### ABRIR TOMO I



# LA DISTRIBUCION COMPETENCIAL EN MATERIA DE TRANSPORTE POR CARRETERA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

### TOMO II

OVITAMOD

EXCLUIDO DE PRESTAMO"

JAVIER PIÑANES LEAL



Septiembre 1991

#### CAPITULO 6°:

(SIGUE)

LA DISTRIBUCION COMPETENCIAL EN MATERIA DE TRANS-PORTES POR CARRETERA EN EL ESTADO DE LAS AUTONO-MIAS. OTRAS CUESTIONES DE INTERES. ESPECIAL REFEREN-CIA A LA REPERCUSION DEL INGRESO DE ESPAÑA EN LA CEE SOBRE EL REPARTO COMPETENCIAL INTERNO.

A continuación, y como aportación final al estudio y comentario de los principales problemas planteados nuestro Estado de las Autonomías en lo que se refiere al tema de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera, aludiremos en este capítulo a una serie de cuestiones que pudieran resultar de interés, bien sea por constituirse en puntos de discusión ya puestos de manifiesto desde hace algún tiempo (tal sería el caso de la distribución competencial en materia de fijación de tarifas, y en materia de agencias de transporte de mercancías), bien por tratarse de cuestiones más profundas que podrían entrañar una relevante problemática en un futuro más o menos lejano (tal sería el caso, por ejemplo, de la incidencia de la planificación sobre las denominadas competencias exclusivas de las CCAA en materia de transportes). Especial atención dedicaremos a las repercusiones que nuestro ingreso en la CEE plantea en la mencionada problemática, para lo cual será necesario conocer previamente la política y normativa comunitarias en materia de transporte por carretera y su adaptación en nuestro vigente ordenamiento jurídico.

## I) LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE FIJACION DE TARIFAS DE TRANSPORTE POR CARRETERA

Como es sabido, el Tribunal Constitucional ha tenido que pronunciarse en diversas ocasiones sobre una cuestión tan decisiva para el nuevo Estado surgido de la Constitución de 1978 como es la ordenación de la economía en el marco de las relaciones institucionales entre el Poder Central y los Poderes Autónomos (1). En algunas de estas ocasiones el sector transporte ha resultado directamente afectado. En efecto, en la sentencia del TC, de 16 de noviembre de 1982 (dictada para resolver el recurso de inconstitucionalidad formalizado contra la Ley del Parlamento Vasco sobre Centros de Contratación de Cargas), se sientan algunos principios relativos al sistema de transportes que ya no podrán ignorarse en lo sucesivo (2).

Los conflictos suscitados son debidos a la incidencia que se produce en la materia de dos intervenciones públicas distintas: la política de precios (competencia estatal) y la potestad tarifaria (3).

La controversia en todos los supuestos se centra en dilucidar si la potestad tarifaria sobre unos determinados servicios de transporte va ligada a los trayectos que se efectúen por los mismos -de modo que las Comunidades Autó-

nomas puedan elevar las tarifas de trayectos intracomunitarios aunque se presten al amparo de autorización de ámbito nacional- o a las autorizaciones, de modo que el Estado será competente para fijar las tarifas de servicios prestados con autorizaciones de ámbito supracomunitario (aunque realicen trayectos intracomunitarios) y las Comunidades Autónomas sólo en aquellos casos en que se presten los servicios con autorizaciones cuyo radio de acción no exceda de su territorio.

#### a) Conflictos Estado v. Comunidades Autónomas

Por este motivo se han suscitado 5 conflictos promovidos por el Gobierno contra las síguientes normas de las Comunidades Autónomas:

Orden de 26 de Febrero de 1982 del Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos del País Vasco, por la que se elevan las tarifas de los servicios públicos discrecionales de transporte de mercancías por carretera para corto recorrido.

El Gobierno entendió que la Comunidad Vasca carecía de competencia para elevar las tarifas de un servicio liberalizado en el régimen general de precios, y que en todo caso la competencia de la Comunidad Autónoma debía ejercerse "sin perjuicio de la política general de precios" de

acuerdo con lo dispuesto en el RD 1446/81 de traspaso de funciones.

Sobre este conflicto ha recaído Sentencia desestimatoria de 15.11.83.

Resolución de 4 de abril de 1984, de la Comisión de Precios de Euskadi, por la que se publica el acuerdo de 27.3.84, sobre elevación de tarifas de los servicios públicos interurbanos de transportes de viajeros en taxi.

El Gobierno entendió que la Comunidad Autónoma carecía de competencia para la elevación de las tarifas de
estos servicios al realizarse los mismos al amparo de autorizaciones de ámbito supracomunitario, competencia que
por tanto correspondería al Estado (los servicios interurbanos se prestan al amparo de tarjetas VT sin radio de
acción limitado).

Este conflicto fue resuelto por vía extraprocesal.

Decreto 306/82, de 23 de julio, de la Generalitat de Cataluña, por el que se autoriza la contratación por asientos con pago individual de determinados servicios de transporte de viajeros por carretera realizados con vehículos de menos de 10 plazas incluida la del conductor.

El Gobierno consideró que al tratarse de servicios prestados al amparo de autorizaciones con radio de acción nacional, la fijación de tarifas correspondería al Estado. La Comunidad Autónoma no aceptó el requerimiento y el Gobierno finalmente desistió.

Decreto de 16 de julio de 1982 del Consell de la Comunidad Valenciana, por el que se fijan tarifas máximas para los servicios de viajeros realizados con vehículos provistos de tarjeta de transportes VT en el ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma.

El Gobierno consideró que el Decreto sobrepasaba el ámbito de competencias atribuido a la Comunidad Valenciana, dado que los servicios a los que se refiere el mismo se prestan con autorizaciones de ámbito nacional, aunque los servicios a los que afectara la subida fueran intracomunitarios.

Sobre este conflicto recayó Sentencia estimatoria de 3.5.84.

#### b) Conflictos Comunidades Autónomas v. Estado

Las Comunidades del País Vasco y de Cataluña han formulado requerimiento, respectivamente, contra la:

- Orden de 15 de enero de 1985, de elevación de tarifas de los servicios públicos regulares de transportes de viajeros por carretera.

Dichas CC.AA. entendieron en un principio que la citada norma invadía sus competencias en la materia. El Consejo de Ministros rechazó el requerimiento y las Comunidades Autónomas finalmente no plantearon conflicto.

Una vez enumerados los conflictos suscitados en esta materia, y con el fin de profundizar en la problemática que en ellos se plantea, merece la pena detenerse, por resultar especialmente interesante, en la cuestión suscitada ante el TC con el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno contra la Orden de 26 de Febrero de 1982 del Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos del Gobierno Vasco, por la que se elevan las tarifas de los denominados servicios públicos discrecionales de transportes de mercancías por carretera para corto recorrido. Vaya por delante que ni la cuestión planteada ni la sentencia dictada revisten la importancia y dificultad de las anteriores, pero tiene, sin

embargo, un enorme interés para el Ministerio de Economía y Hacienda, y para el de Transportes, Turismo y Comunicaciones, por cuanto pone sobre la mesa temas tan capitales para ambos Departamentos como son la naturaleza jurídica bifronte de las tarifas de los servicios públicos, la atribución de la potestad tarifaria, en determinados supuestos, a las Comunidades Autónomas y la conexión del ejercicio de esta potestad con la necesidad de respetar la política general de precios. Por el interés que la sentencia reviste para nuestro estudio se procede ahora a un comentario sobre la misma. (4)

El Gobierno de la Nación, a instancia de los Ministerios de Economía y Hacienda, y Transportes, Turismo y Comunicaciones, planteó ante el Tribunal Constitucional, con fecha 13 de Septiembre de 1982, conflicto positivo de competencia, después de haber cumplido el trámite de requerimiento previo contra la Orden de 26 de Febrero de 1982 ya citada. El abogado del Estado, en representación del Gobierno, solicita en el suplico que se dicte en su día sentencia por la que se declare que la titularidad de la competencia controvertida pertenece al Estado y, en consecuencia, se anule la citada disposición sobre la base de que la Orden no ha tomado en consideración la política general de precios, toda vez que somete a un régimen de intervención el precio de un servicio que en el régimen general se encuentra liberalizado.

Como segunda petición, la Abogacía del Estado solicitaba que se aclarase la ambigüedad del artículo primero de la Orden en cuanto al ámbito territorial de aplicación de la misma, de modo que no quedase duda sobre la imposibilidad de extender sus efectos a los servicios de transporte que no agoten su recorrido en el interior del territorio vasco. Esta petición incluye una importante cuestión para el Ministerio de Transportes que, si bien parece clara en los artículos 148.1.5 y 149.1.21. de la Constitución, pretende ser matizada en ocasiones por alquas Comunidades Autónomas.

Así las cosas, la sección segunda del Tribunal Constitucional admite a trámite el escrito presentado con fecha 21 de septiembre de 1982.

Paralelamente, el Ministro de la Presidencia envía el expediente al Consejo de Estado, con fecha 14 de octubre, para que emita dictamen sobre el mismo.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado dictamina, en sesión celebrada el 3 de diciembre, que no procede plantear un conflicto constitucional de competencia
por cuanto la verdadera cuestión que se debate no es propiamente la competencia del Gobierno Vasco para regular o
no unos precios, sino si con la Orden de 26 de febrero de
1982 se ha vulnerado la legislación general del Estado en

materia de fijación de precios. Se trata, pues, según el Consejo de Estado, de una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad, por lo que debe ser remitida a los tribunales ordinarios (Jurisdicción Contenciosa).

A la vista de este dictamen, el Ministerio de Transportes manifestó, por oficio de fecha 11 de enero de 1983,
al Ministerio de Administración Territorial que procedía
desistir del conflicto planteado y acudir a la vía judicial correspondiente.

El Consejo de Ministros, en su sesión de 16 de marzo, acordó el desistimiento en el conflicto planteado y ordenó a la Abogacía del Estado ante el Tribunal Constitucional proceder al cumplimiento del acuerdo.

Inesperadamente, por lo tanto, al menos para este Ministerio, se dicta sentencia el día 15 de noviembre sobre el conflicto al que venimos refiriéndonos.

Es preciso recordar los enormes condicionantes que limitan esta modalidad del proceso constitucional que es el de resolución de conflictos positivos de competencias. Frente al recurso de inconstitucionalidad, que examina la legitimidad constitucional de la norma controvertida y entra en el conocimiento de las cuestiones que plantea, el conflicto de competencias tiene por objeto resolver una

"vindicatio potestatis" y, por lo tanto, atiende esencialmente en su decisión a determinar la titularidad de la competencia controvertida.

No debe, pues, extrañar que en la sentencia de 15 de noviembre que se comenta, el fallo diga textual y únicamente: ... El Tribunal Constitucional... ha decidido "declarar que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco".

No obstante lo expuesto anteriormente en cuanto a las limitaciones de esta modalidad de recurso y al planteamiento, cuando menos incompleto, del escrito de alegaciones, limitaciones ambas que indudablemente afectan a la sentencia, cabe extraer de los fundamentos jurídicos de la misma ciertas consideraciones que resultan de enorme interés para la política general de precios y tarifas. A continuación se enumeran tales consideraciones:

1. La contraprestación económica que el usuario paga por la prestación de un servicio público -en este caso, el de transporte de mercancías-, debe ser contemplada desde un doble punto de vista: desde la perspectiva del servicio público habrá que hablar de tarifas, y ostentará la potestad tarifaria, o lo que es igual, la competencia para fijar las mismas, el titular del servicio; desde la óptica de la política de precios, la fijación de aquella contra-

prestación económica es un precio más que estará sometido al régimen legal aplicable a los mismos. De este modo, cabe deducir que la regulación en materia de precios incide en la competencia para fijar las tarifas de los servicios públicos. (5)

En el caso que se analiza, la potestad para fijar las tarifas de los servicios de transporte se entiende sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos administrativos en materia de precios.

#### Dice la sentencia textualmente:

- "... en primer lugar, el servicio público discrecional de transporte de mercancías por carretera,
  contratado por camión completo, se encuentra sujeto
  a tarifa, y el órgano competente para establecerla
  es el Ministerio competente en cada momento en materia de transportes; en segundo término, el ejercicio
  de esta competencia ha de hacerse con sujeción a la
  política general de precios y al régimen aplicable a
  los mismos, lo que se traduce en que cuando la tarifa afecta a servicios incluidos en el régimen de
  precios autorizados (tal es el caso del servicio de
  transporte que se debate) es preceptivo el informe
  de la Junta Superior de Precios y el acuerdo de la
  Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos".
- 2. Consecuencia de lo anterior: la doble faz de la contraprestación económica -tarifa y precio- hace que la potestad tarifaria en un servicio público determinado pueda ejercerse con total independencia de la eventual liberalización de ese precio. Es decir, que los transportes de mercancías para corto recorrido podrían estar en régimen de precios libres desde el punto de vista de la política

de precios -cosa que no sucede, por otra parte- y tener fijadas unas tarifas por parte del órgano administrativo que detente la titularidad del servicio y, por tanto, la potestad tarifaria (fundamento <C> de la sentencia).

- 3. Los precios -y tarifas- de los servicios públicos de transporte de mercancías y viajeros, sin distinción alguna entre corto y largo recorrido, están incluidos por la legislación en vigor en el régimen de precios autorizados de ámbito nacional, por lo que su modificación requiere la sujeción al procedimiento establecido para ello: propuesta de la Junta Superior de Precios y aprobación por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. A este procedimiento debe someterse, según se deduce de la sentencia, toda fijación y modificación de tarifas de estos servicios por parte del órgano competente para hacerlo (en este caso debatido, el Gobierno Vasco).
- 4. El régimen jurídico de la acción administrativa en materia de precios se halla contenido en el R.D. 2695/1977, de 28 de octubre, donde figuran una serie de normas sobre los llamados precios autorizados y comunicados, incluyéndose los correspondientes anexos en los que se relacionan los bienes y servicios sometidos a uno u otro régimen y donde se atribuyen potestades administrativas sobre los mismos a la Junta Superior de Precios y a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (precios de

ámbito nacional) y a las Comisiones Provinciales de Precios (precios de nivel provincial). Las relaciones de bienes y servícios sometídos a uno u otro régimen (autorizados o comunicados) pueden ser modificadas por Orden acordada por la Comisión Delegada del Gobierno (6). Puede deducirse fácilmente de la sentencia, y aquí queríamos llegar, que la Administración del Estado tiene atribuida la competencia para modificar el régimen de precios (sea con carácter general o bien particularmente, el de determinados bienes y servicios), y que esta competencía es parte integrante de la política general de precios atribuida al Gobierno de la Nación, sin que haya sido transferida en ningún caso a ninguna Comunidad Autónoma.

5. Por último, en cuanto al ámbito territorial de la competencia de la Comunidad Autónoma sobre los transportes terrestres, la sentencia no deja una sombra de duda: "... la competencia exclusiva del País Vasco sobre transportes terrestres sólo cabe en la medida en que esos transportes no transcurran además de sobre el territorio del País Vasco sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21. de la Constitución)". Como es de toda lógica, el ámbito territorial de un servicio de transporte es el del ámbito del título habilitante para prestarlo (autorización o concesión), sin que quepa pensar en otros

criterios para determinar cúal es el recorrido a considerar.

El Tribunal Constitucional ha vuelto a pronunciarse sobre esta cuestión de la competencia tarifaria en la sentencia 53/84.

En ella, el TC ha vuelto a recordar que concurren dos títulos distintos en la determinación de las tarifas en los transportes terrestres: de un lado, la potestad de fijación de precios, que corresponde al Gobierno en virtud de su política de precios; y, de otro, la potestad tarifaria, que proviene del poder de intervención en un servicio que la Ley califica de servicio público.

Se produce, en palabras del Tribunal, "una yuxtaposición de intervenciones de las que cada una de ellas, la política de precios y la de establecimiento de tarifas, procederá de las respectivas áreas competenciales" (Sentencia 53/84. FJ 12).

La competencia en materia de precios corresponde a la Administración del Estado, pero la competencia en materia tarifaria corresponde a la instancia competente sobre el tipo de transporte de que se trate. Así, la competencia de las CCAA "para la fijación de las tarifas se refiere a

los servicios de transporte que por razón de su ámbito territorial le corresponden" (Sent. 97/83. FJ 4º).

Sin embargo, así como en la sentencia 97/83, al tratarse de un conflicto surgido a raíz del ejercicio de la potestad tarifaria por parte del País Vasco sobre un transporte de corto recorrido, el Tribunal Constitucional precisó que la competencia correspondía a la Comunidad Autónoma, en cambio, en la Sentencia 53/84, dado que la CA valenciana recababa para sí la competencia para fijar tarifas sobre un servicio suprarregional (un servicio de viajeros con vehículos provistos de tarjeta de transportes VT) el TC determinó que la competencia era estatal: "en un servicio concebido como de ámbito nacional, la reglamentación ha de proceder de una instancia unitaria, que ha de ser cabalmente la que tenga la competencia sobre el ámbito al que se extiende el servicio".

El que este servicio pueda realizarse con libertad de itinerario, calendario y horario y, por tanto, pueda realizar trayectos tanto en el interior de la CA como fuera, y el que esté residenciando en el ámbito de la CA, no obsta para que la competencia sea estatal.

Por último, el TC afirma que "la competencia del Gobierno en materia de precios, no priva de su competencia en materia tarifaria a la CA" (cuando por razón del trans-

porte de que se trate le corresponda la competencia a la CA), "pues podrá condicionar el contenido de la tarifa, pero no atrae al área estatal, por el indicado título competencial, la competencia controvertida".

"Habrá una doble intervención pública (la que tiene su título en la política de precios y la que arranca de la competencia en materia de ordenación del transporte) pero el título competencial en materia de ordenación económica no cubre la potestad tarifaria. Quién tenga la potestad tarifaria... es otra cuestión" (Sentencia 53/84, Fj. 2º).

Las precedentes consideraciones extraídas de las dos sentencias anteriormente comentadas, y la consideración de la legislación en vigor sobre la materia, nos permiten enumerar una serie de conclusiones a tener en cuenta en lo sucesivo cuando se trate de afrontar la política tarifaria sobre los transportes en el marco del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Son las siguientes:

- 1. La potestad para fijar las tarifas de los servicios de transporte por carretera corresponde al órgano administrativo titular del servicio (central o autonómico).
- 2. La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre los servicios de transporte se limita por imperativo

constitucional y estatutario a los transportes que no exceden de su ámbito territorial, y el ámbito territorial de un transporte viene determinado por el título habilitante para prestarlo (autorización o concesión).

- 3. La fijación de tarifas está condicionada, cualquiera que sea el órgano competente para ejercerla, por la politica general de precios atribuida al Estado, y que incluye la regulación del régimen jurídico de los precios y la inserción de los diferentes bienes y servicios en los distintos regímenes de precios existentes.
- 4. Las tarifas de los servicios de transporte por carretera están incluidas con carácter general en el régimen de precios autorizados de ámbito nacional (excepciones: tarjetas VT y carga fraccionada), lo que significa que el órgano competente para fijar o modificar las tarifas habrá de someterse al procedimiento establecido para ello: propuesta de la Junta Superior de Precios y aprobación de la Comisión Delegada del Gobierno.
- 5. La fijación de tarifas del transporte transferido a las Comunidades Autónomas como competencia exclusiva de las mismas corresponderá al órgano ejecutivo de éstas competente en materia de transportes, previa autorización de la Comisión de Precios de la Comunidad Autónoma (7) respectiva, en los supuestos de que se trate de precios cali-

ficados como autorizados de ámbito provincial, o de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos a la vista del informe de la Junta Superior de Precios en los supuestos de que se trate de precios autorizados de ámbito nacional (transporte de viajeros y mercancías por carretera con las excepciones señaladas).

En definitiva, la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso planteado sobre la política tarifaria y la política general de precios significa, de acuerdo con la vigente legislación, una cierta subordinación de aquélla a ésta.

En este sentido, la necesidad de que las tarifas en régimen de precios autorizados de ámbito nacional (así los transportes por carretera) se sometan para su modificación al conocimiento y aprobación de la Junta Superior de Precios y de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos supone, indudablemente, una cierta coordinación que, normalmente, impedirá el surgimiento de los reinos de Taifas tan temidos en materia de tarifas. (8)

Esto no obstante, una seria observación de principio debe ser formulada a las dos últimas conclusiones: supuesto que la potestad tarifaria es un elemento inseparable de la titularidad del servicio público de transporte, y teniendo en cuenta que determinados servicios de transporte

son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, habrá que concluir que la potestad tarifaria sobre los mismos no debe ser mediatizada, en principio y de manera ordinaria, por órganos administrativos distintos de los propios de la Comunidad Autónoma sin perjuicio, no obstante, del natural entrecruzamiento que puede derivarse de la existencia de títulos competenciales distintos (y, en particular, de los requerimientos de unidad económica conectados a la política de precios). Sólo así parecerá congruente con un sistema de reparto de competencias como el diseñado en nuestra Constitución en materia de transportes, y con el respeto de la autonomía, que la Junta Superior de Precios y la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos se "entrecrucen" -por decirlo de algún modo- con las tarifas de los servicios de transporte de ámbito autonómico.

Esta es, sin embargo, la legislación vigente, y quizás habrá que buscar una salida a la misma más de acuerdo con el diseño constitucional del nuevo Estado. Tal vez quepa pensar en un amplio marco tarifario -tarifas en horquilla muy abiertas- fijado por los órganos centrales del Estado, dentro del cual pueden las Comunidades Autónomas fijar las tarifas de sus servicios sin ninguna otra intervención, y esto sólo si es preciso mantener cierta homogeneidad; sólo si resulta necesario, de acuerdo con las directrices de la política general de precios, debe fijarse

la "horquilla", pues conviene adoptar cuanto antes las medidas legislativas precisas para evitar que todas las competencias exclusivas se acaben convirtiendo, en la práctica, en competencias concurrentes. Este es uno de los casos en que la "concurrencia" no es, seguramente, necesaria.

