

LA RENOVACIÓ DE L'ORDENACIÓ SECTORIAL DE TRANSPORTS. UNA TASCA QUE EN L'ORDRE CONSTITUCIONAL NO ÉS PERMÉS D'EMPRENDRE UNILATERALMENT AL PODER CENTRAL

JOAQUIM TOSAS I MIR

1. EL SISTEMA COMÚ DE TRANSPORTS I EL SIGNIFICAT POLÍTIC DE LES COMPETÈNCIES EXCLUSIVES DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES

Com ja se sap en matèria de transports —infraestructures i serveis—, la Constitució i els Estatuts han establert un sistema de distribució de competències inspirat bàsicament en el principi de territorialitat, segons el qual, el poder central i les Comunitats Autònomes disposen de competències exclusives, respectivament, sobre els transports supraterritorials i sobre els intraterritorials, sistema distributiu que afecta de manera especial els transports per carretera, donades les característiques d'interpenetrabilitat territorial i recíproca correspondència.

Hem mantingut en una altra ocasió que, malgrat això, en un Estat d'estructura política federativa resulta imprescindible l'existència d'un sistema comú de transports en l'àmbit de tot el territori de l'Estat, per al com el transport és en les societats industrials un instrument bàsic de l'assentament social i del desenvolupament econòmic.¹

Dèiem així mateix que, quant al sistema comú de transport, ni el poder central ni els poders autònoms, malgrat disposar tots ells de competències exclusives, poden lògicament exercir-les en tal forma que pertorbin la seva funcionalitat i comesa relacionant. Tot això, sense perjudici de la capacitat de programació i decisió de les Comunitats Autònomes sobre aquells segments que hauran de servir fonamentalment com a mitjà del desenvolupament regional.

Tot això ens situa davant un problema d'alçada, com és distingir l'abast final que a l'Estat de les Autonomies té el sistema de competències exclusives.

Respecte això s'ha de recordar com, si bé en un principi el debat sobre «les competències exclusives» reconegudes a les Comunitats Autònomes va discórrer a l'entorn de paràmetres predominantment jurídics, a partir de la Sentència de la LOHAPA s'ha fet evident la inviabilitat de qualsevol anàlisi que desconegui la seva etiologia política, entenent-se en conseqüència que les

1. Vegeu el nostre treball: «La organización de los transportes desde la perspectiva de la Generalitat de Cataluña», dins de «El Estado de las Autonomías y el Sistema de Transportes». Publicacions del Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones. Madrid, enero 1982.

«competencias exclusivas» suposaran unes vegades l'exercici ple i directe de les potestats públiques en l'àmbit territorial propi sense més limitacions que les que resulten del text constitucional, i, d'altres vegades, allà on s'hagin de compaginar els principis d'unitat i autonomia, el seu significat implicarà la reserva a favor de les Comunitats Autònomes d'una quota de participació en la presa de decisions d'abast general a tot el territori de l'Estat.

I és precisament aquest el supòsit en el qual ha d'encaixar-se la renovació de l'ordenació pre-constitucional relativa al «sistema comú de transports», ja que, com hem dit, el bloc de legalitat constitucional atribueix a les Corts Generals i les Assamblees autònomes, legislar respectivament sobre els transports supraregionals i intraregionals. Raó per la qual si resulta necessari el manteniment d'un sistema comú de transports a través de tot el territori de l'Estat, s'haurà de coincidir que estem davant la necessitat d'una acció política concertada a fi que la promoció d'una ordenació general substitutiva de la pre-constitucional sigui fruit de l'actuació cooperativa entre els qui detenen les respectives quotes de poder legislatiu.

2. DE LA SENTÈNCIA DE LA LOHAPA S'INFEREIX LA IMPOSSIBILITAT QUE LES CORTS GENERALS ESTABLEIXIN UNILATERALMENT UNA NOVA ORDENACIÓ GENERAL DELS TRANSPORTS

A la tan famosa, com poc assimilada, sentència sobre la LOHAPA, el Tribunal Constitucional va dir el següent:

— *«El constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la Nación al fijar las competencias estatales.»*

— *«El legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria.»*

— *«El legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución.»*

Així, doncs, si tal com hem dit abans, del bloc de legalitat constitucional resulta que la funció normativa en el sector de transports ha quedat distribuïda entre el poder central i les Comunitats Autònomes en atenció al principi de territorialitat, seguint la doctrina establerta per l'Alt Tribunal, ocorrerà que la comesa de les Corts Generals haurà de limitar-se a l'ordenació dels transports supraregionals, sense que es pugui estendre a l'àmbit dels transports intraregionals.

