

EL SECTOR TRANSPORTE Y LA «CLAUSULA DE PROGRESO» EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

Por ELOY GARCIA

SUMARIO

I. La moderna visión de los transportes en cuanto sistema orgánico: 1. La importancia histórica del transporte en el desarrollo de los pueblos. 2. Un sistema económico condicionado por cometidos extracomerciales y por la singular posición de los poderes públicos. 3. La superación de la visión segmentada de los modos de transporte en las sociedades industriales: a) El planeamiento en el sector transportes. El nuevo enfoque derivado del cambio de sociedad. b) Los transportes como conjunto orgánico o «sistema plurimodal/intermodal integrado».—II. La integración de los transportes a través del marco legal. La ley francesa de «orientación de los transportes interiores» y la «concepción global suiza de transportes».—III. El título VIII de la Constitución y el sector transportes: 1. El impacto de la «revolución de los transportes» con posterioridad a la Constitución de 1931. 2. La ausencia de previsiones constitucionales para promover la organización de los transportes a modo de «sistema». 3. El tratamiento segmentado del sector en los artículos 148 y 149 y en los Estatutos de Autonomía. El problema de las «competencias exclusivas».—IV. La «cláusula de progreso» de la «constitución económica». Su incidencia en la organización de los transportes. Su parangón con la «cláusula de comercio» de la Constitución americana.—V. La singularidad del Estado de las Autonomías y la cooperación intergubernativa en cuanto instrumento constitucional para cumplimentar el mandato de progreso.

I. LA MODERNA VISION DE LOS TRANSPORTES EN CUANTO
SISTEMA ORGANICO

1. *La importancia histórica del transporte en el desarrollo
de los pueblos*

Los distintos medios técnicos de transporte han sido puestos al servicio de la sociedad conforme los avances técnicos han posibilitado su utilización generalizada, porque, como es bien sabido, el progreso social y el crecimiento de la riqueza se encuentran íntimamente ligados a las innovaciones en los transportes.

El economista soviético Kondratieff ha puesto de manifiesto a este respecto cómo las «cumbres de prosperidad» coinciden con los grandes inventos relacionados con el transporte, y así, una de las causas de la primera revolución industrial sería la máquina de vapor de Watt, que daría lugar al ferrocarril y a la navegación a vapor, y la llamada segunda revolución industrial estaría estrechamente ligada a la invención del motor de explosión, que daría lugar al desarrollo del automovilismo y más tarde del transporte aéreo.

Por otra parte, los avances técnicos en los transportes han sido un factor altamente impulsor en el proceso de integración política, social y económica de los pueblos. Baste recordar cómo en el caso de los Estados Unidos el ferrocarril jugó un papel definitivo en el proceso de integración del Oeste a la Unión, y en el Estado Soviético surgido en 1918, el ferrocarril primero y el transporte aéreo después, son factores básicos para su consolidación a través de un vastísimo territorio euroasiático.

En sentido opuesto hemos visto recientemente cómo en Etiopía, país asolado por el hambre y la sequía, la ayuda internacional para paliar su situación se ha visto frustrada en gran medida por la práctica inexistencia en aquel país de una red de transportes interiores.

De esta forma, las redes de transportes han sido factores determinantes de la unidad política y de la integración económica y social de los pueblos, razón por la cual el espacio sometido a la soberanía del Estado supone el marco en que se configura la organización del sistema de transportes, al igual que ocurre con el resto del sistema económico nacional.

Por otro lado, este proceso se desarrolla en una época que el conocido pensador y político inglés Harold Laski describiera como la de «la revolución del tiempo», con lo que se quiere hacer referencia a la considerable reducción de las distancias entre distintos centros geográficos, todo lo cual supone que, como consecuencia de los avances tecnológicos en el sector de los transportes, las distancias geográficas, que actuaban en muchas ocasiones

como fundamentos de diferencias políticas, han sufrido una poderosa transformación.

Ello ha motivado que los transportes sean crecientemente utilizados por los Estados más potentes como medios de su acción expansiva hacia el exterior, con fines políticos, militares, económicos, culturales y de prestigio.

Y dicho todo ello, resta por exponer cómo demorado *sine die*, por sus enormes dificultades, el proyecto de unidad política europea, la CEE ha optado por acometer previamente la transformación de los espacios cerrados en las antiguas estructuras nacionales en un único mercado, siendo los transportes, junto a la agricultura y el comercio exterior, las tres actividades para las que el Tratado de Roma impone prioritariamente la obligación de una política común (1).

2. *Un sistema económico condicionado por cometidos extracomerciales y por la singular posición de los poderes públicos*

Ocurre que el transporte, además de su configuración como sistema propio, no puede ser concebido como algo desvinculado del resto de la actividad socioeconómica, por cuanto su valor se manifiesta en cuanto sirve para relacionar las demás partes del mundo económico y los intercambios sociales, teniendo la misión de posibilitar y estimular el proceso económico total. Y así dice Tamames que el proceso de producción, sin un mínimo de transporte, es totalmente inexplicable e imposible —salvo el supuesto límite teórico de un autoconsumo *in situ*—, ya que el transporte provee el necesario enlace entre la producción y el mercado, por lo que su carencia nos devolvería a niveles básicos de subsistencia (2).

De ello, la fuerza de estructuración económica que el transporte posee, dada su capacidad para transformar la situación de la economía, bien provocando procesos de desarrollo nuevos o bien modificando los que estén en curso (3).

(1) En la comunicación de la Comisión al Consejo, de 11 de febrero de 1983, al exponer la segunda fase de la política común de transportes, se dice: «La piedra de toque de esta nueva filosofía será la integración de los sistemas nacionales de transporte en un *sistema comunitario*, proceso que requerirá una participación activa de la Comunidad en la programación y financiación de la red de transportes y en la organización del mercado en el sentido de optimizar el uso de los recursos del sector» (*Journal Officiel des Communautés européennes* del 13 de junio de 1983).

(2) R. TAMAMES: *Introducción a la economía española*, Madrid, Alianza Editorial, 1974.

(3) Véase F. VOIGT: *Economía de los sistemas de transportes*, Fondo de Cultura Económica, 1960.

Precisamente por su influencia sobre el conjunto socioeconómico y en razón de su condición de instrumento clave del desarrollo, el transporte ofrece el grave peligro de que los errores sobre ubicación, tecnología, inversión, sincronización, etc., pueden repercutir gravemente en todo el conjunto productivo, con el riesgo de paralizar o hacer retroceder el desarrollo y el progreso del país y, naturalmente, el reparto equilibrado y justo de la riqueza.

Y es que, como se ha dicho, «es una verdad evidente que los muchos tipos de producción especializada que comprende la civilización industrial dependen de un sistema de transportes perfeccionado y eficiente» (4). De aquí que esta función instrumental que al sistema de transportes corresponde desempeñar comporte, a su vez, una cierta situación de servidumbre, por cuanto los poderes públicos utilizan los transportes como medio de actuación en situaciones coyunturales y estructurales.

Así, una política anticíclica tratará de nivelar las fluctuaciones de la demanda mediante incrementos o reducciones en infraestructura viaria, o bien actuará sobre las tarifas de transporte retrasando o impidiendo sus incrementos para disminuir el nivel general de precios, o tendrá en consideración necesidades de ahorro energético. Y una política de reforma estructural utilizará los transportes como medio para apertura de nuevos mercados o para una reordenación regional más justa. Actuaciones todas ellas que, si bien afectan a la propia organización intrínseca de los transportes, tienen una motivación externa por cuanto responden a fines de interés general, aun cuando contradigan los intereses económicos o estructurales del transporte aisladamente considerado.

Todo ello explica que una de las singularidades del mercado de transportes sea la intervención en el mismo de los poderes públicos, que aunque obviamente difiere en entidad de unos a otros sistemas económicos, coincide en todos ellos en aspectos fundamentales, cual es el caso de las redes de infraestructuras, cuyo establecimiento monopolizan los poderes públicos, sin atenerse necesariamente a las leyes del mercado, es decir, sin que hayan de seguirse en todo caso las inclinaciones de la demanda, e incluso los criterios económicos (5).

A lo que ha de añadirse que en los países de libre economía los poderes públicos actúan frecuentemente en el mercado de transportes a través de

(4) V. M. R. BONAVIA: *Economía de los transportes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1947.

(5) «La planificación del transporte se caracteriza por apartarse de la idea de que las infraestructuras sean meramente un instrumento para satisfacer una demanda, sea o no justificada» (P. BARÓN: Conferencia sobre «Planificación descentralizada del transporte en la República Federal de Alemania», Universidad de Dortmund, octubre 1980.

empresas públicas que normalmente monopolizan alguno de los medios técnicos de prestación de servicios —caso generalizado en el ferrocarril y en el transporte aéreo—, entrando en confrontación con el empresario privado que explota otros medios de transporte con objetivos comerciales. Con todo lo cual resulta que el poder público tiene en el mercado de transportes la doble y privilegiada situación de organizador y competidor a través de medios propios a los que puede imponer prestaciones extracomerciales.

