y derechos fundamentales. La libertad de empresa en el ordenamiento multinivel europeo” en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, Núm. 26, p. 341-372.

MÓNICO MUÑOZ, L.F. y RÍOS ESPARZA, S.G. (2024), “Evaluación de las celdas de hidrógeno como alternativa al queroseno en la aviación. Un enfoque hacia la sostenibilidad energética aeronáutica” en *Ciencia y poder aéreo*, Vol. 19, Núm.1, pp. 81-99.

MONTAGUT, E. (2016), “El poder contra el sindicalismo: La Ley le Chapelier” en *Nuevatribuna.es*, disponible en el siguiente enlace <https://www.nuevatribuna.es/articulo/historia/poder-sindicalismo-ley-chapelier/20160118125153124439.html> Última visita el 9 de abril de 2024.

MONTORO BALLESTEROS, M.A. (1984), “Ideologías y fuentes del Derecho” en *Revista de estudios políticos*, Núm. 40, pp. 59-84.

MORENO GARCÍA, A. (1993), “Buena fe y derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13, Núm. 38. pp. 263-296.

MOSCHEL, W. (1997), “Fines de protección de un Derecho de la competencia” en *Themis: Revista de Derecho*, Núm. 36, pp. 7-16.

NAVARRETTA, E. (2014), “Principio de igualdad, principio de no discriminación y contrato” en *Revista de Derecho Privado*, Núm. 27, p. 129-154.

NOGUEIRA ALCALÁ, H. (2006), “El derecho a la igualdad ante la ley, la no discriminación y acciones positivas” en *Anuario Iberoamericano de Justicia constitucional*, Núm. 10, pp. 799-832.

ORTÍZ ARCE, A. (1984), “El principio de igualdad en derecho económico. Algunas consideraciones desde la perspectiva del ordenamiento español” en *Revista Española de Derecho constitucional*, Año 4, Núm. 11, pp. 107-118.

ORTIZ BAQUERO, I. S. (2007), “La prohibición de los acuerdos restrictivos de la competencia y en particular la valoración de las cláusulas de exclusividad en los regímenes de libre competencia europeo, español y colombiano. (Parte uno)” en *Revista e-mercatoria*, Vol. 6, Núm. 1, pp. 203-325.

ORTÍZ DÍAZ, J. (2004), “El principio de subsidiariedad y la Unión Europea” en *Anuario de Derecho Europeo*, Núm. 4, pp. 63-72.

OSPINA MOSQUERA, N.C. (2006), *La política comunitaria del cielo único europeo. Reflexiones sobre su impacto en el principio de soberanía: repercusiones en la política de liberalización del transporte aéreo: principios y mecanismos de estructuración*, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III, Madrid.

PANIAGUA ZURERA, M. y MIRANDA SERRANO, L.M. (2012), “La protección de los consumidores y usuarios y la irrupción del Derecho de los consumidores” en *Derecho (Privado) de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid, pp. 19-62.

PAREJO ALFONSO, L. (2004). “Servicios públicos y servicios de interés general. La renovada actualidad de los primeros” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 7, 2º semestre, pp. 51-68.

PAZOS CASTRO, R. (2023), “El principio de subsidiariedad en la normativa europea para un mercado único digital” en *Cuadernos de Derecho transnacional*, Vol. 15, Núm. 2, pp. 801-832.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (1999), *Curso de derechos fundamentales. Teoría general*, Madrid, Boletín Oficial del Estado y Universidad Carlos III.

PÉREZ RIVARÉS, J.A. (2014), “Las nuevas directrices de la Comisión Europea sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas” en *Revista de Derecho de la competencia y la distribución*, Núm. 14, pp. 147-156.

PESCATORE, P. (1981), “Aspectos judiciales del «acervo comunitario»” en *Revista de Instituciones Europeas*, pp. 331-366.

PETIT LAVALL, M.V. (2013), “El acceso al mercado de transporte aéreo en el ámbito europeo” en *Actividad aeronáutica: nuevos retos y reflexiones desde un punto de vista multidisciplinar*, pp. 9-36.

PILOÑETA ALONSO, L.M. (2014), “El contrato de transporte terrestre de personas. Fundamentos de su régimen jurídico, elementos y contenido” en MENÉNDEZ GARCÍA, P. (Coord.), *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Vol. 2, Tomo II, Cizur Menor, Navarra, Thomson Reuters, pp. 855-940.

PORRAS BELARRA, J. (2017), *La financiación de los servicios de interés económico general en relación al derecho europeo de la competencia*, Tesis Doctoral, Universidad San Pablo CEU, Madrid.

PUIGDUETA BARTOLOME, I. Y SANZ COBEÑA, A. (2017), “Doce años del Protocolo de Kioto” en *página web de la Universidad Politécnica de Madrid*, disponible en el siguiente enlace https://www.upm.es/?id=cdee4f93bf54a510VgnVCM10000009c7648a____&prefmt=articulo&fmt=detail Última visita el 31 de enero de 2023.

RITTNER, F. (1988), “Über das Verhältnis von Vertrag und Wettbewerb” en *Archiv für die civilistische Praxis*, Vol. 188, Núm. 1-6, pp. 102 y ss.

RIVERA HERNÁNDEZ, J.E. *et al.* (2017), “¿Desarrollo sostenible o sustentable? La controversia de un concepto” en *Posgrado y Sociedad*, Vol. 15, Núm.1, pp. 57-67.

RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M. (2017), “La posición de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el sistema constitucional de fuentes” en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Núm. 39, pp. 483-514.

RODRÍGUEZ PÉREZ, J.A. (2011), *El derecho a la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución Española: estudio sobre su interpretación y las dificultades para su desarrollo y aplicación*, Tesis Doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

RODRÍGUEZ PIÑERO ROYO, M. (2020), “Crónica de la desescalada: el final de los ERTES COVID y el retorno a la normalidad laboral” en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado: Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social. Respuestas laborales y de protección social a la pandemia por coronavirus*, Núm. 1, pp. 73-109.

RODRÍGUEZ PUERTO, M.J. (2010), “Métodos de interpretación, hermenéutica y Derecho natural” en *Díkaion: revista de actualidad jurídica*, Vol. 19, Núm. 2, pp. 319-347.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, D. (2022), “Los precios de la energía y la inflación: las medidas regulatorias y sus efectos” en *Información Comercial Española ICE: Revista de economía, El proceso inflacionario en España y el área del euro: un análisis económico*, Núm. 929, pp. 23-40.