Una segunda salida al problema sería modificar las relaciones de bienes y servicios en régimen de precios autorizados, y tratar de modo diferente las tarifas de los transportes de ámbito nacional -o simplemente, supracomunitario- y las tarifas de los transportes intra-regionales. Estas últimas podrían quedar bien como precios "comunicados", bien como precios a autorizar por los órganos competentes en materia de transportes de la Comunidad Autónoma respectiva.

De lo que se trata, en definitiva, es de conjugar la máxima rentabilidad social de los recursos asignados al sector con el máximo respeto a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, admitiendo -de lege ferenda-, porque es de toda lógica, que será la Comunidad Autónoma titular de los servicios quien mejor pueda calibrar los múltiples factores a tener en cuenta cuando de ejercer la potestad tarifaria de sus propios servicios se trata.

Se pretende, en definitiva, instrumentar, del modo más conveniente para el sector, aquellas potestades que detenta el Poder Central desde una perspectiva finalista que contemple no ya las competencias de las Comunidades Autónomas, lo que se da por descontado, sino además las necesidades reales de cada una de ellas, en el marco de los intereses generales del Estado y del equilibrio interterritorial.

#### II) EN MATERIA DE AGENCIAS DE TRANSPORTE DE MERCANCIAS

Uno de los aspectos más problemáticos que se presentan dentro del panorama de las reivindicaciones competenciales en materia de transportes entre el Estado y las Comunidades Autónomas es el constituido por las Agencias de transporte. Vuelven a servir aquí de modelo o guía los repetidos requerimientos y conflictos de competencias planteados por la Generalidad de Cataluña. (9)

La Generalidad de Cataluña suele citar, para argumentar su pretensión competencial, la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de Noviembre de 1981 (adoptada, como es sabido, en relación con los Centros de Contratación) e insiste repetidamente en que la actividad de las Agencias es sustancialmente análoga a la que llevan a cabo los citados Centros. Frente a ello, no cabe sino exponer nuestra opinión de que en absoluto pueden extrapolarse los

argumentos utilizados en relación con los Centros de Contratación a las Agencias de Transporte, ya que se trata de dos figuras totalmente diversas, de tal forma que la actuación de las Agencias, y su consiguiente regulación, no es que produzcan consecuencias fuera del territorio catalán, sino que se realizan normalmente y tienen una regulación jurídica directa (tanto a nivel de normas de Derecho Público como de Derecho Privado) que excede los límites de dicho territorio, afectando a las agencias fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma en el que esté radicado el establecimiento en concreto en el que se realice la contratación del transporte.

En efecto, por lo que se refiere a la forma de actuación de los Centros de Contratación, hay que destacar el rasgo definitorio de los mismos, consistente en servir de mero punto de encuentro entre oferentes y demandantes, realizándose la contratación entre los mismos sin que el Centro asuma en modo alguno funciones de organización del transporte.

Ello contrasta totalmente con las funciones propias de las Agencias, las cuales contratan en todo caso en nombre propio, asumen el riesgo del transporte y actúan como auténticos organizadores del mismo, acudiendo a los Centros de Contratación como clientes de ellos.

He aquí, pues, una fundamental diferencia entre Centros y Agencias, que imposibilita considerar la actividad de éstas como sustancialmente análoga a la de aquéllos, como así pretende la argumentación de la Generalidad.

Por otra parte, en cuanto al segundo de los aspectos mencionados, el de la regulación, es indudable que las normas que tanto el Código de Comercio como la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres contienen en relación con las Agencias y su actividad han de aplicarse directamente a las mismas, tanto dentro como fuera del territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma. Es evidente que normas jurídico-privadas (como las que imponen, por ejemplo, la obligación directa de indemnizar en caso de daño a las mercancías ocurrido fuera del territorio de la CCAA) y jurídico-públicas (como el régimen jurídicoadministrativo y las responsabilidades derivadas del incumplimiento del mismo, que lleva a que, por citar un ejemplo, las Agencias respondan directamente de la infracción de los límites de carga, del incumplimiento del régimen tarifario aplicable al transporte, etc., aún cuando se produzcan fuera del territorio de la Comunidad Autónoma) no tendrían ningún sentido si no se aplicaran directamente a las Agencias, no sólo dentro sino también fuera del territorio donde radique el establecimiento concreto de las mismas en las que se formalice la contratación del transporte, como ya expusimos anteriormente.

Y es que la práctica demuestra que la función de las Agencias no se realiza en un único lugar. Baste señalar, para demostrar esta afirmación, que las mercancías son normalmente remitidas desde los despachos más próximos al lugar de captación de la carga a otros, también de la misma Agencia, situados en lugares diferentes, produciéndose un proceso de remisiones entre las distintas sucursales hasta que las mercancías llegan al punto de destino. Si aquellos despachos, ubicados en Comunidades Autónomas diferentes, estuviesen sometidos a reglas también diversas en función de las distintas regulaciones jurídicas de cada Comunidad Autónoma en cuanto al volumen y peso de las cargas a contratar, condiciones tarifarias, etc., es evidente que el transporte -de carácter intercomunitario, por lo general- que realizan las Agencias quedaría imposibilitado.

Por otra parte, dicho sistema de despachos centrales y sucursales, vertebrador en la práctica del sistema de Agencias de Transporte, así como los cada vez más frecuentes contratos de colaboración continuada, llevan con gran frecuencia a situaciones en que los contratos con los porteadores diversos de la carga se suscriben en despachos de las Agencias ubicados en Comunidades Autónomas distintas.

Si se rompiera el descrito sistema de funcionamiento y fuera sustituido por otro conforme al cual las Agencias no pudieran tener sucursales, configurando cada establecimiento como un todo aislado, sometido a un régimen jurídico diferente al aplicable a sus posibles sucursales en otras Comunidades Autónomas, se producirían efectos sociales y económicos graves, y se incurriría en una serie de consecuencias jurídicas prohibidas por la vigente Constitución: ruptura de la unidad de mercado, del principio de libre circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional y posiblemente del principio de la solidaridad interterritorial.

Resulta claro, en conclusión, que el mantenimiento de aquel sistema en cadena anteriormente descrito, que posibilita la recepción de las mercancías en su destino final, sólo puede lograrse mediante una legislación unitaria, de exclusiva competencia del Estado.

# LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. (10)

El instrumento vertebrador que supone la "planificación por ley de las Cortes Generales de la actividad económica general" -art. 131 de la Constitución-, dejando aparte su dificultad práctica en un Estado cuyas Administraciones carecen de experiencia y de "cuadros adecuados", no ha de olvidarse que, como hizo notar FORSTHOFF genera-

lizando el tema, también puede afectar al llamado sistema de "competencias exclusivas", degradándolas en importante medida. (11)

Es interesante al respecto señalar la posición adoptada por la Sentencia del "caso LOAPA", al tratar el crucial problema de la incidencia que, en el sistema de "autogobierno", puede llegar a tener la función coordinadora y planificadora reconocida al Estado en los arts. 149.1.13ª y 131.1. de la Constitución.

Y as1, si bien respecto de la primera (12) se comienza por decir que "es evidente (...) que la colaboración entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías", se añade seguidamente que "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". Con lo que la coordinación intergubernativa parece situarse en el plano de las reglas de conducta, sin trascender al orden de las potestades decisorias, aún cuando cautelarmente la Sentencia manifiesta que el alcance de las potestades estatales de coordinación, "será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia".

Conducta ambigua que se repite al abordar el espinoso tema del planeamiento a que se refiere el art. 131 de la Constitución (13), en el que la representación del Estado alegó que la LOAPA no hacía más que reflejar la primacía del plan resultante de la Constitución, tema al que los recurrentes prestaron especial atención, argumentando la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad que el art. 9 del proyecto de ley pretendía "controlar ilegítimamente las competencias de las Comunidades Autónomas sobre ordenación de su espacio, sobre las obras públicas, los ferrocarriles y las carreteras, los puertos y aeropuertos no comerciales, la agricultura y ganadería, los montes y las aguas, materias todas que el art. 148 de la Constitución define como propias y específicas de las Comunidades Autónomas y que los Estatutos de Autonomía ya aprobados han asumido con el carácter de competencias exclusivas" (14).

Respecto a lo cual la sentencia se limita a indicar que "la primacía del plan habrá de derivar de la Constitución y de los Estatutos, y no cabe tratar de establecerla en una norma emanada del legislador estatal", por lo que no está permitido al mismo "establecer una norma que no tenga otro objetivo que el de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Así, aun constatando el grado de indefinición que supone el haber diferido un pronunciamiento definitivo sobre el importante tema de la primacía del plan, entendemos que al remitirse la sentencia a cuanto resulte "de la Constitución y de los Estatutos", y haber ya precisado a este respecto que "el legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas", supone, a nuestro entender, que el Tribunal se decanta hacia un escrupuloso respeto por el sistema de autogobierno, lo que se pone también de manifiesto al rechazar la Sentencia la atribución de un papel arbitral al Consejo previsto en el art. 131.2. de la Constitución, por cuanto, según se dice, plano "de la colaboración y trasciende el la dinación", para invadir las respectivas esferas de competencia, aún cuando no pueda desconocerse que una de las previsones constitucionales -art. 131.1- es planificar a través de Ley de las Cortes Generales, bien que ello haya de serlo "de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas".

Lo que, en definitiva, sitúa el tema de la colaboración intergubernativa en materia económica, en una suerte
de "voluntarismo político", conducente al ejercicio convergente del poder por parte de sus respectivos titulares,
por cuanto, en tal situación, no parece posible que las

"directrices" y "objetivos" que han de integrar el plan económico, puedan dar lugar a que la ley de las Cortes Generales, aprobatoria del mismo, tenga virtualidad para imponer coercitivamente a los poderes autónomos la adopción de medidas de actuación, que seguramente habrán de suponer incluso el ejercicio de la función legislativa propia en una determinada orientación, salvo que la Ley del plan termine siendo formalmente una "Ley armonizadora".

Todo lo cual, a nuestro entender, y hecha abstracción de la disfuncionalidad a que conduce, no deja de resultar coherente con los principios informadores del "Estado de las Autonomías", cuales son el estricto respeto
del principio de autogobierno y la incardinación, a través
de la ley, del "interés regional" y del "interés nacional", de cuyo marco es garante ordinario, no el poder central, sino el Tribunal Constitucional.

No obstante todo ello, la Sentencia de la LOAPA ha dejado por desvelar el alcance último que, sobre "las competencias exclusivas" de las Comunidades Autónomas, es decir, sobre su "autogobierno", podrán llegar a tener las potestades reconocidas al Estado sobre "coordinación de la planificación general de la actividad económica" -art. 149.1, 132- y, en definitiva, la aprobación por Ley de las Cortes Generales, del planeamiento económico general -art.

131.1.-. Aún cuando a la vista del f.j. nº 14 de la Sentencia, cabe interpretar que al no poderse dar lugar a "una reformulación del ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas definido por la Constitución y los Estatutos", ni tener los acuerdos entre el Estado y Comunidades Autónomas "carácter necesario y vinculante" por cuanto condicionan las respectivas potestades de decisión, ni poderse interponer mecanismos "para la resolución de los conflictos competenciales no previstos constitucionalmente", el incumplimiento de las medidas contenidas en la ley aprobatoria del plan, que tanto pueden ser ejecutivas como de promoción normativa, no puede hacerse exigible más que a través de la apelación al Tribunal Constitucional en vía de recurso, y, en último extremo, a través de la actuación coercitiva y excepcional reservada al Gobierno en el art. 155 de la Constitución, cuya aplicabilidad práctica al supuesto no resulta fácilmente imaginable.

El Tribunal Constitucional, en razón de su condición de supremo intérprete del orden constitucional, asume, por extensión, el cometido de garantizar la correlación entre interés nacional, regional y local, a través de los litigios promovidos por los Agentes públicos en defensa de sus respectivas esferas de competencia; con lo que, a manera de tarea autónoma, asume la misión de asegurar la utilización racional de los recursos, la subordinación de toda la

riqueza al interés general, la potenciación regional, la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, la unidad de mercado y, en definitiva, cuanto implica el cumplimiento por los sujetos políticos del bloque de legalidad contenido en la llamada "Constitución Económica", lo que viene a suponer la "jurisdicionalización" de los conflictos intergubernativos relativos a la producción de bienes públicos.

Todo lo cual no puede menos que plantear el gravísimo tema de la funcionalidad y eficacia de un Estado llamado a actuar en la era tecnológica.

IV) LA ORDENACION DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES Y LOS

ARTICULOS 139, 149.1.1 Y 38 DE LA CONSTITUCION

ESPAÑOLA, Y LA COMPETENCIA DEL ESTADO EN MATERIA DE

LEGISLACION MERCANTIL.

Por estos motivos fue objeto de impugnación la:

- Ley 3/81, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco sobre Centros de contratación de cargas en transportes terrestres de mercancías.

El Gobierno entendió que esta norma vulneraba el principio de igualdad que la Constitución Española recoge en su artículo 139, al imponerse a los transportistas en

el País Vasco obligaciones más intensas que las existentes en el resto del territorio español; y, además, por entender que la misma implicaba un obstáculo a la libre circulación de bienes.

Asímismo se estimó que dicha norma invadía la competencia exclusiva sobre legislación mercantil del Estado
y sobre transportes terrestres, al referirse a ofertas de
transporte con origen en Euskadi, cuando debería limitarse
a las de origen y destino en dicha Comunidad Autónoma.

El Gobierno Vasco, por su parte, alegó que dicha Ley se limitaba a establecer Centros de contratación de cargas en su ámbito y que los mismos no son más que un "anexo a la condición de transportista y a la coordinación entre los transportes terrestres", y no transportes terrestres propiamente dichos, por lo que la limitación del destino no debía operar en ese caso.

Sobre este conflicto ha recaído Sentencia parcialmente estimatoria del Tribunal Constitucional de 16.11.81.

#### 1) El Derecho Mercantil como título competencial

El art. 149.1.6. CE reserva al Estado la competencia en materia de legislación mercantil.

Sobre cuál debe ser la definición de esta rama del ordenamiento jurídico el TC, sin entrar en ulteriores precisiones, establece en la Sentencia de 28 de noviembre de 1981, que ésta debe incluir en todo caso la regulación de las relaciones jurídico privadas de los empresarios mercantiles o comerciantes en cuanto tales y que "sólo a través de sus órganos centrales puede el Estado determinar cuál es el ámbito propio de la actividad libre del empresario mercantil, y sólo la legislación emanada de esos órganos centrales puede regular la forma en que nacen y se extinguen los derechos y obligaciones a que el ejercicio de esa actividad pueda dar lugar y el contenido necesario de aquéllos y éstas".

Este argumento, aplicado al campo de los transportes terrestres, significa que en el ejercicio de las competencias de ordenación de los transportes intrarregionales por las CCAA, éstas van a encontrarse con un límite debido a que no van a poder afectar el contenido de la legislación mercantil, competencia estatal.

De acuerdo con ello el TC va a considerar inconstitucional el art. 34 de la Ley 3/81 sobre Centros de contratación de cargas en transportes terrestres de mercancías, dado que en el mismo se crean "ex lege" obligaciones nuevas para el cargador y el transportista: "si se considera que estas obligaciones... son una modificación

del contenido típico del contrato de transporte, su creación "ex lege" implica, sin duda, una modificación de la legislación mercantil, sustraída al legislador de la Comunidad Autónoma siendo, por tanto, constitucionalmente ilegítima".

## 2) <u>La ordenación de los transportes terrestres y los</u> <u>arts. 139, 149.1.1. y 38 de la CE</u>

En el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 3/81, sobre "Centros de contratación de cargas en el transporte terrestre de mercancías", una de las cuestiones que adujo el Gobierno fue que la ordenación efectuada por la CA al imponer deberes adicionales a las partes en el contrato de transportes respecto de las existentes en el resto del territorio nacional, violaba la libertad de empresa garantizada por la C.E. (art. 38), rompía la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles (art. 139.1.1) y obstaculizaba la libre circulación de los bienes dentro del territorio nacional (art. 139.2).

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, la libertad de empresa, el TC consideró que en virtud de lo dispuesto en el art. 53 de la CE la regulación del contenido del ejercicio de este derecho debe ser efectuado por Ley, Ley en sentido restringido, es decir, Ley emanada de los órganos generales del Estado. Ahora bien, esta exigencia únicamente debe referirse "a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales".

Sobre el art. 149.1.1., el TC ha establecido:

"Tal principio (iqualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional) no puede ser entendido como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones... pues la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional, si bien es cierto que la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales, que quedan reservadas a la legislación del Estado (Arts. 53 y 149.1.1. de la CE), cuyas normas, además, son las únicas aplicables en las materias sobre las que las CCAA carecen de competencia legislativa, prevalecen en caso de conflictienen siempre valor supletorio to У (art. 149.3.1)".

Por lo que se refiere a la <u>libre circulación de personas y bienes</u> en el territorio español, ha señalado el TC que si bien cualquier normativa local relativa a la carga y descarga de mercancías puede incidir sobre la circulación de personas y bienes, no debe considerarse que tal incidencia es en todo caso un obstáculo, sino solamente cuanto <u>intencionadamente</u> se persigue el fin de obstaculizar esta circulación.

Las CCAA, en el ejercicio de sus competencias sobre los transportes terrestres, se encuentran con el límite de no poder afectar a las condiciones básicas del ejercicio de derechos y libertades fundamentales, ni a la igualdad de derechos y obligaciones; pero mientras dichas condiciones básicas no queden afectadas no existe invasión de las competencias estatales.

### V) LA OBLIGATORIEDAD DEL USO DEL TACOGRAFO

El Estado entiende que todo lo relativo al tacógrafo debe ser incluido en el título competencial del artículo 149.1.21, "tráfico y circulación de vehículos a motor", competencia exclusiva del Estado, y no en el título relativo a transportes terrestres.

Por este motivo se recurrió el Decreto 245/83, de 30 de noviembre de la Xunta de Galicia, sobre el uso del tacógrafo en el transporte escolar (recayendo fallo estimatorio de las pretensiones del Estado) (sentencia 59/85 del TC).

Por lo que se refiere a esta facultad, la misma, de acuerdo con lo establecido por el TC en su sentencia 59/85, debe ser incluida dentro del título competencial "tráfico y circulación de vehículos a motor" recogido en el art. 149.1.21., competencia exclusiva del Estado, y no

en el título relativo a los transportes terrestres o a la seguridad pública, como se alegó en el conflicto de competencia sobre uso del tacógrafo en los vehículos de transporte escolar.

"Y debe sostenerse que en el concepto "tráfico y circulación de vehículos a motor" no se encuentran englobadas solamente las condiciones atinentes a la circulación (verbigracia: señales, limitaciones de velocidad, etc.) sino las condiciones que deben cumplir los vehículos que circulen.

Apoya esta solución el hecho de que las garantías de la seguridad en circulación, según la voluntad de la CE expresada en el precepto mencionado (art. 149.1.2.) deben ser uniformes en todo el territorio nacional".

### VI) OTROS PUNTOS DE CONFLICTIVIDAD

## 1) <u>Inclusión obligatoria de representantes del Estado en</u> un organismo de la Comunidad Autónoma

Por este motivo se recurrieron dos normas de las Comunidades Autónomas:

- Decreto Foral 61/85, de 20 de marzo, por el que se crea el Consejo de Transportes de Navarra.

- Decreto 136/84, de 21 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Transportes de Castilla y León.

Ambos fueron negociados por vía de cooperación.

### 2) Potestad sancionadora en los pasos fronterizos

Fue el origen de esta controversia la Resolución del Gobierno Civil de Guipúzcoa de 20 de febrero de 1987, por la que se delega la facultad sancionadora en materia de infracción de la legislación de transportes en los pasos fronterizos de la provincia en el Director Provincial del MTT y C.

Fue requerida por la Comunidad del País Vasco por entender ésta que la potestad sancionadora en estos supuestos le correspondía de acuerdo con las transferencias que le habían sido efectuadas en virtud del Real Decreto 1446/81.

El Estado, por su parte, no aceptó el requerimiento porque, tratándose de pasos fronterizos, sigue detentando el control de los transportes, competencia que le corresponde en virtud del artículo 149.1.10: régimen aduanero.

La Comunidad Autónoma no planteó conflicto.

# VII) <u>EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA CEE: SU INCIDENCIA EN LA DISTRIBUCION COMPETENCIAL INTERNA ENTRE ESTADO Y CCAA EN MATERIA DE TRANSPORTE POR CARRETERA</u>

### 1) Consideraciones preliminares

Como ya hemos comentado en repetidas ocasiones, es preciso poner de relieve la necesidad de integrar todos los medios de transporte si se quiere lograr unos transportes modernos y eficaces.

Ya se han expuesto en capítulos anteriores los obstáculos de orden jurídico y administrativo que se oponían a tal integración. Como se recordará, el obstáculo más importante, tradicionalmente, ha sido la multiplicidad de normas reguladoras del sector y de órganos administrativos con competencias sobre el mismo.

A partir de la promulgación de la vigente Constitución de 1978 ha venido a aparecer otro obstáculo, que es el reparto de competencias en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debido al carácter exclusivo con que se han atribuido dichas competencias y a la inexistencia en nuestro país de una auténtica Cámara de representación territorial.