De aquí que la valoración de los transportes haya de hacerse no sólo a partir de sí mismo, sino también en atención a la función que están llamados a prestar en el contexto de la sociedad y de la economía.

Lo expuesto puede servir para explicar cómo en los países de economía de mercado algunos de sus principios clásicos, tales como la libertad de elección del medio por el usuario y la libre concurrencia, se encuentran sometidos a importantes limitaciones (6).

3. *La superación de la visión segmentada de los modos de transporte en las sociedades industriales*

a) *El planeamiento en el sector transportes. El nuevo enfoque derivado del cambio de sociedad*

Sabido es que en los países liberales ha existido tradicionalmente un gran recelo a la actuación planificadora por lo que puede tener de aproximación a los rígidos planes de los países socialistas. No obstante ello, a partir de la década de los años cincuenta los países occidentales han ido introduciendo progresivamente una programación cada vez más acabada en cuanto se refiere a inversiones públicas en sectores básicos, fijando objetivos y pautas de comportamiento a los agentes públicos, previo un proceso de diag-

(6) «Tanto en la construcción y mantenimiento de carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles como en la regulación de la competencia entre los diversos medios, el Estado está llamado a tener una intervención cada vez más activa, aun en las economías de corte más liberal, y esa intervención es mayor que en ningún otro sector en los países del mundo occidental» (véase LUIS RODRÍGUEZ SAIZ: «La política económica de coordinación de transportes: el caso de España», en *Revista de Economía Política*, número 64, año 1973).

El actual proyecto de reforma de la Constitución suiza establece en su artículo 6.º: «Como derogación del principio de libertad de comercio e industria, la Confederación tiene el monopolio del transporte profesional de personas, el de correos y telecomunicaciones, de los ferrocarriles, de la navegación aérea y de los transportes por tuberías. Si el interés general del país lo exige, la legislación de transportes puede prever otras derogaciones concernientes al principio de libertad de comercio e industria.»

nosis y evaluación de alternativas, con lo que la planificación se ha venido generalizando como instrumento de la política económica (7).

Quedó visto cómo en el sector transportes el poder público desempeña el doble papel de organizador y competidor, por cuanto, al mismo tiempo que ejerce un dominio directo sobre las infraestructuras dado su papel vertebrador del territorio, es también titular de empresas públicas que compiten comercialmente con las de carácter privado.

Ello explica que un desenvolvimiento adecuado del sector transportes requiera un importante grado de planeamiento, que en las sociedades de libre economía debe afectar básicamente a las inversiones y realizaciones en infraestructura y al cometido de las empresas públicas a las que cabe imponer objetivos extracomerciales.

De todo ello resulta que la organización de los transportes comporta la preparación de un conjunto de actuaciones de distinto alcance, según se trate de infraestructuras y de servicios, encaminadas a encontrar a los distintos medios su lugar idóneo en atención a sus características, a fin de que el conjunto funcione con un coste económico y social mínimo.

Pero ya fue visto que, en razón de su valor instrumental para el asentamiento social, la vertebración del territorio y el desarrollo equilibrado de la riqueza, la organización de los transportes no puede desvincularse de la acción política general, por cuanto una estrategia equivocada podría repercutir negativamente en el proyecto de desarrollo de un país.

En este sentido, la organización de los transportes en las sociedades occidentales ha presentado grandes dificultades (8), que han ido aumentando con el avance tecnológico y el cambio social, y así se considera hoy día inadmisibles la regla, antes no discutida, de que las inversiones en infraestructura

(7) «El control del proceso técnico no deriva de una determinada ideología, sino del resultado de un análisis. Tal control presupone necesariamente la autoridad del Estado (...). Quien no desee tal autoridad no se debería pasmar si un buen día, bajo las repercusiones del incontrolado proceso técnico, se ve sumido en circunstancias tales que, comparadas con aquéllas, incluso la vida de un rígido Estado autoritario parecería un idilio» (FORSTHOFF: *El Estado de la sociedad industrial*, Madrid, IEP, 1975).

(8) «Sólo desde hace muy poco tiempo se ha ido creando en la República Federal de Alemania una verdadera comprensión de lo que es la planificación del transporte» (P. BARÓN, obra citada).

«Si por política de transportes se entiende un conjunto de intervenciones de naturaleza legislativa y administrativa que orgánica y coherentemente se dirigen a la consecución no sólo de soluciones óptimas, sino también de objetivos más generales de política económica y social, hay que decir que en Italia estamos bien lejos de todo ello» (G. LOMBARDI. Madrid, Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones, junio 1980).

han de adaptarse a la demanda de un tráfico creciente, por cuanto al estar el poder público llamado a responder a la adecuada asignación de los recursos, han de ponderarse otras motivaciones (9).

De aquí que a partir de la crisis económica mundial, iniciada en 1973, con motivo de las guerras del Próximo Oriente y de la consiguiente crisis petrolífera, el mundo occidental haya comenzado a tomar conciencia de los resultados negativos derivados de una expansión incontrolada de los transportes, con una fuerte incidencia en los bienes sociales y el consiguiente derroche de una energía cada vez más cara y escasa.

Todo ello ha dado lugar a que el llamado «coste del transporte» no se limite ya a su tradicional valoración económica, sino que hayan de ponderar también los llamados costes «extraeconómicos», es decir, el conjunto de costos sociales monetarios y no monetarios soportados por los usuarios y no usuarios.

De esta forma, desde principios de la década de los años setenta ha comenzado a producirse un cambio radical en la planificación de los transportes, pasándose de un enfoque marcadamente tecnocrático y económico a un enfoque más sociológico y en definitiva político. Lo que, como ha hecho notar R. Izquierdo, se ha debido a los cambios operados en la sociedad como consecuencia de un triple fenómeno: la limitación del crecimiento derivado de la crisis económica, la modificación de las pautas de comportamiento, con mayor preocupación por los efectos humanos y sociales, y, por último, la explosión del fenómeno regional a causa del resurgir del sentimiento regionalista, lo que, como sabemos, reviste especial interés en el caso español (10).

Consecuencias del cambio de objetivos será que en el planeamiento de los transportes se esté operando un tránsito desde una elaboración centrali-

(9) El plan de carreteras correspondiente al período 1962-1977 proclamaba como objetivo «la adecuación entre el estado de las carreteras y las exigencias futuras del tráfico».

(10) R. IZQUIERDO: *Nuevo enfoque de la planificación de infraestructuras de transporte*, Buenos Aires, Congreso Panamericano de Transportes, junio 1983.

«La concepción y puesta en práctica de la política de transportes debe apoyarse en una planificación más extensa y profunda que hasta el presente, en particular a través de la elaboración de esquemas de desarrollo de transporte a nivel regional y departamental. Sin embargo, no todo debe reglamentarse previamente; es preciso dejar jugar y evolucionar el sistema por mecanismos apoyados en la descentralización y mediante la participación de todos los intereses; toda forma de planificación autoritaria, estática o burocrática debe ser proscrita» (del discurso del ministro Fiterman, de 23 de abril de 1978, ante el Consejo Superior de Transportes francés, presentando la nueva Ley de Orientación de los Transportes Interiores).

zada y tecnocrática a otra descentralizada y democrática, introduciéndose nuevas técnicas para la evaluación de inversiones y selección de proyectos, en las que los análisis económicos —sistema coste/beneficios— se sustituyen por «análisis multicriterio», es decir, con objetivos agregados, no estrictamente económicos, bajo el principio de que el equilibrio financiero es un objetivo deseable aunque subordinado al logro del máximo beneficio social (11).

b) *Los transportes como conjunto orgánico
o «sistema plurimodal/intermodal integrado»*

Al ir surgiendo los diversos modos de transporte escalonadamente en el tiempo, conforme se ha ido produciendo el avance tecnológico, se ha dado lugar a que cada uno de ellos —ferrocarriles, tranvías, trolebuses, transportes mecánicos por carretera, transporte aéreo, etc.— se haya organizado en forma aislada, con diferente dependencia administrativa, mediante planeamientos separados, con medios propios de financiación y con ordenamientos jurídicos inconexos, lo cual ha provocado que el sector de los transportes se haya desarrollado fragmentadamente, propiciando la confrontación intermodal y no su complementariedad funcional.

No obstante ello, la organización unitaria de los transportes reviste complejidades de gran entidad, ya que una de las particularidades del sector, cual es la división del equipo de capital en instalaciones fijas —infraestructuras— y material móvil, tiene consecuencias profundas.

