

LA RENOVACIÓN DE LA ORDENACIÓN SECTORIAL DE TRANSPORTES. UNA LABOR QUE EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL NO SE LE PERMITE AL PODER CENTRAL ACOMETER UNILATERALMENTE

JOAQUIM TOSAS I MIR

1. *El «sistema común» de transportes y el significado político de las «competencias exclusivas» de las Comunidades Autónomas*

Como ya se sabe, en materia de transportes —infraestructuras y servicios— la Constitución y los Estatutos han establecido un sistema de distribución de competencias inspirado básicamente en el «principio de territorialidad», según el cual, el poder Central y las Comunidades Autónomas disponen de «competencias exclusivas», respectivamente, sobre los transportes supraterritoriales y sobre los intraterritoriales, sistema distributivo que afecta de forma especial a los transportes por carretera, dadas las características de impenetrabilidad territorial y recíproca correspondencia.

Mantuvimos en otra ocasión que, a pesar de ello, en un Estado de estructura política federativa resulta imprescindible la existencia de un «sistema común» de transportes en el ámbito de todo el territorio del Estado, en cuanto que el transporte es en las sociedades industriales instrumento básico del asentamiento social y del desarrollo económico.¹

Decíamos también que, en lo que se refiere al «sistema común» de transportes, ni el poder central ni los poderes autonómicos, a pesar de disponer todos ellos de «competencias exclusivas», pueden lógicamente ejercitarlas de forma que perturben su funcionalidad y cometido. Todo esto sin perjuicio de la capacidad de programación y decisión de las Comunidades Autónomas sobre aquellos segmentos que deberán servir fundamentalmente como medio de desarrollo regional.

Todo esto nos sitúa ante un problema de altura como es distinguir el alcance final que en el Estado de las Autonomías tiene el sistema de competencias exclusivas.

Respecto a esto debe recordarse que, si bien en un principio el debate sobre las «competencias exclusivas» reconocidas a las Comunidades Autónomas discurrió en torno a los parámetros predominantemente jurídicos, a partir de la sentencia de la LOAPA, se ha hecho evidente la inviabilidad de cualquier análisis que desconozca su etiología política, entendiéndose en consecuencia que las «competencias exclusivas» supondrán unas veces el ejercicio

1. Ver nuestro trabajo: «La organización de los transportes desde la perspectiva de la Generalidad de Cataluña», en *El Estado de las Autonomías y el Sistema de Transportes*. Publicaciones del Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones. Madrid, enero 1982.

pleno y directo de las potestades públicas en el ámbito territorial propio sin más limitaciones que las que resultan del texto constitucional, y otras veces, en el punto en que deban compaginarse los principios de unidad y autonomía, su significado implicará la reserva en favor de las Comunidades Autónomas de una cota de participación en la toma de decisiones de alcance general a todo el territorio del Estado.

Y es precisamente éste el supuesto en el que debe encajarse la renovación de la ordenación preconstitucional relativa al «sistema común» de transportes, por cuanto, como hemos dicho, el bloque de legalidad constitucional atribuye a las Cortes Generales y a las Asambleas Autónomas legislar respectivamente sobre los transportes suprarregionales e intrarregionales. Por esta razón, si resulta necesario el mantenimiento de un «sistema común» de transportes a través de todo el territorio del Estado, tendremos que convenir en que estamos ante la necesidad de una acción política concertada con el fin de que la ordenación general sustitutiva de la preconstitucional sea fruto de la actuación cooperativa entre los que detentan las respectivas cotas de poder legislativo.

2. *De la sentencia de la LOAPA se infiere la imposibilidad de que las Cortes Generales establezcan unilateralmente una nueva ordenación general de los transportes*

En la tan famosa, como poco asimilada, sentencia sobre la LOAPA, el Tribunal Constitucional dijo lo siguiente:

— «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.»

Así pues, si como hemos dicho anteriormente, del bloque de legalidad constitucional resulta que la función normativa en el sector transportes ha quedado distribuida entre el poder central y las Comunidades Autónomas en atención al principio de territorialidad, siguiendo la doctrina asentada por el Alto Tribunal, sucederá que la acometida de las Cortes Generales deberá limitarse a la ordenación de los transportes suprarregionales, sin poder extenderse al ámbito de los transportes intrarregionales.

Todo esto resulta coincidente con las conclusiones que, en la representación que ostentamos, sostuvimos en la ocasión a que nos hemos referido

inicialmente,² y que acredita el acierto de una apreciación institucional no improvisada.

Con referencia a esto, entre las proposiciones que entonces formulábamos, figuran las siguientes:

— «Renovación del obsoleto cuerpo legal de los transportes inteurbanos, 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”, a 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

Lo que se ha dicho nos sitúa ante un singular problema institucional que es relativo a la promoción de las leyes horizontales o sectoriales, que no permite comparaciones con aquellos estados descentralizados en los que, a través de una Cámara de composición territorial, los estados miembros se integran en la Federación y participan en la toma de decisiones legislativas a nivel central.