RUÍZ GÓMEZ, L.M. (2014), “Análisis de la competencia y neutralidad de red” en *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, Núm. 3049, pp. 55-63.

RUÍZ MIGUEL, A. (1998), “La justicia como igualdad” en *La justicia en el Derecho Privado y en el Derecho Público*, Anuario de la Facultad de Derecho, Núm. 2, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 131-144.

RUÍZ OJEDA A.L. y BENÍEZ MORCILLO, G. (2010), “Cielo Único Europeo y Cielos Abiertos Transatlánticos. Bases de la nueva regulación para la competencia en el transporte aéreo” en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Derecho de la regulación económica*, Vol. 6, (Transportes), pp. 693-1082.

SÁENZ GARCÍA DE ALBIZU, J.C. y HUALDE MANSO, M.T. (2012), “El contrato de transporte” en RUBIO TORRANO, E. y SÁENZ GARCÍA DE ALBIZU, J.C. (Dirs.), *Lecciones de Contratación Civil y Mercantil*, Cizur Menor, Navarra, Thomson Reuters, pp. 429-456.

SÁNCHEZ CALERO, F. y SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J. (2019), *Principios de Derecho Mercantil*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.

SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, J. (2015), “Lealtad y deslealtad en el arbitraje” en *Documentos de Trabajo del Departamento de Derecho Mercantil*, Universidad Complutense de Madrid, pp. 4-20.

SANZ, A. (1997), “Movilidad y accesibilidad: un escollo para la sostenibilidad urbana”, en *La construcción de la ciudad sostenible*, disponible en el siguiente enlace <https://cmaspUBLIC.ihmc.us/rid=1RZB0VP0L-H6LW79-26Q/Movilidad%20y%20accesibilidad.pdf> Última visita el 16 de enero de 2023.

SARRIÓN ESTEVE, J. (2020), “La Administración Pública ante la primacía y efectividad del Derecho de la Unión Europea” en *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, Vol. 68, Núm. 2, pp. 231-255.

SEMPERE CAMPOLLO, J. (2022), “¿Ha fracasado la teoría del libre comercio? Una revisión crítica de la teoría de los tratados comerciales” en *Foro Internacional*, Núm. 249, pp. 609-637.

SMITH, A. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, W. Strahan and T. Cadell, Londres.

SORIA PUIG, A. (1974), “El impacto de la Revolución Industrial sobre las ciudades europeas a través del transporte y la obra de Cerdá” en *Cuadernos de arquitectura y urbanismo*, Núm. 100, pp. 32-44.

TERUEL LOZANO, G.M. (2006), “El Tribunal Constitucional ante el principio de primacía del derecho comunitario (análisis de la jurisprudencia constitucional respecto de la compatibilidad del principio de primacía con la Constitución de la nación española de 1978)” en *Anales de Derecho, Universidad de Murcia*, Núm. 24, pp. 319-352.

URQUIZU CAVALLÉ, Á. (Dir.) (2013), *Políticas de protección ambiental en el siglo XXI: medidas tributarias, contaminación ambiental y empresa*, Barcelona, JM Bosch Editor.

VAQUER CABALLERÍA, M., (s.f.) “I problemi della contrapposizione tra economico e sociale nella caratterizzazioni dei servizi di interesse generale”, ponencia presentada en el seminario celebrado en la Universidad de Pavía en PAREJO ALFONSO, ob cit.

VÁZQUEZ, M. (2020), “Cambios estructurales en un sector destrozado por la pandemia: Los expertos apuntan que la eficiencia y la sostenibilidad serán factores clave en la futura configuración de la carga aérea mundial” en *El Mercantil*, Núm. 2, pp. 128-138.

VECCHIO, F. (2012), *Primacía del derecho europeo y salvaguarda de las identidades constitucionales*, Tesis doctoral, Universidad de Granada, Granada.

VELANDIA, M. (2011), *Derecho de la competencia y del consumo Competencia desleal; abuso de la posición de dominio; carteles restrictivos; actos restrictivos; integraciones económicas y protección al consumidor*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

WEBER, A. (2013), “Article 5. [Principles on the Distribution and Limits of Competences] (exArticle 5EC)” en BLANKE, H.-J. y MANGIAMELI, S. (eds.), *The treaty on European Union (TEU): a commentary*, Berlín, Springer, pp. 255-286.

(S.a.) “Una nueva movilidad descarbonizada y segura: ¿llega el momento del hidrógeno?” en [ATUC: movilidad sostenible](#), Núm. 98, pp. 30-35.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

<https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/> Última visita el 5 de agosto de 2024.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/03/29/report-by-president-charles-michel-to-the-european-parliament-plenary-session/> Última visita el 23 de agosto de 2023.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/03/29/report-by-president-charles-michel-to-the-european-parliament-plenary-session/> Última visita el 23 de agosto de 2023.

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N52540/doc_es.pdf Última visita el 10 de abril de 2024.

<https://blog.cnmc.es/2013/12/10/que-es-la-competencia/> Última visita el 14 de junio de 2023.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa#:~:text=Base%20jur%C3%ADdica,1%20de%20diciembre%20de%202009> Última visita el 26 de enero de 2024.

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/acquis.html> Última visita el 26 de enero de 2024.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa#:~:text=Base%20jur%C3%ADdica,1%20de%20diciembre%20de%202009> Última visita el 26 de enero de 2024.

Información disponible en el siguiente enlace
<https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C10600/consult?lang=es> Última visita el 23 de julio de 2023.

Información disponible en el siguiente enlace
<https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C44800/consult?lang=es> Última visita el 23 de julio de 2023.

Información disponible en el siguiente enlace <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C06900/consult?lang=es> Última visita el 23 de julio de 2023.

<https://noticiasconsumo.com/economia/vuelos-nacionales-gobierno/11841/> Última visita el 1 de marzo de 2024.

https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/air-travel_es Última visita el 24 de abril de 2024.

<https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/strategic-agenda-2024-2029/> Última visita el 5 de agosto de 2024.

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/covid19_or_canary_islands_es.pdf Última visita el 24 de abril de 2024.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement> Última visita el 31 de enero de 2023.

<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> Última visita el 31 de enero de 2023.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5868 Última visita el 17 de octubre de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20230605> Última visita el 17 de octubre de 2023.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 19 de septiembre de 1997, p. 27. Disponible en el siguiente enlace <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/774/76/PDF/N9777476.pdf?OpenElement> Última visita el 31 de enero de 2023.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 8 de septiembre de 2000, documento disponible en el siguiente enlace <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/51/PDF/N0055951.pdf?OpenElement> última visita el 8 de enero de 2022.