Y así, mientras se produce una fuerte tendencia al monopolio por parte del Estado, en el lado de la planta fija de la industria del transporte, por su alto coste y su interés extracomercial, lo que tiende a producir un fuerte mercado cautivo, ocurre por el contrario que el negocio de explotación es por naturaleza altamente competitivo, con escasas exigencias de capital, facilidad de traspaso de un medio a otro y ausencia de grandes economías de escala (12).

Por todo ello, la organización del transporte a modo de «sistema» supo-

(11) «Para los distintos subsectores de transporte, la coherencia económica intersectorial en la decisión de inversiones es todavía más necesaria si no quiere incurrirse en distorsiones dentro del mercado de transportes. Ello quiere decir que *para todos los subsectores del transporte debería adoptarse como criterio básico el del máximo beneficio social*» (véase F. BERNALDO DE QUIRÓS: *La evaluación de inversiones, la tarificación y la afectación de cargas de infraestructura en el transporte*, Buenos Aires, Congreso Panamericano de Transportes, junio 1983).

(12) J. M. THOMSON: *Teoría económica del transporte*, Ed. Alianza Universal.

ne, por una parte, la implantación y mejora de las redes viarias de los distintos medios técnicos bajo la idea de que todo el conjunto viario y de establecimientos físicos constituyen partes integrantes de una sola malla o red coherente (13), y por otra, que la explotación de los servicios que a través de la misma se realizan se produzcan en función de la mayor idoneidad técnica de cada modo, por cuanto cada uno tiene una capacidad o especialidad, y así, por ejemplo, el ferrocarril y la navegación por cabotaje se adecúan mejor que el transporte por carretera a grandes distancias y pesos y volúmenes elevados, mientras que el transporte por carretera resulta más apto para las cortas y medias distancias y carga fragmentada.

Lo cual no contradice el principio de que en un sistema de libre economía no han de producirse asignaciones dirigistas, ya que una vez establecidas las bases de partida, es el mercado, a través de sus propios mecanismos, quien selecciona el medio más idóneo en razón de su economicidad y eficacia.

A todo lo cual ha de añadirse que la organización del sistema de transportes no es solamente consecuencia de una racional y científica formulación en un momento determinado, sino que viene condicionada por un proceso influido por multitud de factores, tales como la estructura geográfica del país, las infraestructuras implantadas a través de un complicado proceso histórico, la orientación general de la economía, los intereses de grupo y muy decisivamente las innovaciones tecnológicas, que, en todo caso, desvirtuarían cualquier pretensión de organización estática y final del sistema, siendo así que nos encontramos ante uno de los campos en que las innovaciones tecnológicas producidas en los siglos XIX y XX se han manifestado con mayor rigor y espectacularidad (14).

Y en este orden de cosas, la historia de los transportes ofrece multitud de ejemplos en que la variabilidad de las circunstancias y los cambios tecnológicos desnaturalizan con rapidez cualquier pretensión de un hipotético perfeccionamiento, si bien no puede desconocerse que muchas veces decisiones concernientes a inversiones en infraestructura de alto coste «pasan a ser historia», es decir, condicionan durante mucho tiempo decisiones políticas

(13) «Dada la estrecha interdependencia de los proyectos de transporte de los diversos modos, las decisiones de inversión deberían adoptarse *considerando las distintas redes como elementos constitutivos de una sola red*, con métodos de cálculo y criterios análogos» (F. BERNALDO DE QUIRÓS: *Algunas consecuencias económicas derivadas de la Declaración de Lima*, México, XV Congreso Panamericano de Ferrocarriles, octubre 1981).

(14) «El desarrollo de una economía de mercado no se puede comprender si no se tiene siempre presente, en los procesos de aquélla, la parte del sistema de transportes en constante crecimiento» (véase F. VOIGT, obra citada).

y por ello la utilización más racional de los recursos (15), aun cuando al ser la variación de los *standards* tecnológicos otro rasgo característico del transporte, la vida excepcionalmente larga de las infraestructuras, dé lugar a que muchas instalaciones se hagan obsoletas tecnológicamente antes que económicamente (16).

Así, pues, cabe decir que en los países industriales, independientemente de su funcionamiento en régimen de economía de mercado o de economía dirigida (17), para que el transporte alcance la categoría de instrumento productivo y de asentamiento social, y cumpla su misión al servicio del progreso, se requiere que todos y cada uno de los factores que intervienen en el mismo se conciban como partes integrantes de un único «sistema», que habrá de mantenerse en constantes reajustes en atención a las circunstancias variantes y al cambio tecnológico, y que, en palabras del ex ministro francés Fiterman, cabe denominar como «plurimodal/intermodal» (18).

(15) «Si una de inversión en autopistas ha sido decidida, donde hubiese sido más adecuado construir un ferrocarril, una vez consumada la inversión en carreteras será económicamente correcto demorar —e incluso no realizar nunca— la inversión ferroviaria alternativa. Construida la autopista, la inversión que para ella se requirió 'pasa a ser historia' y no debe contar para las decisiones futuras» (F. BERNALDO DE QUIRÓS, obra citada).

(16) «Acaso no haya otra industria con tanta mezcolanza de refulgente tecnología moderna e instalaciones decadentes de los siglos XIX y hasta XVIII» (J. M. THOMSON, obra citada).

(17) «En la URSS todos los medios de transporte, incluyendo el ferroviario, carretero, marítimo, fluvial y por tubería, forman el *sistema integral de transportación nacional*, que se desarrolla de acuerdo con un plan bien balanceado para hacer frente a los requerimientos de la economía nacional y de la población para el movimiento de mercancías con la mira de reducir al mínimo los gastos de operación para la sociedad» (documento aportado al XV Congreso Panamericano de Ferrocarriles por el Ministerio de Ferrocarriles de la URSS, México, 1981).

«La Confederación y los cantones planifican las distintas redes de transporte de acuerdo con sus respectivas competencias, de forma que se constituya un *sistema coordinado*» (*Message sur les bases d'une politique coordonnée des transports [Revision partielle de la Constitution Fédérale]*, Berna, diciembre 1982).

(18) La denominación «sistema plurimodal/intermodal» fue utilizada por Fiterman al presentar la Ley de Orientación de los Transportes Interiores ante el Consejo Superior de Transportes de Francia.

Entre las conclusiones aprobadas por la Conferencia Europea de Ministros de Transportes, celebrada en Lisboa en abril de 1983, se dice:

«De una forma cada vez más clara, se constata la necesidad de concebir, en términos de sistema, la organización de los transportes en tanto parte integrante del conjunto de la economía. Lo que implica que:

— El sistema de transportes haya de ser considerado como un todo que debe

II. LA INTEGRACION DE LOS TRANSPORTES A TRAVES DEL MARCO LEGAL. LA LEY FRANCESA DE «ORIENTACION DE LOS TRANSPORTES INTERIORES» Y LA «CONCEPCION GLOBAL SUIZA DE TRANSPORTES»

Pues bien, esta actitud producida en el campo de la economía de los transportes no podía dejar de tener su repercusión en el ordenamiento legal sectorial, ordenamiento que, como fue dicho, al irse produciendo en forma fragmentada, se ha limitado a dar respuesta aislada a los problemas de cada medio de transporte, sin alcanzar la visión globalizada que demanda su explosivo desarrollo (19).

A este respecto viene produciéndose recientemente en los países europeos occidentales un movimiento tendente a superar la segmentación normativa del sector, mediante el establecimiento de un marco jurídico que recoja los principios generales del sistema y las reglas del mercado, de cuyo ordenamiento general habrán de derivar los respectivos ordenamientos modales.

Dos países industriales de Occidente bien significativos, Francia y la Confederación Helvética, uno de organización centralizada y otro de estructura compuesta, han sentado el hito histórico de superar la situación dada, estableciendo un marco legal con visión global del sistema y del mercado de transportes.

En este sentido se ha promovido en Francia la reciente Ley de 30 de diciembre de 1983, «D'Orientation sur les transports intérieurs», que conforme ha expuesto el ministro Fiterman, patrocinador del proyecto, supone la base legislativa necesaria para, «superando el actual estatuto inconexo y anacrónico», establecer una nueva y moderna «política global» de transportes que responda a tres orientaciones muy definidas: «eficacia económica, progreso social y desarrollo regional».

A decir del ministro Fiterman, los ejes sobre los que descansa la nueva ley francesa son los siguientes:

— Permitir que cada modo ocupe el lugar que le corresponde en fun-

funcionar con un coste económico y social mínimo sobre la base de la complementariedad entre los modos.

— El transporte debe ser considerado en el marco de la cadena logística y, por tanto, integrado en el conjunto del sistema de producción.»

(19) La Ley española de 27 de diciembre de 1947 de Coordinación de los Transportes Terrestres no fue sino un instrumento de protección al ferrocarril frente al transporte por carretera, para permitir la revitalización de aquél después de la Guerra Civil en una época de aislamiento político y autarquía económica.

ción de sus idoneidades desde una perspectiva de crecimiento y modernización.