Tot això resulta coincident amb les conclusions que, en la representació que tenim, vàrem sostenir en l'esdeveniment a què ens hem referit inicialment,² i que acredita l'encert d'una apreciació institucional no improvisada.

2. «Seminario sobre el Estado de las Autonomías y el Sistema de Transportes», celebrat a Madrid a l'Institut de Estudios de Transportes y Comunicaciones el gener de 1982.

Referent a això, entre les proposicions que llavors formulàvem, figuren les següents:

— «*Renovación del obsoleto cuerpo legal de los transportes interurbanos, mediante leyes aprobadas por las Cortes Generales, en cuanto concierne al "sistema común" de transportes y cuya promoción habrá de producirse en forma coparticipada por los distintos centros de poder y Administraciones públicas, antes de su elevación al Parlamento del Estado.*»

— «*Institucionalización de la cooperación y de la comunicación entre las Administraciones central y autónomas estableciendo la estructura de "círculos de trabajo", partir de los niveles técnico-administrativos (Jefes de Unidades), hasta alcanzar los niveles técnico-políticos (Directores Generales), y los niveles de máxima responsabilidad política (Ministros y Consejeros), cuyos grados de intensidad de relación serían frecuentes en los estamentos profesionales, y más espaciados y selectivos en los de los niveles políticos.*»

— «*Creación, a nivel de todo el Estado, de un organismo de estudios superiores de los transportes, en el que, incorporadas representaciones de las distintas Administraciones públicas y de los intereses del sector, se elaboren en común los principios generales de la política de transportes, para su aprobación a nivel político, organismo que debería operar además como consultor de aquéllas, a fin de lograr un cuerpo común de doctrina administrativa.*

»*A este respecto podría pensarse en la reconversión del actual Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones.*»³

El que s'ha dit ens situa davant un singular problema institucional, que és el relatiu a la promoció de les lleis horitzontals o sectorials, que no permet comparacions amb aquells Estats descentralitzats en què a través d'una Cambra de composició territorial els Estats membres s'integren en la Federació i participen en la presa de decisions legislatives a nivell central.

I en aquest ordre de coses, s'ha de recordar allò que el diputat de Minoria Catalana a les Corts Generals, Roca Junyent, ponent constitucional, va dir en la seva intervenció parlamentària de maig de 1980, responnent a allò que digué el llavors president Suárez, en el sentit que les lleis sectorials eren un instrument idoni en d'altres Estats federals. Aquestes varen ser les seves paraules:

«*Si del que es tracta és que aquestes —lleis sectorials— afecten les denominades competències exclusives, això és una cosa que nosaltres no compartim ni podem acceptar. Perquè per aquesta via l'Estatut entra en via d'absoluta inoperància. Hauríem perdut el temps negociant, matisant, concretant, perquè, en definitiva, una llei de l'Estat ens digui on és el límit d'una cosa o d'una altra (...). Si hi ha un tema polític, i el tema de les autonomies ho és per excel·lència, intemtem resoldre'l des de la política.*»

Encertat recordatori que, a partir de la Constitució, la culminació de

3. L'Institut va ésser suprimit per un decret del Govern central de setembre de 1985.

l'arquitectura de l'Estat espanyol no és tasca privativa del poder central, sinó tasca de coparticipació de les diverses parts que integren l'Estat descentralitzat.

Seguint el ponent constitucional esmentat, s'arriba a la conclusió que un problema com el que ens ocupa, quan afecta l'autonomia legislativa de les Comunitats Autònomes, és a dir, l'autonomia per excel·lència, no pot ser enllestit sense més ni més a partir de la majoria parlamentària o les Corts Generals.