La gravedad de estos dos obstáculos para la creación de un sistema integrado de transportes ha venido a incrementarse como consecuencia del ingreso de España en las Comunidades Europeas; tal ingreso plantea un problema que puede llegar a revestir gravedad por la siguiente razón: la libre circulación de mercancías (objetivo esencial del Mercado Común) exige previamente el establecimiento de una política común de transportes (15); España deberá cooperar en el logro de tal objetivo, pero su cooperación se vuelve problemática desde el momento en que la política española de transportes depende de diversos centros de poder cuya coordinación resulta difícil.

En otras palabras, cuando España no ha logrado todavía remover los obstáculos que impiden la creación de un
sistema español integrado de transportes, se ve llamada a
colaborar en la creación de un sistema análogo a nivel
europeo. En este sentido, la situación todavía no es demasiado grave (porque la CEE no ha avanzado todo lo que se
esperaba en el logro de sus objetivos), pero puede llegar
a serlo en la medida en que la Comunidad se muestre capaz
de alcanzar aquéllos.

Resulta conveniente, antes de analizar la incidencia del ingreso en la CEE sobre la problemática competencial, comentar cuál es la normativa y política comunitaria de transporte, y su adaptación en España.

Tratar de la política común de transportes de la Comunidad Europea permite el conocimiento de las decisiones de los Gobiernos de los países europeos más avanzados cultural y económicamente respecto a una materia tan problemática como la política de transportes, en la que ningún país ha logrado hasta ahora una solución generalmente aceptada.

El examen de las políticas nacionales de transportes es, sin duda, ilustrativo, ya que puede contemplarse toda una gama de regímenes muy diferentes, si bien pueden agruparse en dos por sus tendencias: liberales e intervencionistas.

Siendo obligado aclarar que cuando se habla de "política liberal de transportes" debe entenderse como una
política de un grado menor de intervencionismo, es decir,
entendiendo el término "liberal" en un sentido relativo,
referido al fuerte grado de intervencionismo de otras políticas nacionales de transportes. Porque sería excesivo
calificar de "liberal" -en el sentido estricto del término-a cualquiera de las políticas nacionales de transporte "aplicadas" en los últimos 50 años en alguno de los
países de nuestro entorno.

El Comité intergubernamental creado por la Conferencia de Messina (junio de 1955) para la redacción del Tratado CEE, al afrontar el tratamiento del sector de los transportes, se encontró no sólo con los aspectos peculiares de que luego trataremos, sino con -lo que era una barrera más difícil de salvar- un mosaico de regímenes jurídicos nacionales diferentes que, además -y ello era lo más grave- respondían a las distintas tendencias nacionales en esta materia. El panorama que se presentaba a los redactores del Tratado lo resumimos a continuación .

Los ferrocarriles estaban, en términos generales, regidos por una legislación antigua -que databa del último tercio del siglo XIX, es decir, de la época de expansión de esta técnica-, legislación que respondía a una política fuertemente intervencionista.

Intervencionismo que, en contraste con el liberalismo económico a la sazón imperante, fue motivado por muy diversas causas, relacionadas con la adquisición de los terrenos de propiedad privada y ocupación de otros de dominio público imprescindibles para la contrucción de la infraestructura -lo que condujo a la necesidad de conceptuar el ferrocarril como servicio público- y con la necesidad de inversión de ingentes recursos financieros, lo que exigió en la mayoría de los países la intervención del Estado, que en muchos casos asumió directamente la carga de la construcción.

Por otra parte, la extraordinaria importancia que se atribuía al ferrocarril para el desarrollo y defensa del país, así como el monopolio -de hecho, no de derecho- que ejercería en el campo del transporte terrestre, aconsejaban un cierto control por los poderes públicos y la imposición de las llamadas obligaciones de servicio público.

Por cuanto atañe a la carretera, es sabido que, salvo raras excepciones, la infraestructura ha sido y sigue siendo responsabilidad de los poderes públicos. Lo que ya de por sí implica un importante intervencionismo.

Sin embargo, el alto grado de intervencionismo no debería haber supuesto un obstáculo insuperable para la integración comunitaria de los ferrocarriles, e incluso de las infraestructuras de carretera, ya que tal integración dependía directamente del acuerdo de los poderes públicos competentes, y los obstáculos físicos que existían habrían sido fácilmente superables. A pesar de lo cual, aún hoy día el proceso de integración de los ferrocarriles nacionales sigue erizado de dificultades.

Pero el verdadero problema lo planteaba la integración de los transportes de mercancías por carretera y su coordinación con el transporte por ferrocarril, dadas las enormes dificultades que entrañaban la diversidad de regimenes y los importantes intereses privados que resultarían afectados.

La crisis económica mundial de los años 30 tuvo un gran impacto en la ya entonces deteriorada economía de los ferrocarriles, a los que en algunos Estados se pretendió proteger de la competencia que les hacían los transportes por carretera -en incipiente expansión-, protección que consistió en la adopción de medidas de coordinación que, en la mayoría de los casos, se tradujeron en un intervencionismo estatal basado fundamentalmente en el control de la capacidad y de los precios.

Al socaire de esta llamada "coordinación" se adoptaron algunas medidas que, con la óptica actual, parecen verdaderos dislates. Junto al bloqueo del otorgamiento de nuevas licencias para el transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena, o cuando menos un control de necesidad caso por caso con ocasión de la petición de nuevas autorizacionies, se establecieron en algunos países tarifas máximas y mínimas. En Alemania -por ejemplo- además de la contingentación se exigió la aplicación en el transporte por carretera de las tarifas ferroviarias. que -dados los menores costes del transporte por carretera, al menos en cuanto a algunas de sus prestacionessupuso una situación de privilegio para los transportistas por carretera que ya operaban en el mercado, privilegio que fue un importante estímulo para la ampliación por ellos mismos de la capacidad de transporte, recurriendo para ello a aprovechar cualquier fisura que presentara la reglamentación.

Así pues, al negociarse el Tratado CEE, en los países mayores de la futura Comunidad (en principio de seis miembros, como es sabido), regían en materia de transporte de mercancías por carretera las disposiciones legales dictadas en los años 30- u otras inspiradas en aquéllas- que, como hemos visto, eran de marcado carácter intervencionista. En Alemania y Francia estaban sometidos dichos transportes a contingentación pero, en cambio, en materia de precios, había plena libertad (que se mantuvo hasta el año 1983). En los demás Estados comunitarios (Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo) existía una cierta libertad (no tanto como generalmente se dice). (16)

### 2) Los aspectos peculiares de los transportes que hacen precisa la intervención de los poderes públicos, desde la perspectiva comunitaria europea

Como opinan muchos expertos, en el sector transportes concurren unos factores que le diferencian notablemente de los demás sectores económicos en los que no concurren, o concurren en menor medida y/o con menor intensidad, tales factores, cuya acumulación es, precisamente,

la que caracteriza a este sector, confiriéndole una singularidad que exige, en opinión muy generalizada, un tratamiento jurídico propio.

En el Informe KAPTEYN se definen los "aspectos peculiares" como:

"el conjunto de fenómenos técnicos, económicos y jurídicos que se presentan en el campo de los transportes y que no se presentan, en general, en los grandes ramos de la economía, en tanto en cuanto tienen importancia respecto a la política de transportes". (17)

Debemos dejar muy claro que son también numerosos los expertos que niegan la existencia de los llamados "aspectos peculiares" (o "aspectos especiales") de los transportes; hay quienes admiten la existencia de algunos aspectos peculiares, pero rechazan otros y, en síntesis, niegan que su influencia justifique una política especial del sector.

Esta cuestión -la existencia o no de los aspectos peculiares y su mayor o menor incidencia- es el eje sobre el que gira todo el tema de la especialidad de la política de transportes. En efecto, si no existieran los aspectos peculiares, ¿qué razón abonaría la definición de una política especial para este sector?.

Porque, si no fuera cierta la concurrencia de los aspectos peculiares o su incidencia no fuera grave, el transporte debería ser tratado como las demás actividades económicas, sin que pudiera justificarse un tratamiento diferente, especialmente por cuanto se refiere a la competencia (que es, como todos sabemos, el principio fundamental del Mercado Común, constituyendo, por otra parte, una regla esencial de juego en todos los países de la Comunidad Europea).

Como es obvio, en un sistema de libertad de empresa en una economía de mercado como es el nuestro, no serían concebibles una contingentación de las autorizaciones ni un régimen de tarifas obligatorias -menos aún de las mínimas- sin que previamente se reconociera que el mercado padecía los efectos de unos factores -coyunturales o estructurales- que le impedían funcionar de modo correcto en régimen normal de competencia.

A falta de la concurrencia de los aspectos peculiares, la intervención de los poderes públicos en el sector
de que se trata carecería por completo de justificación.
Sería -dicho sea sin ambages- una intervención abusiva.

Por cuanto se refiere a la Comunidad Europea, hoy no puede ya discutirse -en el plano jurídico- la concurrencia de los aspectos peculiares de los transportes. El Tratado

de Roma, institutivo de la Comunidad Económica Europea, reconoce explíticamente tal concurrencia, concretamente en su art. 75. (18)

Parece, pues, en principio, ocioso insistir sobre el tema de la existencia de los aspectos peculiares de los transportes. Se acepta como cierta, sin perjuicio de que concepciones personales, más o menos liberales o intervencionistas, hagan preferir un mayor o menor grado de intervención de los poderes públicos. Intervención que, en nuestra opinión, deberá limitarse en todo caso al mínimo que demanden tales aspectos peculiares.

El Tratado de Roma no indica cuáles son los aspectos peculiares, y menos aún el peso específico que debe atribuírse a cada uno de ellos.

Volviendo al Informe KAPTEYN antes referido, entre los aspectos peculiares señala los siguientes:

- -imposibilidad de almacenamiento de las prestaciones de transporte;
- -la demanda de transporte está sometida a fuertes fluctuaciones estacionales;
- -la capacidad debe ser adaptada a las puntas estacionales;

- -la participación de los costes fijos es muy elevada, incluso en las empresas y temporadas en las que el nivel de actividad es satisfactorio;
- -la oferta tiene, en consecuencia, una escasa elasticidad;
- -la movilidad de los vehículos de transporte permite a las empresas con residencia lejana competir con las empresas establecidas en la plaza;
- -el problema de la carga de retorno;
- -la demanda es la mayor parte del tiempo inducida y presenta, por ello, una escasa elasticidad-precio;
- -la coexistencia de empresas públicas y privadas;
- -la obligación de servicio público impuesta a determinadas empresas;
- -la coexistencia de grandes empresas con pequeñas empresas artesanales cuyo comportamiento no siempre responde a criterios económicos;
- -la coexistencia del transporte profesional con el transporte por cuenta propia.

En resumen, la concurrencia de los aspectos peculiares antes mencionados imponen una especialidad del régimen de los transportes, ya que tales peculiaridades exigen una cierta regulación de la competencia.

Pues, como decía BODSON, "el instrumento de la competencia no tiene la misma eficacia en todos los sectores
económicos". (19)

Como es sabido, el Tratado de Roma, base jurídica de la formación del Mercado Común Europeo, se caracteriza por su concepción de la competencia libre como base del sisteeconómico, no permitiendo actuaciones contrarias a aquélla más que en supuestos y situaciones excepcionales, y prácticamente nunca en sectores enteros, con las únicas salvedades de los casos agrícola y de transportes, para los que el propio Tratado previó la instauración de políticas comunes (que, por lo que respecta al transporte, aún no se han desarrollado plenamente a causa de la complejidad que tiene el logro de una efectiva integración de los sistemas cerrados nacionales) así como el reconocimiento implícito, y también explícito, de sus especiales características en lo concerniente a la limitación imprescindible de la capacidad de oferta, e incluso de la intervención tarifaria, para la propia existencia del sector o, al menos, de un sector ordenado y eficiente en términos económicos.

Así, mientras que a los demás sectores económicos, en general, se aplican sin fisuras las reglas "generales" de la competencia (piedra angular del "mercado común", que constituye el elemento esencial de la Comunidad), para el sector de los transportes el propio Tratado contempla excepciones explícitas e importantes.

En efecto, mientras que con carácter general el artículo 92 declara incompatibles con el Mercado Común las ayudas con fondos públicos, para los transportes rige la regla especial del artículo 77, conforme al cual,

"Serán compatibles con el presente Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público". (20)

Frente al régimen general de libre competencia, respecto a los transportes se prevén medidas tarifarias, disponiendo el artículo 78 que,

"Toda medida en materia de precios y condiciones de transporte, adoptada en el marco del presente Tratado, deberá tener en cuenta la situación económica de los transportistas"

Es decir, que se prevé la adopción de medidas en materia de precios y condiciones (tradúzcase "tarifas") y se manda categóricamente que, al adoptarlas, se tenga en

cuenta la situación económica de los transportistas, prevención que no se repite con ningún otro sector.

A mayor abundamiento, la libertad de prestación de servicios, que constituye otro de los "fundamentos" de la Comunidad, se condiciona por cuanto se refiere a los transportes, disponiendo el artículo 61 que,

"la libre circulación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del Título relativo a los transportes".

Todas estas excepciones responden claramente a la razón en que se basa la propia previsión de una política especial para el sector: la concurrencia de los llamados "aspectos peculiares", o "aspectos especiales", reconocidos explícitamente -como ya hemos visto- por el artículo 75 del Tratado. En dicho precepto, si bien se ordena la instauración de una política común de transportes (pero una política especial, no el simple sometimiento del sector a las reglas generales), y entre las medidas de dicha politica se expresa la regulación de los transportes internacionales entre los Estados miembros y los llamados servicios nacionales "de cabotaje", se condiciona tal política a los aspectos peculiares, diciendo que -insistimos-

"para la aplicación del artículo 74, <u>y teniendo en</u> cuenta las peculiaridades del sector de transportes, el Consejo..."

Aspectos peculiares condicionantes en los que se ha basado la intención formulada por los más importantes países de la Comunidad de exigir la armonización de las condiciones de competencia -entre empresas, modos y países—antes de adoptar las medidas de liberalización reclamadas por otros países comunitarios.

Constituye un grave error creer que este tema quedó zanjado por la sentencia de 22 de mayo de 1985 del Tribunal de Justicia de la Comunidad (21), ya que, al contrario, dicha sentencia reafirma las peculiaridades del sector, condicionantes de la política común al mismo relativa.

En efecto, en sus considerandos se afirman las facultades discrecionales del Consejo respecto al contenido de la política común de transportes, discrecionalidad que, en cambio, no alcanza a la adopción de las medidas relativas a los transportes internacionales y a los de "cabotaje", respecto a los cuales el propio Tratado define su alcance. No obstante lo cual, y precisamente en virtud de la concurrencia de los "aspectos peculiares", el Consejo podrá fijar las modalidades de tales transportes. (22)

Y, a mayor abundamiento, sostiene que,

<sup>&</sup>quot;... corresponde al Consejo introducir las medidas cuya adopción considere necesarias para acompañar a las medidas de liberalización que se imponen, y es libre de hacerlo en el orden que le convenga" (23)

Medidas que, en esencia, han venido traduciéndose en la armonización de las condiciones de competencia, armonización que incluso el propio Parlamento -principal valedor de la libertad- ha reconocido explícitamente como indispensable. (24)

El paralelismo entre la liberalización y la armonización constituye no sólo el fondo del problema, sino igualmente la osatura de toda política coherente y equilibrada en la materia. Al ser demasiado diferentes las condiciones de competencia entre modos de transporte y entre Estados miembros, sería engañoso imaginar, en un contexto comunitario, la una sin la otra. (25)

En resumen, el Tratado no rechaza el intervencionismo en el sector de los transportes, si bien su admisión tiene como fin lograr un juego sano de la competencia.

En efecto, la intervención de los poderes públicos en el sector del transporte debería limitarse al mínimo indispensable para asegurar una competencia sana, sin atentar a la autonomía de las empresas para organizarse del modo que consideren más conveniente y explotar los servicios con criterios puramente comerciales.

Ello es válido incluso en gran medida para el ferrocarril, respecto al cual deberían desaparecer -por carentes de todo sentido- las llamadas obligaciones inherentes a la noción del servicio público, que si algún día pudieron estar justificadas por el monopolio de hecho, hoy no lo están en modo alguno. Sin olvidar que la intervención de los poderes públicos en materia ferroviaria se ha traducido en un grave daño para el ferrocarril, al que ni siquiera han podido o sabido proteger frente a la competencia del transporte por carretera, protección ciertamente difícil y que, por otra parte, no puede constituir un objetivo de la política de transportes, en la que debe imperar el principio de paridad de trato.

Aun cuando es evidente que la falta de establecimiento de reglas para los transportes internacionales entre Estados miembros y el "cabotaje" ha constituido un incumplimiento del Tratado, también es indudable que el establecimiento de tales reglas -y otras- sin tener en cuenta los aspectos peculiares del sector supondría un manifiesto incumplimiento del mismo Tratado (y ello en detrimento de los transportistas y sin claro beneficio justo para nadie).

Como ya sabemos, la intervención de los poderes públicos en los servicios de transporte (en un sentido estricto, excluyendo las infraestructuras) se ha expresado siempre, fundamentalmente, en dos elementos: el control de la capacidad, encaminado a lograr un cierto equilibrio

entre la oferta y la demanda; y las tarifas, como garantía de una competencia sana, con precios no inferiores a los costes.

Expuestas las razones que militan en favor del establecimiento de una política especial de transportes, tanto comunitaria como nacional, trataremos ahora de exponer con la mayor brevedad posible la evolución experimentada por la misma.

## 3) Breve reseña de la evolución de la política y legislación comunitarias en materia de transportes por carretera.

Como ya hemos dicho, uno de los objetivos económicos fundamentales de las Comunidades Europeas es la libre circulación de mercancías.

Para lograr este objetivo se consideró necesario, previamente, establecer una política común de transportes basada en la libre competencia e igualdad de condiciones entre las empresas del transporte; en efecto, toda discriminación ejercida por un Estado miembro se supone que implica, directamente, una restricción a la libre circulación de mercancías.

Por esta razón ya el artº. 3º del Tratado de Roma estableció que el transporte -lo mismo que la agricultura y las relaciones comerciales exteriores- sería objeto de una política común. (26)

A continuación se estudiarán, distinguiendo varias fases, las disposiciones tanto de Derecho primario como de Derecho derivado que, con el propósito de dar contenido a dicha política común, se han ido sucesivamente aprobando en el tiempo. (27)

### A) El Derecho primario

En materia de transportes el Derecho primario está constituido por los arts. 74 a 84 del Tratado de Roma. Los artículos 74 al 80 establecen el marco jurídico que debe permitir a la Comunidad realizar una política de liberalización e integración; para ello es esencial lograr que cualquier transportista pueda ejercer sus actividades sin ninguna discriminación en los países miembros distintos del suyo propio.

El Tratado prevé la regulación tanto del transporte internacional como nacional (art. 75). El art. 76 prohíbe a los Estados nacionales establecer nuevas normas discriminatorias. El art. 77 permite a los países miembros otorgar ayudas económicas a los transportes solamente

cuando su finalidad sea la coordinación o la compensación por la prestación de un servicio público (28). El art. 79 prohíbe las discriminaciones en el precio o en las condiciones de transporte; el 80 prohíbe las tarifas de apoyo o de protección; el 81 prevé la eliminación de las tasas e impuestos fronterizos. Finalmente, el art. 83 prevé la creación de un Comité de carácter consultivo, especializado en matería de transporte y subordinado a la Comisión.

Debe observarse que ciertas disposiciones del Tratado de Roma, sin referirse especialmente al sector del transporte, tienen incidencia sobre el mismo; las más importantes son las siguientes:

- Arts. 48 a 51. Libertad de circulación de trabajadores y derecho de establecimiento.
- Arts. 85 a 94. Reglas de competencia.
- Arts. 95 y sigs. Normas de carácter fiscal.
- Arts. 100 y sigs. Acercamiento de legislaciones.

### B) El Derecho derivado

Dentro de esas líneas maestras, y con el propósito de llevarlas a la práctica, se han ido dictando, sucesivamente, una abundante cantidad de disposiciones, en forma de Reglamentos y Directivas.

En la producción del Derecho derivado pueden distinguirse cuatro fases diferentes:

### a) 1ª fase: De 1958 a 1967

estableció los objetivos a cumplir en materia de transportes por la Comunidad, que consistían en convertir el mercado internacional en un mercado interior, es decir, lograr un auténtico mercado común de transportes basado en el principio de la libre competencia. De acuerdo con estos objetivos se dictó el 23 de Mayo de 1962 un Programa de acción común; el Memorándum y el Programa constituyeron la base de las disposiciones que más adelante se mencionarán. De momento, bastará decir que los objetivos consignados (libertad de acción de las empresas de transporte, libre elección por el usuario de la empresa y modo de transporte, coordinación de las inversiones en infraestructura, etc.) eran demasiado ambiciosos y no pudieron cumplirse.

### b) 2ª fase: De 1967 a 1980

En vista de que la fase anterior había significado un cierto fracaso por sus objetivos demasiado ambiciosos, el Consejo aprobó el 14 de Diciembre de 1967 la Decisión número 790, la cual establece unos objetivos más modestos a cumplir en tres etapas.

En la primera etapa se pretendía lograr la realización de las siguientes medidas:

- Creación de un contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera entre los Estados miembros.
- Armonización de las condiciones de trabajo en los transportes por carretera.
- Reglamentación sobre ayudas al transporte.
- Supresión de la doble imposición sobre los vehículos automóviles.

Para la segunda etapa se fijaron como objetivos a lograr los siguientes:

- Acción de los miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público.
- Normalización de cuentas de los ferrocarriles.