— Favorecer la complementariedad entre modos mejorando la «cadena de tráficos» y estableciendo la cooperación entre empresas públicas y privadas.

— Crear condiciones para una concurrencia leal, presidida por una justa retribución del transportista, la mejora progresiva de las condiciones sociales y de explotación y la regulación de capacidades.

— Mejorar con aportación de técnicas modernas, como la telemática, el funcionamiento del mercado.

Con todo lo cual se espera reforzar la idea de que el «sistema de transportes interiores» de carácter «plurimodal/intermodal» sirve los intereses nacionales a través de «una triple red ferroviaria, carretera y aérea» (20).

No obstante el interés que en todo caso presenta la nueva ley francesa, para nosotros resulta de particular interés el proceso de reforma legislativa de la Confederación Helvética actualmente en marcha, dado que se trata de compaginar unidad de los transportes y autonomía cantonal en un Estado tradicionalmente descentralizado.

El proceso suizo, que tiene como base el estudio denominado la «Conception Globale Suisse des Transports», acomete una delimitación de tareas y cargas entre la Federación y los cantones y entre éstos y las municipalidades, en virtud de la cual el sistema de transportes se estructura en tres niveles o escalones territoriales interdependientes: comunal o municipal, cantonal o regional y federal o nacional.

Los objetivos que a través de la «Nouvelle hiérarchie des transports» se pretenden conseguir son los siguientes (21):

— Establecer respecto de cada modo de transporte una reglamentación uniforme en cada uno de sus niveles o escalones.

— Hacer que competencia sectorial y responsabilidad financiera coincidan, para hacer efectivo el principio «quien manda paga».

— Partiendo de que ha de asegurarse la funcionalidad del sistema de transporte «como un todo», el reparto de tareas entre los diferentes niveles

(20) «El sistema de transportes interiores debe satisfacer las necesidades de los usuarios en las condiciones económicas y sociales más ventajosas para la comunidad. *Coopera a la unidad y a la solidaridad nacional*, a la defensa del país, *al desarrollo económico y social*, a la ordenación equilibrada del territorio y a la expansión de los intercambios internacionales, singularmente europeos» (artículo 1.º de la Ley de 30 de diciembre de 1982, «D'Orientation sur les transports intérieurs»).

(21) Del documento *Les objectifs d'une nouvelle hiérarchie des transports*, Berna, Service d'Études des Transports et Communications et de l'Énergie, 1981.

de transporte debe corresponderse con los diversos escalones de la estructura política.

— Las tareas de los distintos poderes públicos en materia de transporte deben atribuirse en atención a la mayor proximidad del escalón político a los usuarios.

— Necesidad de suprimir las desigualdades existentes entre ciertas regiones en materia de transporte.

Todos estos objetivos, según una de las «cuarenta Recomendaciones» (Recomendación número 4), del *Message sur les bases d'une politique coordonnée des transports*, se resume de la siguiente forma:

«Las competencias sobre las redes de infraestructuras y servicios deben repartirse entre la Confederación y los cantones atendiendo a los criterios funcionales que impone la nueva jerarquía de los transportes, teniendo presente los intereses en juego y la estructura federal del país. En consecuencia, se hace necesario determinar las redes de transporte de carácter nacional y regional. La Confederación cuidará de la conexión entre estas dos clases de redes a través de la concertación» (22).

Pues bien, para la organización del sistema suizo de transportes en base a su nueva estructura interna se requiere un «nuevo derecho federal», que supone la revisión parcial de la vieja Constitución helvética de 1874 (23), y la remoción del ordenamiento sectorial a partir de una «Ley cuadro» o «Ley General de los Transportes», que tendrá por finalidad «establecer el marco general de relaciones entre los poderes públicos, entre éstos y los usuarios y los modos de transporte entre sí».

Tal proceso de reforma legislativa habrá de completarse a su vez con la reorganización de la Administración Federal al objeto de que el Departamento ministerial encargado de los transportes se configure a modo de un «Estado mayor» que asegure el funcionamiento armónico del sistema (24).

(22) Según la Recomendación núm. 8: «El reparto de competencias en materia de transportes entre los cantones y las municipalidades no es competencia de la Confederación. Cada cantón procede a este respecto bien por sí mismo o bien de acuerdo con los cantones vecinos.»

(23) El proyecto de reforma constitucional se encuentra actualmente a consulta de los cantones.

(24) El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en su informe emitido en 1962 para el gobierno español, recomendó el establecimiento de un dispositivo orgánico que mantuviere de modo permanente la visión del sistema de transportes «como un todo», evitando conflictos de intereses intermodales y una aplicación errónea de las inversiones.

Interesa, pues, dejar constancia de cómo la superación histórica de la tradicional visión segmentada de los medios de transporte comienza a reflejarse en el ordenamiento legal de los países occidentales, independientemente de su estructura política interna, por cuanto un marco jurídico integrador resulta ser instrumento necesario para asegurar la visión global que la moderna economía de los transportes requiere para producir el progreso de la sociedad (25).

III. EL TITULO VIII DE LA CONSTITUCION Y EL SECTOR TRANSPORTES

1. *El impacto de la «revolución de los transportes» con posterioridad a la Constitución de 1931*

Un análisis comparativo de la nueva Constitución y la de 1931, y más concretamente con el desarrollo dado a ésta en los Estatutos catalán, vasco y gallego de la II República, pone de manifiesto cómo el constituyente de 1978 se inspiró en aquel precedente histórico al momento de regular el tema de los transportes.

Pero cualquier valoración comparativa entre ambos supuestos hace necesario contemplar la evolución experimentada por el sector durante el tiempo que va de la década de los años treinta a nuestros días.

Y es que cuando la Constitución de 1931 se elabora, pese a la «crisis ferroviaria», el ferrocarril representaba aún el medio omnímodo de transporte, posición que ocupaba desde la primera revolución industrial, a la que estaba concatenado.

Y así, aunque en los años treinta comenzaba a hablarse de la importancia del «sistema carretero», la realidad era que la red de carreteras se encontraba escasamente desarrollada, el automovilismo no pasaba de ser un lujo de adinerados y «sportmen», y los servicios de transporte por carretera eran escasos y tenían en todo caso carácter complementario de la red ferroviaria (26), mientras el transporte aéreo comercial no dejaba de ser una curiosidad para adelantados.

(25) Entre las conclusiones adoptadas en la XV Semana de la Carretera, celebrada en Madrid en octubre de 1985, figura la siguiente: «La política de transportes en España debe evolucionar progresivamente hacia una visión plurimodal/intermodal, es decir, hacia una concepción globalizada de los distintos modos de transporte —infraestructura y servicios—, a fin de lograr la optimización de las inversiones y la mayor funcionalidad del sistema.» En este sentido, se advierte la necesidad de una reflexión y de un marco jurídico para todo el sistema de transportes, con una visión global del problema.

(26) El Reglamento de 22 de febrero de 1929 hablaba con alarma de «la compe-

De esta forma, en los años treinta el ferrocarril era por sí solo el «sistema de transporte», por cuanto resultaba ser el único medio capaz de asegurar la movilidad de personas y mercancías a través de todo el territorio nacional, siendo entonces el problema pendiente la unificación de los establecimientos ferroviarios repartidos entre diferentes compañías privadas.

Ello explica que la preocupación del constituyente de la II República no fuere la integración de los distintos modos de transporte entre sí, ya que, como fue dicho, salvo el ferrocarril, se encontraban en un insuficiente grado de desarrollo, sino asegurar la unidad de empresa y explotación de las diferentes redes ferroviarias de ancho normal, a cuyo fin la Constitución de 1931 (art. 15.6.º) reservaba al Estado la ejecución directa de los ferrocarriles, lo que habría de tener lugar en 1941, durante el «Estado nacional», con el rescate de las concesiones y la creación de la RENFE.

Dicho todo ello, es de recordar cuanto anteriormente quedó expuesto en el sentido de que a partir de la Segunda Guerra Mundial se produce en los países europeos occidentales, consecuencia del avance tecnológico, un fenomenal cambio en los transportes, caracterizado por la multiplicación del parque de vehículos automóviles, lo que se había iniciado años antes en los Estados Unidos con la producción en cadena de la Ford, por la implantación de nuevas redes de carreteras y autopistas, y por la fuerte expansión de la aviación comercial.

Fenómeno que daría lugar a un cambio histórico en la movilidad y el crecimiento económico, poniendo de manifiesto el valor logístico del transporte en el proceso de desarrollo y su carácter de elemento básico de la economía de mercado.

