

NOTICIAS Y COMENTARIOS

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

país agrícola, se mantuvieron en estos largos 40 años.¹ El culmen de la paradoja es que la política de transportes también varió sustancialmente. Desde los inicios del desarrollismo, la actuación de poderosos grupos de presión, muy asentados en el Régimen, representantes tanto del sector de la fabricación de vehículos (SEAT, FASA, Barreiros, Pegaso), como de la construcción de infraestructuras (Agromán, Dragados y Construcciones, etc.), sumada a la importancia que para la Hacienda del país tenían los gravámenes sobre la gasolina, a falta de una política fiscal desarrollada, impulsaron a las autoridades de transportes a apoyar el trasvase de tráficos del transporte por ferrocarril al transporte por carretera (ver cuadro I), y del transporte público al privado²⁻³⁻⁴. Para ello se sirvieron de una legislación cuyo espíritu vulneraron, parcheándola, interpretando sus artículos sin tener en cuenta el contexto de la ley, adoptando, en definitiva, soluciones para amparar sus decisiones que tomaron todos los matices de la ilegalidad. El resultado fue una profusión de Decretos, Órdenes Ministeriales, Circulares (aproximadamente 2.000 normas), muchas de ellas contradictorias, con derogaciones parciales hechas descuidadamente, sin rigor. En definitiva, la legislación de 1947 constituía una pesadilla para todos los sectores afectados por ella, tanto usuarios como transportistas o funcionarios.

Desde los años 60, los informes de organismos internacionales (Banco Mundial, CEE), y los mismos Planes de Desarrollo, detectaban la necesidad de modificar la legislación,⁵ pero hasta 1977 no se emprendió una acción decidida en este sentido, marcada por la publicación del Libro Blanco de los transportes.

La crisis definitiva del sistema se produce en 1978, con la promulgación de la Constitución que implanta un nuevo modelo de

¹ BARRIO MOZO, A. et al.: *El proyecto de Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres*, TTC, Ministerio de Transportes, 1986.

² FERNÁNDEZ-DURÁN, R.: *Transporte, espacio y capital*. Ed. Nuestra Cultura, Madrid, 1980.

³ Comisión de Urbanismo AEDENAT-FOE: *Reflexiones críticas sobre las políticas de transporte terrestre en el estado español*, Madrid, 1989.

⁴ MARTÍNEZ, J. A. et al.: *Economía española: 1960-1980*, Ed. H. Blume, Madrid, 1982.

⁵ GARCÍA, E.: *La política de obras y la política de transportes en España*. Situación, Banco de Bilbao, 1987/1.

organización territorial del Estado, en 17 Comunidades Autónomas, y con el ingreso en la CEE el 1 de enero de 1986.

Cuadro I
TRANSPORTE DE MERCANCÍAS - TRANSPORTE DE VIAJEROS

	Carretera	FFCC*	Carretera**	FFCC**
1950	6.000	7.406	5.405	8.228
1960	18.800	7.342	19.605	8.842
1970	56.900	9.504	85.257	14.992
1980	98.898	11.231	198.217	14.826
1984	119.489	12.076	176.676	16.687
1986	***	11.299	***	15.646

* t-Km. por millón

** millones de viajero-Km.

*** desde 1986 no se publica la Memoria actual de la DGTT.

Fuente: R. Izquierdo Bartolomé y J. M. Menéndez Martínez.⁶

El significado de la LOTT

En ese contexto, la LOTT viene a poner orden en el panorama legislativo de los transportes: acaba con el derecho de tanteo, intenta arreglar sus consecuencias más nefastas, como el diseño de una red de transporte regular de viajeros hecha con el principal objeto de evitar el derecho de tanteo por parte de Renfe, suprime las situaciones de dudosa legalidad (normas de rango inferior que se oponían a otras de mayor rango), e inicia un proceso de derogación de normas confusamente vigentes que no ha culminado con la reciente publicación de su Reglamento, a pesar de que es importantísima la poda que traen consigo sus artículos derogatorios.

Se puede decir que la LOTT es valiosa por lo que aporta de racionalización y de puesta al día.

⁶ IZQUIERDO, R. et al.: *Transporte, economía nacional y desarrollo regional*. Situación, Banco de Bilbao, 1987/1.

La crítica que se le puede hacer es su preocupación por sancionar lo existente, en el sentido de acabar con las flagrantes irregularidades existentes, pero su dejación en cuanto a planteamientos más ambiciosos.

Su redacción fue laboriosa, y se discutió ampliamente con el «sector» (eufemismo por el que se denomina a las asociaciones de transportistas). Los sucesivos proyectos son testigo de hasta qué punto se fueron modificando los presupuestos de la ley a medida que estas negociaciones se fueron desarrollando. Quizás en este método se encuentren las causas de su forma final, y muchos de sus defectos, defectos que, por otro lado, no han dado lugar a ninguna literatura crítica. (A propósito de esto, conviene hacer notar que en las revistas de las asociaciones profesionales sólo se encuentran comentarios elogiosos hacia la Ley, aunque se introduzcan algunas críticas, desde luego, nunca sustanciales.⁷⁻⁸)