En la tercera fase se pretendían regular las materias siguientes:

- Contabilidad uniforme de los gastos relativos a las infraestructuras de los distintos modos de transporte.
- Armonización impositiva sobre los vehículos.

Todos estos objetivos se han cumplido, aunque con un retraso de 2 ó 3 años; los únicos casos en que no se ha logrado acuerdo entre los países de la Comunidad han sido en materia de armonización impositiva sobre los vehículos y de supresión de la doble imposición.

### c) <u>3ª fase: Desde 1977 a 1982</u>

El 24 de noviembre de 1977 la Comisión presentó al Consejo un programa de actividades en que se establecían los objetivos a cumplir para 1980. Estos objetivos eran muy modestos, debido a las resistencias que algunos países miembros habían presentado al establecimiento de una política común de transportes. Por ello, considerando que los objetivos propuestos eran muy limitados, el Parlamento Europeo aprobó en el mes de febrero de 1980 una resolución en la cual se instaba a la Comisión y al Consejo a regular una variada serie de materias.

No obstante, la actitud obstruccionista por parte de los Estados miembros no se modificó. Por ello, el Parlamento (29) presentó un recurso de carencia contra el Consejo, ante el Tribunal de Justicia (30). En dicho recurso se solicitaba al Tribunal que declarase que el Consejo había violado los arts. 3º, 61º, 74º, 76º y 84º del TCEE al no poner la debida diligencia en el logro de los objetivos marcados por tales arts. Concretamente, las normas presentadas por la Comisión y no aprobadas por el Consejo superaban la docena, de las cuales las más importantes eran las siguientes:

- Ajuste de los sistemas nacionales de impuestos respecto de vehículos utilitarios.
- Noción de servício público en los transportes por carretera, ferrocarril y vías navegables.
- Reglas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas de ferrocarriles.
- Transportes de mercancías por carretera entre los Estados miembros.
- Uniformación de ciertas reglas relativas a las autorizaciones para los transportes de mercancías por carretera efectuados entre los países miembros.
- Contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera efectuados entre los países miembros.

- Ayuda para proyectos de interés comunitario en materia de infraestructura del transporte.

Más adelante nos referiremos con algún detenimiento a la citada st 22-V-85.

## d) 44 fase: La instauración de la política común: de 1983 en adelante

En su Comunicación de 9 de febrero de 1983 (31) la Comisión nos ofrece un excelente estudio de la evolución realizada hasta entonces en el proceso de elaboración de la política común de transportes.

Los resultados prácticos de las discusiones de los cinco lustros de elaboración de la política común de transportes no han sido muy importantes.

Muchos actos jurídicos, pero sin abordar los temas principales. Pequeños pasos que exasperan a los que ansían ver instaurada una política común de transportes de largo alcance.

Sin embargo, si se piensa que prácticamente ninguno de los Estados miembros de la Comunidad ha conseguido establecer una política nacional de transportes generalmente aceptada en sus propios países, la opinión sobre los re-

sultados del proceso de elaboración de la política común puede ser menos rigurosa.

El largo camino recorrido ha llegado incluso a generar conflictos entre las instituciones comunitarias. A la política común de transportes le corresponde el triste honor de haber dado lugar al primer proceso judicial interpuesto, como ya hemos visto en páginas anteriores, por el Parlamento contra el Consejo por incumplimiento por éste de su obligación de instaurar la política de tal naturaleza que demandaban los artículos correspondientes del Tratado CEE. (32)

Esta Sentencia declara en su fallo lo siguiente:

"El Consejo se ha abstenido, con violación del Tratado, de asegurar la libre prestación de los servicios en materia de transportes internacionales y de fijar las condiciones de la admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de un Estado miembro".

Como puede verse, la carencia declarada por el Tribunal se limita a la falta de definición de reglas que
aseguren la libertad de prestación de servicios en el campo de los transportes internacionales intracomunitarios y
de los llamados transportes de cabotaje.

Es decir, las medidas a que se refieren concretamente los apartados a) y b) del número 1 del artículo 75 del Tratado, las cuales, según dispone el número 2 del propio artículo, deberían haberse adoptado "durante" el período transitorio. (33)

Mientras por el Consejo y el Parlamento se discutía, dentro del campo de los transportes, el alcance de la sentencia que acabamos de examinar, se produjo otro acontecimiento importante: la presentación y examen por el Consejo Europeo -que en principio lo acogió favorablemente- de un Libro Blanco sobre el Mercado Interior, en el que se preven medidas trascendentales relativas a los transportes. (34)

La exigencia de ejecución de la Sentencia de 22 de mayo de 1985 y el cumplimiento de los mandatos recibidos del Consejo Europeo, han sido el tema principal de las últimas reuniones del Consejo de Ministros de Transportes (ahora muy frecuentes, frente a la exasperante desidia anterior), habiéndose acelerado -quizá demasiado- la marcha del proceso de elaboración de la política común de transportes.

Respecto a la ejecución de la citada Sentencia, el Consejo de Ministros, reunido el 15 de noviembre de 1985, adoptó las siguientes conclusiones:

- 1. Creación de un mercado libre, sin restricciones cuantitativas en el sector de transportes, para 1992 a más tardar;
- 2. Adaptación progresiva, sobre una base no discriminatoria, de los contingentes bilaterales durante el período transitorio, y desarrollo simultáneo de los contingentes comunitarios;
- 3. Eliminación de las distorsiones de la competencia durante el período transitorio.

Estas conclusiones representaron una solución de compromiso entre las posturas defendidas por el grupo de Estados miembros que consideraban que la Sentencia exigía la liberalización total del mercado, sin ningún control cuantitativo de las capacidades (Reino Unido, Países Bajos, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Grecia, Luxemburgo) y los Estados que consideraban que la libertad de prestación de servicios significaba la supresión de las discriminaciones nacionales en el acceso al mercado, pero no impedía la existencia de controles cuantitativos de la capacidad (Francia, Alemania, Italia).

Quedó claro, sin embargo, que al mismo tiempo que se estableciera la libertad deberían desaparecer las distorsiones de la competencia, lo que implicaba la exigencia de

realizar las armonizaciones sociales, técnicas, fiscales, etc., de las que se llevaba discutiendo desde antiguo. (35)

Por su parte, el pensamiento de la Comisión se expresó con toda claridad en la Comunicación de 23-12-85, fundamental en la construcción de la política común de transportes. (36)

Su primer objetivo es lograr el paso a una nueva organización del mercado, que se estructurará en dos fases:

- 1ª) Suprimir las restricciones a las operaciones de tránsito; medida ésta necesaria para facilitar las operaciones que constituyen todavía objeto de acuerdos bilaterales.
- 2ª) Las licencias bilaterales serían transformadas en licencias comunitarias y se suprimirían los elementos discriminatorios restantes. (37)

El segundo objetivo se centra en la eliminación de las distorsiones de la competencia, a través de una variada serie de medidas. (38)

Por último, hemos de referirnos al Consejo de 30-6-1986, en el que se adoptaron importantísimos acuerdos, que podemos resumir en dos grandes apartados:

### - Organización del mercado

- -De aquí a 1992, a más tardar, deberá ser establecido un mercado libre, sin restricciones cuantitativas, en el sector de los transportes intracomunitarios de mercancías por carretera.
- -Con el fin de permitir, durante la fase transitoria, una adaptación progresiva al mercado libre, cuya realización deberá ser terminada en 1992, a más tardar, y con el fin de que el paso al nuevo sistema se efectúe del modo más flexible que sea posible, el porcentaje anual de aumento del contingente comunitario deberá ser superior al porcentaje entonces existente del 15%. Por ello, este porcentaje anual sería elevado, a partir de 1987, al 40% acumulado hasta el establecimiento de la fase final.
- -El sistema de contingentes bilaterales aplicado durante el período transitorio deberá responder a las necesidades de los intercambios comerciales y de los transportes entre los Estados miembros afectados, comprendiendo las necesidades globales de tránsito de todos los Estados miembros.

La organización de este mercado libre comportará, entre otros, los siguientes elementos:

- <u>un sistema de autorizaciones comunitarias</u> otorgadas en base a criterios exclusivamente cualitativos, a saber:
- -condiciones subjetivas de acceso a la profesión (capacidad profesional, capacidad financiera y honorabilidad);

La aplicación práctica de estas condiciones en los distintos Estados miembros será armonizada tanto como fuere necesario.

- experiencia suficiente en los transportes nacionales;
- -un control <u>del respeto de las disposiciones</u> que hubieren sido adoptadas para la seguridad vial y para las condiciones sociales, sobre una base uniforme para todos los Estados miembros;
- -el establecimiento de medidas comunitarias para permitir hacer frente a graves perturbaciones del mercado o una parte del mismo; un sistema comunitario de observación del mercado deberá proporcionar los datos necesarios a tal efecto.

#### - Condiciones de competencia

Durante el período transitorio conviene acabar la eliminación de las distorsiones de la competencia (39). Una vez logrado un acuerdo sobre la revisión de las condiciones sociales y aprobadas las directivas concernientes a la armonización de los pesos y dimensiones de ciertos vehículos de carretera, comprendida entre ellas la carga sobre el eje motriz, quedan por reglar los aspectos fiscales. Es necesaria, pues, la armonización fiscal, relativa a la tasación de los vehículos de motor, a los impuestos sobre los carburantes y a los peajes.

## 4) Perspectivas de futuro en la política comunitaria en materia de transporte por carretera; estado presente de debate de los temas más relevantes

### A) <u>La liberalización del transporte por carretera para</u> 1992

Como ya hemos visto, el Tratado de Roma, en su artículo 3º, establece como uno de los objetivos fundamentales de la C.E.E. la libre circulación de personas, servicios y capitales. No obstante, al determinar la política común de transportes en los artículos 75 y siguientes, es extremadamente prudente, reconociendo la peculiaridad del sector y admitiendo que problemas de nivel de vida, empleo

o desarrollo económico aconsejan que algunas decisiones se tomen por unanimidad.

Hasta 1985, como hemos tenido ocasión de comprobar, el progreso en la política de liberalización fue muy escaso, porque aunque la Comisión había establecido toda una gama de medidas liberalizadoras, que esencialmente son las actuales, el Consejo no las había aprobado. Sin embargo, en 1985 -recordémoslo- se produjo un hecho singular; el Parlamento Europeo, que es un órgano esencialmente consultivo, promovió una acción judicial ante la Corte de Luxemburgo para que se condenase al Consejo por su inacción, por carencia en la adopción de la política de transportes. La Comisión se unió gustosa a esta acción y, finalmente, el Tribunal de Luxemburgo condenó al Consejo, que adoptó una decisión para establecer las líneas principales de la política común de transportes antes de 1992.

Entre las decisiones que más afectarán al transporte por carretera están la supresión de los contingentes en el transporte internacional y la admisión de los no residentes en el transporte nacional o de cabotaje.

La eliminación de los contingentes se complementa con una serie de políticas de armonización fiscal, técnica y social, que garanticen la competencia entre transportistas de Estados diferentes en igualdad de condiciones; es

decir, deben conseguir para el transporte un mercado lo más perfecto posible. Conviene también poner de relieve desde el principio que la eliminación de los contingentes no se interpreta como libertad para que cualquier transportista pueda hacer transporte internacional, puesto que al mismo tiempo que se suprimen los contingentes se establece la necesidad de que los transportistas tengan un título acreditativo de su capacitación profesional, lo que supone un control de la oferta, no de tipo cuantitativo como son los contingentes, pero sí de tipo cualitativo; algunos países consideran que este control cualitativo de la oferta debe ser riguroso, es decir, que el título de transportista internacional pueda ser difícil de obtener.

Las discusiones se centran actualmente en el Consejo en dos temas: el camino a seguir de aquí a 1992 para llegar a la liberalización de una manera armónica; y la cláusula de salvaguardia que debe preverse para defender los intereses de una nación o región con serias dificultades en nivel de vida, empleo, etc... como prevé el Tratado.

La fórmula actual para conseguir la liberalización de 1992 es la de aumentar fuertemente los contingentes comunitarios, es decir, el número de autorizaciones temporales de la C.E.E. asignado a cada país. Para que este método sea eficaz es necesario que los aumentos anuales sean elevados (la cifra anualmente sobre la mesa es del

40%) para que en 1992 los contingentes bilaterales hayan perdido toda su importancia y puedan suprimirse unos y otros.

La cláusula de salvaguardia levanta multitud de suspicacias, pues algunos países temen que pueda utilizarse con excesiva profusión, haciendo ineficaz la política de liberalización; otros temen que un sistema excesivamente rígido o burocratizado impida adoptar, en el tiempo corto requerido en caso de desequilibrios graves, las medidas oportunas para su corrección. Por último, hay una cierta rivalidad entre el Consejo y la Comisión, que tiene también dividida la posición de los países. La Comisión, en su papel de ejecutivo de la C.E.E., cree ser el órgano competente para aprobar medidas correctoras. El Consejo, como órgano ligado a los gobiernos de los Estados miembros, no quiere ceder su competencia en una materia de importancia.

#### B) Liberalización del transporte interior: el cabotaje

Según establece el artículo 75 del Tratado de Roma, la política común de transportes incluye la admisión en el transporte interior (cabotaje) de los transportistas no residentes, es decir, transportistas de los otros Estados miembros.

Con este motivo se han elaborado dos normas: la primera es un reglamento (en concreto, el Reglamento nº 4059/89 del Consejo, de 21-12-89) que establece las condiciones que pueden exigirse a los transportistas extranjeros para su admisión temporal al tráfico nacional y que, en líneas generales, serán las mismas que las que se exijan a los transportistas del país; el punto principal de discusión está en si entre tales normas puede estar la existencia de autorizaciones sujetas a contingente, a lo que se oponen algunos países, mientras otros consideran que no es esencialmente una condición diferente a las demás y que lo único importante es que el paquete de condiciones no resulte discriminatorio.

La segunda norma es una directiva (en concreto, la Directriva 89/438/CEE, de 21 de junio de 1989) para que los transportistas comunitarios que hacen transporte internacional puedan realizar uno o dos trayectos de tráfico nacional, en el viaje de regreso a su país.

Mientras el reglamento parece estar claramente inscrito en los objetivos de la política de transportes del Tratado y tiene, en consecuencia, su justificación, la directiva posiblemente acarree inconvenientes: favorece a los países pequeños en detrimento de los grandes, y a los transportistas internacionales frente a los nacionales, lo que sin duda provocará una dura oposición en el sector. (40)

## C) <u>Armonización técnica: dimensiones, pesos y otras caracteristicas de los vehículos</u> (41)

Conviene señalar la importancia extraordinaria que cualquier norma de este campo tiene para la industria del automóvil y para los profesionales del transporte. La industria de un país puede verse obligada a cambiar el diseño y la fabricación de sus vehículos, y, en lo relativo a la comercialización, ver modificadas sus posibilidades exportadoras. El profesional será más o menos competitivo según la capacidad de sus vehículos, y una variación de ésta puede obligarle a una renovación total de su flota si no quiere verse expulsado del mercado por concursantes mejor equipados.

Con este fondo de intereses económicos tan marcado, las discusiones de los representantes de los Estados en el Consejo son muy enconadas; ésta es la causa principal del lento proceso de la normativa de pesos y dimensiones, de la que queda todavía mucho camino por recorrer; con frecuencia el fondo económico muestra en la superficie un aspecto totalmente técnico: en los debates relativos al peso máximo por eje motor, junto a la argumentación principal que preconizaba un peso máximo pequeño (19 Tm) para

evitar el desgaste de los firmes, los países con cifras altas en sus normativas internas, defendían las mejores condiciones de adherencias de los vehículos con ejes más cargados, especialmente en carreteras montañosas y de firme irregular.

## D) <u>Armonización fiscal: impuestos sobre el vehículo, el</u> carburante y el uso de la infraestructura.

La armonización fiscal en el sector del transporte tiene su origen en una Decisión del Consejo del año 1965, y desde entonces es tema de continua discusión; hubo ya una Directiva fracasada en 1978 (por la oposición de Italia) y, actualmente, es tema clave de cara a la liberalización del mercado para 1992, ya que existe un país, Alemania, que supedita su apoyo a la citada liberalización a que se homogenicen las cargas fiscales que afectan a los transportistas de los diferentes países de la Comunidad.

La idea que genera el impulso armonizador es la siguiente: en algunos países, las tasas que pagan los vehículos (tasa por el uso de la infraestructura principalmente) son elevadas, mientras en otros (por ejemplo, España) no lo son. La razón de estas elevadas tasas está frecuentemente relacionada con el hecho de tener una infraestructura gratuita y costosa (caso de las autopistas libres de peaje) que se sufraga con estos ingresos.

También la diferente imposición en el precio de los combustibles crea importantes desigualdades, ya que la admisión en franquicia del carburante de los depósitos en cantidades importantes permite a un vehículo que hace transporte internacional desarrollar gran parte de su recorrido en un país con combustible adquirido más barato en el país vecino, haciendo una competencia desleal a los transportistas del país. (42)

#### E) Armonización social

La armonización social se centra, hasta ahora, en los reglamentos del Consejo 3820/85 y 3821/85; el primero es una normativa sobre horas de conducción y descanso de las tripulaciones, y el segundo es un reglamento de definición y uso de los aparatos de control (tacógrafos). (43)

#### F) Acceso al mercado: la capacitación profesional y la política tarifaria

Al mismo tiempo que se liberaliza el mercado, en el sentido de suprimir limitaciones cuantitativas de la oferta, la C.E.E. establece un sistema de regulación por medio de la obligatoriedad de obtener un título de capacitación profesional y el establecimiento de un sistema tarifario para el transporte internacional. (44)

Respecto al sistema tarifario, recogido en el Reglamento 3568/83, poco hay que decir. La primitiva idea de unas tarifas obligatorias, compartida en principio por los seis países firmantes del Tratado, sólamente es defendida ahora por Alemania; y las tarifas de referencia, que ayudarían a la transparencia del mercado, son seguidas con poco interés por los empresarios del transporte, que no promueven su puesta al día ni su perfeccionamiento, lo que hace sospechar su poca eficacia.

Mayor importancia tiene la capacitación profesional. En un mercado no contingentado (es decir, sin limitaciones cuantitativas), la oferta no puede contenerse, en caso de ser superior a la demanda, más que con limitaciones cualitativas, es decir, con exigencias elevadas para conceder el título de transportista; y por ese camino es por el que va la Comunidad. Dejando aparte las condiciones de honorabilidad, las otras condiciones (capacidad económica y técnica) no se perfilan como fáciles. La capacidad económica debe garantizar la puesta en marcha y buena gestión de la empresa y, aunque por el momento, la determinación de la cifra de capital que supone tal garantía es potestativa de cada Estado, es lógico que se tienda a una uniformización mayor según nos acerquemos a 1992. En general, se exigirá un capital que permita la posesión del vehículo con un pequeño grado de endeudamiento.

La capacitación técnica, que actualmente no produce quebraderos de cabeza a los transportistas, pues se da por supuesta a los actuales con una cierta antigüedad, puede ser difícil de conseguir para los venideros; los conocimientos mínimos de un empresario en materias jurídicas, económicas y de técnica del transporte hacen que el programa sea forzosamente difícil para quien no posea una aceptable cultura general; y la organización de un sistema educativo eficaz es uno de los retos más apremiantes que tiene ahora la Dirección General de Transportes Terrestres en España, en colaboración con las asociaciones profesionales.

#### G) Otros temas a debatir

Aunque en este momento no están en primera línea, se continúa el debate de bastantes otros temas relativos al transporte por carretera. Destacan entre ellos:

- 1º) La normativa sobre mercancías peligrosas, en la que se persigue obtener unas reglas comunes. (45)
- 2º) Negociación con Austria, Suiza y Yugoslavia con condiciones más libres de tránsito para viajes con origen y destino en países de la CEE. (46)
- 3º) Facilitación de los controles en las fronteras. (47)

4º) Financiación de proyectos de infraestructura Viaria de interés comunitario. (48)

#### H) Resumen

Como hemos visto, el proceso de elaboración de la política común de transportes ha sido muy lento. Se ha seguido una táctica de pequeños pasos. Desde sus comienzos se consagró el principio de libertad de competencia, pero conjugado con el de la necesidad de armonizar paralelamente las condiciones de competencia entre los distintos modos y empresas, armonización que constituía una garantía de que la competencia no estuviera distorsionada por alguno de los muchos factores externos que desde siempre han incidido en el sector de los transportes.

Los transportes son, por los aspectos peculiares que los caracterizan, un sector complejo. Pero, además, los poderes públicos han usado y abusado de los transportes como un instrumento para lograr objetivos políticos y económicos que nada tenían que ver con el transporte. Esta consideración instrumental del transporte -que se presenta como uno de los aspectos peculiares más importantes del sector- ha determinado la proliferación de medidas de intervención que han enmarañado de tal modo esta actividad que será difícil reconducirla a lo que sería de acuerdo con sus condiciones intrínsecas.

La polémica entre los distintos Estados miembros de la Comunidad se ha centrado en el orden de los factores de liberalización y armonización. Para unos la armonización de las condiciones de competencia debía ser previa a la liberalización, ya que en otro caso la competencia estaría distorsionada. Para otros, en cambio, la liberalización debería llevarse a cabo inmediatamente, sin perjuicio de proceder "a posteriori" a la armonización.

En líneas generales se ha seguido el criterio de paralelismo junto al de progresividad. Y si bien es justo reconocer que la elaboración ha sido lenta, sin que hasta ahora se hayan adoptado las medidas más importantes, también es preciso admitir que la táctica seguida ha evitado la adopción de medidas equivocadas que podrían haber causado perturbaciones muy graves para el sector, sin que luego fuera fácil corregir los errores.