El fenómeno comportaría en España dificultades propias, dado que la implantación de los ferrocarriles en el pasado siglo, aunque paralela a otros países de Europa occidental, no coincidiría como en aquéllos con la primera industrialización, por lo que el despegue económico llegaría más tarde con el crecimiento del transporte por carretera, lo que explica la mayor importancia relativa de este modo de transporte en nuestro país y la mayor complejidad de nuestro sistema de transportes interiores (27).

tencia que el automóvil por carretera hace al ferrocarril», afirmación cuya auténtica dimensión se obtiene desde la perspectiva actual.

(27) Sobre la importancia del transporte de mercancías por carretera en España puede verse el «Informe español al Grupo T-1 de investigación de carreteras de la OECD», preparado por José Mira Rodríguez, Madrid, octubre 1983.

«La creciente complejidad de la estructura económica, el condicionamiento recíproco, cada vez mayor en cada una de las partes integrantes, la concentración capitalista de empresas gigantes y, en particular, la concentración del capital financiero, así como

2. *La ausencia de previsiones constitucionales para promover la organización de los transportes a modo de «sistema»*

Cuanto ha quedado expuesto la revolución de los transportes no tuvo reflejo a su debido tiempo en el marco legal, por lo que al momento de elaborarse la Constitución, el ordenamiento sectorial acusaba una situación de *lege ferenda* y no de *lege data*, desfase que seguramente desorientaría al constituyente de 1978, por lo que al establecerse un Estado descentralizado vendría a dificultarse enormemente la organización de los transportes en clave de unidad (28).

En este sentido resulta llamativa la escasa atención que la Constitución presta al tema de los transportes, pese a los postulados de modernidad y progreso que no obstante se formulan en cuanto al orden social y económico.

Y así, mientras en el preámbulo se proclama la voluntad de la nación española de «promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida», al particularizarse en el artículo 130 los sectores a los que los poderes públicos deberán atender para su «modernización y desarrollo», se omite hacer referencia expresa al sector transportes, cuando, como quedó visto, los niveles de movilidad y los ingresos *per capita* en las modernas sociedades industriales resultan factores tributarios de un sistema de transporte funcional y eficaz (29).

Y finalmente, y en la misma línea en el artículo 149.1, al establecerse las «competencias exclusivas» del Estado sobre «legislación básica», «bases de régimen jurídico», «bases y coordinación», «coordinación general», etc., se omite toda mención expresa a los transportes, por lo que, salvedad hecha del alcance general del apartado 13 del artículo respecto a «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», no existe

la revolución en los transportes, han dado lugar a que una serie de materias que antes tenían una naturaleza y una significación regional o estatal la tengan ahora general» (M. GARCÍA PELAYO: *Derecho Constitucional Comparado*, 3.ª ed., Madrid, Revista de Occidente, 1953).

(28) Desde los Planes de Desarrollo, los distintos titulares del Ministerio de Transportes y anteriormente del Ministerio de Obras Públicas, han venido incluyendo en sus programas legislativos la reforma del ordenamiento de los transportes terrestres de 1947, ordenamiento que al momento de redactarse este trabajo continúa aún vigente.

(29) «Si una nación tiene una economía subdesarrollada, su volumen de movimiento será bajo, o inversamente, donde el transporte es ínfimo, el sistema económico se halla atrasado» (W. OWEN: *La planificación de los transportes*, Buenos Aires, Ed. Troquel, 1966).

previsión constitucional, atribuyendo al Estado el cometido de asegurar la organización racional de los transportes (30).

Para ultimar el tema convendrá añadir que, si bien en el artículo 149.1.21, al establecerse las competencias exclusivas del Estado respecto de los transportes terrestres, se incluye la relativa al «régimen general de comunicaciones», ello debe entenderse referido a los medios de transmisión de noticias y no al transporte de personas y cosas. Y aun cuando un precepto correlativo incluido en la Constitución de 1931 dio lugar a que en los Estatutos vasco y catalán de la II República se interpretase que la competencia del Estado sobre el «régimen general de comunicaciones» implicaba la coordinación de los transportes, la realidad es que el avance tecnológico obliga actualmente a diferenciar los conceptos de comunicaciones y transportes (31).

3. *El tratamiento segmentado del sector en los artículos 148 y 149 y en los Estatutos de Autonomía.*
El problema de las «competencias exclusivas»

Vista la ausencia de previsiones constitucionales acerca de la organización conjuntada de los transportes, pasaremos a examinar seguidamente cómo los artículos 148 y 149, en que se establece la distribución de las potestades públicas entre el poder central y las Comunidades Autónomas, diseñan un modelo de transporte segmentado territorialmente y, por tanto, contrapuesto a la idea de conjunto o «sistema integrado» expuesta en apartados anteriores.

(30) El actual proyecto de reforma de la Constitución de la Confederación Helvética, a fin de asegurar la «concepción global del sistema suizo de transportes» (CGT), incluye el siguiente artículo 36:

«1. La Confederación fija los objetivos de la política de conjunto de los transportes para Suiza. Establecido esto, se ocupa de las necesidades del transporte, de la utilización racional de los recursos, así como de la protección de la salud y del medio ambiente; coordina dentro de los límites de sus atribuciones constitucionales los transportes terrestres, acuáticos y aéreos. Si el interés general lo requiere, puede establecer por la vía legislativa medidas apropiadas para disminuir el tráfico de mercancías de larga distancia en las carreteras.»

«2. La Confederación asegura, en colaboración con los cantones, la planificación, la construcción y el mantenimiento de las redes de transporte y de importancia nacional; éstos unen las regiones del país y sirven al tráfico de larga distancia. Su financiación recae principalmente sobre la Confederación.»

(31) El anteproyecto de Ley General de las Comunicaciones, preparado por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones en 1985, partía de esta delimitación.

A este respecto ha de dejarse constancia de cómo el artículo 137, ubicado en el título VII, «De la organización territorial del Estado», como principio informante de la distribución de las potestades públicas entre los nuevos centros de poder, establece lo siguiente:

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades que se constituyan. *Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*»

Lo que viene a suponer la distribución del poder en tres planos o niveles en función del interés colectivo afectado: el interés nacional o interés general por excelencia, el interés regional o de las Comunidades Autónomas y el interés local.

Que llevado al ramo de los transportes implica que éstos habrán de organizarse a su vez en tres planos diferenciados, bien que interconectados, a modo de una pirámide:

- Transportes de interés nacional o del Estado.
- Transportes de interés regional o de las Comunidades Autónomas.
- Transportes de interés local o de los municipios (32).

Todo lo cual, como cabe observar, guarda un gran paralelismo con el estudio «CGST» de la Confederación Helvética, anteriormente comentado.

Pero dejando constancia de ello, la realidad es que, como inicialmente decíamos, al momento de establecerse en los artículos 148 y 149 la distribución de las potestades públicas en el sector transportes, el constituyente apela una veces al principio del «interés colectivo» y otras al principio de «territorialidad», de lo que resulta una cierta confusión para descubrir el modelo de transporte deseado.

Y así, mientras en cuanto a los puertos y aeropuertos, al tratarse de infraestructuras del transporte necesariamente ubicadas en el territorio de las Comunidades Autónomas, es el principio del «interés colectivo» prevalente y no el de «territorialidad» el que preside la asignación de competencias, lo que permite establecer un esquema jerárquico-funcional de estas instalaciones correlacionado con la nueva organización del Estado (33), en cuanto

(32) A la vista de la nueva estructura política del Estado, entendemos que en materia de transporte, incluso en cuanto se refiere a las tradicionales «vías provinciales», el escalón provincial carece de justificación, si bien el caso requeriría un particular análisis en el País Vasco.

(33) El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 11 de junio de 1984, ha desconocido incomprensiblemente la aplicabilidad a los aeropuertos del principio del

a ferrocarriles, carreteras y transportes por los mismos desarrollados, el principio de «territorialidad» es el determinante de la asignación de competencias, con lo que son estatales los que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21.^a), mientras son de las Comunidades Autónomas los que se desarrollen íntegramente en el territorio de una Comunidad Autónoma (art. 148.1.5.^a).

Sin embargo, este esquema estrictamente territorial ha de completarse con lo que a su vez se establece respecto de las «obras públicas», entre las que obviamente se encuentran los ferrocarriles y las carreteras, según lo cual son estatales «las de *interés general* o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma» (art. 149.1.24.^a), y son regionales «las de *interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio*» (art. 148.1.4.^a).

No obstante lo cual ha ocurrido que, en determinados supuestos, como los transportes por carretera, se ha dado lugar a un esquema disfuncional, según el cual son formalmente transportes estatales muchos que por naturaleza lo son regionales e incluso locales, lo que se contrapone a la estructuración interna de los transportes en los tres planos o niveles correlativos a los nuevos escalones políticos, tema en el que no podemos abundar más aquí por ser merecedor de un trabajo específico.