3. LES INICIATIVES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA I LA SEVA INCOMPENSIÓ EN L'ADMINISTRACIÓ CENTRAL

Amb plena consciència de la transcendència que l'encert o desencert d'una nova ordenació dels transports podria arribar a tenir, la Generalitat de Catalunya ha anat prenent importants iniciatives legislatives d'àmbit nacional que, encara que inicialment suposaven cohibir les seves pròpies en l'àmbit regional, propiciaven solucions en vistes a l'armònica ordenació d'una problemàtica que, com la de transports, resulta difícilment delimitable sense risc de segmentar indègudament el sector.

Així, a l'octubre de 1981, el grup parlamentari de Minoria Catalana va presentar a les Corts Generals, durant el mandat de la UCD, una proposició de llei reguladora, a tot el territori espanyol, del transport de mercaderies per carretera, donat que, com ja se sap entre especialistes, es tracta d'una matèria pràcticament orfe de marc legal pel desfasament que acredita la Llei de 1947.

No ens detindrem aquí per posar de manifest la modernitat i qualitat tècnica del text legal, al qual es va dedicar un esforç important, però sí que volem ressaltar que la manca d'intuïció política de l'equip d'UCD, llavors rector del Ministeri de Transports —equip Álvarez—, que va deixar varada la iniciativa catalana, possiblement per afany de protagonisme personal o institucional, amb la qual cosa es va malbaratar segurament una ocasió històrica per iniciar, des de la Constitució, la remoció general de l'ordenació sectorial per a tot el conjunt de l'Estat a partir de la iniciativa d'una «Minoria Nacionalista» que, com dèiem, bé podria haver optat per abocar el seu esforç a organitzar la seva parcel·la regional, amb la qual cosa, passats quatre anys, el sector continua esperant un marc jurídic del transport de mercaderies substitutiu del de 1947.

Un temps després, el gener de 1983, la Generalitat va presentar al Ministeri de Transports un Avantprojecte de Llei Orgànica d'Ordenació de la Política i l'Administració de Transports, amb la finalitat, tal com es deia, d'«evitar que una visió del transport limitada exclusivament a l'àmbit territorial de cada centre de poder pugui segmentar el sistema general». En l'art. 1 s'establia: «Les competències que d'acord amb la Constitució i els Estatuts d'Autonomia corresponen a l'Estat i a les Comunitats Autònomes hauran d'exercir-se, sense perjudici del seu caràcter de competències pròpies, de manera que

assegurin la permanència i el desenvolupament del sistema comú de transports.»⁴

Amb aquesta finalitat s'establia un mecanisme d'interrelació, que culminava en un Consell Ordenador de Política i Administració de Transports, co-participat per les diferents Administracions de Transports, que entre d'altres importants actuacions hauria de preparar els projectes de llei que substituïssin l'obsolet ordenament pre-constitucional.

Curiosament, com ja hem dit anteriorment, aquesta mateixa orientació la mantindria més tard el Tribunal Constitucional, a la ja citada Sentència de la LOHAPA, la qual cosa avala la claredat constitucional de la hipòtesi de la Generalitat de Catalunya.

Aquest esforç «harmonitzador», per part d'una Administració «nacionalista», moltes vegades acusada de centrífuga, va ser igualment negligit, en aquest cas per part del nou equip polític responsable del Departament, ara pertanyen a la nova majoria parlamentària socialista —equip Barón—, que arrogantment sense ni tan sols convocar l'Administració autora de la iniciativa, per a la seva exposició i discussió, tampoc no va arribar a veure la transcendència política de l'intent d'evitar una visió fragmentada del sector transports.

Quedí així constància per a la petita història de la poca visió i absència d'abast polític amb què equips de l'Administració central, de ben diferent signe polític, varen desoir una Comunitat històrica en els seus reiterats esforços per organitzar, a escala nacional, un sector bàsic, cohibint fins i tot, hem de repetir-ho, els seus comprensibles impulsos d'organitzar la problemàtica regional sota la seva exclusiva responsabilitat, tal com formalment faculten la Constitució i l'Estatut de Catalunya.