<https://www.un.org/es/conferences/environment/johannesburg2002> Última visita el 28 de abril de 2024.

Resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 27 de julio de 2012 tras la CNUDS pp. 25-26. Documento disponible en el siguiente enlace <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement> Última visita el 6 de enero de 2023.

“El futuro que queremos para todos” documento elaborado por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para la Agenda de Desarrollo Post 2015, p. 1, documento disponible en el siguiente enlace https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/executive%20summary_spanish.pdf Última visita el 31 de enero de 2023.

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas aprobada el 27 de julio de 2015 “Agenda Addis Abeba”, documento disponible en el siguiente enlace https://unctad.org/system/files/official-document/ares69d313_es.pdf Última visita el 7 de enero de 2023.

Declaración contenida en la Resolución de la Asamblea General de 25 de septiembre de 2015, documento disponible en el siguiente enlace https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf Última visita el 15 de octubre de 2023.

Institución SuM4All
<https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainabletransport/SuM4All> Última visita el 30 de abril de 2024.

Propuestas de SuM4All se recomienda la visita del siguiente enlace <https://www.sum4all.org/priorities> Última visita el 30 de abril de 2024.

Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático
<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Poster%20WIM%20structure%20spanish.pdf> Última visita el 29 de abril de 2024.

Propuesta del Presidente del primer Balance Mundial en relación con el Acuerdo de París. Documento disponible en el siguiente enlace

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf Última visita el 2 de mayo de 2024.

Declaraciones del Secretario General de las Naciones Unidas en la COP28 <https://news.un.org/es/story/2023/12/1526367> Última visita el 2 de mayo de 2024.

Declaraciones de Simon Stiell Secretario Ejecutivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en la COP28 <https://unfccc.int/es/news/el-acuerdo-de-la-cop28-senala-el-principio-del-fin-de-la-era-de-los-combustibles-fosiles> Última visita el 2 de mayo de 2024.

<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico> Última visita el 29 de abril de 2024.

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11979Final_Press_Release.pdf Última visita el 30 de abril de 2024.

Declaración de Asjabad sobre compromisos y recomendaciones de políticas de la Conferencia Mundial sobre Transporte Sostenible <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/11987Ashgabatstatement.pdf> Última visita el 30 de abril de 2024.

Documento disponible en el siguiente enlace <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=ES> Última visita el 3 de febrero de 2023.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual> Última visita el 30 de abril de 2024.

<https://es.euronews.com/business/2024/04/17/el-dilema-de-la-defensa-europea-las-dificultades-de-sopesar-costes-y-beneficios> Última visita el 30 de abril de 2024.

<https://www.lavanguardia.com/internacional/20240412/9593292/veintisiete-priorizan-gasto-defensa-suavizan-politica-ambiental.html> Última visita el 30 de abril de 2024.

Hoja de ruta del Banco Climático para el periodo 2021-2025 disponible en el siguiente enlace <https://www.eib.org/en/publications/the-eib-group-climate-bank-roadmap> Última visita el 28 de diciembre de 2023.

Concepto de neutralidad tecnológica disponible en el siguiente enlace <https://contratosdelsectorpublico.es/actualizaciones/140-diciembre-2016/2999-rtacrc-682-2016.html> última visita el 7 de febrero de 2023.

Fit55 <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> Última visita el 30 de diciembre de 2023.

Plan REPowerEU https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en Última visita el 5 de octubre de 2023.

Plan Nacional integrado de Energía y Clima 2021-2030, disponible en el siguiente enlace

https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf Última visita el 30 de diciembre de 2023.

<https://www.eurocontrol.int/publication/eurocontrol-forecast-2024-2030> Última visita el 7 de mayo de 2024.

https://www.hosteltur.com/152462_aeropuerto-de-heathrow-limite-de-pasajeros-y-no-mas-reservas-de-verano.html Última visita el 9 de enero de 2023.

https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_es#:~:text=La%20UE%20tiene%20una%20superficie,y%20Malta%2C%20el%20m%C3%A1s%20peque%C3%B1o. Última visita el 5 de enero de 2023.

https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/OTLE/elementos_otle/20230911_monografico_descarbonizacion_del_transporte_vfinal_bis.pdf Última visita el 9 de enero de 2023.

<https://news.un.org/en/story/2016/11/546342-answer-global-transportation-challenges-not-less-transport-it-sustainable> Última visita el 13 de enero de 2023.

<https://apps.fomento.gob.es/bdotle/visorBDpop.aspx?i=289> Última visita el 10 de enero de 2024.

<https://noticiasconsumo.com/economia/vuelos-nacionales-gobierno/11841/> Última visita el 1 de marzo de 2024.

<https://www.preferente.com/noticias-de-transportes/noticias-de-aerolineas/recurso-contrala-prohibicion-de-vuelos-cortos-en-francia-313121.html> Última visita el 16 de junio de 2024.

<https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/comunicacion/te-contamos-mas/la-renovacion-de-la-flota-de-renfe-preve-la-incorporacion-de-nuevos-trenes-con-una-inversion-de-millones-de-euros> Última visita el 2 de marzo de 2024.

<https://energy5.com/es/soluciones-sostenibles-para-el-uso-de-energia-en-ferrocarriles> Última visita el 2 de marzo de 2024.

https://www.elplural.com/cumbre-clima/vergienza-volar-flygskam-movimiento-trae-cabeza-sector-aviacion_229075102 Última visita el 13 de enero de 2023.

<https://apps.fomento.gob.es/bdotle/visorBDpop.aspx?i=289> Última visita el 10 de enero de 2024.

<https://desdelacabinadevuelo.com/2014/06/11/que-es-un-hub/> Última visita el 3 de febrero de 2023.

https://www.hosteltur.com/152462_aeropuerto-de-heathrow-limite-de-pasajeros-y-no-mas-reservas-de-verano.html Última visita el 14 de enero de 2024.

https://www.hosteltur.com/152508_el-aeropuerto-de-frankfurt-reduce-su-capacidad-desde-la-proxima-semana.html Última visita el 14 de enero de 2024.

https://www.hosteltur.com/152045_aeropuerto-de-amsterdam-recorte-de-vuelos-en-verano-por-falta-de-personal.html Última visita el 14 de enero de 2024.

https://www.hosteltur.com/152465_lufthansa-restringe-sus-ventas-mientras-continua-cancelando-vuelos.html Última visita el 14 de enero de 2024.

https://www.hosteltur.com/151720_klm-suspende-la-venta-de-billetes-por-el-caos-en-el-aeropuerto-de-amsterdam.html Última visita el 14 de enero de 2024.