Resta, sin embargo, por añadir cómo al igual que en el artículo 149.1 de la Constitución se reservan al Estado «competencias exclusivas» sobre los transportes extrarregionales, los Estatutos de Autonomía, al establecer la competencia de las Comunidades Autónomas sobre infraestructuras y servicios de transporte de carácter regional, las han calificado también como «exclusivas», lo que supone la disponibilidad parcelada por el Estado y por las Comunidades Autónomas de la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva, implicando todo ello serias aunque no insuperables dificultades para acometer una organización integrada de los transportes (34).

Por todo lo cual se hace necesario escudriñar a fondo el sentido último de la Constitución del nuevo Estado español y de su estructuración territorial, porque, como habremos de recordar, no puede desconocerse que, en cuanto a las Comunidades Autónomas se refiere, el sistema de «competencias exclusivas» representa la afirmación política del «autogobierno regional».

«interés colectivo» prevalente, lo que supone un paso atrás en la clasificación funcional de los transportes. Véase nuestro trabajo «La aeronáutica civil y el nuevo ordenamiento constitucional de los transportes», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44.

(34) En la Constitución de la República Federal de Alemania (art. 74.22) la materia de transportes por carretera es de competencia «concurrente» entre la Federación y los *Länder*, lo que se adecúa a la naturaleza de la actividad.

IV. LA «CLAUSULA DE PROGRESO» DE LA «CONSTITUCION ECONOMICA». SU INCIDENCIA EN LA ORGANIZACION DE LOS TRANSPORTES. SU PARANGON CON LA «CLAUSULA DE COMERCIO» DE LA CONSTITUCION AMERICANA

Si anteriormente hemos visto el tratamiento que la Constitución da a la distribución de competencias en materia de transportes, es obvio que el modelo de transporte querido por el constituyente no puede diseñarse sin considerar además aquellas otras partes de la Constitución que desde una perspectiva general tratan la problemática socioeconómica, constituyendo el bloque de legalidad conocido como «constitución económica» (35).

A este respecto es sabido que nuestra Constitución resulta más adelantada que otras de países afines, al definir con mayores perfiles no sólo el modelo económico, sino incluso la forma en que han de proceder los poderes públicos en relación con los bienes sociales, lo que, como veremos, implica que allí donde hayan de alcanzarse objetivos comunes el ejercicio de las llamadas «competencias exclusivas» habrá de hacerse en forma modulada.

A este respecto, el preámbulo de la Constitución establece con carácter general:

«La nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: (...)»

«Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.»

(35) Los economistas y juristas alemanes denominan «constitución económica» (*Wirtschaftsverfassung*) a «la decisión total sobre el orden de la vida económica de una comunidad».

«En la Constitución española (...) existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la existencia de 'un orden económico y social justo' y cuyo artículo 2.º establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales» (sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982).

Sobre el tema puede verse M. BASSOLS COMA: *Constitución y sistema económico*, Madrid, Ed. Tecnos, 1985.

Voluntad de progreso en lo social y en lo económico, que se concreta en una serie de preceptos de carácter político y organizativo que en su conjunto constituyen un cuerpo legal, la «constitución económica», que, como decimos, informa de cómo han de orientarse los distintos agentes públicos en el ejercicio del poder.

En este orden, la Constitución, en su artículo 38, diseña las líneas del modelo económico diciendo:

«Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y *la defensa de la productividad*, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.»

Pero dejando aparte el controvertido tema del alcance último del «sistema de economía de mercado», que produjo un vivo debate en la etapa constituyente, el texto constitucional se cuidó de establecer que el orden económico está presidido por el principio de *solidaridad* (arts. 2.º y 138.1), lo que implica una relación simbiótica entre unidad económica y autonomía política, que se traduce en la existencia de un único mercado en el marco de un Estado descentralizado.

Esta sublimación de los principios de pluricentrismo político y unidad económica se concreta en determinados preceptos que configuran la que podríamos denominar «cláusula de progreso» de la Constitución española, que, salvando las diferencias a que dan lugar nuestras peculiaridades, juega, como veremos, un papel similar al de la «cláusula de comercio» en la Constitución norteamericana en cuanto condiciona el ejercicio del poder al objetivo de alcanzar la prosperidad de la nación.

Y así, a partir de lo proclamado en el preámbulo de la Constitución, en el sentido de que es voluntad de la nación española «*promover el progreso de la (...) economía para asegurar a todos una digna calidad de vida*», en el capítulo tercero, «De los principios rectores de la política social y económica», se dice:

Art. 40.1: «Los poderes públicos *promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico (...)*»

Art. 45.2: «Los poderes públicos *velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida (...)*»

Y en cuanto a la función pública de la riqueza, en el título VII, «Economía y hacienda», se dice:

Art. 128: «*Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.*»

Art. 130.1: «*Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (...), a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.*»

Todo lo cual encuentra su justa correspondencia en el título VIII, relativo a la «Organización territorial del Estado», en el que, después de proclamarse en el artículo 137 que todas las entidades territoriales —municipios, provincias y Comunidades Autónomas— «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», se vuelve a hablar en el artículo 138 del principio de solidaridad, diciendo:

El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2.º de la Constitución, *velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (...).*»

Postulado que se complementa con la prohibición establecida en el artículo 139.2, a todas las autoridades, de «*adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas en todo el territorio español*», que, al mismo tiempo que un derecho ciudadano, configura singularmente un principio de organización del sistema de transporte.

Todo lo que explica que el legislador constitucional atribuya en exclusiva a las Cortes Generales las bases de la actividad económica (art. 249.1.13.^a) y la posibilidad de planificarla (art. 131.1), preceptos de indudable interés en el ramo de los transportes.

Dicho esto, hemos de recordar lo expuesto inicialmente en este trabajo, en el sentido de que los transportes no participan de manera pasiva en la actividad nacional, sino que inciden directamente en el proceso de producción, en el emplazamiento y evolución de las actividades y en el asentamiento social, constituyendo un elemento dinamizante y estructurante de la economía y de la sociedad, suponiendo un factor decisivo para asegurar la solidaridad y la defensa nacional (36).

(36) «El sistema de transportes interiores debe satisfacer las necesidades de los usuarios en las condiciones económicas y sociales más ventajosas para la comunidad.

De todo lo cual cabe deducir que las potestades públicas que en materia de transportes atribuyen los artículos 148 y 149 de la Constitución, respectivamente, a las Comunidades Autónomas y al poder central (37), pese a su carácter de «exclusivas», no podrán ejercitarse en forma tal que dé lugar a la fragmentación de los transportes en pluralidad de segmentos territoriales, débilmente conectados entre sí, porque ello conduciría irremediabilmente al retroceso económico, sino en forma que propicie el cumplimiento del mandato constitucional de modernización y progreso de la sociedad española (38).

Y expuesto todo ello, queda hacer seguidamente una referencia a la similitud que la que hemos denominado la «cláusula de progreso» de la Constitución española guardaría con la «cláusula sobre comercio» de la Constitución norteamericana.

El lenguaje de la «cláusula sobre comercio» es, como se ha dicho, engañosamente sencillo. El Congreso, dice, tendrá el poder «de regular el comercio con las naciones extranjeras, entre varios Estados y con las tribus indias» (39). Pues bien, la influencia de esta cláusula sobre la vida norteamericana no se puso de manifiesto hasta 1824, es decir, un siglo después de promovida la Constitución, con motivo de la causa «Gibbons vs. Ogden», cuando el juez Marshall, presidente de la Corte Suprema, convencido del daño causado por la falta de autoridad nacional sobre el comercio durante la Confederación, expuso que la Constitución americana debería ser inter-

Coopera a la unidad y a la solidaridad nacional, a la defensa del país, al desarrollo económico y social, a la ordenación equilibrada del territorio y a la expansión de los intercambios internacionales, singularmente europeos» (artículo 1.º de la Ley francesa de 30 de diciembre de 1982 «D'Orientation sur les transports intérieurs»).

(37) En materia de transportes por carretera, la no delegación o la delegación insuficiente de potestades del Estado en favor de las Comunidades Autónomas, al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, haría imposible la organización funcional de las redes de «interés colectivo» regional, lo que imposibilitaría la estructuración interna del sistema de transporte conforme al orden constitucional.

(38) «La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materia económica no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores» (sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982).

Durante los trabajos parlamentarios, el grupo de «senadores vascos» (enmienda número 1.024) propuso la siguiente redacción al actual artículo 149.1.21.º: «Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, salvo acuerdo de cooperación entre las Comunidades interesadas (...)».

(39) Según la *necessary and proper clause*, recogida en el artículo 1.º, sección 8.º, de la Constitución norteamericana, el Congreso puede hacer todas las leyes que sean necesarias o apropiadas para poner en ejecución los poderes que le confía la Constitución.

pretada de tal manera que permitiera un gobierno nacional eficaz, es decir, capaz de promover «la felicidad y prosperidad de la nación».