# 5) Aspectos de la normativa comunitaria en materia de transporte por carretera recogidos por la LOTT de 1987, y que inciden en la intervención de los poderes públicos sobre el sector en España

De conformidad con el artículo 1 de la Decisión del Consejo de 21 de marzo de 1962 (49), por la que se establece un procedimiento de examen y consulta previos para determinadas disposiciones legales, reglamentarias o ad-

ministrativas previstas por los Estados miembros en el sector de los transportes, modificada por la Decisión 73/402/CEE del Consejo de 22 de noviembre de 1973 (50), el Gobierno español comunicó a la Comisión, mediante carta de 11 de marzo de 1986 enviada por su representación permanente ante las Comunidades Europeas, el proyecto de ley relativo a la ordenación de los transportes terrestres.

Con arreglo al apartado 1 del artículo 2 de la Decisión del Consejo, la Comisión emitió su dictamen en términos muy favorables, si bien con algunas observaciones que, en su mayoría, serían recogidas en el texto definitivo de la LOTT.

Para conformarse en la mayor medida posible a la regulación comunitaria vigente, la nueva Ley de Transportes terrestres ha tenido en cuenta la necesidad de adaptación en las siguientes materias:

#### A) Obligaciones de servicio público

Se establecen reglas sobre la necesidad de compensar a las empresas de las obligaciones de servicio público que se vean forzadas a asumir, obligatoriedad de cobertura de los riesgos mediante la suscripción de los correspondientes seguros, etc. (51)

#### B) Acceso a la profesión de transportista

Se consideran como condiciones para acceder a la profesión la capacidad profesional, la honorabilidad y la capacidad económica; la regulación de esta cuestión se ha efectuado siguiendo las pautas de las Directivas C.E.E., que exigen su aplicación por los países miembros. (52)

#### C) Libertad de concurrencia de empresas de transporte (53)

Este principio únicamente cede ante un posible intervencionismo del Estado "sólo en los casos que la propia Ley determina".

Es decir, la contingentación y el otorgamiento de títulos habilitantes no es una actuación discrecional de la Administración, sino que está basada en reglas específicas legalmente prefijadas y que inicialmente tendrán cabida cuando existan problemas estructurales que imposibiliten el establecimiento del sistema de libre concurrencia. (54)

#### D) Transporte regular de viajeros

Como novedad se ha introducido, siguiendo las Directivas de la CEE, el que los transportes de escolares y de obreros (que, anteriormente, pese a la regularidad de su

prestación, se consideraban discrecionales) sean considerados como "transportes regulares permanentes de uso especial" (que coinciden con los antiguos servicios regulares).

#### E) Transportes privados

También en esta materia se ha tenido en cuenta la normativa comunitaria, complementándola con otras disposiciones dirigidas a asegurar que dichos transportes constituyan, en todo caso, un mero complemento de otra actividad económica principal y no se conviertan en una vía de competencia desleal con el transporte público.

#### F) Transportes internacionales

Se ha establecido una clasificación (regular, discrecional y de lanzadera) inspirada en la establecida en las organizaciones internacionales, haciéndose una regulación del mismo en la que está en todo momento presente la necesidad del acuerdo de las voluntades de otros Estados para que este transporte pueda realizarse. La regulación está inspirada en la idea de facilitar, en todo lo posible, el acceso de nuestros transportistas al mercado de portes internacionales.

#### G) Arrendamiento de vehículos

También se recoge en la Ley la exigencia de la CEE de que en los países miembros esté admitida la posibilidad del arrendamiento de vehículos. La regulación de este punto tiene un carácter flexible, y se prevé, como regla general, que el arrendamiento se realice con los servicios del conductor. (55)

#### H) Transporte ferroviario (56)

Respecto a la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, se han recogido las modernas técnicas de planificación de objetivos a través de contratos-programa, así como los conceptos de obligaciones de servicio público y normalización de cuentas, en línea con el Derecho Derivado de las Comunidades Europeas.

#### I) <u>Infraestructura</u>

Se crea una tasa por uso de infraestructura, como elemento fundamental para la consecución de los fines de igualación de las condiciones de competencia, y de pago por cada tipo de transporte de los costes que ocasione, habiéndose tenido en cuenta la obligatoriedad de la misma

para los países miembros de la Comunidad Económica Europea.

# 6) Incidencia del ingreso en la c.E.E. Sobre el reparto competencial interno en el sector del transporte por carretera.

Recordemos aquí brevemente la cuestión del valor y desarrollo del Derecho Comunitario en España. (57)

Los Tratados comunitarios son directamente aplicables en España porque, de acuerdo con el artº. 91.1. de la Constitución:

"Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional".

Los Reglamentos y Directivas tienen en España, como en todos los Estados miembros, la nota de primacía que caracteriza al Derecho comunitario (58); por otra parte, la aceptación de toda la normativa derivada de los mismos, (acervo comunitario).

De acuerdo con el artº. 93 de la Constitución:

"Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión".

El texto de este artículo parece indicar que el cumplimiento por España de los Tratados y del Derecho Derivado corresponde exclusivamente al Estado y que, por tanto, se produce una recuperación por éste de aquellas competencias que hubiera transferido a las Comunidades Autónomas en la medida que el Derecho Comunitario incida sobre las mismas. Esta interpretación del artº. 93 de la Constitución, sin embargo, es rechazada por una mayoría de la doctrina científica basándose en el Derecho comparado y, sobre todo, en los Estatutos de Autonomía, los cuales permiten a las respectivas CC.AA. adoptar las medidas necesarias para la ejecución, dentro de su territorio, de los tratados y convenios internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia según los respectivos Estatutos. De manera aún más clara ciertos Estatutos, como los de Murcia y Aragón, establecen que les compete a las respectivas CC.AA. "la ejecución de los actos normativos de las organizaciones internacionales en lo que afecten a materias de su competencia".

Parece claro que las CC.AA. deberán desarrollar y aplicar la parte del Derecho Comunitario que incida sobre

sus competencias. Esto se refiere también al Derecho del Transporte.

Así, pues, la normativa comunitaria sobre los transportes deberá ser desarrollada en España con la colaboración del Estado y las CC.AA. (59)

Como ya hemos visto, dicha normativa comunitaria se ocupa del acceso a la profesión y al mercado, reglamentación tarifaria, armonización de las condiciones de competencia y régimen de utilización de infraestructuras.

La mayoría de estas normas se refieren al transporte internacional, competencia exclusiva del Estado, por lo que no afectan al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Las únicas normas que puede entenderse que sí afectan al mismo, en el sentido de que tanto las CCAA como el Estado verán limitada su potestad legislativa, son las aplicables al transporte interior, es decir, las relativas al acceso a la profesión de transportista, y a la armonización de las condiciones de competencia.

Por lo que respecta a las primeras hay que citar - recordemos- las Directivas 74/561 y 74/562 relativas a la fijación de las condiciones de acceso a la profesión de

transportista por carretera de mercancías y de viajeros, respectivamente.

Estas normas establecen como requisito de acceso a las citadas profesiones la honorabilidad, la capacidad financiera y la capacidad profesional, también recogidas en nuestra LOTT. (60)

Dentro de las disposiciones de armonización de las condiciones de concurrencia, se encuentran las normas que fijan los pesos y dimensiones de los vehículos comerciales (este aspecto puede ser causa de desviación de la libre competencia comunitaria), entre las que cabe citar -recordemos- la Directiva 3/85.

Dentro de este grupo habría que incluir también los Reglamentos 3820/85 y 3821/85, que regulan las condiciones de trabajo en el sector, los tiempos de conducción y descanso y la utilización del tacógrafo.

Por lo que se refiere al transporte por ferrocarril, dado que la casi totalidad del transporte público es competencia estatal, la normativa comunitaria únicamente afectará a las competencias de esta instancia. Estas normas van dirigidas a suprimir las obligaciones de servicio público, o a establecer un mecanismo de compensación que evite las ventajas del transporte por carretera frente al ferrocarril.

Respecto a la regulación de las condiciones para el ejercicio del transporte, entendemos que juegan en principio las reglas generales de competencia sobre el transporte; y, de esta forma, corresponderá al Estado la regulación de las condiciones para el ejercicio de los transportes de su competencia, y a las Comunidades Autónomas las de los que correspondan a la suya.

Sin embargo, el anterior criterio, que resulta claro, se complica cuando como parte de las referidas condiciones resulta precisa la obtención de determinados títulos académicos o profesionales. En este caso jugarían, además del título competencial sobre los transportes incluído en el artículo 149.1.21 de la Constitución, el relativo a la expedición de títulos académicos y profesionales previsto en el artículo 149.1.30, lo que lleva a considerar que cuando se trate de transportes de competencia estatal la competencia para regular las condiciones de su ejercicio, incluida la relativa a la expedición de títulos profesionales, corresponderá al Estado, mientras que cuando se trate de transportes de competencia de las Comunidades Autónomas la competencia para regular sus condiciones de ejercicio corresponderá a éstas, salvo en lo relativo a la determinación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales que resulten precisos, que corresponderá al Estado.

Algunas aclaraciones podrían hacerse a la anterior argumentación; así, respecto de la cuestión de si para el ejercicio de una profesión es preciso o no la obtención de un título profesional, existen sin duda argumentos para considerarla incluida tanto en la competencia para regular la obtención, expedición y homologación de títulos profesionales (que correspondería al Estado) como en la relativa a la regulación general de las condiciones de ejercicio de la profesión (que correspondería a las Comunidades Autónomas en relación con los transportes de su competencia); sin embargo, en el caso que nos ocupa, cuestión viene resuelta por la normativa de la CEE, que en sus Directivas 1974/561 y 1974/562, ambas de 12 de noviembre, expresamente determina la obligatoriedad de los países miembros de exigir a las personas que pretendan ejercer el transporte en su territorio el cumplimiento del requisito de capacitación profesional, que se acreditará (después de haber superado las pruebas prescritas) a través de la expedición del oportuno certificado o título.

Dicha preceptuación resulta obligatoria tanto para los transportes de competencia estatal como para los de competencia autonómica, y determina la necesidad de obtención de un título o certificado, cuya regulación, según la Constitución, corresponde al Estado.

En cuanto a alegaciones como las realizadas por la Generalidad de Cataluña en el recurso contra la LOTT relativas a que los justificantes de haber superado las pruebas y de cumplir los requisitos necesarios para el reconocimiento de la capacitación profesional no serían títulos profesionales, sino licencias o autorizaciones administrativas, hay que señalar que en absoluto procede confundir los títulos o certificados de capacitación profesional con las licencias o autorizaciones, que habrán de obtenerse con posterioridad a aquéllos para el ejercicio efectivo de la profesión de transportista. La terminología de la CEE distingue entre lo que se denomina el acceso a la profesión (cumplimiento de los requisitos de honorabilidad, capacitación profesional y capacidad financiera, obtención de los necesarios títulos o certificados) y el acceso al mercado (obtención de las licencias o autorizaciones precisas para la realización efectiva del transporte). Distinción que se refleja en la práctica a través de la necesidad de obtener primero el título o certificado de capacitación profesional y posteriormente las licencias o autorizaciones correspondientes al transporte que se pretenda realizar.

Por otra parte, resulta claro que el principio constitucional de igualdad al que el Tribunal Constitucional ha vinculado en diversas ocasiones la competencia estatal sobre títulos profesionales, quedaría gravemente quebran-

tado si las personas que deseasen ejercer la profesión de transportistas tuvieran o no que examinarse y obtener o no un justificante de su capacidad (la denominación de título, certificado o cualquier otra sería irrelevante) según la Comunidad Autónoma en la que residieran, o si las condiciones para justificar dicha capacidad, y poder por tanto ejercer la profesión, pudieran ser radicalmente distintas.

Piénsese, además, que los certificados o títulos de capacitación profesional, según la normativa de la CEE, han de tener efectos no sólo nacionales sino internacionales, en cuanto habilitan a los transportistas que los obtengan para realizar transporte internacional, e incluso transporte interno en terceros países de la Comunidad, y ejercer el derecho de libre establecimiento en los mismos.

NOTAS AL CAPITULO 6º

- (1) Vid. sobre esta materia, el libro colectivo, dirigido por GARCIA DE ENTERRIA, "La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española", Madrid, 1980, y en especial MUÑOZ MACHADO, Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el citado libro. Vid. también TORNOS MAS, El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica, REDA, nº 29, 1981, pag. 320.
- (2) Dicha sentencia ha sido muy estudiada por la doctrina, Vid. BASSOLS COMA: "Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa". REDC, mayo-agosto 1982.
- Existe una amplia y ya clásica bibliografía referen-(3) te a la naturaleza de las "tarifas", "precios", "tasas", etc. Podemos citar: ALVAREZ GENDÍN, Tarifas de los servicios locales: licitud de la obtención de beneficios, en REVL, 1974; ARIÑO ORTIZ, Las tarifas de los servicios públicos, Madrid, 1976; GARCIA DE ENTERRIA, Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos, RAP  $n^{\circ}$  12, 1953; MO-RAL MEDINA, La tarificación de los servicios públicos, en Hacienda Pública Española, nº 36, año 1975; PEREZ OLEA, La ordenanza postal y las tarifas del servicio de Correos, RAP nº 32, 1960; RODRIGUEZ MO-RO, Naturaleza del precio que pagan los usuarios de un servicio de aguas municipalizado con monopolio, en REVL nº 170, año 1971; SALAS HERNANDEZ, Ordenación de precios y responsabilidad administrativa, REDA nº 2, 1974; TORNOS MAS, Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y tarifas, Bolonia, 1982, en especial, págs. 99 a 102, donde se recoge la distinción entre tasa, tarifa y precio administrativo, y págs. 136 a 143, en que se desarrolla la distinción entre servicios públicos propios e impropios, su correlación, respectivamente, con tarifas y precios administrativos, y sus consecuencias; VALLES FERRER, El precio de los servicios públicos en España, en Rev. Española de Economía, nº 3, 1974; VILLAR PALASI, Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político, RAP nº 14, 1954; VILLAR PALASI, Poder de policía y precio justo: el problema de la tasa de mercado, RAP nº 16, 1955.
- (4) Se trata de la sentencia 97/83, de 15 de noviembre de 1983, dictada por el Tribunal Constitucional en el conflicto positivo de competencias 357/82 promovido por el Gobierno en relación con la Orden de 26-

II-82 del Departamento de Transportes, Comunicaciones y Asuntos Marítimos del País Vasco.

- (5) Lo que haya de entenderse como "política general de precios" o "política económica nacional" a efectos de delimitar las competencias en materia de precios, es algo cuya interpretación nos puede venir dada, aparte de por la significación literal de la expresión, por el contenido de los Reales Decretos de transferencia de funciones y servicios a las CCAA. De acuerdo con todo ello parece claro que se inscriben dentro de estos conceptos genéricos, y, por consiguiente, son competencia del Estado: la regulación del régimen jurídico de los precios y la inserción de los diferentes bienes y servicios dentro de los diferentes regímenes de precios existentes. Ambas cuestiones, desde luego, no han sido transferidas en ninguno de los Reales Decretos de transferencias, y parecen esenciales al concepto "política general de precios".
- (6) En efecto, las relaciones de bienes y servicios sometidos a estos regímenes pueden ser modificadas por Orden acordada por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (arts. 9 y 20 del R.D. 2696/1977) y, de hecho, se producen periódicas modificaciones de las mismas.
- (7) Los Reales Decretos de transferencias que se han promulgado en esta materia contemplan únicamente la transferencia a las CCAA de las competencias que sobre precios autorizados ejercían las Comisiones Provinciales de Precios del ámbito territorial respectivo, creándose una Comisión de Precios de la Comunidad Autónoma que ejerce las competencias de las Comisiones Provinciales. Como quiera que, en lo relativo a tarifas de transporte, sólo venían ejerciendo las Comisiones Provinciales de Precios competencia en las de taxis y gran turismo (calificados como precios autorizados de ámbito provincial por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 17 de junio de 1983), serán las competencias de autorización de estos precios las que únicamente pueden asumir las Comisiones de Precios de las CCAA.
- (8) Pese a ello, no obstante, no ha podido evitarse el surgimiento de una problemática en relación con la determinación de las tarifas de las líneas de servicios regulares de transporte de viajeros, planteada por algunas normas dictadas sobre las mismas por varias CCAA.

No debe olvidarse, como punto de partida para el análisis de esta problemática, que la Orden del Ministerio de Economía de 23 de diciembre de 1987 in-

cluye a los servicios públicos regulares por carretera, ya tengan los mismos recorridos intraautonómicos o interautonómicos, en el régimen de precios autorizados de ámbito nacional, por lo que de conformidad con lo establecido en el tan citado Real Decreto 2695/1977 sobre normativa en materia de precios, cualquier subida de los mismos debe ser previamente aprobada por la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos, previo informe de la Junta Superior de Precios.

De conformidad con el régimen expresado se dictó, por ejemplo, la Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 8 de Febrero de 1988, previamente aprobada por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos. Dicha Orden, recogiendo por otra parte un régimen muy similar al anteriormente vigente, determinó que la Dirección General de Transportes Terrestres, o el órgano competente de la correspondiente Comunidad Autónoma (a la que la Orden le sería aplicable por vía supletoria) podrían autorizar aumentos tarifarios en las concesiones de transporte de viajeros por carretera de hasta un 3% (contando dichos aumentos con la aprobación apriorística de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos). Los aumentos que se pretendieran realizar en dichas concesiones que excedieran del 3% deberían ser previamente aprobados de forma individualizada (caso por caso) por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, previo informe de la Junta Superior de Precios.

Pues bien, siguiendo una línea de actuación que ya se había producido en años anteriores, aunque no de forma tan acusada, y posiblemente incentivada por la falta de reacción del Estado, diversas Comunidades Autónomas (la del País Vasco y la Valenciana, por ejemplo) aprobaron normas específicas que preveían que los correspondientes aumentos tarifarios de las concesiones de transporte de viajeros de su competencia, cualquiera que fuera su cuantía, pudieran ser directamente autorizados por sus propios órganos competentes en materia de transportes, sin intervención de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

Dichas normas vulneran frontalmente el anteriormente expresado régimen jurídico, y concretamente lo dispuesto de forma clara en los Reales Decretos de transferencia, los cuales reflejan expresamente que las competencias tarifarias de las Comunidades Autónomas se ejercerán "sin perjuicio de la política general de precios".

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 15 de Noviembre de 1983, reconoce explícitamente la obligatoriedad de las Comunidades Autónomas de sujetarse en su actuación tarifaria al régimen de intervención estatal antedicho.

Podría pensarse que desde la perspectiva de las competencias estatales de ordenación del transporte la cuestión no reviste mayor trascendencia, ya que las referidas normas autonómicas se refieren a líneas de su competencia, que no exceden por tanto de los respectivos ámbitos territoriales; sin embargo, ello no es así; la existencia de un régimen discriminatorio para las concesiones estatales y para las de las Comunidades Autónomas que aún no se han sumado al movimiento descrito (que tiene carácter creciente), origina fortísimas presiones y protestas de las empresas afectadas, sin que la Administración tenga excesivos argumentos que oponer a la invocación de violación del principio constitucional de igualdad (tratamiento desigual a supuestos semejantes) que dichos empresarios realizan.

A los argumentos de fondo respecto a la procedencia de aumentos superiores al 3% se añaden los derivados del agravio comparativo, y la constatación ante la Administración de que dichos argumentos de fondo han sido apreciados en líneas autonómicas en que los mismos podrían estar menos justificados.

Naturalmente, de todo lo anterior se deduce la procedencia jurídica de combatir ante los Tribunales la situación creada, entendiéndose que dado que lo que se ha producido ha sido no tanto una invasión autonómica de las competencias estatales en materia de precios, sino la omisión de un trámite legal obligado, como es la previa aprobación de las normas tarifarias autonómicas por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, la actuación judicial procedente es la misma que si dicha omisión se hubiera producido por las normas estatales del Ministerio de Transportes, es decir, no el suscitar un conflicto de competencias, sino interponer el correspondiente recurso contencioso administrativo.

Dicho recurso contencioso-administrativo, cuando se haya de interponer, deberá ser promovido por el Ministerio de Economía, ya que la violación jurídica se ha producido en relación con el Real Decreto sobre régimen general de precios, y han sido las funciones de los órganos vinculados a dicho Ministerio las que han sido omitidas. En modo alguno puede hablarse de una infracción por parte de las Comuniddes Autónomas de la Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 8 de Febrero de 1988, ya que dichas Comunidades Autónomas no están obligadas a respetar dicha Orden (que únicamente les es aplicable por vía supletoria), sino a someter sus pro-

pias normas tarifarias a la previa aprobación de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, cosa que, evidentemente, no se ha hecho.