Y en este orden de cosas debe recordarse lo que el Diputado de Minoría Catalana en las Cortes Generales, Roca Junyent, ponente constitucional, dijo en su intervención parlamentaria de mayo de 1980, respondiendo a la afirmación del entonces Presidente Suárez en el sentido de que las «leyes sectoriales» eran un instrumento idóneo en otros Estados Federales. Éstas fueron sus palabras:

«Si de lo que se trata es de que éstas —leyes sectoriales— afecten a las denominadas competencias exclusivas, esto es algo que *nosotros no compartimos ni podemos aceptar. Porque por esta vía el Estatuto entra en vía de ab-*

2. «Seminario sobre el Estado de las Autonomías y el Sistema de Transportes», celebrado en Madrid, en el Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones, en enero de 1982.

3. El Instituto fue suprimido por un Decreto del Gobierno central de setiembre de 1985.

soluta inoperancia. Habríamos perdido el tiempo negociando, matizando, concretando para que, en definitiva, una ley del Estado nos diga dónde está el límite de una u otra cosa [...]. Si hay un tema político, y el tema de las autonomías lo es por excelencia, *intentemos resolverlo desde la política.*»

Acertado recordatorio de que, a partir de la Constitución, la culminación de la arquitectura del Estado español no es labor privativa del poder central, sino labor de coparticipación de las diversas partes que integran el Estado descentralizado.

Siguiendo al citado ponente constitucional, se llega a la conclusión de que un problema como el que nos ocupa, cuando afecta a la autonomía legislativa de las Comunidades Autónomas, es decir, a la autonomía por excelencia, no puede ser llevado a cabo sin más en razón de la mayoría parlamentaria en las Cortes Generales.

3. *Las iniciativas de la Generalidad de Cataluña y su incomprensión en la Administración Central*

Con plena consciencia de la trascendencia que el acierto o desacierto de una nueva ordenación de los transportes podría llegar a tener, la Generalidad de Cataluña ha ido tomando importantes iniciativas legislativas de ámbito nacional que, aunque inicialmente suponían cohibir las suyas propias, propiciaban soluciones en vistas a la armónica ordenación de una problemática que, como la de transportes, resulta difícilmente delimitable sin riesgo de segmentar indebidamente el sector.

Así, en octubre de 1981 el Grupo Parlamentario de Minoría Catalana presentó en las Cortes Generales, durante el mandato de UCD, una «propuesta de Ley» regulando, en todo el territorio español, el transporte de mercancías por carretera, dado que, como es conocido entre los especialistas, se trata de una materia prácticamente huérfana de marco legal por el desfase que acredita la Ley de 1947.

No nos detendremos aquí para poner de manifiesto la modernidad y calidad técnica del texto legal, al que se dedicó un esfuerzo importante, pero sí queremos resaltar cómo la falta de intuición política del equipo de UCD entonces rector del Ministerio de Transportes —equipo Álvarez— dejó varada la iniciativa catalana, posiblemente por afán de protagonismo personal o institucional, con lo cual se desaprovechó seguramente una ocasión histórica para iniciar desde la Constitución la remoción general de la ordenación sectorial para todo el conjunto del Estado a partir de la iniciativa de una «Minoría Nacionalista» que, como decíamos, bien podría haber optado por abocar su esfuerzo en organizar su parcela original, de forma que, después de cuatro años, el sector sigue esperando marco jurídico del transporte de mercancías sustitutivo del de 1947.

Un tiempo después, en enero de 1983, la Generalidad presentó al Ministerio de Transportes un «Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación de la Política y la Administración de Transportes», con la finalidad, tal como se

decía, de «evitar que una visión del transporte limitada exclusivamente al ámbito territorial de cada centro de poder venga a segmentar el sistema general», y en cuyo artículo 1 se establecía: «Las competencias que de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas deberán ejercerse, sin perjuicio de su carácter de competencias propias, de *manera que aseguren la permanencia y el desarrollo del sistema común de transportes*».⁴

Con esta finalidad se establecía un mecanismo de interrelación que culminaba en un «Consejo Ordenador de Política y Administración de Transportes», en el que coparticipaban las diferentes Administraciones de Transportes y que, entre otras importantes actuaciones, habría de preparar los proyectos de ley que sustituyesen el obsoleto ordenamiento preconstitucional.

Curiosamente, como ya hemos dicho anteriormente, esta misma orientación se mantendría más tarde por parte del Tribunal Constitucional en la ya citada Sentencia de la LOAPA, lo que avala la claridad constitucional de la hipótesis de la Generalidad de Cataluña.