4. L'INTENT DE L'ADMINISTRACIÓ SOCIALISTA. LES GREUS CONSEQÜÈNCIES D'UNA ACTUACIÓ TENDENT A DESCONÈIXER EL VALOR POLÍTIC DE L'AUTONOMIA LEGISLATIVA

Ignorades i implícitament rebutjades pel Departament central les propostions de l'Administració catalana per trobar una solució integradora de la problemàtica de transports, amb desig d'actuació preeminent, es va promoure el juny de 1985, unilateralment des d'aquell, un Avantprojecte de Llei d'Ordenació dels Transports Terrestres, que contenia una regulació total de la matèria, és a dir, sense distingir entre transports supraregionals i transports intraregionals, tal com imposa el bloc de legalitat constitucional, amb la qual cosa es desconeixia la competència legislativa de les Comunitats Autònomes sobre aquests últims.

Sormès l'avantprojecte a «audiència processal» o administrativa de les Comunitats Autònomes, l'Administració catalana va posar de manifest davant

4. El caràcter de llei orgànica venia donat per la necessitat d'incorporar al text de la Llei el traspàs de competències executives de l'Estat.

la central, de quina forma l'intent suposava la promoció d'una llei sectorial que, en implicar no solament l'exercici de competències pròpies de les Corts Generals, sinó la implícita absorció de les igualment pròpies de les Comunitats Autònomes, desconeixia *ab initio* la impossibilitat d'estendre l'actuació legislativa de les Corts Generals més enllà dels transports supraregionals, sense una actuació prèvia interadministrativa coparticipada, i de la consegüent concertació política amb voluntat d'inhibició en l'exercici legislatiu propi.

Una objecció tan fonamental era coherent amb tota l'actuació anterior per part de l'Administració catalana promovent la institucionalització de relacions interorgàniques a través d'un Avantprojecte de Llei d'Ordenació de la Política i l'Administració de Transports, que òbviamment hauria de promoure's amb caràcter previ a la renovació de l'ordenament jurídic pre-constitucional, ja que aquest era un dels objectius bàsics del dispositiu a crear, postulat que seria corroborat pel Tribunal Constitucional a través de la Sentència de la LOHAPA, allà on diu: «La necesidad de hacer compatibles los principios de la unidad y autonomía (...) implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas.»

I és que l'avantprojecte, unilateralment elaborat per l'Administració central de Transports, malgrat proclamar amb èmfasi, en la seva Exposició de Motius, «el més estricte respecte a les competències de les Comunitats Autònomes i de les Entitats Locals»,² descobreix, a través d'una perfilada anàlisi, com la seva línia medullar consisteix a establir una subtil confusió entre transports supraregional i transports intraregionals, amb la qual cosa, en ser abandonada virtualment la classificació establerta en els arts. 149.1.21 i 148.1.5 de la Constitució, i en els Estatuts d'Autonomia, es trenca hàbilment el sistema de distribució de competències establert en el bloc de legalitat constitucional, la qual cosa condueix a volatilitzar d'un cop de ploma l'autonomia legislativa, supeditant indirectament l'exercici de la funció executiva pròpia al Departament central.

El que en transcendir òbviamment en el supòsit que es contempla implicat tot un conjunt de regulacions de diversos rams, és obligat situar en el pla dels problemes de l'Estat, a que d'aquesta forma, a través de les lleis sectorials, sense necessitat d'afrontar la reforma constitucional s'haurà produït la transformació metafòrica de l'autonomia política en descentralització administrativa.

Per tot això cal concloure que el poder autònom queda així justificat per, en la mesura en què una anàlisi objectivada el demandi, donar resposta singularitzada a la problemàtica sectorial en el seu propi àmbit territorial, mitjançant l'exercici de la seva potestat legislativa autònoma.

5. L'art. 2 de l'avantprojecte de llei conté una fórmula confusa sobre la seva aplicabilitat, fórmula que el professor Muñoz Machado ha criticat reiteradament. Diu així: «La present Llei serà d'aplicació directa i preferent, en tot cas, en relació amb els transports i activitats auxiliars o complementàries d'aquests la competència dels quals correspongui a l'Administració de l'Estat. Així mateix, s'aplicarà als transports i activitats la competència dels quals correspongui a les Comunitats Autònomes i a l'Administració Local amb el caràcter subsidiari o preferent que en cada cas resulti procedent de conformitat amb l'ordenament constitucional, estatutari i local.»