- (9) Así, por ejemplo, el recurso contra determinados preceptos de la Orden de 23 de mayo de 1985, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre normalización de situaciones en materia de agencias de transportes, transitarios, cooperativas y otros en relación con la contratación de servicios públicos discrecionales de transportes de mercancías por carretera, y el conflicto contra la Orden de 31 de julio de 1987, del MTTC, reguladora de las agencias de transportes de mercancías.
- Vid. sobre este epígrafe JIMENEZ-BLANCO, A. Las re-(10)laciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales, Madrid, 1985, en especial págs. 294 a 309, y BASSOLS COMA, M.: Constitución y sistema económico, Madrid, 1985, pags. 211 y ss., así como también de este último autor "La planificación económica, dentro de la obra coletiva, dirigida por GARRIDO FALLA, El modelo económico de la Constitución, Madrid, 1980. Vid. asimismo JÜRGEN HÜBER, Organización institucional, planificación y financiación de los transportes en un Estado Federal: la R.F.A." (en el libro España y la política de transporte en Europa, MTTC, 1986, págs. 199 y sigs.; GAR-CIA, E.: El sector transporte y la cláusula de progreso en la Constitución española, en Rev. Estudios Políticos, nº 49, 1986; COSCULLUELA, Sector público y planificación, RAP nº 57, 1968; MARTIN-RETORTILLO, S. Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa, RAP nº 50, 1966.
- (11) Según FORSTHOFF: "Ningún objetivo puede ser exclusivo del sistema de planificación y, sin embargo, de este modo, se deja al margen el sistema de distribución de competencias de la Ley Fundamental. Cuando en el art. 4 de la Ley (de Ordenación territorial) se dice que el Ministerio Federal competente ha de efectuar su misión coordinadora sin perjuicio de las funciones y competencias de los Länder, se trata de una mera cláusula formal, que en nada modifica el hecho de que la función coordinadora se extienda también a sectores excluidos de la competencia administrativa de la Federación". (Vid. KAISER, J. "Sobre medios y métodos de la planificación moderna", "Planificación I". IEA, Madrid 1974, pág. 88).

"No deja de ser cierto que preceptos como el relativo a la coordinación de la planificación general de la actividad económica pueden llegar a tener un trascendente efecto expansivo, hasta incluso volatilizar de un plumazo las competencias exclusivas, pero ello iría claramente contra el propio sistema constitucional basado en el ejercicio separado del poder". (Vid. Ariño, G.: "La España de las Autonomías". Espasa Calpe, Madrid, 1985).

Particular relevancia reviste, dentro del artículo 149.1 CE, su número 13, a cuya vitud el Estado tiene competencia sobre las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica". Esta norma es de importancia notoria porque algunos Estatutos también han entendido como competencia de las Comunidades Autónomas la planificación de la actividad económica en su territorio. Pues bien, de rente a la problemática de la colisión de ambas normas se refirió el Tribunal Constitucional en la siquiente forma: "no podría ampararse la presunta competencia comunitaria en el artículo 19.25 de su Estatuto (el Vasco), pues si es cierto que éste otorga competencia "exclusiva" a la Comunidad en la planificación de la actividad económica del País Vasco", también lo es que ese mismo precepto ("de acuerdo con") a la "ordenación general de la economía" y como el Estado tiene competencia "exclusiva" precisamente para las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, es claro que ambas competencias "exclusivas" están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, modo que la prioridad vertical corresponde en materia de coordinación de la planificación de la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional y después, con la obligación de someterse a aquélla coordinación, ha de situarse la correspondiente competencia en la esfera comunitaria de los órganos estatutarios del País Vasco" (Sentencia 28-febrero-1982).

Sobre las dificultades de la planificacion en la España actual, y en los Estados descentralizados, puede verse SÁNCHEZ DE BURUAGA, "Estado Autonómico y Planificación Nacional y Regional". II Coloquio Franco-Español, París, Dic. 1979, y I Jornadas de Estudios Socio-Económicos de las Comunidades Autónomas, Sevilla, Abril 1980.

"La creciente complejidad de la estructura económica, el condicionante recíproco cada vez mayor de cada una de sus partes integrantes, la concentración del capital financiero, así como la revolución de 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 y entren, por consiguiente, dentro del sistema de competencias de la Federación". Vid. GARCÍA PELA-

YO "Derecho Constitucional comparado". Rev. Occidente, Madrid, 1953, pág. 244.

(12) El art. 149.1 habla de competencia exclusiva del Estado sobre "coordinación de la planificación general de la actividad económica", "coordinación general de la investigación científica y técnica" y "coordinación general de la sanidad".

En cualquier caso, la coordinación ha de desarrollarse en España en un proceso en el que han de jugar una función de importancia la praxis política y las Sentencias del Tribunal Constitucional.

Con anterioridad a la Sentencia sobre la LOAPA, el Tribunal Constitucional se pronunció en tres ocasiones sobre la cooperación. En la primera (Sentencia de 4 de mayo de 1982) entendió que hay "un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre unidades estatales y autonómicas". El Tribunal continúa aclarando que "este deber no es menester justificarlo en preceptos concretos se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución". En la segunda (Sentencia de 8 de junio de 1982) el Tribunal hablade la "de-seable cooperación de todas las autoridades interesadas" entre las cuales incluye, por cierto, a las municipales. En fin, en la Sentencia de 4 de noviembre de 1982, el Tribunal aclara que "es aconsejable una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma que ayude a soluciones equitativas; esa colaboración, buscar conviene señalarlo, es necesaria parael buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas.

Nuestro sistema autonómico parecetomar los derroteros, propios de los federalismos germánicos, de operar el reparto de funciones atendiendo a lo que es básico o principal por un lado, y lo que supone una mera pormenorización o desarrollo, por otro. Pero falta todavía en él una teoría general de la coordinación (dato que en modo alguno debe llevar al desánimo porque tampoco en Alemania se dispone de una teoría general del federalismo cooperativo, y éste constituye una realidad práctica vivida), aunque ya hay importantes aportaciones doctrinales y jurisprudencias. Así, el Tribunal Constitucional ha precisado que la coordinación "persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir,

impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema" (Sentencias de 28 de abril y 20 de mayo de 1983, citadas).

Pero en definitiva, las líneas actualmente en esbozo son las que conforman los principiosde superposición, participación y homogeneidad. Sólo teniendo en cuenta estos tres principioscabe esperar que se hermanen dinámicamente la unidad y la autonomía y en definitiva se lobre un pluralismo homogéneo, equidistante del uniformismo y de la dispersión.

A la superioridad o "superposición" del Estado se ha referido el Tribunal Constitucional en sus Sentencias de 2 de febrero de 1981 y 28 de abril, 20 de mayo y 5 de abosto de 1983, aunque se trata de noción aún muy por pulimentar.

En cualquier caso, progresivamente se va implantando en materia de planificación del transporte, el principio de colaboración. Así se desprende del articulado del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en concreto su art. 26, que establece lo siguiente:

- Art. 26. 1. La iniciativa para la elaboración de planesde transporte de competencia estatal se ejercerá por la Dirección General de Transportes Terrestres o por otros órganos administrativos del Estado o de las Comunidades Autónomas competentes para la ordenación del transporte en el territorio a que los mismos se refieran. Dicha iniciativa se realizará bien de oficio o a instancia de las Asociaciones representativas de transportistas o de cargadores o usuarios, del Comité Nacional del Transporte por Carretera o de otro órgano administrativo.
- 2. El órgano que ejercite la iniciativa remitirá el correspondiente anteproyecto a la Dirección General de Transportes Terrestres y ésta, salvo que tras los estudios técnicos precisos decidiera su no tramitación, realizará las modificaciones que en su caso resulten pertinentes, y lo someterá a información pública por un plazo de treinta días, recabando los informes del Consejo Nacional de Transportes Terrestres y del Comité Nacional del Transporte por Carretera, que deberán ser emitidos en ese mismo plazo.

Si el plan afectara al diseño general de la red de transportes regulares de viajeros, o implicara restricciones o condicionamientos generales para el acceso al mercado, será asimismo preceptivo el informe de la Conferencia Nacional de Transportes o, por delegación de ésta, el de la Comisión de Directores generales de Transporte del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Deberá en todo caso solicitarse el informe de las Comunidades Autónomas cuyo territorio esté afectado por el Plan, siendo de treinta días el plazo para la emisión del mismo.

3. La aprobación de los planes corresponderá al Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones, salvo que los mismos impliquen el comprometer recursos presupuestrios, en cuyo caso la aprobación correspondería al Gobierno.

No obstante lo anterior, cuando el plan deba afectar a transportes cuya ordenación corresponda a diversos órganos administrativos, su aprobación se realizará conjuntamente por todos ellos. Si debieran contener prescripciones relativas a las infraestructuras, será necesaria la participación en su elaboración, y la conformidad en su aprobación, de los órganos competentes sobre éstas.

#### (13) El Artículo 131 de la Constitución dice:

- "1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.
- 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas, y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley".

Recordemos, por otra parte, que el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 5 de agosto de 1983, ha aclarado que "el Estado puede a través de los planes previstos en el art. 131 de la Constitución fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos, dado que el art. 149.1.13 no establece límites al contenido material de la planificación económica."

#### (14) El art. 9º decía lo siguiente:

1. "El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, que afecten a la utiliza-

cursos naturales que sean de interés general, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al art. 131 de la Constitución.

- 2. En los supuestos no contemplados en el número anterior, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán, exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambas. Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Consejo a que se refiere el artículo 131.2, de la Constitución".
- (15) Art. 74 del Tratado C.E.E.
- (16) Vid. lo que al respecto se expone en el Capítulo primero de esta tesis.
- "Rapport fait au nom de la comission des transports sur des problémes concernant la politique commune des transports dans le cadre de la Communauté économique europeénne", por PAUL KAPTEYN, "Liste terminologique..." pág. 29, doc. 186, 11-diciembre-1961 del Parlamento Europeo.
- (18) En efecto, el artículo 75, al mandar a las instituciones comunitarias instaurar una política común de transportes, dispone que,
  - "1. Para la aplicación del artículo 74, y teniendo en cuenta las peculiaridades del sector de los transportes, el Consejo, por unanimidad, hasta el final de la segunda etapa, y por mayoría cualificada después, establecerá, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y a la Asamblea:
    - a) Normas comunes aplicables a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo, o a través del territorio de uno o varios Estados miembros;
    - b) Las condiciones con arreglo a las cuales los transportistas no residentes podrán prestar servicios de transportes en un Estado miembro;
    - c) Cualquier otra disposición oportuna.
  - 2. Las disposiciones previstas en las letras a) y b) del apartado anterior se adoptarán durante el período transitorio.

- 3. No obstante el procedimiento previsto en el apartado 1, las disposiciones relativas a los principios del régimen de los transportes cuya aplicación pueda afectar gravemente al nivel de vida y empleo en algunas regiones, así como la explotación del material de transporte, serán adoptados por el Consejo, por unanimidad, teniendo en cuenta la necesidad de una adaptación al desarrollo económico que resulte del establecimiento del mercado común".
- (19) "La Politique Commune des Transports, élément de l'Union Economique" Conferencia dictada en Rotterdam ante el ITF el 30-11-1967. (M. BODSON fue Comisario encargado de los transportes de las Comunidades Europeas al final de la década de los años 60).
- (20) Vid. sobre el tema, SCHINA, D., State aids under the EEC Treaty: articles 92-94, Oxford, 1986. Vid. asimismo, el Reglamento (CEE) nº 1100/89, del Consejo, de 27 de abril de 1989, por el que se modificó el Reglamento CEE nº 1107/70 relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (D.O.C.E., nº 116, de 28-4-1989).
- (21) Recordemos que el Triunal de Justicia, en su fallo de 22 de Mayo de 1985, condenó al Consejo por haberse abstenido -incumpliendo lo previsto en el TCEE-de aprobar las normas necesarias para garantizar la libre competencia en materia de servicios de transportes internacionales y por no haber fijado las condiciones de admisión de los transportistas extranjeros en los transportes nacionales.
- (22) En efecto, en uno de los considerandos (punto 65) dice la sentencia: "Resulta que, sobre este punto (las obligaciones relativas a los servicios antes referidos) el Consejo no dispone del poder discrecional del que puede prevalerse en otros campos de la política común de transportes. Estando fijado el resultado a alcanzar por el juego combinado de los artículos 59, 60, 61 y apartados a) y b) del número 1 del artículo 71, sólo las modalidades para lograr este resultado, teniendo en cuenta para ello, conforme al artículo 75, los aspectos especiales de los transportes, pueden dar lugar al ejercicio de un cierto poder de apreciación".
- (23) Vid el punto 71 de los considerandos.
- (24) Así lo ha hecho en un Dictamen de 12 de septiembre de 1985, sobre la sentencia antes dictada, en el que afirma que espera del Consejo "la introducción de medidas de armonización, que deben necesariamente acompañar a esta liberalización, con el fin de evi-

tar perturbaciones graves en el mercado de transportes por carretera, ferroviarios y fluviales, resultantes de condiciones de competencia excesivamente desiguales, en principio, entre los diversos modos de transportes terrestres".

Con ello el Pleno del Parlamento aceptó la tesis del Informe de 24 de julio anterior de su Comisión de Transportes, en el que se recomendaba como medida prioritaria, "con el fin de evitar graves perturbaciones en los mercados de transportes, que corren el riesgo de perturbar los intercambios extra e intracomunitarios, de dislocar los sistemas nacionales de transportes en ciertos Estados miembros y de entrañar perjuicios desastrosos para ciertos transportistas y empresas, es necesario que, paralelamente a la liberalización, se adopten las indispensables medidas de armonización".

- Razonamiento que, sin duda, ha inspirado la conocida (25)Resolución de 9 de junio de 1986, referida al Libro Blanco sobre el Mercado Interior (DOC 227 8.9.1986) en la que el Parlamento afirma que "se subraya una vez más que la liberalización de los servicios en el sector de los transportes, de conformidad con las obligaciones impuestas al Consejo por la sentencia del Tribunal Europeo de Justicia de 22 de mayo de 1985, sólo puede tener éxito si al mismo tiempo se toman las medidas de armonización". Vid. sobre el tema, MILLAN MORO, L. La armonización de la legislación en la CEE, Madrid, 1986.
- Sobre la política común de transportes vid. en gene-(26)ral: TREVOR HARTLEY, Los transportes, en el libro Treinta Años de Derecho Comunitario Europeo, editado por la Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas-Luxemburgo, 1981, pags. 457 a 468; MOLINA DEL POZO, Comentarios a la legislación comunitaria, Tomo IX (Política de transportes) Madrid, 1987; SALAFRAN-CA, J.I., GONZALEZ, F. y SUMMERS, F., La política de transportes en la Comunidad Económica Europea, Madrid, 1986; GONZALEZ ALONSO, L., Los transportes en la Comunidad Económica Europea, en el Tomo III del Tratado de Derecho Comunitario Europeo, dirigido por GARCIA DE ENTERRIA, GONZALEZ CAMPOS Y MUÑOZ MACHADO, Madrid, 1986, 3 tomos. IZQUIERDO DE BARTOLOME, R., La política de transportes en la CEE, Barcelona, 1987.
- (27) Vid. Legislación básica de transportes en la CEE, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Madrid, 1985.

- (28) Recuérdese que las subvenciones estatales a los transportes públicos son, en principio, contrarias al art. 92 del Tratado de Roma.
- (29) Basándose en su resolución de fecha 16 de septiembre de 1982.
- (30) Dicho recurso daría lugar a la ya comentada sentencia de 22 de mayo de 1985.
- (31) "Hacia una política común de transportes terrestres", documento (83), 58 final y final/2 J.O.C.E. 154, de 13-6-1983.
- (32) Recurso núm. 13/83, tramitado ante el Tribunal de Justicia comunitario y resuelto por la sentencia de 22 de mayo de 1985.
- (33) Según el Tribunal (punto 64 de la sentencia),

... el Parlamento y la Comisión han alegado, razón, que las obligaciones impuestas al Consejo por los apartados a) y b) del número 1 del artículo 75 comprenden la de proceder a la instauración de la libre prestación de los servicios en materia de transportes, y que el alcance de esta obligación se halla claramente definido por el Tratado. En virtud de los artículos 59 y 60, los imperativos de la libertad de prestación de servicios comportan, efecto, como lo ha constatado este Tribunal en su sentencia de 17 de diciembre de 1981 (Webb, 279/80, Recueil, página 3.305), la eliminación de todas las discriminaciones afectantes al prestador de servicios en razón de su nacionalidad o de la circunstancia de que se halle establecido en un Estado miembro distinto a aquél en que la prestación debe ser realizada".

Por lo cual, (puntos 66 y 67)

"en estas condiciones, las obligaciones previstas por los apartados a) y b) del número 1 del artículo 75, en cuanto las mismas tiendan a realizar la libre prestación de servicios, son suficientemente precisas para que su no respeto pueda ser objeto de una constatación de carencia conforme al artículo 175.

El Consejo estaba obligado a extender la libertad de prestación de servicios al sector de los transportes antes de la expiración del período de transición, conforme a los apartados a) y b) del número 1 del artículo 75, en cuanto esta extensión afectara a los transportes internacionales efectuados con origen o con destino en el territorio de un Estado miembro o atravesando el territorio de uno o varios Estados

miembros, así como a fijar, en el marco de la liberalización de las prestaciones de servicios en este sector, conforme a los apartados a) y b) del número 1 del artículo 75, las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales en un Estado miembro. Es evidente que las medidas necesarias a tal efecto no han sido aún adoptadas.

Declarándose a continuación (punto 68), que,

Debe, por tanto, ser constatada la carencia del Consejo sobre este punto, al haberse abstenido el mismo de adoptar las medidas que debería haber adoptado antes de la expiración del período de transición, y cuyo objeto y naturaleza pueden ser determinados con un grado suficiente de precisión.

En consecuencia -dice el punto 70-, conviene constatar que el Consejo se ha abstenido, con violación del Tratado, de asegurar la libre prestación de los servicios en materia de transportes internacionales y de fijar las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales en un Estado miembro.

(34) Libro Blanco de la Comisión al Consejo Europeo sobre la terminación del mercado interior. Documento COM (85) 360 final, de 14 de junio de 1985.

Al referirse al mercado común de los servicios, en el punto 108 y con referencia a los transportes afirma lo siguiente:

"El derecho a asegurar la libertad de los servicios de transporte en toda la Comunidad es un elemento importante de la política común de transportes prevista por el Tratado. Debe señalarse que los transportes representan más del 7% del PIB de la Comunidad y que la creación de un mercado libre en este sector tendría incidencias económicas importantes para la industria y el comercio".

Indicando en el punto 109 las siguientes medidas como necesarias para la consecución de tal mercado:

- por cuanto se refiere al transporte de mercancías por carretera entre los Estados miembros, es indispensable suprimir, de aquí a 1988, a más tardar, todas las restricciones cuantitativas (cuotas) y establecer las condiciones que permitan a un transportista no residente participar en el cabotaje en otro Estado miembro.

- es preciso también proseguir la liberalización de los servicios de transporte de viajeros por carretera e introducir el nuevo régimen de aquí a 1989, es decir, prestar servicios de transporte interior en otro Estado miembro (cabotaje). Estas medidas deberán entrar en aplicación en 1989.

En el punto 112 del Libro Blanco se afirma que:

Todas estas medidas no constituyen más que una parte de la política común de transportes, la cual comporta otras (política en materia de ayudas estatales, mejora de la financiación de los ferrocarriles, armonización del sector de carretera, planificación de la infraestructura, inversiones, etc.), que no tienen incidencia directa sobre el mercado interior, pero constituyen un elemento esencial de esta política.

En correspondencia con las afirmaciones expuestas, en un anejo del Libro Blanco propone la Comisión un conjunto de medidas y un calendario para su adopción, de entre las que destacan, por su interés, la supresión de los controles fronterizos y la liberalización de los transportes internacionales intracomunitarios de mercancías por carretera.

El Libro Blanco en cuestión fue objeto de una aprobación global por el Consejo Europeo celebrado en Milán los días 28 y 29 de junio de 1985. Y en el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo los días 2 y 3 de diciembre del mismo año se aprobó el siguiente texto.

"La Comunidad aprobará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior durante el curso de un período que expira el 31 de diciembre de 1992, conforme a las disposiciones siguientes, sin perjuicio de las demás disposiciones del Tratado.

El mercado interior comporta un espacio sin fronteras interiores, en el cual la libre circulación de las mercancías, de las personas, de los servicios y de los capitales estará asegurada conforme a las disposiciones del Tratado".

(35) El Consejo invitó al COREPER a tener en cuenta, entre otros elementos, el Programa-marco comunitario en materia de transportes (el llamado "Master Plan"), adoptado en la misma sesión, cuyas grandes líneas -que van más lejos que la simple ejecución de la Sentencia- definió el propio Consejo.

Los principales objetivos de la política común de transportes fijados en el Programa-marco comunitario deberán ser alcanzados progresivamente de aquí al 31 de diciembre de 1992, contribuyendo así a la realización del mercado interior de la Comunidad, del cual la política común de transportes es una componente esencial.

- El Programa-marco comunitario se articula alrededor de cuatro grandes "zonas de proyecto", que corresponden a los problemas centrales de la política común de transportes, a saber:
- la seguridad de los transportes interiores
- el acondicionamiento de los ejes de infraestructura de interés comunitario por los cuales pasan las grandes corrientes de cambios entre los Estados miembros;
- el paso de las fronteras y el tránsito, y, especialmente, el conjunto de medidas y procedimientos tendentes a simplificar y a eliminar gradualmente los controles y las formalidades en las fronteras;
- la organización del mercado de transportes en cuanto concierne a los transportes terrestres y, en general, los ferrocarriles, los transportes aéreos, y los transportes marítimos;
- (36) COM (85) 742 final, de 23-12-1985.
- (37) En concurrencia con el desarrollo de la fase 2 se adoptarían otras 3 medidas:
  - se introduciría un mecanismo comunitario para hacer frente a las perturbaciones graves constatadas en el mercado o en una parte del mismo; y los problemas tales como los "cuellos de botella", debidos a la concentración del tráfico por carretera en determinados itinerarios, serían objeto de un procedimiento de decisión comunitaria destinada a ser utilizada en circunstancias excepcionales.
  - Se introducirían otros criterios cualitativos.
  - El sistema que prevé un aumento anual automático del 15% del contingente comunitario (Reglamento 3621/84) sería, en su caso, aplicable a la totalidad del contingente comunitario, y se mantendría en vigor hasta 1991, lo que permitiría un aumento de la demanda y flexibilizaría las restricciones de la contingentación.