<https://apps.fomento.gob.es/bdotle/visorBDpop.aspx?i=434#:~:text=La%20larga%20distancia%20convencional%20se,distancia%20convencional%20como%20larga%20distancia.> Última visita el 14 de enero de 2024.

<https://somoselectricos.com/gijon-retira-obligacion-distintivo-ambiental/> Última visita el 5 de marzo de 2023.

<https://sede.dgt.gob.es/es/vehiculos/informacion-de-vehiculos/distintivo-ambiental/index.html> Última visita el 10 de mayo de 2024.

<https://www.eurocontrol.int/about-us> Última visita el 3 de febrero de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/set-plan-for-the-development-of-low-carbon-technologies.html#:~:text=El%20Plan%20EETE%20tiene%20por,com%C3%BAn%20sus%20habilidades%20e%20instalaciones.> Última visita el 3 de febrero de 2023.

<https://www.sesarju.eu/> Última visita el 3 de febrero de 2023.

<https://www.mitma.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/transporte/convocatorias-ayudas-transporte-movilidad/m1> Última visita el 18 de enero de 2024.

<https://www.emsa.europa.eu/ssn-main.html> Última visita el 18 de enero de 2024.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_1109 última visita el 14 de enero de 2024.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/03/29/report-by-president-charles-michel-to-the-european-parliament-plenary-session/> Última visita el 23 de agosto de 2023.

<https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n15/372/87/pdf/n1537287.pdf?token=vTWvdOKv54VEI0PdtI&fe=true> Última visita el 29 de abril de 2024.

<https://www.mitma.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/transporte/componentes/c1> Última visita el 18 de enero de 2024.

https://www.hosteltur.com/157407_el-turismo-aportara-este-ano-194000-m-a-la-economia-espanola.html Última visita el 5 de marzo de 2024.

<https://www.autofacil.es/coches-electricos-e-hibridos/trasmediterranea-ev-prohibidos/667302.html> Última visita el 10 de enero de 2024.

https://www.race.es/etiquetado-neumaticos?_gl=1*1jba2v0*_up*MQ..*_ga*MTIzMTQzNTk1LjE3MDk2NDE4Nzg.*_ga_2LBQ8W316P*MTcwOTY0MTg3Ny4xLjAuMTcwOTY0MTg3Ny4wLjAuMA

Última visita el 5 de marzo de 2024.

<https://sdgs.un.org/topics/sustainable-transport> Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://news.un.org/en/story/2016/11/546342-answer-global-transportation-challenges-not-less-transport-it-sustainable> Última visita el 13 de enero de 2023.

enlace <https://sdgs.un.org/topics/sustainable-transport> Última visita el 8 de febrero de 2023.

https://sdgs.un.org/sites/default/files/2022-06/GSTC2_Conference_Report.pdf Última visita el 14 de enero de 2023.

https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/energy-union_en#regulation-on-the-governance-of-the-energy-union-and-climate-action Última visita el 15 de marzo de 2024.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F26> Última visita el 18 de junio de 2024.

https://commission.europa.eu/topics/single-market/services-general-interest_es#:~:text=Los%20servicios%20de%20inter%C3%A9s%20general%20son%20aquellos%20que%20las%20administraciones,Estado%20como%20el%20sector%20privado. Última visita el 20 de mayo de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0184> Última visita el 16 de mayo de 2024.

<https://okdiario.com/economia/puede-renfe-aguantar-pelea-ouigo-francesa-recibio-20-000-millones-ayudas-publicas-2022-11998293> Última visita el 4 de julio de 2024.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A126087> Última visita el 4 de julio de 2024.

<https://www.xataka.com/magnet/a-renfe-le-crecen-enanos-mercancias-larga-distancia-competencia-llega-a-cercanias>.

https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/listado/recursos/2022-12-21_adenda_no4_contrato_osp_firmada.pdf Última visita el 5 de julio de 2024.

<https://esmovilidad.transportes.gob.es/noticias/los-efectos-de-la-gratuidad-del-transporte-publico#:~:text=La%20UITP%20concluye%20que%20la,modal%20hacia%20el%20transporte%20p%C3%BAblico>. Última visita el 9 de julio de 2024.

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/> Última visita el 16 de marzo de 2024.

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_es Última visita el 16 de marzo de 2024.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0176&from=EN> Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/?uri=CELEX:52020DC0299&qid=1596190051609> Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0301>

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e8b694e-59b5-11e8-ab41-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_3&format=PDF Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0293> Última visita el 22 de marzo de 2023.

“Una nueva movilidad descarbonizada y segura: ¿llega el momento del hidrógeno?”, ob cit.

https://www.elconfidencial.com/economia/2022-05-31/aie-alerta-problemas-suministro-combustible_3434025/ Última visita el 7 de febrero de 2023.

<https://www.20minutos.es/motor/coches/la-escasez-de-suministros-para-la-fabricacion-de-coches-un-problema-lejos-de-resolverse-5045030/> Última visita el 7 de febrero de 2023.

<https://www.boe.es/doue/2018/328/L00082-00209.pdf> Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://www.boe.es/doue/2018/156/L00075-00091.pdf> Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20190313STO31218/emisiones-de-co2-de-los-coches-hechos-y-cifras-infografia> Última visita el 22 de marzo de 2024.

<https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20221019STO44572/la-prohibicion-de-vender-nuevos-coches-de-gasolina-y-diesel-a-partir-de-2035> Última visita el 22 de marzo de 2024.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1256 Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32018L0849> Última visita el 7 de febrero de 2023.

<https://www.easa.europa.eu/en/document-library/general-publications/european-plan-aviation-safety-epas-2024> Última visita el 22 de marzo de 2024.

<https://www.seguridadaerea.gob.es/es/noticias/aesa-presenta-su-hoja-de-ruta-para-los-proximos-a%C3%B1os> Última visita el 22 de marzo de 2024.

<https://sdgs.un.org/topics/sustainable-transport> Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/2375Mobilizing%20Sustainable%20Transport.pdf> Última visita el 29 de abril de 2024.