En la ley se percibe un afán intervencionista, pero ¿con qué objeto? Se diría que es una Ley muy preocupada por resolver los asuntos de Ordenación Administrativa, es decir, las cuestiones relacionadas con el tipo de autorización que tiene que tener cada vehículo que se pone en circulación, por hacer una definición genérica. Es muy reglamentista en lo que a esto respecta. Y, de hecho, en los tres años que han pasado desde su publicación, ha sido este aspecto el que más tiempo y espacio en el «BOE» ha merecido. Esta obsesión por que todo esté perfectamente encajado en un sistema ha descuidado el futuro, la integración en la Ley de nuevas formas que ya están en funcionamiento, o que se pueden prever sin demasiado esfuerzo profético. Me refiero a la mensajería, a la distribución de mercancías, al alquiler de vehículos, a formas ágiles y adaptadas para un turismo no masivo, con operadores, sino al turismo independiente, ecológico y cultural. Aunque parezca mentira, la circunstancia de compartir un Departamento ministerial con la Admi-

⁷ Como ejemplo se cita el artículo de L.Chacón (director de la revista ASINTRA, órgano de expresión de una asociación de transportistas de viajeros), en el que se dice: «Desde el sector empresarial, se ha valorado siempre el proyecto (de LOTT) como muy positivo e innovador (...). (Su) aspecto más negativo es la creación de la Empresa Nacional de Transportes por Carretera (ENATCAR). Véase Chacón, L.: *Hacia nuevos horizontes en el transporte por carretera*. Situación, 1987/1.

⁸ Para una opinión crítica, véase Núñez, S.: *Modelo social de transporte*, TCM, Federación Transportes, CCOO, Madrid, 1990.

nistración de Turismo no ha servido de acicate para que se apoyara este tipo de turismo que, parece ser, puede convertirse en una alternativa a la crisis del modelo de turismo de aluvión. El pánico a la actividad novedosa, que surge de empresarios más imaginativos, queda fuera de la Ley. La fuerza de las asociaciones ya establecidas de taxistas, de transportistas, se hace sentir con fuerza en la LOTT. ¿Puede esto conducir a que la LOTT, como sucedió con la LOTMC, nazca ya obsoleta? ¿Cómo resistirá el Mercado Único a partir del año 1993? ¿Qué sucederá en ese año con todo el sistema de contingentación de autorizaciones en que está basado la Ley? ¿Qué preocupación hay por el usuario individual del sistema de transportes? Quedan pendientes muchas dudas que requerirán la dedicación de muchos grupos de trabajo.

En cualquier caso, lo que es evidente es que esta Ley está muy lastrada por su concepción individualizada del transporte terrestre.

Se da por buena la Organización Administrativa existente en el momento de acceso al poder del POSE en 1982. Ésta es una de las reformas que más pesan en la LOTT, ya que en este diseño de competencias existe un Departamento ministerial encargado de la inversión y planificación de infraestructuras marítimas y de carreteras (MOPU), y otro encargado de la política de Transportes y las infraestructuras ferroviarias (Ministerio de Transportes, creado en 1977). Esto es un inconveniente crucial para la realización de una planificación integral de los Transportes.⁵ Pero, por otro lado, en el Ministerio de Transportes se encuentran integradas las competencias en transporte aéreo, marítimo y terrestre, sin que esta circunstancia se haya aprovechado para publicar una Ley que tuviera en cuenta todos los modos de transporte. Amparándose en la vaguedad de que no se quería seguir el ejemplo de la Ley francesa de Transportes, que contiene sólo principios generales, según los legisladores españoles, se ha optado por una fragmentación de la normativa de transportes según el modo. Además, ni siquiera se afronta globalmente el sistema del transporte terrestre, ya que el urbano es tratado de forma tangencial.

Se ha optado por una ley intervencionista pero para mantener lo existente, no para planificar atendiendo a las necesidades del país. Por otro lado, la Administración no tiene instrumentos para controlar el cumplimiento de muchas normas. El aparato administrativo tarda en modernizarse. La introducción de la informática está siendo muy pau-

sada. La Inspección es insuficiente, y hay muchos aspectos (por ejemplo, la enrevesada y restrictiva normativa sobre alquiler de vehículos) que hoy por hoy son imposibles de vigilar.

Otro de los «olvidos» de la LOTT es el medio ambiente. A pesar de ser un derecho constitucional el disfrutar de un medio ambiente que permita una buena calidad de vida, no se encuentra ninguna alusión a este aspecto en la LOTT, en contraste con la abundancia de referencias a la necesidad de lograr el equilibrio económico de las empresas de transportes. Con esta actitud, se desprecia todo el debate que ha rebasado ya los límites de la comunidad científica, y ha saltado a la prensa general, sobre la influencia de los transportes en los cambios climáticos, el efecto invernadero, la lluvia ácida..., y se demuestra, una vez más, que la LOTT no es una ley hecha a la medida del país, sino a la de un sector.

Ana M.^a IGLESIAS HERNÁNDEZ
Consuelo CONDE CATENA

LA SITUACIÓN DE LOS FERROCARRILES DE VÍA ESTRECHA EN ESPAÑA, ENTRE EL FACTOR COMPETENCIA Y LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE

Un análisis acerca de la situación de los ferrocarriles de vía estrecha ha de iniciarse forzosamente con la competencia intermodal del transporte. La época actual está caracterizada por la competencia entre los diferentes modos de transporte; por una competencia de tipo comercial en relación a las necesidades y demanda de la clientela, según similares tramos de las redes de transporte en cuanto a velocidad, capacidad, costes, accesibilidad. La elección para el cliente potencial en particular está en función también del producto y de la distancia. Así el papel del ferrocarril se afirma en la medida que crecen las distancias de recorrido, aunque de manera desigual según los productos, los usuarios y su posición socioprofesional, si bien es preciso no generalizar esto en