Este esfuerzo «armonizador» por parte de una Administración «nacionalista», muchas veces acusada de centrífuga, siguió sin ser tenido en cuenta, en este caso por parte del nuevo equipo político responsable del Departamento, ahora perteneciente a la nueva mayoría parlamentaria socialista —equipo Barón—, que, arrogantemente, sin siquiera convocar a la Administración autora de la iniciativa para su exposición y discusión, tampoco llegó a ver la transcendencia política del intento de evitar una visión fragmentada del sector transportes.

Quede así constancia para la pequeña historia de la poca visión y ausencia de alcance político con que equipos de la Administración central, de bien diferente signo político, desoyeron a una Comunidad histórica en sus reiterados esfuerzos para organizar a escala nacional un sector básico, cohibiendo incluso, hemos de repetirlo, sus comprensibles impulsos de organizar la problemática regional bajo su exclusiva responsabilidad, conforme formalmente facultan la Constitución y el Estatuto de Cataluña.

4. *El intento de la Administración socialista. Las graves consecuencias de una actuación tendente a desconocer el valor político de una autonomía legislativa*

Ignoradas e implícitamente rechazadas por el Departamento central las proposiciones de la Administración catalana por hallar una solución integradora de la problemática de transportes, con deseo de actuación preeminente, se promovió en junio de 1985, desde aquél, un «Anteproyecto de Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres», conteniendo una regulación total de la materia, es decir, sin distinguir entre transportes suprarregionales y transportes intrarregionales, tal como impone el bloque de legalidad constitu-

4. El carácter de Ley Orgánica venía dado por la necesidad de incorporar al texto de la Ley el traspaso de competencias ejecutivas del Estado.

cional, con lo cual se desconocía la competencia legislativa sobre estos últimos.

Sometido el «Anteproyecto» a «audiencia procesal» o administrativa de las Comunidades Autónomas, la Administración catalana puso de manifiesto ante la central de qué forma el intento suponía la promoción de una «ley sectorial» que, al implicar no solamente el ejercicio de competencias propias de las Cortes Generales, sino la implícita absorción de las igualmente propias de las Comunidades Autónomas, desconocía *ab initio* la imposibilidad de extender la actuación legislativa de las Cortes Generales más allá de los transportes suprarregionales, sin una previa actuación interadministrativa coparticipada, y de la consiguiente concertación política con voluntad de inhibición en el ejercicio legislativo propio.

Tan fundamental objeción era coherente con toda la actuación anterior por parte de la Administración catalana promoviendo la institucionalización de relaciones interorgánicas a través de un «Anteproyecto de Ley de Ordenación de la Política y la Administración de Transportes», que obviamente habría de promoverse con carácter previo a la renovación del ordenamiento jurídico preconstitucional, ya que éste era uno de los dispositivos básicos del objetivo a crear, postulado que se corroboraría por el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia de la LOAPA, donde dice que «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».

Y es que el «Anteproyecto», unilateralmente elaborado por la Administración central de Transportes, a pesar de proclamar con énfasis en su Exposición de Motivos «el más estricto respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales»,⁵ descubre a través de un perfilado análisis cómo su línea medular consiste en establecer una sutil confusión entre transportes suprarregionales y transportes intrarregionales, con lo que al abandonarse virtualmente la clasificación establecida en los artículos 149.1.21 y 148.1.5. de la Constitución, y en los Estatutos de Autonomía, se rompe hábilmente el sistema de distribución de competencias establecido en el bloque de legalidad constitucional, lo cual conduce a volatilizar de un plumazo la autonomía legislativa, supeditando indirectamente el ejercicio de la función ejecutiva propia al Departamento central.

Todo ello, al trascender obviamente en el supuesto que se contempla implicando todo un conjunto de regulaciones de diversos ramos, es obligado situarlo en el plano de los problemas del Estado, pues de esta forma, a través de las «leyes sectoriales», sin necesidad de afrontar la reforma constitucio-

5. El artículo 2 del «Anteproyecto de Ley» contiene una fórmula confusa sobre su aplicabilidad, fórmula que el profesor Muñoz Machado ha criticado reiteradamente. Dice así: «La presente Ley será de aplicación directa y preferente, en todo caso, en relación con los transportes y actividades auxiliares o complementarias de los mismos, cuya competencia corresponda a la Administración del Estado. Asimismo, se aplicará a los transportes y actividades cuya competencia corresponda a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local con el carácter subsidiario o preferente que en cada caso resulte procedente de conformidad con el ordenamiento constitucional, estatutario y local.»

nal, se habría producido la transformación metamórfica de la autonomía política en descentralización administrativa.

Por todo ello, debemos concluir que el poder autónomo queda así justificado para, en la medida en que un análisis objetivo lo exija, dar respuesta singularizada a la problemática sectorial en su propio ámbito territorial, mediante el ejercicio de su potestad legislativa autónoma.