<https://unfccc.int/news/moving-low-carbon-transportation-forward-at-cop24> Última visita el 15 de enero de 2023.

https://www.miteco.gob.es/es/prensa/20191215_np_cop25_final_tcm30-505711.pdf Última visita el 15 de enero de 2023.

<https://www.un.org/es/climatechange/cop26> Última visita el 15 de enero de 2023.

<https://www.iea.org/events/iea-at-cop27-e-mobility-and-the-role-of-batteries-in-delivering-carbon-neutrality-in-the-transport-sector> Última visita el 15 de enero de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0176&from=EN> Última visita el 8 de febrero de 2023.

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf Última visita el 2 de mayo de 2024.

<https://news.un.org/es/story/2023/12/1526367> Última visita el 2 de mayo de 2024.

https://data.europa.eu/data/datasets/s2226_92_1_495_eng?locale=es Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/465/78/PDF/N1746578.pdf?OpenElement> Última visita el 31 de enero de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:32003L0087> Última visita el 13 de julio de 2024.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023XC0317\(01\)-20240502](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02023XC0317(01)-20240502) Última visita el 20 de junio de 2024.

<https://sdgs.un.org/topics/sustainable-transport> Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/activities/digital-programme> Última visita el 26 de mayo de 2024.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52016DC0588>

Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0066>

Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52020DC0562> Última visita el 8 de febrero de 2023.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_1109 Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852> Última visita el 8 de febrero de 2023.

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/investment-plan/investment-advisory-hub/>

Última visita el 14 de julio de 2024.

OTROS DOCUMENTOS CITADOS

SENTENCIAS Y RESOLUCIONES JUDICIALES CITADAS

STJCEE de 17 de septiembre de 1980, Asunto C-730/79, Philip Morris Holland BV *versus* Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:C:1980:209.

STJCEE de 17 de diciembre de 1981, Webb, Asunto C-279/80, Procedimiento penal entablado contra Alfred John Webb, ECLI:EU:C:1981:314.

STJCEE de 22 de mayo de 1985, Asunto C-13/83, Parlamento Europeo *versus* Consejo de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:C:1985:220.

STJCE de 10 de diciembre de 1991, Asunto C-179/90, Merci Convenzionali Porto di Genova *versus* Siderurgica Gabrielli, ECLI:EU:C:1991:464.

STJCE de 17 de julio de 1997, Asunto C-242/95, GT-Link A/S *versus* De Danske Statsbaner (DSB), ECLI:EU:C:1997:376.

STJCE de 18 de junio de 1998, Asunto C-266/96, Corsica Ferries France S.A. *versus* Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop. arl, Gruppo Ormeggiatori del Golfo di La Spezia Coop. arl y Ministero dei Trasporti e della Navigazione, ECLI:EU:C:1998:306.

STJCEE de 5 de octubre de 2000, Asunto C-376/98, República Federal de Alemania contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, ECLI:EU:C:2000:544.

STJCE de 24 de octubre de 2002, Asunto C-82/01, Aéroports de Paris *versus* Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:C:2002:617.

STPI de 15 de junio de 2005, Asunto T-17/02 Fred Olsen S.A. *versus* Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:T:2005:218.

STPI de 12 de febrero de 2008, Asunto T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd y BUPA Ireland Ltd *versus* Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:T:2008:29.

STJUE de 12 de julio de 2012, Asunto C-59/11, Association Kokopelli, EU:C:2012:447.

STJUE de 16 de junio de 2015, Asunto C-62/14, Gauweiler y otros, ECLI:EU:C:2015:400.

STJCE de 11 de abril de 1989, Asunto C-66/86, Ahmed Saeed Flugreisen y Silver Line Reisebüro GmbH *versus* Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V., ECLI:EU:C:1989:140.

STJCE de 22 de noviembre de 2001, Asunto C-53/00, Ferring SA *versus* Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), ECLI:EU:C:2001:627.

STJCE de 24 de julio de 2003, Asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg *versus* Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ECLI:EU:C:2003:415.

STJUE, de 5 de junio de 2024, en el asunto T-186/22, BNP Paribas *versus* Banco Central Europeo, ECLI:EU:T:2024:353.

STC Núm. 89/2017, de 4 de julio.

STC. Pleno. Núm. 71/2014, de 6 de mayo de 2014.

STC Núm. 8/1992, de 16 de enero.

STC. Pleno Núm. 48/1981 de 10 de noviembre.

STC. Pleno Núm. 223/1981, de 2 de julio.

STC. Núm. 75/1983, de 3 de agosto.

Prontuario elaborado por la Secretaría General del TC “Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE”, marzo de 2024.

STS Núm. 1372/2023, de 2 de noviembre

STS Núm. 1348/1989, de 24 de octubre.

Sentencia del TSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Núm. 972/2022, de 21 de marzo de 2022.

Sentencia del TSJ de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Núm. 87/2023 31 de enero de 2023.

Sentencia del TSJ de Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Núm. 91/2023, de 31 de enero de 2023.

TRATADOS FUNDACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y PROTOCOLOS CITADOS

TCEE Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957.

TCE Tratado constitutivo de la Comunidad Europea según el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992.

TUE Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992.

Carta de Derechos Fundamentales de la UE de 7 de diciembre de 2000.

TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea según el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del TUE.

Protocolo nº 26 sobre los servicios de interés general anexo al TUE

Protocolo nº 27 sobre mercado interior y competencia del TUE.

LIBROS, PACTOS Y AGENDAS EUROPEAS CITADOS

Libro Blanco de 30 de julio de 1996, titulado Estrategia para la revitalización de los ferrocarriles comunitarios.

Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, de 8 de marzo del año 2000.

Libro Blanco de 2001 titulado “*La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*”, emitido por la entonces Comisión de las Comunidades Europeas el 12 de septiembre de 2001.

Libro Blanco de 2011 “*Hoja de ruta hacia un Espacio Único Europeo de Transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*” elaborado por la Comisión Europea, de 28 de marzo de 2011.

Libro Verde sobre los servicios de interés general de 26 de mayo de 2003, contenido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social titulada “*Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa*” de 20 de diciembre de 2011.

Pacto Verde contenido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 11 de diciembre de 2019, titulada El Pacto Verde Europeo.

Nueva Agenda del consumidor contenida en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, titulada la “*Nueva Agenda del consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible*”, aprobada el 13 de noviembre de 2020.

Agenda Estratégica de la Unión Europea 2019-2024.

Agenda Estratégica de la Unión Europea 2024-2029.

