

---

*NOTICIAS Y COMENTARIOS*

---

**LOS TRANSPORTES ANTE LOS PROCESOS  
DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA:  
ANÁLISIS BIBLIOGRÁFICO**

España es, desde la promulgación de la Constitución de 1978, un Estado con un reparto territorial de poderes. Este reparto afecta a los transportes y a sus infraestructuras. El tema, a tenor de las obras publicadas y de los coloquios celebrados, parece haber suscitado bastante interés, no sólo entre responsables y técnicos de las administraciones públicas, sino también, y cada vez más, en sectores universitarios.

La Constitución, en su título VIII —«De la organización territorial del Estado»—, establece una distribución de competencias en la que el Estado preserva el control sobre el transporte internacional e interregional, a través de la competencia exclusiva sobre la marina mercante, los puertos y aeropuertos de interés general, el control del espacio aéreo y el transporte aéreo (art. 149.1.20), los ferrocarriles y transportes terrestres que circulan por el territorio de más de una Comunidad autónoma (art. 149.1.21). Por su parte, las Comunidades autónomas pueden asumir la competencia exclusiva de los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario discorra íntegramente por su territorio, así como el transporte realizado por estos medios o por cable (art. 148.1.5), los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, todos los que no realizan una actividad comercial (art. 148.1.6).

Como regla general, el bloque constitucional (conjunto formado por la Constitución y los Estados de autonomía) distribuye las competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en función de dos criterios complementarios: territorialidad e interés afectado. El primero gobierna el reparto de los servicios de transporte según sobrepasen o no los límites territoriales de la Comunidad autónoma. Este principio objetivo ha sido sin embargo corregido en diversos Estatutos, y más tarde por la LOD,<sup>1</sup> en el sentido de admitir el interés autonómico sobre ciertos transportes extracomunitarios.

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica 5/1987 de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable («BOE» 31 julio 1987).

Por otra parte, el criterio de territorialidad parece de difícil aplicación para las infraestructuras, las instalaciones tecnológicas o las operaciones de intermediario en la cadena de transporte, las cuales, bien que tomando un soporte territorial restringido, pueden tener una vocación general. El principio del interés afectado juega entonces plenamente en la distribución de las competencias. Esta acción atribuye a las autoridades autonómicas y locales los poderes necesarios para velar por sus intereses colectivos. Cuando el interés sobrepasa el campo de actividad propio de las autoridades territoriales, es el Estado quien debe garantizarlo. La definición de este interés queda, sin embargo, en manos del Estado.

El bloque constitucional concibe el modelo de transporte a partir de la imagen autonómica del Estado, lo que implica: 1) la intervención de diversos centros de poder, y 2) la aparición de la jerarquización de los transportes. La aplicación de este modelo supone una profunda transformación del panorama de los transportes en España, y por consiguiente abre numerosos interrogantes. El tema ha dado pie a convocar dos coloquios hasta el momento. El primero se celebró en Madrid en enero de 1982, organizado por el ya desaparecido Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones, con el título *El Estado de las autonomías y el sistema de transportes*,<sup>2</sup> el segundo, las *Jornadas de estudio del nuevo marco ordenador de los transportes terrestres*, tuvo como marco Barcelona, y fue organizado por la Generalitat de Catalunya y la Universitat Autònoma de Barcelona en abril de 1989.<sup>3</sup>

Las aportaciones y debates a estos dos coloquios permiten seguir las interpretaciones y críticas del modelo de transportes vigente en España. El tema fundamental, sobre el que han girado todas las cuestiones, es el reparto del poder entre las diferentes administraciones públicas, lo que anuncia un debate centralismo-autonomía. La posición centralista, apoyándose en una lectura jurista de las normas constitucionales, subraya la fragmentación de las competencias, la ausencia de concepción integral y la imprevisión de mecanismos de coordinación por parte del Estado, en un sector que debe funcionar como un sistema único,

---

<sup>2</sup> Las ponencias fueron publicadas por el IETC: *El Estado de las autonomías y el sistema de transportes*, Ministerio de Transportes, Madrid, 1983, 379 pp.