Los criterios cualitativos que regirían el acceso al mercado y el mecanismo comunitario destinado a hacer frente a las perturbaciones del mercado se mantendrían en vigor después de 1992.

(38) Por ejemplo, una cuestión aún en suspenso concierne a la tasación de los vehículos y de los carburantes (gasolina y gasóleo). Desde hace 25 años el objetivo de la Comisión es establecer un régimen armonizado tendente a imputar los costes de infraestructura a los usuarios. Aún cuando sigue siendo un objetivo válido, las diferencias entre los niveles de imposición de los vehículos de carretera y el problema conexo de los peajes tienen un carácter más urgente.

Una distorsión de competencia resulta de la conjunción de las divergencias en la percepción de los peajes y de los niveles diferentes de imposición de los vehículos. La Comisión estima, por tanto, necesario progresar hacia una aproximación de las distintas imposiciones que gravan los vehículos.

La Comisión estima que es ventajoso mantener la posibilidad de percibir peajes de carretera con el fin de facilitar el recurso al capital privado para asegurar el desarrollo de las infraestructuras. Sin embargo, con el fin de tener en cuenta prácticas distintas en los diferentes Estados miembros, la percepción de los peajes debería efectuarse en el marco de una aproximación común adoptada por el Consejo.

- (39) Sobre el tema de la competencia, vid. MOLINA DEL POZO, Comentarios a la legislación comunitaria. Tomo I, Derecho de la competencia, Madrid, 1987; CASTELL BORRAS, B. La defensa de la competencia en la CEE (art. 85 del Tratado de Roma), Barcelona, 1986; FONT GALAN, J. I., La libre competencia en la Comunidad Europea, Zaragoza, 1986; PELLICER ZAMORA, R., Derecho comunitario de la competencia, Madrid, 1986; PICKARD, S., Iniciación a la política de la competencia de la C.E.E., Madrid, 1986.
- (40) La cuestión principal sobre si la apertura de los mercados interiores a los transportistas extranjeros, temporalmente, favorece o perjudica a España, es dudosa: por una parte, se puede temer un aumento de la oferta, especialmente en algunos períodos del año (campañas agrícolas, etc...) pero también abre al transportistas español los mercados europeos; si hace años la emigración temporal fue una solución para las regiones con exceso de mano de obra, un efecto similar podría producirse con los excesos de oferta en el sector, y no debe olvidarse que España,

posiblemente, sea la nación con mayor exceso de oferta de la Comunidad.

(41) Sobre pesos y dimensiones se ha aprobado la Directiva 85/3 C.E.E., por la que se determinan las dimensiones máximas de los vehículos y los pesos de los conjuntos articulados y trenes de carretera de más de 4 ejes; también se fijaba el peso por eje no motor en 10 Tm y, con posterioridad, se ha establecido el peso máximo del eje motor en 11,5 Tm.

Dicha Directiva ha sido modificada por la Directiva 89/338/CEE, de 27 de abril de 1989 y por la Directiva 89/461/CEE, de 18 de julio de 1989.

- (42) Si las razones pueden ser admisibles en una primera aproximación al problema, con lo que ya no se puede estar de acuerdo es con el estudio técnico hecho (en 1986) por la Comisión. Los puntos débiles, a nuestro entender, de dicho estudio son los siguientes:
  - 1. Simplificación excesiva del problema, centrándolo en un número limitado de gravámenes, cuya incidencia en los costes admite el propio estudio que no supera el 1,5%, cuando el mercado del transporte está muy lejos de ser un mercado perfecto y contiene distorsiones de cuantía muy superior por falta de transparencia, prácticas monopolísticas, diferencias de los marcos jurídico y social, etc... Parece que la Comisión ha querido circunscribirse a un número limitado de impuestos que considera específicos, despreciando el resto de la estructura impositiva que grava al empresario de transportes. Sólo un estudio global de toda la imposición y una armonización simultánea de las otras condiciones de mercado, puede aunar las posturas actualmente muy lejanas de los diferentes miembros del Consejo.
  - 2. La Comisión considera que estos impuestos específicos tienen por objeto el pago de los gastos corrientes y de inversión de la red viaria. Esto no es
    cierto para muchos países, como España, donde con
    los impuestos se hace caja común, porque no son finalistas, no están ligados a unos determinados gastos.
  - 3. Se plantea el problema jurídico como un caso de doble imposición, cuando un vehículo que pagó en su país un impuesto finalista debe además satisfacer en el extranjero un peaje.

En realidad, no existe doble imposición, porque se trata de hechos imponibles diferentes: la utilización de un vehículo para el transporte y el pago por uso de una estructura determinada. 4. Los cálculos comparativos de costes entre las empresas de diferentes países, son excesivamente esquemáticos. El problema, en realidad, es muy complejo: aun en un mismo país la comparación de la estructura de costes entre dos empresas es difícil; mucho más difícil es comparar empresas de 12 países distintos; el tema no se puede afrontar más que con mucho rigor, una gama amplia de hipótesis y un análisis de sensibilidad de los diferentes parámetros, ya que un estudio superficial no facilita la confluencia de las posturas de las diferentes partes.

La postura de España en este tema es la siquiente: tanto los peajes como el precio del combustible no crean distorsiones, pues son los mismos para el transportista nacional y para el extranjero. El que se exonerase del peaje a los transportistas de naciones con red viaria gratuita, como propone Alemania, es inadmisible por ser un principio de discri-minación. La igualación de los precios del combustible merma la capacidad del Gobierno de emplear dicho precio como instrumento de política interior (contención de la inflación). En cuanto al tablecimiento de tasas por el uso de la infraestructura, se admite que dichas tasas sirvan para iqualar los costes marginales que producen los vehículos, pero sin que esto suponga una igualación de los tipos, que sería insuficiente en los países con estructuras viarias caras, y excesivamente gravoso para los de red más modesta, que reporta menores beneficios al usuario.

El tema volvió a ser planteado por la presidencia alemana con una propuesta de directiva, de fecha 8 de enero de 1988, que en líneas genrales establece lo siguente: 1º) los vehículos comerciales estarán sometidos a una tasa, con tendencia a confluir hacia los mismos tipos en los diferentes Estados; 2º) los peajes no serán discriminatorios; se prohíben los rappels; no se permite hacer de peajes las actuales carreteras libres, pero sí construir nuevas carreteras de peaje. 3º) Se deja a los grupos fiscales la armonización de las accisas de los carburantes. 4º) Para 1993 regirá el principio de la territorialidad: cada país cobra impuestos por el uso de su red viaria.

A excepción de este último punto, hay bastante acuerdo en el texto de esta nueva directiva, que permite a cada Estado regular su imposición sobre el transporte. El principio de territorialidad exige tener resueltos unos problemas técnicos de aplicación, que no permiten su adopción en el momento actual, pues podrían representar una traba importante

en el paso de las fronteras: sin conocer el sistema de recaudación no es posible aceptar un impuesto.

(43) Dicha normativa se completa con la Directiva 88/599/CEE del Consejo, de 23 de noviembre de 1988, sobre procedimientos uniformes para la aplicación de los Reglamentos CEE nº 3820 y 3821/85 citados (DOCE nº L 325, de 29-11-1988)

Hay que reconocer que el Reglamento 3820 no es menos exigente, pero sí más flexible, que el reglamento anterior, y que la normativa europea (Acuerdo A.E.T.R.); se puede seguir trabajando en ese camino, ya que normas más flexibles no tienen que comprometer la seguridad vial y se ajustan mejor a una actividad sujeta a muchas contingencias (metereológicas, mecánicas, congestión de las vías, etc...) que se avienen mal con rigideces en la reglamentación.

España, al adaptar los reglamentos a su legislación interna, ha hecho el uso más amplio de las facultades que el propio reglamento permite en cuanto a excepciones en la obligatoriedad de uso de tacógrafos, etc..., pero los márgenes que permite el propio reglamento son escasos. Haciendo una relación rápida, se pueden citar las siguientes excepciones: transportes agrícolas hasta 50 km., de animales vivos, vehículos-tienda, insulares (2.300 km²), tractores agrícolas y forestales.

Además, se ha elevado al Consejo una petición de la Comisión Nacional de Seguridad Vial para que se eximan los transportes interiores de la Isla de Mallorca y los transportes de tipo local, con radio de acción de 50 km en torno a la residencia del vehículo.

En el momento actual los trabajos en Bruselas se ciñen a conseguir una armonización entre los reglamentos comunitarios y el A.E.T.R., armonización que no será fácil pues la Comunidad quiere imponer su normativa, que realmente es mejor, pero por razones quizás políticas los países firmantes del A.E.T.R. no quieren someterse a la presión de los doce; por esta razón las gestiones actuales se encaminan a negociaciones bilaterales con Suiza y Austria, que son los países de mayor interés para el tráfico europeo.

Un tema que preocupa mucho en la Comunidad, y que se plasmará progresivamente en mayores exigencias, es el del control de la normativa y grado de cumplimiento obtenido. Algunos países tienen un control muy estricto; nosotros deberemos intensificar el

control tanto de los vehículos nacionales como extranjeros.

- (44) Las últimas disposiciones aprobadas en estas materias son el Reglamento nº 4058/89 del Consejo, de 21-12-89, relativo a la formación de precios para los transportes de mercancías por carretera entre los Estados miembros (DOCE 30-12-89) y el Reglamento nº 1053/90, de 25-4-90, que modifica el Reglamento nº 3164/76 relativo al acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera (DOCE de 28-4-90).
- (45) Primeramente, dos países miembros no son firmantes del A.D.R.; los reglamentos nacionales difieren a veces substancialmente del acuerdo; es desigual el cumplimiento exigido por las diferentes Administraciones; hay diferencias en el etiquetaje del A.D.R. y de la normativa de la C.E.E., y entre éstas y el I.M.D.G. (Código para el transporte de mercancías peligrosas por mar); no está completa la normativa sobre residuos y su gestión. Todas estas deficiencias son las que han llevado a la Comisión a emprender la elaboración de propuestas de tipo homogeneizador. Existe el peligro de la solución de problemas de transporte específicos de un país, especialmente con mercancías no altamente peligrosas, que encontrarán más difícilmente solución a nivel comunitario que a nivel nacional.
- (46) Sin tales condiciones se ve comprometida la igualdad de concurrencia entre los transportistas de los diferentes países, que dependen de los distintos acuerdos bilaterales. Austria, Suiza y Yugoslavia, por su parte, quieren como contraprestación otras ventajas para sus tráficos, e incluso la ayuda comunitaria para la construcción y conservación de su red viaria.

Por Decisión del Consejo 90/216/CEE, de 23 de abril de 1990, se ha llegado a la conclusión de un Acuerdo entre la CEE y la Confederación Helvética relativo a la facilitación de controles y formalidades en el transporte de mercancías.

- (47) Existen todavía bastantes deficiencias y falta de armonización de horarios y equipamiento a ambos lados de las líneas fronterizas entre países miembros; por otra parte, son deseables unas facilidades mucho mayores, posibilitadas por la telemática, que conviene promover y ensayar.
- (48) Parece necesario volver a impulsar dicha cuestión, ya que su olvido crearía un cierto agravio comparativo con España y Portugal, ya que tales ayudas a la

financiación de infraestructuras han contribuido de forma importante a la mejora de la red de los otros países miembros.

Dos son las razones que hacen imprescindible una política comunitaria activa de financiación de infraestructuras de transporte: la constatación de que las políticas nacionales no son suficientes para crear el mercado común, cuyo exponente más claro son las deficiencias de la red en las cercanías de las fronteras (entre Francia e Italia, por ejemplo, no hay unión de autopistas en los pasos alpinos por ninguna de las dos vertientes, y es insuficiente la unión por la autopista de la costa: Niza-Ventimiglia-Génova) y el carácter discriminatorio que las diferentes redes viarias crean a los transportistas nacionales, aumentando sus costes con respecto a los otros países con mejor infraestructura, y que hace necesario plantearse la infraestructura viaria como la cuarta armonización de las condiciones de concurrencia.

Por último, hay que señalar que la financiación de infraestructuras conviene que se haga por otros cauces además del FEDER (como actualmente se está llevando a cabo), pues no se trata únicamente de problemas regionales.

- (49) DO nº 23 de 3.4.1962 p. 720/62.
- (50) DO nº L 347 de 17.12.1973, p. 48.
- (51) Vid. sobre el tema FRÖHNMEYER, Intervención de los Estados en el sector: ayudas, criterios de compatibilidad. La compensación de cargas del sector público (en el libro España y la política de transportes en Europa, MTTC, Madrid, 1986, pags. 353 y ss) y NIETO, A., Obligación de servicio público, en el mismo libro, págs. 83 y sigs.
- (52) En efecto, uno de los objetivos de la Comunidad en materia de transportes ha sido el de homogeneizar las condiciones para acceder a la profesión de transportista, objetivo que se ha logrado con las Directivas del Consejo 74/561 y 74/562, ambas de 12 de Noviembre. Las condiciones exigidas son las siquientes:
  - Honorabilidad. Los procedimientos para acreditarla quedan al arbitrio de cada país.
  - Capacidad financiera. También en este caso la determinación de las condiciones exigidas concretamente quedan al arbitrio de cada país.

- Capacidad profesional. Consiste, como es lógico, en tener conocimientos comprobados por la Administración o la institución privada autorizada al efecto.

Recordemos que la Directiva 89/438/CEE, de 21 de junio de 1989, ha modificado la Directiva 74/561 (relativa al acceso a la profesión de transportista de mercancías por carretera en el sector de los transportes nacionales e internacionales), la Directiva 73/562 (ídem, respecto al transportista de viajeros) y la Directiva 77/796 (relativa al reconocimiento recíproco de diplomas, certificados y otros títulos de transportista por carretera), incluyendo medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento de los transportistas.

Vid. sobre el tema, VAN STAPPEN, El acceso a la profesión de transportista de carretera en los países de la CEE (en el libro España y la política de transportes en Europa), pgs. 295 y sigs.

(53) En materia de transportes terrestres los esfuerzos liberalizadores de la Comisión se han centrado en el transporte de mercancías, por ser éste el sector más afectado por el intervencionismo estatal.

El objetivo principal del Consejo, en esta materia, consiste en establecer las normas que permitan cumplir las previsiones del artº. 79 TCEE, que prohíbe las discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte basadas en la nacionalidad.

Para lograr este objetivo, el Consejo dictó el Reglamento nº 1160 de 27 de junio (y el 141/62), que prohíbe las discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte; su ámbito de aplicación son los transportes terrestres de mercancías, ya sean por carretera, por ferrocarril o por vías navegables. El Reglamento prohíbe, fundamentalmente, que, por razón del país de origen o de destino, se apliquen tarifas diferentes a empresas diferentes, siempre que las mercancías a transportar y las relaciones de tráfico sean las mismas. A fin de garantizar el respeto a esta norma comunitaria la Comisión puede realizar, por medio de sus agentes, tareas de inspección y, en su caso, de sanción.

En esta materia son importantes los Reglamentos núms. 1017/68 y 1107/70.

- El Reglamento del Consejo 1017/68 de 19 de julio, desarrollado por los reglamentos de la Comisión núms. 1.629 y 1630 de 8 de agosto de 1.969, prohíbe el abuso de posición dominante y todos los pactos entre empresas que lesionen el principio de la libre competencia. En realidad, estas prohibiciones estaban ya recogidas en los arts. 85 y 86 del TCEE y fueron desarrolladas en términos generales mediante el Reglamento 17-62; sin embargo, dadas las especiales características del sector, se consideró necesario aprobar una disposición específica que tuviera en cuenta tales peculiaridades.

Teniendo en cuenta lo dicho parecía evidente que, después de la entrada de España en la Comunidad Europea, no podrían mantenerse los privilegios que la Ley de Coordinación de 1947 concedía a RENFE en el caso de los servicios coincidentes por carretera.

Sin embargo, no puede ignorarse que algunos países de la Comunidad -como, por ejemplo, Francia- aplican un régimen de derechos ferroviarios especiales muy similar al que se ha aplicado en España, sin que la Comisión haya creído necesario emitir una Directiva o Decisión correctora. Quizá esta pasividad de la Comisión se fundamenta en la creencia de que tales derechos especiales son necesarios para asegurar la coordinación intermodal o por razones de servicio público. De hecho, la normativa comunitaria (Reglamento 1.107-70) permite las ayudas al ferrocarril que persigan tales finalidades.

- El Reglamento 1.107/70, de 4 de Junio, se refiere a las ayudas en el ámbito de los ferrocarriles, carreteras y vías de navegación interior y ha sido modificado por los de 20 de mayo de 1975 (nº 1473) y de 20 de junio de 1982 (nº 1658). Como ya se ha dicho, el Reglamento 1107/70 permite las ayudas en materia de transportes terrestres por razones de coordinación y de servicio público. En este sentido, el Reglamento desarrolla lo dispuesto en el art. 77 del TCEE. Sin embargo, es importante recordar que los casos en que se permiten tales ayudas están tasados de una forma muy restrictiva.
- Debe señalarse que, por lo que al acceso al mercado de transporte de viajeros se refiere, el Reglamento del Consejo nº 117/66 de 28 de Julio suprime la necesidad de previa autorización estatal para ciertos servicios de transporte de viajeros y, concretamente, los transportes de trabajadores por cuenta propia y los servicios regulares, y los regulares especializados, que siguen sometidos a autorización estatal (cfr. Reglamento 517/72, modificado por los Reglamentos 3022/77 y 1301/77 de 20 de Noviembre, y el de 12 de Junio de 1.978, respectivamente).

Además, es importante en esta materia la Decisión 508/82 de 12 de Julio de 1982, que amplía de forma considerable las clases de servicios internacionales de viajeros que son liberalizados.

Por su parte, y por lo que al acceso al mercado de transporte de mercancías respecta, señalemos que en esta materia la norma comunitaria fundamental es la Directiva del Consejo nº 70 de 23 de julio de 1962 (modificada por las de 19 de Diciembre de 1982, 4 de marzo de 1974, etc.) sobre el establecimiento de reglas comunes para los transportes públicos internacionales de mercancías por carretera. Fundamentalmente, estas disposiciones excluyen todo régimen de contingentación e incluso de necesidad de autorización de los siguientes transportes:

- a) Fronterizos en 25 kms. a ambos lados de la frontera en línea recta, siempre que la distancia total del trayecto no sea inferior a 100 kms.
- b) Transportes discrecionales de mercancías con procedencia o destino a aeropuertos, en el supuesto de desviación de aeronaves.
- c) Transportes de equipajes mediante remolques, enganchados a los vehículos destinados al transporte de viajeros y, en todo caso, transporte de equipajes con destino aeropuertos.
- d) Transportes postales.
- e) Transportes de vehículos averiados.
- f) Transportes de basuras e inmundicias, etc.

Además, las Directivas citadas establecen otra serie de transportes que, si bien pueden ser sometidos a la necesidad de previa autorización, no pueden ser contingentados:

- a) Transportes procedentes de un Estado miembro con destino a una zona fronteriza de otro Estado miembro que sea limítrofe.
- b) Transporte de mercancías por medio de material móvil cuyo peso total en carga no exceda de 6 tone-ladas.
- c) Transporte de objetos artísticos.
- d) Transporte de mudanzas en vehículos especialmente habilitados al efecto.

e) Transporte de material de recambio para los buques y aeronaves.

Además, también es importante en materia de transporte de mercancías por carretera el Reglamento del Consejo nº 3164/76 de 16 de diciembre, que establece un contingente para el transporte de mercancías entre los Estados miembros. El contingente se reparte entre los diversos Estados y ha sido aumentado progresivamente mediante Reglamentos posteriores al consignado.

Señalemos por último que, en materia de uniformación de autorizaciones, la Comunidad ha dictado varios Reglamentos por los que se simplifican los trámites de otorgamiento de autorizaciones y se establecen modelos comunes de estos y otros documentos de control. Los Reglamentos más importantes en esta materia son el del Consejo nº 516/72 de 28 de febrero, que establece la necesidad de autorización para transportes de lanzadera y fija reglas comunes, y el de la Comisión nº 1172/72 de 26 de mayo, que establece modelos de solicitudes de autorización para servicios regulares y de lanzadera.

- (55) Recientemente se ha aprobado, sin embargo, la Directiva 90/398/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1990, que modifica la Directiva 84/647/CEE relativa a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera (DOCE de 31-7-1990).
- (56) El Reglamento 1191/69 permite aquellas ayudas a las empresas privadas o públicas que tengan por finalidad cubrir los costos que se deriven de servicios prestados al público por imposición del Estado y no en base a criterios comerciales, es decir, por obligaciones de servicio público. Este Reglamento es de especial aplicación al ferrocarril. Ahora bien, el problema está en saber qué tipo de servicios ferroviarios pueden ser objeto de ayudas estatales en base al criterio consignado. De acuerdo con el Reglamento 1107/70, al que ya se hizo alusión, se permiten las siguientes ayudas a los ferrocarriles:
  - a) Aquéllas cuya finalidad sea compensar el suplemento de carga que soportan en relación con otras empresas de transporte.
  - b) Las que tengan por finalidad promover la investigación y desarrollo de formas de transporte más eficaces.
  - c) Las que se conceden con carácter excepcional para eliminar un exceso de capacidad.

d) Finalmente, aquéllas que se concedan con ocasión de la entrada en vigor de una reglamentación en materia de imputación de costes de infraestructura.