REGLAMENTOS DE LA UE CITADOS

Reglamento (CEE) n° 4055/86 del Consejo, de 22 de diciembre de 1986, sobre la libre prestación de servicios de transporte marítimo entre los Estados miembros y entre los Estados miembros y los terceros países.

Reglamento (CEE) n° 2342/1990 del Consejo, de 24 de julio de 1990, sobre las tarifas de los servicios aéreos regulares.

Reglamento (CEE) n° 2343/1990 del Consejo, de 24 de julio de 1990, relativo al acceso de las compañías aéreas a las rutas de servicios aéreos regulares intracomunitarios y a la distribución de la capacidad de pasajeros entre las compañías aéreas en servicios aéreos regulares entre Estados miembros.

Reglamento (CEE) n° 684/92 del Consejo, de 16 de marzo de 1992, por el que se establecen normas comunes para los transportes internacionales de viajeros efectuados con autocares y autobuses.

Reglamento (CEE) n° 881/92 del Consejo, de 26 de marzo de 1992, relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad.

Reglamento (CEE) n° 2407/1992 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre la concesión de licencias a las compañías aéreas.

Reglamento (CEE) n° 2408/1992 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias.

Reglamento (CEE) n° 2409/1992 del Consejo, de 23 de julio de 1992, sobre tarifas y fletes de los servicios aéreos.

Reglamento (CEE) n° 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo).

Reglamento (CEE) n° 95/1993 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios.

Reglamento (CEE) n° 3118/93 del Consejo, de 25 de octubre de 1993, por el que se aprueban las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro.

Reglamento (CE) n° 11/98 del Consejo, de 11 de diciembre de 1997, que modifica el Reglamento (CEE) n° 684/92 por el que se establecen normas comunes para los transportes internacionales de viajeros efectuados con autocares y autobuses.

Reglamento (CE) n° 12/98 del Consejo, de 11 de diciembre de 1997, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro.

Reglamento (CE) 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (actuales 101 y 102 del TFUE).

Reglamento (CE) n° 773/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado CE.

Reglamento (CE) n° 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 del Consejo.

Reglamento (CE) n° 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad.

Reglamento (UE) n° 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

Reglamento (UE) n° 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general.

Reglamento (UE) n° 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.

Reglamento (UE) n° 1315/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, y por el que se deroga la Decisión n° 661/2010/UE (acuerdo provisional para su revisión de 19 de diciembre de 2023).

Reglamento (UE) n° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

Reglamento (UE) n° 2015/1348 de la Comisión, de 3 de agosto de 2015, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 773/2004 relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado CE.

Reglamento (UE) n° 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los

derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

Reglamento de Ejecución (UE) n° 2018/1795 de la Comisión, de 20 de noviembre de 2018, por el que se establecen el procedimiento y los criterios para la aplicación de la prueba de equilibrio económico con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Reglamento (UE) n° 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 663/2009 y (CE) n° 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n° 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Reglamento (UE) n° 2019/712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativo a la defensa de la competencia en el transporte aéreo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 868/2004.

Reglamento (UE) n° 2020/740 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, relativo al etiquetado de los neumáticos en relación con la eficiencia en términos de consumo de carburante y otros parámetros, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1369 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1222/2009.

Reglamento (UE) n° 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

Reglamento (UE, Euratom) n° 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

Reglamento (UE) n° 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de marzo de 2021, por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017.

Reglamento (UE) n° 2021/690 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se establece un programa para el mercado interior, la competitividad de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas, el ámbito de los vegetales, animales, alimentos y piensos, y las estadísticas europeas (Programa para el Mercado Único), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 99/2013, (UE) n° 1287/2013, (UE) n° 254/2014 y (UE) n° 652/2014.

Reglamento (UE) n° 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se

modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»), (en adelante Ley Europea del Clima).

Reglamento (UE) nº 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se establece el Mecanismo “Conectar Europa” y se derogan los Reglamentos (UE) nº 1316/2013 y (UE) nº 283/2014.

Reglamento (UE) nº 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos).

Reglamento (UE) 2022/2473, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda a las empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos de la pesca y de la acuicultura compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

Reglamento (UE) nº 2022/2586 del Consejo, de 19 de diciembre de 2022, sobre la aplicación de los artículos 93, 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales en el sector del transporte por ferrocarril, vías navegables interiores y multimodal.

Reglamento (UE) nº 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece el Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060.

Reglamento (UE) nº 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.

Reglamento (UE) nº 2023/1315 de la Comisión, de 23 de junio de 2023, por el que se modifican el Reglamento (UE) 651/2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

Reglamento (UE) nº 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se deroga la Directiva 2006/66/CE y se modifica el Reglamento (UE) 2019/1020, de fecha 10 de diciembre de 2020.

Reglamento (UE) nº 2023/1804 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE.

Reglamento (UE) nº 2023/2405 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation).

Reglamento (UE) nº 2023/2631 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, sobre los bonos verdes europeos y la divulgación de información

opcional para los bonos comercializados como bonos medioambientalmente sostenibles y para los bonos vinculados a la sostenibilidad.

Reglamento (UE) n° 2023/2831 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis.

Reglamento (UE) n° 2023/2832 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2023, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general.

Reglamento (UE) n° 2023/2854 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, sobre normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Datos).

Reglamento (UE) n° 2024/1257 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, relativo a la homologación de tipo de los vehículos de motor y los motores y de los sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a esos vehículos en lo que respecta a sus emisiones y a la durabilidad de las baterías (Euro 7), por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 715/2007 y (CE) n° 595/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) n° 582/2011 de la Comisión, el Reglamento (UE) 2017/1151 de la Comisión, el Reglamento (UE) 2017/2400 de la Comisión y el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1362 de la Comisión.

Reglamento (UE) n° 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

PROPUESTA DE REGLAMENTO (UE) CITADA

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la contabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero de los servicios de transporte COM/2023/441 final.

DIRECTIVAS DE LA UE CITADAS

Directiva 87/601/CEE del Consejo, de 14 de diciembre de 1987, sobre tarifas para el transporte aéreo regular entre los Estados miembros.

Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, complementada con otras dos Directivas, la Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias.

Directiva 95/19/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los correspondientes cánones de utilización.

Directiva 2003/87/CE Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo.

Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior.

Directiva 2005/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a los servicios de información fluvial (SIF) armonizados en las vías navegables interiores de la Comunidad.