Pero lo que aquí interesa es traer a colación cómo la «concepción orgánica del comercio», dada por Marshall en la citada causa, rompió la dicotomía geográfica, comercio interestatal, comercio local, dinamizando el transporte a través de las fronteras de los estados, porque, según Marshall, «el comercio indudablemente es tráfico, pero es algo más: es intercambio; describe las relaciones comerciales entre las naciones y partes de las naciones en todas sus ramas». «Por lo que no puede detenerse en la frontera externa de cada estado, sino que puede introducirse en el interior» (40).

La causa «Gibbons vs. Ogden» quedó así como un hito constitucional porque la Corte Suprema no se limitó al estrecho tema de un conflicto entre Estado miembro y Ley federal, sino a una discusión en profundidad del poder sobre el comercio (41).

Y aunque la interpretación de la famosa «cláusula» sufrió posteriormente vicisitudes restrictivas, sus negativas consecuencias dieron lugar a reforzar la tesis de Marshall sobre la concepción orgánica del comercio, es decir, la idea de que el comercio es un todo orgánico, siendo con ocasión de la gran crisis económica del veintinueve, en el inicio de la era Roosevelt, cuando ha venido a reforzarse la interpretación extensiva de la «cláusula sobre el comercio» (42).

(40) En la causa «Gibbons vs. Ogden», la legislatura de Nueva York otorgó a Ogden el derecho de navegación exclusiva en las aguas de este Estado en embarcaciones a vapor, mientras Gibbons disponía de una licencia, dada conforme a una ley de Congreso, para explotar una línea de vapores entre Nueva York y Nueva Jersey que le autorizaba al tráfico costero, licencia federal con la que desafió el monopolio concedido por Nueva York. La defensa de Ogden alegó que «la definición correcta del comercio es el transporte y venta de mercancías», ya que, según sostenía, el transporte de pasajeros no estaba incluido en el término que se limitaba al «cambio de una cosa por otra; el intercambio de mercancías; comercio o tráfico». A lo que se opuso el defensor de Gibbons alegando que la «cláusula de comercio» no implicaba tal limitación. El presidente de la Corte Suprema, Marshall, optó por la interpretación extensa, ya que, según él, el comercio no podía ser restringido «al tráfico, a comprar y vender, o al intercambio de mercancías».

(41) En la causa Shreveport, la cuestión básica era: ¿Existe una íntima o directa relación entre el tráfico ferroviario interno de los estados y el tráfico interestatal cuando tienen lugar sobre los mismos ferrocarriles? La respuesta del juez Frankfurter fue: «El control efectivo del transporte interestatal puede requerir la reglamentación de actividades que estén íntimamente relacionadas con él, o inextricablemente entrelazadas.»

(42) Según uno de sus biógrafos, «la opinión de Marshall ha hecho más por unir

Cuanto ha quedado expuesto puede servir para poner de manifiesto la similitud que la «cláusula» norteamericana guarda con los postulados de modernidad y progreso que, en términos de mandato, integran la que hemos venido a denominar «cláusula de progreso» de la Constitución española.

Sin embargo, como a continuación veremos, la instrumentación del mandato constitucional de progreso en el Estado de las Autonomías requiere tener presente nuestras peculiaridades institucionales y muy concretamente las limitaciones legislativas a que vienen sometidas las Cortes Generales al no ser el Senado una auténtica Cámara territorial (43).

V. LA SINGULARIDAD DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS
Y LA COOPERACION INTERGUBERNATIVA EN CUANTO INSTRUMENTO
PARA CUMPLIMENTAR EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROGRESO

Sin la intención de entrar aquí en el examen de la naturaleza del nuevo Estado español, es de recordar que estamos ante un Estado inserto en la familia de los Estados compuestos, que aun cuando guarda notables similitudes con los Estados federales, reviste características que lo distancian de aquéllos. Y así, mientras, de una parte, no se encuentra institucionalizada la participación de los poderes regionales en la toma de decisiones que afectan a todo el Estado, y concretamente en la elaboración de las leyes, de otra, el sujeto central no está dotado de un poder director-coordinador de carácter ordinario, lo que recuerda las confederaciones políticas. Por lo que se ha dado en decir que el Estado de las Autonomías es un Estado descentralizado *sui generis* (44).

al pueblo de los Estados Unidos en una nación indivisible que ninguna fuerza de nuestra historia, exceptuando solamente la guerra».

(43) Véase la nota 39.

(44) «Lo más importante de un Estado federal es que la Constitución establece mecanismos de participación de los gobiernos autónomos en el gobierno del Estado, y en el sistema español se echan de menos estos mecanismos. Se contempla la creación de varios gobiernos regionales, pero no se institucionaliza la participación de los mismos en la toma de decisiones que afectan a todo el Estado, por lo que crea una dinámica de separación y no de integración» (Daniel Elazar, profesor de las Universidades de Filadelfia y Jerusalén, conferencia dada en el II Congreso del CITEP, Madrid, 1980).

«La única manera de realizar por medio de la Autonomía una verdadera separación orgánica consistiría en acordar a los poderes regionales una competencia conjunta en la elaboración de las leyes nacionales, o bien dando a estos poderes un derecho de veto sobre esas leyes, o bien por medio de un órgano nacional; esto es, una segunda Cámara que beneficiaría de una participación decisional a la legislación nacional»

A este respecto no estará de más recordar cómo el intento de reconducir el modelo español al de los Estados federales al uso, es decir, los que practican el llamado federalismo cooperativo o federalismo interdependiente, soslayando la reforma constitucional a través de la famosa LOAPA, obtuvo como resultado la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, que, como luego insistiremos, vino a perfilar el alcance descentralizador y el carácter *sui generis* del modelo español.

Intento que repetía el que fallidamente había tenido lugar con anterioridad en la Comisión Constitucional del Congreso al elaborarse el proyecto de Estatuto para Galicia, al pretenderse atribuir a partir de este último, a las Cortes Generales, redefinir el sistema de distribución de competencias (45).

Y es que, como antes quedó dicho, la aplicación a las Comunidades Autónomas del régimen de «competencias exclusivas» tiene valor representativo del llamado «autogobierno regional», y supone, como certeramente se ha apuntado, «una reserva de participación en el poder político y en la toma de decisiones» (46), todo ello por cuanto la distribución policéntrica del poder, utilizando el concepto «schmittiano», reviste el carácter de decisión política fundamentadora del nuevo orden constitucional del Estado (47).

(profesor Michael Troper, de la Universidad de Burdeos, II Congreso del CITEP, citado).

Según Mouskheli: «El Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado, que se compone de colectividades miembros dominadas por él, pero que poseen autonomía constitucional, participan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndose de este modo de todas las colectividades públicas inferiores» (*Teoría jurídica del Estado federal*, Madrid, 1931, página 319).

(45) En la disposición transitoria 3.ª del Estatuto de Galicia se introducía un apartado segundo que decía: «En aquellas competencias sobre materias que de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto son objeto también de competencias estatales, se estará a la delimitación que de éstas hagan las Cortes Generales mediante ley. Mientras dicha limitación no se realice, y a reserva de lo que la misma disponga, la Comisión Mixta podrá acordar la determinación de las facultades que corresponden a la Comunidad Autónoma sobre materia específica de interés para la misma y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 87.2 de la Constitución.»

(46) «Cuando se atribuye una competencia exclusiva se está atribuyendo una reserva de regulación a favor de la Comunidad, o lo que es igual, una reserva de participación en el poder político y en la toma de decisiones en el campo de que se trate» (véase GASPARI ARIÑO: «Las Autonomías: Tres cuestiones cardinales», separata de la revista *Cuenta y Razón*, núm. 3, Madrid, 1981, págs. 54 y sigs.).

(47) Carl Schmitt, en su *Verfassungslehre*, estableció una esencial distinción entre «decisiones políticas fundamentadoras del orden constitucional», que integran la Constitución material, y las simples leyes constitucionales o normas cuyo valor viene dado

Y es que el constituyente de 1978 partió de reconocer que en el devenir histórico de España democracia y descentralización del poder resultan inseparablemente unidas, a lo que se añadía el convencimiento generalizado en las sociedades industriales de Occidente de que el progreso económico y el equilibrio social de todo el conjunto nacional se optimiza a través del protagonismo operativo del dato regional (48).

Expuesto lo cual, resta por discernir cómo la disponibilidad de «competencias exclusivas» por los sujetos políticos resulta congruente en el Estado español con la organización de los transportes en clave de unidad, dado que, como quedó visto, el progreso y la modernización de la sociedad española quedaría frustrado de organizarse el sector en compartimientos territoriales aislados o débilmente conectados, es decir, en forma contrapuesta a la moderna visión de «sistema plurimodal/intermodal».