<sup>3</sup> Publicación en preparación.

cada vez más integrado. El nuevo modelo es caricaturizado como «una pluralidad de conjuntos delimitados por los territorios de las diferentes nacionalidades y regiones, tendiendo a una organización propia», conectados por una red «de carácter extraregional, cuya organización se atribuye al poder central».<sup>4</sup> Para denunciar la supuesta incoherencia del sistema español no se rehuyen los argumentos de derecho comparado, especialmente con el sistema alemán, donde el *Bund* conserva la competencia legislativa sobre todos los transportes y los *Länder* la gestión.

La posición autonomista también esgrime el derecho comparado, mirando hacia Suiza,<sup>5</sup> para rechazar los discursos catastrofistas que pondrían en duda la factibilidad de un sistema descentralizado de transportes. Así, se tiende a subrayar que el bloque constitucional ofrece un equilibrio entre unidad y autonomía, donde el sistema común de transportes está asegurado, tal como lo ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.<sup>6</sup> Cada uno de los centros de poder, Estado y Comunidades autónomas, debe dirigir el ejercicio de sus competencias hacia el establecimiento de un sistema común de transportes, capaz de hacer frente a las demandas del desarrollo económico y social,<sup>7</sup> y en consecuencia no debe ir contra la libre circulación, que está garantizada por la Constitución.

Estos argumentos destacan la voluntad constitucional de instaurar un modelo de co-responsabilización de los diferentes niveles de poder en el funcionamiento armónico del sistema de transportes interiores. Sin embargo, la co-responsabilidad no puede practicarse sin un ambiente propicio, como el que ilustra el principio alemán de la *Bundestreue*, o lealtad constitucional. El Estado y las Comunidades autónomas serían así invitados (pero no forzados) a cooperar para reforzar el orden constitucional, y a participar conjuntamente en la formación de la voluntad general.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, en IETC 1983, p. 137.

<sup>5</sup> Particularmente la *Conception globale suisse des transports*, que debe ser sometida a referéndum junto a una reforma de la Constitución.

<sup>6</sup> Cf. ponencias de ARIÑO y VICENS en *Jornadas de estudio del nuevo marco ordenador de los transportes terrestres*, 1989.

<sup>7</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, en IETC, 1983, p. 161.

<sup>8</sup> Cf. TOSAS in IETC, 1983, p. 192, y ARIÑO in *Jornadas...*, 1989.

A estas lecturas de carácter esencialmente político, hay que añadir las técnicas, que valoran negativamente el tratamiento de los transportes en el bloque constitucional, porque reproducen el esquema fragmentado y obsoleto del contexto legislativo y administrativo que arranca en las leyes de 1947, y se inspiran directamente de la Constitución Republicana de 1931 —separación entre los modos y entre infraestructuras y servicios—, sin tener en cuenta la evolución de los transportes durante el medio siglo transcurrido. Así, no es sorprendente encontrar disfuncionalidades en los articulados de la Constitución o de los Estatutos de autonomía y en el proceso de transferencias, porque hubo que transformar a la vez el modelo de relaciones territoriales y el de relaciones intermodales.<sup>9</sup>

En relación al derecho comparado del transporte, hay que destacar la publicación de un estudio realizado a la demanda del Ministerio de Transportes sobre *La distribución de competencias en materia de transportes en determinados Estados Federales*, en el que se puede encontrar información sobre países tan dispares como la R. F. de Alemania, Suiza, Italia, Austria, Venezuela, Argentina, México, URSS, Yugoslavia, Estados Unidos y Canadá.

El interés por la descentralización de los transportes no sólo es patente a nivel de Estados, sino también en instancias internacionales, como la Conferencia Europea de Ministros de Transportes (CEMT), o el Consejo de Europa. Ambas instituciones han organizado en los últimos años sendos coloquios alrededor de este tema.

La CEMT, en colaboración con la Conferencia Europea de ministros responsables de la ordenación del territorio (CEMAT) y el Consejo de Europa, organizó en Estrasburgo en diciembre de 1983 el seminario *La régionalisation des transports et l'aménagement du territoire dans la pratique: examen appuyé par des études de cas*, donde se analizaron tanto los aspectos ligados al desarrollo regional como a las estructuras político-administrativas.<sup>10</sup>

Por su parte, la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y

---

<sup>9</sup> Cf. especialmente GARCÍA MARTÍNEZ in ITEC, 1983, pp. 152 y 247.