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte.

Directiva (UE) 2019/1161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que

respecta a una mejor aplicación y modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión.

Directiva (UE) 2022/362 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2022, por la que se modifican las Directivas 1999/62/CE, 1999/37/CEE y (UE) - Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, para reducir las emisiones que conllevan estas operaciones.

Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se modifican el Reglamento (UE) nº 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas.

Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la resiliencia de las entidades críticas y por la que se deroga la Directiva 2008/114/CE.

Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial.

Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.

Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955.

Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información.

PROPUESTA DE DIRECTIVA CITADA

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Diligencia Debida en Sostenibilidad Corporativa y modificación de la Directiva (UE) 2019/1937 (en

adelante Propuesta de Directiva sobre Diligencia Debida en Sostenibilidad Corporativa), aprobada por el Parlamento Europeo el 24 de abril de 2024.

COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN DE LA UE CITADAS

Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

Comunicación de la Comisión sobre Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias, publicada en el DOUE el 22 de julio de 2008.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Política aeroportuaria de la Unión Europea, de 1 de diciembre de 2011, titulada *“Política aeroportuaria de la Unión Europea - resolver los problemas de capacidad y de calidad para promover el crecimiento, la conectividad y la movilidad sostenible”*.

Comunicación de la Comisión titulada *“Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público”*, publicada en el DOUE el 11 de enero de 2012.

“Guía para la aplicación de las normas de la Unión Europea sobre ayudas estatales, contratación pública y el mercado interior a los servicios de interés económico general y, en particular, a servicios sociales de interés general” realizada por la Comisión, de 29 de abril de 2013.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada *“Estrategia europea a favor de la movilidad de bajas emisiones”* de 20 de julio de 2016.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones La 5G para Europa: un plan de acción COM/2016/0588 final, de 14 de septiembre de 2016.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones titulada *“Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea”*, de 20 de octubre de 2017.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *“Europa en movimiento. Una movilidad sostenible para Europa: segura, conectada y limpia”*, de 17 de mayo de 2018.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones COM/2018/773, que lleva por título: “*Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*”, de 28 de noviembre de 2018.

Comunicación “*Unidos para contribuir a la Unión de la Energía y a la Acción por el Clima. Establecimiento de las bases para el éxito de la transición hacia una energía limpia*” COM (2019)285, de 18 de junio de 2019.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, de 19 de febrero de 2020. Estrategia Europea de Datos.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “*Impulsar una economía climáticamente neutral: una estrategia de la UE para la integración del sistema energético*”, de 8 de julio de 2020.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “*Una estrategia del hidrógeno para una Europa climáticamente neutra*” COM (2020)301 final, de 8 de julio de 2020.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos COM/2020/562 final, de 17 de septiembre de 2020.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “*Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía*” COM/2021/660 final, de 13 de octubre de 2021.

Comunicación de la Comisión titulada “*Los servicios de interés general en Europa*”, de 11 de septiembre de 1996, la cual, posteriormente, se complementó con el Informe europeo de Laeken realizado por la Comisión sobre “*Los servicios de interés general en Europa*” de 17 de octubre de 2001.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 18 de noviembre de 2021, COM(2021) 713 final, titulada “*Una política de competencia adaptada a los nuevos retos*”.

Comunicación de la Comisión, de 25 de noviembre de 2021, titulada “*Criterios para el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de las ayudas para fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo*”.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada “*Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE*”, de 3 de mayo de 2022.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones y titulado “*Plan de contingencia para el transporte*” de 23 de mayo de 2022.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones aprobando el Plan REPowerEU, de 18 de mayo de 2022.

Comunicación de la Comisión “*Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030*” Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada “*Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030*”, de 16 de marzo de 2023.

Comunicación de la Comisión Europea titulada Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal (2023/C259/01), publicado en el DOUE el 21 de julio de 2023.

Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia publicada en el DOUE de 22 de febrero de 2024.

DECISIONES Y RECOMENDACIONES DE LA UE CITADAS

Decisión del Consejo 87/602/CEE, de 14 de diciembre de 1987, relativa a la distribución de la capacidad de pasajeros entre compañías aéreas en servicios aéreos regulares entre Estados miembros y el acceso de las compañías aéreas a las rutas de servicios aéreos regulares entre Estados miembros.

Decisión de la Comisión, de 22 de junio de 2009, declarando una concentración compatible con el mercado común y el Acuerdo EEE, Asunto M.5335 Lufthansa/SN Airholding.

Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general.

Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030.

Decisión de ejecución (UE) 2022/2358 de la Comisión, de 1 de diciembre de 2022, relativa a la medida francesa por la que se establece una limitación al ejercicio de los derechos de tráfico debido a problemas medioambientales graves, de conformidad con el artículo 20 del Reglamento (CE) nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (en adelante Decisión de ejecución (UE) 2022/2358).

Decisión (UE) 2022/2481 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030.

Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, sobre la pobreza energética.

INFORMES Y GUÍAS DE LA COMISIÓN Y EL PARLAMENTO DE LA UE CITADAS

“Guía para la aplicación de las normas de la Unión Europea sobre ayudas estatales, contratación pública y el mercado interior a los servicios de interés económico general y, en particular, a servicios sociales de interés general” realizado por la Comisión, de 29 de abril de 2013.

Informe de la Comisión sobre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa, de 9 de abril de 2019.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones sobre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa COM (2019) 176 final, de 9 de abril de 2019.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, sobre la aplicación de la Comunicación de la Comisión relativa a una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, de 23 de marzo de 2020.

Paquete de medidas “Objetivo55” elaborado por la Comisión Europea el 14 de julio de 2021.

“Informe de la Comisión de prospectiva estratégica 2022-Hermanamiento de las transiciones ecológica y digital en el nuevo contexto geopolítico”, recogido en la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 29 de junio de 2022.

Informe de la Comisión titulado “*Informe sobre la política de competencia 2022: informe anual 2023*” de 4 de abril de 2023.

Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2024, sobre el Informe sobre la política de competencia de 2022: informe anual 2023.

RESOLUCIONES, INFORMES Y DECLARACIONES INTERNACIONALES CITADOS

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Cumbre para la Tierra” celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

Declaración de Estocolmo de 1972.

Plan de Acción de Estocolmo para el Medio Humano de 1972.

Convenio de Viena para la protección de la Capa de Ozono de 22 de marzo de 1985.

Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, realizado el 16 de septiembre de 1987.