A este respecto conviene recordar cómo en el Estado de las Autonomías, a diferencia de otros de contextura federal, las Comunidades Autónomas, en cuanto instituciones superiores del Estado, no están incardinadas en las Cortes Generales, pese a representar éstas «al pueblo español» en su conjunto y tener el cometido de determinar el «interés general» de la nación española. Si bien, como consecuencia, el Parlamento central, en ejercicio de su función legislativa, no puede incidir en el sistema constitucional de distribución de competencias ni legislar en determinadas materias comunes más que a nivel de bases o principios (49).

Todo lo cual ha quedado clarificado en la ya referida sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA, en la que se dice que «el sistema constitucional de distribución de competencias entre los distintos órganos constitucionales limita también las posibilidades de las Cortes Generales en el ejercicio de su función legislativa». Añadiéndose: «el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la nación al fijar las competencias estatales», por lo que no está permitido al

por aquellas decisiones. (Puede verse E. GARCÍA: «Estado de las Autonomías, Constitución Económica y Tribunal Constitucional», en *Revista de Estudios Políticos*, número 39, mayo-junio 1984, pág. 111.)

(48) «El Estado debe potenciar sus elementos integrantes reales, a los que genéricamente se llama regiones, para que en base a un auténtico desarrollo regional se consiga un efectivo desarrollo nacional» (J. K. GALBRAITH: *Economic Development in Perspective*, Cambridge, 1982).

(49) A este respecto resulta significativo cómo las «leyes de armonización» previstas en el artículo 150.3 de la Constitución, no obstante estar concebidas como instrumento para asegurar el «interés general», han de limitar su contenido al orden de los principios.

legislador central «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».

Lo que en el caso de los transportes reviste una especial relevancia, dado que, conforme enseña el Derecho comparado, en materias como el transporte por carretera la unidad de mercado requiere su regulación unitaria no a nivel de bases o principios, sino de detalle, lo que nos conduce al delicado tema de las leyes sectoriales u horizontales, cuya promoción, en el caso de los transportes, no viene atribuida constitucionalmente a las Cortes Generales.

Así, pues, a partir de esta singularidad del Estado español habrá de descubrirse cómo deberán conducirse los agentes políticos en casos que, como el que nos ocupa, se trata de una materia que, so pena de producir el retroceso social y económico, demanda, bien el ejercicio solidario de las respectivas «competencias exclusivas», bien la inhibición de ejercicio, en cuanto éstas representan partes alícuotas del poder total del Estado (50).

Pues bien, la referida sentencia de 5 de agosto de 1983 añade a este respecto: «Es evidente (...) que la colaboración entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas resulta imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías.» «El principio de coordinación, que en el campo económico está expresamente afirmado en la Constitución, respalda la creación de órganos coordinadores que fijen pautas de actuación al Estado y a las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otras resulten afectados.» Concluyendo: «La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía (...) implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas, entre las que se encuentran *las conferencias sectoriales*» (51).

(50) Un ejemplo de ejercicio solidario del poder puede encontrarse en la presentación en noviembre de 1981, por el Grupo Parlamentario de Minoría Catalana, ante el Congreso de los Diputados, de una proposición de ley regulando a nivel articulado y no de bases, el transporte de mercancías por carreteras a través de todo el territorio nacional, lo que implicaba la inhibición de la Comunidad Autónoma en su cuota de poder legislativo a nivel regional, actitud cuyo alcance político no fue entonces comprendido.

«Desde las Comunidades Autónomas y desde los Entes Locales es poco operativo refugiarse en una concepción rígida y garantista de las competencias exclusivas, aunque el concepto haya servido para delimitar inicialmente competencias» (véase JORDI BORJA y JORDI SOLÉ TURA: «La izquierda y el modelo de Estado», en el diario *El País*, 26 de julio de 1985).

(51) Véase «La clarificación del alcance descentralizador del Estado de las Autonomías», pág. 129. Del trabajo citado en la nota 47, «Estado de las Autonomías, Constitución Económica y Tribunal Constitucional».

Lo que viene a darnos la clave de cómo en el Estado de las Autonomías deberán promoverse las leyes sectoriales no expresamente atribuidas a las Cortes Generales.

Consecuentemente, la llamada Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, que vino a suponer la norma legal resultante de la LOAPA, una vez depurada por la sentencia comentada, estableció en su artículo 4.1 lo siguiente:

«A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, *Conferencias sectoriales* de los consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del ministro o ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.»

De cuanto queda expuesto resulta que en el Estado surgido de la Constitución de 1978, las «Conferencias sectoriales», en ausencia de otras instituciones políticas homologables a las de los Estados federales, resultan ser el único dispositivo orgánico llamado a producir a nivel político-administrativo la necesaria cooperación intergubernativa para dar cumplimiento al mandato constitucional de progreso, lo que reviste una trascendencia cuyo alcance no parece haber sido suficientemente comprendido (52).

Hasta el punto que, allí donde por una visión estrecha de las respectivas «competencias exclusivas» la cooperación no se produzca, se estará endosando a la máxima instancia jurisdiccional, es decir, al Tribunal Constitucional, la labor de imponer a los agentes políticos las actuaciones conducentes al cumplimiento de la «cláusula de progreso» (53).

(52) Es de recordar cómo las «conferencias sectoriales», tomadas del modelo alemán, representan en dicho país solamente una de las piezas de un acabado mecanismo, que en lo interadministrativo se extiende a los niveles tecno-burocráticos y en lo político culmina en el Bundesrat o Cámara de los Länder, a través del cual, según el artículo 50 de la Constitución, «los Länder cooperan en la legislación y administración de la Federación».

(53) «Para cubrir el vacío institucional, el Tribunal Constitucional, en cuanto supremo intérprete de la Constitución, asume por extensión la función autónoma de asegurar la unidad socioeconómica de la nación a través de los litigios intergubernamentales» (véase «Estado de las Autonomías, Constitución Económica y Tribunal Constitucional», pág. 138, obra citada en la nota 47).

Dicho todo ello, y para ultimar el tema, habrá de constatarse que, transcurridos dos años desde la promulgación de la Ley del Proceso Autonómico, las «Conferencias sectoriales» apenas han llegado a convocarse, no habiéndose institucionalizado aún su funcionamiento (54), lo que aun admitiendo la insuficiencia del instrumento, evidencia una grave pasividad tanto del sujeto central como de las Comunidades Autónomas para hacer que el modelo de Estado funcione, dándose lugar a que allí donde el mandato de progreso requiere el ejercicio solidario del poder, se produzca la actuación extensiva y preeminente de la Administración central y el ejercicio aislado de sus competencias por las Comunidades Autónomas, quebrando así la relación simbiótica entre unidad y autonomía característica de los modernos Estados federales.

Lo que en el sector que nos ocupa propicia que el planeamiento de las redes viarias estatales y regionales se lleve a cabo sin garantizar su complementariedad y la optimización de las inversiones (55), y que la renovación del marco jurídico preconstitucional se produzca, desconociendo que su entroncamiento constitucional, al igual que en la Confederación Helvética, requiere que las carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y los servicios de transporte, se organicen desde una perspectiva intermodal, en base a una nueva jerarquía funcional correlativa a los escalones políticos que fundamentan la estructura interna del Estado (56).

Para concluir, es de traer a colación cómo la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 19-XII-1985 sobre la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, en estricta aplicación del artículo 149.1.21 de la Constitución, como cabía esperar, ha venido a declarar la incompetencia de las Cortes Generales para establecer el ordenamiento legal de los transportes intracomunitarios, lo que debiera advertir

(54) Para presentación a las Comunidades Autónomas del Plan Nacional de Carreteras 1984-1990, el ministro de Obras Públicas convocó en abril de 1985 a los consejeros del ramo.

(55) Véase nota 24 sobre las recomendaciones del Banco Mundial en 1962.

(56) «Resulta primordial alcanzar una política común de transportes a nivel de todo el territorio del Estado, siendo premisas necesarias para ello:

1.º El logro de la unidad jurídica en todo aquello que afecte al sistema común de transportes. *Será necesario al efecto de coparticipación entre todos los centros de poder.*

2.º Conseguir una gestión administrativa uniforme que garantice a empresarios y usuarios una igualdad sustancial de prestaciones.

3.º *Institucionalizar los instrumentos precisos para conseguir los fines indicados, en estricto respeto del marco institucional»* (conclusiones del I Seminario sobre el Estado de las Autonomías y el sistema de Transportes).

de cómo el endoso al Alto Tribunal de problemas que demandan soluciones políticas, al dilucidarse en términos de litigio, puede llegar a imposibilitar una interpretación matizada de la Constitución que propicie, al igual que la Constitución norteamericana, la modernización y el progreso de la sociedad española.