<sup>10</sup> CEMT, *La régionalisation des transports et l'aménagement du territoire dans la pratique*, París, 1984, 217 pp.

Regionales del Consejo de Europa organizó en Colonia (RFA) un coloquio sobre los transportes regionales, en junio de 1989.<sup>11</sup>

Las ponencias presentadas fueron agrupadas en cuatro temas:

— El papel de las entidades regionales y locales en materia de transportes: competencias y financiación.

— El impacto de nuevas estructuras de transportes sobre el desarrollo regional: trenes de alta velocidad, aeropuertos regionales, grandes infraestructuras internacionales.

— La organización de los transportes en zonas rurales.

— El impacto del mercado único europeo sobre los transportes interregionales.

En este coloquio ya no sólo se trataba de analizar los procesos de descentralización, sino también el creciente interés de las entidades regionales y locales por ejercer su influencia en las decisiones de la política de transportes, especialmente en relación a las grandes infraestructuras, en lo que sería un acercamiento de la planificación del transporte a los puntos de vista territoriales.

En la declaración aprobada por los participantes, se resalta la trascendencia de la eliminación de los estrangulamientos que sufre actualmente el transporte en la consecución de la unidad europea, siendo conscientes que el mercado único que se prepara a partir de 1993 beneficiará ante todo a las regiones mejor comunicadas.

Las entidades regionales y locales son instadas a participar cada vez más activamente, dentro de su objetivo genérico de promoción del bienestar social y económico, en los procesos de planificación de las infraestructuras de transporte, en asociación con organismos interregionales y transfronterizos. En este sentido, se recomienda fomentar los transportes públicos, reducir el tráfico de vehículos a motor, utilizar las nuevas tecnologías para reducir los obstáculos a la accesibilidad de las regiones periféricas. Y en lo relativo a la construcción de infraestructuras de transporte, proteger el medio ambiente y desarrollar la coordinación de los proyectos en las regiones fronterizas.

---

<sup>11</sup> CONSEIL DE L'EUROPE, *Conférence sur les transports régionaux. Köln, juin 1989*, Etudes et travaux, n. 13, Strasbourg, 1989, 151 pp.

En definitiva, los cambios producidos en los transportes como consecuencia de los procesos de descentralización administrativa operados en los últimos años en Europa occidental, están provocando un mayor interés de los poderes públicos por la dimensión territorial del transporte. Los geógrafos no deberían estar alejados de estos debates.

Rafael GIMÉNEZ I CAPDEVILA

## POLÍTICA DE TRANSPORTES Y LEGISLACIÓN

### *Introducción*

La publicación de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), el día 31 de julio de 1987, implicó la derogación de la normativa vigente en este sector, que databa del año 1877, en lo referente al ferrocarril, y de 1947 la correspondiente al transporte por carretera. Las normas básicas del transporte por carretera eran, hasta 1987, las coetáneas leyes de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera (LOTMC) y la de Coordinación de los Transportes Terrestres (LCTT).

La filosofía que subyacía en ambas leyes del año 1947 era la de protección del ferrocarril de la competencia del transporte por carretera, que había comenzado a desarrollarse desde comienzos del siglo xx. Los instrumentos fundamentales de esta filosofía proteccionista eran el derecho de tanteo y el canon de coincidencia. Ambos perseguían mantener al transporte por carretera en una posición marginal frente al carril. Se prohibían los servicios que fueran «coincidentes» con los trayectos ferroviarios. En caso de que fueran autorizados, se verían gravados por el pago del canon de coincidencia. Otra alternativa era que la empresa ferroviaria, ante el proyecto presentado por un promotor, ejerciera el derecho de tanteo, pasando ella misma a explotar ese servicio propuesto.

Lo más sorprendente es que esta legislación se mantuvo desde el año 1947, a pesar de que ni la situación internacional (bloqueo internacional impuesto a nuestro país al final de la Guerra Civil), ni la política económica basada en la autarquía, ni el modelo territorial propio de un