Informe Brundtland Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo “*Nuestro futuro común*” de 1987.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada el 9 de mayo de 1992.

Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Cumbre para la Tierra” celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

Protocolo de Kioto aprobado el 11 de diciembre de 1997.

Informe del 19^a Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 y del 23 al 27 de junio de 1997.

Declaración del Milenio aprobada en la Cumbre del Milenio del 6 al 8 de septiembre de 2000 en Nueva York.

Plan de Implementación de Johannesburgo resultante de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

Informe de la Comisión de Desarrollo Sostenible sobre su 19º Periodo de Sesiones celebradas el 14 de mayo de 2010 y el periodo comprendido entre el 2 y 13 de mayo de 2011.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible “Río+20” celebrada en Río de Janeiro del 20 al 22 de junio de 2012.

Resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 27 de julio de 2012 tras la CNUDS.

Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático, de noviembre de 2013 creado por la COP19.

Agenda de Acción de Addis Abeba aprobada el 27 de julio de 2015.

Agenda 2030. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*” de 25 de septiembre de 2015.

Acuerdo de París el 12 de diciembre de 2015.

Declaración de Asjabad tras la Primera Conferencia Mundial de Transporte Sostenible celebrada los días 26 y 27 de noviembre de 2016 en Asjabad (Turkmenistán).

Informe de la Segunda Comisión sobre Desarrollo Sostenible de 16 de diciembre de 2015 en el que se propone el Proyecto de resolución V “*Hacia una cooperación amplia entre todos los medios de transporte para promover corredores de tránsito multimodal sostenibles*”.

Informe titulado "Movilización del transporte sostenible para el desarrollo" que se publica en noviembre de 2016 en la Primera Conferencia Mundial de Transporte Sostenible en Asjabad.

Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2017.

Informe del Secretario General reflejado en la Asamblea General de 19 de julio de 2018 sobre energía asequible, sostenible, fiable y moderna.

Pacto de Glasgow para el Clima de 13 de noviembre de 2021.

Propuesta del Presidente del primer Balance Mundial en relación con el Acuerdo de París, de 13 de diciembre de 2023.

OTROS INFORMES Y PLANES CITADOS

Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente “*Tendencias y proyecciones en Europa en 2015*”, publicado el 20 de octubre de 2015.

Informe de la Asociación Internacional de Transporte Público, de abril de 2021.

Plan Europeo de Seguridad Aérea (EPAS 2024) de la EASA.

LEGISLACIÓN ESPAÑOLA CITADA

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno

LDC Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia.

Real Decreto 1031/2007, de 20 de julio, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto.

Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia.

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado

Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Real Decreto 731/2020, de 4 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso.

Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III).

Real Decreto 284/2021, de 20 de abril, por el que se regula la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera.

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Real Decreto 242/2022, de 5 de abril, por el que se modifican el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma.

Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

Ley 26/2022, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las Zonas Bajas Emisiones.

Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de septiembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

Real Decreto 821/2023, de 14 de noviembre, por el que se adapta al marco europeo de ayudas de estado el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo.

ÓRDENES Y RESOLUCIONES MINISTERIALES Y DE SUS SECRETARÍAS CITADAS

Orden TMA/297/2021, de 29 de marzo, por la que se modifican temporalmente las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 2009, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta Almería-Sevilla, en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2018, por el que se aprueba la declaración de obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Badajoz-Madrid y Badajoz-Barcelona, y en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de octubre de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Melilla/Almería, Melilla/Granada y Melilla/Sevilla.

Orden TMA/830/2022, de 22 de agosto, por la que se recuperan las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2006, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Canarias, dejando sin efecto las modificaciones temporales establecidas por la Orden TMA/676/2020, de 20 de julio, y se modifican las tarifas de referencia establecidas en dichas obligaciones.

Orden TMA/831/2022, de 22 de agosto, por la que se recuperan las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de octubre de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Melilla/Almería, Melilla/Granada y Melilla/Sevilla, dejando sin efecto las modificaciones temporales establecidas por la Orden TMA/297/2021, de 29 de marzo.

Orden TMA/838/2022, de 22 de agosto, por la que se recuperan las obligaciones de servicio público establecidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2018, por el que se aprueba la declaración de obligaciones de servicio público en las rutas aéreas Badajoz-Madrid y Badajoz-Barcelona, dejando sin efecto las modificaciones temporales establecidas por la Orden TMA/297/2021, de 29 de marzo.

Resolución de 29 de enero de 2024, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de 13 de noviembre de 2023, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, la Secretaría de Estado de Defensa, la Secretaría de Estado de Turismo y la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se aprueba el primer Programa de Trabajo de la Administración General del Estado de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (2022-2024).

Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (Coord.), (2021), *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia.

Informe anual de 2022 elaborado por el Observatorio del Transporte y la Logística en España, elaborado en la División de Estudios y Tecnología del Transporte de la

Secretaría General de Transportes y Movilidad, con la colaboración del equipo técnico de INECO.

ACUERDOS DEL CONSEJO DE MINISTROS CITADOS

Resolución de 28 de noviembre de 2003, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de noviembre de 2003, por el que se declaran obligaciones de servicio público en rutas aéreas entre las islas Baleares.

Resolución de 31 de julio de 2018, de la Secretaría General de Transporte, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se declaran obligaciones de servicio público en la ruta aérea Menorca-Madrid.

INFORMES Y RESOLUCIONES DE LA CNMC CITADOS

Resolución de la CNMC española, de 14 de marzo de 2024, por la que se aprueba la prueba de equilibrio económico en relación con el nuevo servicio entre Sevilla y Córdoba notificado por Ouigo España, S.A.U.

“Informe sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula el marco de información corporativa sobre cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza”, de 15 de abril de 2024.

“Informe trimestral: transporte de viajeros por ferrocarril. Primer trimestre 2024”, de 13 de junio de 2024.

Informe sobre el proyecto de orden sobre el régimen de las autorizaciones para prestar servicios ferroviarios de transporte de viajeros sujetos a obligaciones de servicio público, de 25 de junio de 2024.

LEGISLACIÓN FRANCESA CITADA

Ley francesa nº 2021-1104, sobre la lucha contra el cambio climático y el refuerzo de la resiliencia frente a sus efectos, aprobada el 22 de agosto de 2021.

NORMATIVA LOCAL ESPAÑOLA CITADA

Ordenanza Municipal de Movilidad Sostenible del Concejo de Gijón de fecha 17 de mayo de 2021.