Además, se refieren también al ferrocarril los Reglamentos 1192/69 y 2183/78, cuya finalidad es la normalización de las cuentas de las empresas de ferrocarril y la fijación de principios uniformes para el cálculo de los costes de los transportes ferroviarios internacionales, respectivamente.

- (57) Sobre el Derecho comunitario europeo, en general, vid. LOUIS, J.V., El ordenamiento jurídico comunitario (2ª edición corregida y aumentada), Bruselas, 1987; ISAAC, G. Manual de Derecho comunitario general, Barcelona, 1985; MOLINA DEL POZO, C.F., Manual de Derecho de la Comunidad Europea, Madrid, 1987.
- (58) Vid. SORIANO, J.E., Reglamentos y Directivas en la jurisprudencia comunitaria, Madrid, 1988 y JIMENEZ-BLANCO, A. El efecto directo de las Directivas de la Comunidad Europea, REDA nº 109, 1986.
- Vid. en general sobre el tema: ALONSO GARCIA, Dere-(59)cho Comunitario, Derechos nacionales y Derecho Común Europeo, Madrid, 1989; LAGASABASTER HERRARTE, ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico, Oñate, 1986; MANGAS MARTIN, A. El Derecho Comunitario europeo y el Derecho español, Madrid, 1986; MORAWITZ, R., La colaboración entre el Estado y los entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea (El Bund y los Länder en la RFA), Madrid, 1985; MUNOZ MACHADO, El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española, Madrid, 1985; MUÑOZ MACHADO, El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea, Madrid, 1986; GUZMAN GOMEZ, A., La aplicación en España de la política comunitaria de transportes, Rev. Documentación Administrativa, nº 201, julio-septiembre, 1984.

Vid. asimismo, Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas, en Actas del V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional, celebrado en Bilbao y S. Sebastián los días 9, 10 y 11 de octubre de 1985, Oñate, 1986; La integración de España en las Comunidades Europeas y la competencia de las Comunidades Autónomas (Coloquio organizado en Barcelona por la Asociación Española para el estudio del Derecho Europeo), Barcelona, 1985.

(60) En sus artículos 42 a 46.

### CAPITULO 7°:

(SIGUE)

LA DISTRIBUCION COMPETENCIAL EN MATERIA DE TRANS-PORTES POR CARRETERA EN EL ESTADO DE LAS AUTONO-MIAS. SITUACION DE LA ADMINISTRACION LOCAL

#### I) CONSIDERACIONES PREVIAS

El transporte municipal y, muy especialmente, el urbano (1), ha constituido en los años pasados -y todavía lo es- uno de los más graves problemas con los que se han enfrentado las Administraciones Públicas en todos los países industrializados, y, por supuesto, en el nuestro. El crecimiento continuo de los núcleos y las áreas urbanas, la crisis energética, los problemas de tráfico en el centro de las ciudades, las cuestiones laborales y otras causas específicas de nuestro país, que no es preciso mencionar, han dado lugar a un proceso de progresivas dificultades para las empresas y a una continua degradación del servicio, con las que es preciso enfrentarse.

Los debates y discusiones mantenidos en los últimos años en torno a este problema del transporte urbano se han centrado en aspectos ciertamente importantes. Estos problemas son fundamentalmente tres: I) empresa privada o empresa pública; 2) competencia local o competencia estatal; y 3) tarifa suficiente o subvención, o una combinación de ambas.

Nosotros vamos a dedicar nuestra atención al segundo de ellos; en particular, a ofrecer una visión desde el punto de vista de su marco normativo, sin perjuicio de que hagamos ahora alguna consideración sobre otros aspectos de

interés. En concreto, el transporte urbano se encuentra con una variada problemática:

I) Problemas de organización y competencia en materia de transporte urbano.

Aun cuando este campo ha sido, y es, una competencia típica de las autoridades locales, bajo regulación y ordenación estatal (2), se plantea hoy una necesaria reorganización en torno a él; en primer lugar, por la necesaria reinserción de las competencias legislativas en el nuevo Estado de las Autonomías, separando aquello que sique siendo competencia de los órganos centrales del Estado y aquello que ha sido transferido a los gobiernos regionales; en segundo lugar, dada la trascendencia económica y social del sector y el elevado coste de financiación que éste supone para las arcas públicas, se hace necesario pensar en una política global e integral para el transporte urbano, política que de alguna manera exige la tecnificación de esta modalidad de transporte y la homogeneización en una serie de aspectos como son la estandarización de vehículos, normas sobre calidad de los servicios, política fiscal y crediticia con respecto a estas empresas, normas generales sobre tarifas y criterios sobre compensación o financiación por otras vías. Estos y otros aspectos deben tener un tratamiento general y uniforme, no diversificado en cada región, lo que exige una adecuada ordenación de competencias en la materia.

Otro problema importante de carácter organizativo es el de la coordinación de la explotación del servicio, por una o varias empresas, en un área metropolitana; y la adecuación entre estructuras urbanas y sistemas de transportes, creando entes con autoridad única sobre todo el área afectada que garanticen, de una parte, la sincronización con el desarrollo urbanístico del área y, de otra, la coordinación entre los distintos modos de transporte existentes en ella.

#### 2) Problemas de administración y gestión del servicio.

Se engloban aquí, por un lado, la polémica cuestión sobre las formas de prestación del servicio (empresa pública-empresa privada) (3) con las distintas variantes que cada una ofrece, y, por otro lado, la determinación sustantiva de cuáles deberían ser las bases de prestación del servicio, cualquiera que sea la forma en que se haga.

Dentro de este apartado hay que considerar problemas como los siguientes: obligación legal de prestación, continuidad y regularidad de la misma, poder de dirección y control por la Administración titular del servicio, temporalidad o permanencia de la concesión, régimen jurídico de

los bienes afectos, régimen de responsabilidad por daño, potestad sancionadora de la Administración y otras cuestiones de este carácter.

3) Problemas de financiación y régimen económico del transporte urbano. Más adelante hacemos un comentario a este tercer tipo de problemas.

#### II) EL MARCO LEGAL DEL TRANSPORTE MUNICIPAL

## La situación antecedente. La legislación de régimen local de 1955.

Digamos brevemente que si bien la primera regulación dada en España para el transporte automotor en 1924 (4), durante el Directorio militar, suponía un cuerpo legal omnicomprensivo del transporte interurbano y urbano, tradición seguida en la mayor parte de los países (5), en España los sucesivos ordenamientos de transportes vendrían limitados al transporte interurbano, quedando así el transporte urbano sin legislación específica, con lo que su regulación vendría involucrada en la legislación general del régimen local. (6)

Ello no dejaría de guardar relación con el hecho de que, al no existir en España un Ministerio específico de los transportes, mientras que la temática del transporte

interurbano incumbía al Ministerio de Obras Públicas (en cuanto sucedáneo de un Ministerio de Transportes), la temática del transporte urbano correspondería al Ministerio de Gobernación, Ministerio "cajón de sastre" que en el Estado unitario-centralista vino a asumir la "tutela" político-administrativa sobre los municipios, y, por ello, sin especialización sobre los cada vez mayores problemas de explotación de los transportes urbanos.

De esta forma, nos encontramos con que al carecerse de un Departamento ocupado de la temática del transporte urbano, se careció también de un ordenamiento específico de los transportes urbanos, por lo que su regulación se produjo a través de la Ley de Régimen Local de 1955, que en su art. 101.2, decía:

"La actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines:

e) transportes terrestres, marítimos, fluviales, subterráneos y aéreos; estaciones, puertos y aeropuertos". (7)

Lo que se complementó mediante el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, también de 1955, que abarcaba toda clase de servicios municipales, y no sólo los transportes, es decir, saneamientos, alumbrado, bomberos, etc.

A lo que hay que añadir que la poco realista proclamación de competencias del art. 101 de la Ley de Régimen Local fue desvirtuada al irse promoviendo sucesivas leyes especiales para los distintos modos de transporte -transporte por carretera, trolebús, transporte aéreo, etc.- (8) con lo que al aplicarse por el T.S. el principio de "ley especial prevalece sobre ley general" se dió lugar a que la competencia municipal quedase circunscrita al transporte prestado dentro del "casco urbano" de las poblaciones, y no en su término municipal, como decía la Ley de Régimen Local.

En efecto, el resultado de todo ello fue que la competencia municipal en materia de transportes se circunscribió al transporte urbano de superficie que, en definitiva, comprendía los trolebuses y los transportes mecánicos, ya que los tranvías eléctricos eran en todo caso competencia del Ministerio de Obras Públicas; así, una vez desaparecidos los trolebuses, han sido los autobuses o los taxis o transportes ligeros, los servicios sobre los que se han ejercido las competencias municipales, siendo el límite de su jurisdicción no el "término municipal", conforme disponía el artículo 11 de la LRL, sino el "casco urbano" de las poblaciones, según lo previsto en la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por carretera de 1947. (9)

Así, pues, notas características de la situación antecedente fueron:

- Adscripción a diferentes Ministerios del transporte urbano e interurbano a efectos de su responsabilidad político-administrativa, con la consiguiente desconexión entre unos y otros.
- Escasa disponibilidad de cuadros de especialistas, singularmente del transporte urbano, al no existir un auténtico Ministerio de Transportes.
- Disociación normativa entre transporte urbano e interurbano, con ausencia de una regulación específica del primero.
- Inexistencia de un marco legal sobre financiación del transporte urbano y metropolitano en base a una racionalidad metodológica.

Lo cierto es que, en definitiva, el ordenamiento de los transportes urbanos de superficie vino dado por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, dictado en desarrollo de la LRL, que, naturalmente, no contenía una normativa específica de los transportes urbanos, por cuanto suponía un ordenamiento general para organizar toda clase de servicios municipales y provinciales, previendo asimismo con generalidad las distintas formas de gestión (directa, por empresa mixta, indirecta), su régimen tarifario, etc.

Ello dió lugar a que en cada Ayuntamiento se organizasen los servicios regulares de transporte urbano conforme a lo que, a través de los respectivos expedientes, se decidía por la autoridad municipal, existiendo así, según los casos, servicios municipalizados prestados por empresas públicas municipales (10), concesiones administrativas explotadas por empresarios privados, o coexistiendo uno y otro sistema.

Por otra parte, por lo que se refiere a los llamados "transportes ligeros" -taxis, etc.-, es decir, los no regulares, se promovió una normativa específica, a través del denominado "Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos de transporte en automóviles ligeros" de 4 de noviembre de 1964, que sería sustituido por otro aprobado por Decreto de 16 de marzo de 1979, denominado "Reglamento Nacional de los Servicios Urbanos e Interurbanos de transporte en automóviles ligeros" (y que, habiendo sido promovido en plena vigencia de la Constitución, no ha resultado muy respetuoso con la autonomía municipal). (11)

Por último, respecto del transporte en las grandes ciudades, cabe decir que la falta de un marco legal específico con visión unitaria ha supuesto graves dificultades para su organización a modo de "sistema integrado", por lo que al momento del cambio de Estado nuestras grandes poblaciones acusarían un notable retraso en la organización

coordinada de sus transportes con relación a otras grandes ciudades europeas occidentales, problema que habrá de abordarse desde la nueva situación derivada del reparto de potestades públicas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. (12)

# 2. El interés local como criterio constitucional de atribución a los municipios de competencias en materia de transportes

Sabido es que la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se llevó a cabo en la Constitución con cierta minuciosidad, estableciéndose listas de materias, entre ellas las relativas a transportes, mientras que la asignación de competencias a los Ayuntamientos quedó emplazada a una ulterior actuación legislativa. (13)

Sin embargo, en el art. 137 de la Constitución, al mismo tiempo que la autonomía de las Comunidades Autónomas, se garantiza la de los municipios y provincias, diciendo:

"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. <u>Todas estas entidades qozan de</u> <u>autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".</u> (14) A lo cual hay que añadir que en el art. 140 se atribuye a los Ayuntamientos el "gobierno y administración de los municipios", en cuanto representan un gobierno local elegido democráticamente, sólo responsable políticamente ante sus electores.

Pues bien, interesa insistir en que el "interés afectado" que menciona el art. 137 supone el principio a que deberá atenerse el legislador para atribuir competencias a los Ayuntamientos y también a las Diputaciones, aun cuando respecto de estas últimas, y salvedad hecha de los casos vasco y canario, a nuestro modo de ver, las provincias no representan -al menos actualmente- un eslabón del sistema de transportes. (15)

De esta forma la configuración definitiva de la autonomía local quedó diferida al legislador ordinario, a quien corresponde culminar el proceso de reestructuración del Estado, descubriendo la línea delimitadora del "interés local", "regional", y "nacional".

Ello implica para el transporte su organización en forma paralela a los escalones que integran la organización política del Estado, es decir: los transportes de interés local competen a los municipios; los transportes de interés regional competen a las Comunidades Autónomas; y los transportes de interés nacional competen al Estado.

Concluyamos, pues, en que el "interés local" es el principio a que hay que atenerse para determinar las competencias de los municipios en materia de transportes, advirtiendo que cuando los Estatutos de Autonomía hablan de "competencia exclusiva" de las Comunidades Autónomas sobre los transportes terrestres desarrollados integramente en el interior de su territorio", sin distinguir entre urbanos e interurbanos, se está atribuyendo a las Comunidades Autónomas un importante papel político en la reorganización de la autonomía local, pero no extinguiendo la competencia municipal en materia de transportes, porque esto supondría un centralismo muy superior al del Estado precedente, y ya hemos dicho que el "Estado de las Autonomías" es descentralizado y democrático, por lo que los Ayuntamientos tienen una responsabilidad política propia sobre sus transportes.

Sentado todo ello, veamos cómo se concreta la autonomía municipal en materia de transportes en la Ley de
Bases del Régimen local de 24 de agosto de 1985.

## 3. Los transportes en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. La obligación mínima de los Ayuntamientos

La determinación de la competencia municipal en materia de transportes requería un doble plano de actuación: sustituir la vieja Ley de Régimen Local de 1955 por otra que respondiere a los principios del nuevo "Estado de las Autonomías", y promover una legislación del ramo que incluyere el transporte municipal, superando lo ocurrido en la situación antecedente en la que, como vimos, la Ley de Ordenación de los transportes de 1947 excluyó al transporte urbano.

Pues bien, veamos el tratamiento dado al tema en la nueva Ley de Régimen Local.

Insistamos en que se trata de una Ley de Bases, es decir, una ley que establece un marco o cuadro general del régimen local.

En términos parecidos a la ley anterior, en el art.

12 se establece que: "el término municipal es el territorio en que el Ayuntamiento ejerce sus competencias". Pero,
como veremos, tampoco aquí habrá de tomarse el precepto al
pie de la letra.

Respecto a la competencia en materia de transportes, el art. 25 dice:

"El Municipio, en los términos que determine la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, ejercerá en todo caso competencias sobre: <u>Transporte</u> público de viajeros". Insistiéndose al final: "Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas". Lo que, una vez más, indica que el alcance final de la competencia vendrá dado en la legislación sectorial.

Y en el art. 26 se añade:

"Los Municipios, por sí, o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte colectivo urbano de viajeros".

En ambos casos se está estableciendo una obligación mínima, y, correlativamente, una competencia a complementar por la legislación de transportes.

Hay así una obligación general para toda clase de Municipios, cual es disponer de "transportes públicos de viajeros"; y otra, muy concreta, para los de más de 50.000 habitantes: disponer de "transporte colectivo urbano de viajeros".

De esta forma el <u>transporte de mercancías</u> no se incluye como obligación municipal mínima ya que, en ambos casos, se habla de transporte de viajeros, lo que resulta acertado porque el problema municipal primario, en cuanto al transporte, es asegurar la movilidad de los ciudadanos en el interior de las poblaciones, mientras que el trans-

porte de mercancías tiene una connotación supralocal prevalente.

Y, dicho ello, veamos en primer lugar, invirtiendo el orden de la Ley, a qué se obliga a los Municipios de más de 50.000 habitantes, al hablarse de "transporte colectivo urbano de viajeros". La frase tiene tres locuciones: transporte colectivo; transporte urbano; transporte de viajeros.

Respecto a la locución <u>transporte de viajeros</u>, hemos visto que se define por exclusión del transporte de mercancías: se trata, pues, del transporte de personas.

La locución "transporte colectivo" indica agrupamiento de personas o reunión de usuarios, lo que nos sitúa
ante la idea de una red de transporte que ofrece servicios
agrupadamente y no en forma individualizada, cual es el
caso de los taxis.

Por último, el término "transporte urbano" delimita el supuesto al transporte realizado en las zonas urbanas, excluyendo el transporte interurbano, que es el que se efectúa de población a población.

Con todo lo cual tenemos ya que el legislador ha considerado que, a partir de 50.000 habitantes, estamos

ante el tipo de ciudad en que la movilidad que demandan las relaciones domicilio/trabajo/ocio debe quedar asegurada mediante una red funcional de transportes, por ser la movilidad peatonal insuficiente para cubrir el desplazamiento ciudadano habitual.

Observemos de pasada cómo de esta forma el "término municipal", en cuanto determinante de la competencia, pasa a un segundo plano, basculándose de nuevo hacia el concepto de perímetro urbano.

Visto lo que la Ley del Régimen Local exige a los municipios de más de 50.000 habitantes, pasemos a la proclamación general que la ley establece en cuanto al "transporte público de viajeros" que, al no cuantificar población, alcanza a toda clase de municipios.

La realidad es que la inclusión de esta expresión resulta un tanto desconcertante. Analizada gramaticalmente, supone, por exclusión, que los municipios no tienen obligación de ocuparse <u>ni del transporte privado</u>, es decir, del que realizan las empresas para su personal (ya que de transporte público se habla), <u>ni del transporte de mercancías</u>, ya que también se habla de transporte de viajeros.

Entonces, ¿qué quiere decir la Ley cuando entre las obligaciones de toda clase de municipios incluye el "transporte público de viajeros"?.

Pues bien, así como lo establecido respecto a los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes constituye una exigencia concreta, esta otra constituye una declaración de principio, que significa que todos los Ayuntamientos vienen obligados a no desentenderse del transporte de sus convecinos, porque disponer de movilidad es una de las exigencias de la sociedad en que vivimos.

Hablando más concretamente, podría deducirse que los municipios de menos de 50.000 habitantes están en la obligación de, al menos, disponer de servicios de taxis (al taxi rural nos referimos), aunque obsérvese que con ello estamos hablando ya de un transporte interurbano; pero es que, como insistiremos, la atribución de competencias en transportes debe vincularse ahora a criterios funcionales antes que territoriales.

Sentado así que lo que la Ley establece es una proclamación genérica de la competencia municipal sobre transportes, y visto que la propia Ley de Bases remite para su concreción a cuanto establezca la legislación especial, es preciso recordar que el principio que habrá de presidir la asignación de competencias a los municipios es el del "interés municipal", garantizado en la Constitución. (16)

Así, pues, la legislación especial de transportes deberá reconocer a los Ayuntamientos, además de la competencia que la Ley de Bases les atribuye sobre el "transporte urbano", cuantas otras resulten precisas para atender las necesidades locales.

Podría pensarse, con todo ello, que no salimos de generalidades. Pero debe insistirse en que para determinar la competencia municipal hay que atenerse al principio constitucional del "interés local".

Y, llegados a este punto, vamos a tratar de concretar más el alcance del principio del "interés municipal" en cuanto al transporte se refiere.

A nuestro modo de ver, todo ello se traduce en que, en el "Estado de las Autonomías", los Ayuntamientos están llamados a tener un mayor protagonismo en los transportes locales que el que han venido teniendo hasta el momento.

Y observemos cómo, con todo ello, el "término municipal", en cuanto criterio delimitador de competencias,
adquiere un valor relativo, es decir, un segundo plano,
porque -insistimos- el principio del "interés municipal"

hace bascular hacia criterios más funcionales que territoriales la atribución de competencias a los Ayuntamientos.

Así, en una primera concreción, tendríamos que:

- El transporte urbano de viajeros es siempre, y en todo caso, transporte de "interés municipal".
- El transporte realizado dentro del término municipal puede ser o no de "interés municipal".
- El transporte realizado en ciertos ámbitos o radios fuera del término municipal puede también ser de "interés municipal".

Punto este último en el que entendemos puede estar la mayor novedad, porque el interés municipal se manifiesta, en cuanto a viajeros, en el transporte realizado en las cercanías de ciertas poblaciones y en el transporte rural; y, en cuanto a mercancías, en el que en las diversas legislaciones se conoce como de "ámbito local", que suele tener un radio de 50 Kms.

Pero en estos transportes, que sobrepasan el concepto de transporte urbano, nos encontramos con otro factor,
cual es el entrecruce del "interés municipal" y de los
"intereses supramunicipales" (interconexión de intereses

que, ya dijimos, es característica de las sociedades industriales) y, muy concretamente, con el que incumbe a las
Comunidades Autónomas en cuanto entes responsables de los
transportes que se desarrollen en el interior de sus territorios. (17)

Uno de los problemas más interesantes derivados de la nueva Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, como veremos más adelante, es el que se refiere a la coordinación en la gestión del transporte entre la Administración Local y la Administración Autonómica.

Adelantemos ya que la LOTT establece tres principios fundamentales: el establecimiento de un sistema común de transporte para todo el Estado mediante la coordinación e interconexión de las redes y de las Administraciones Públicas; la satisfacción de las necesidades de la comunidad con el máximo grado de eficacia y mínimo coste social; y que todo esto se haga dentro de la unidad de mercado que preconiza la Constitución. Las Comunidades Autónomas tienen competencia legislativa; si la LOTT no instrumenta ningún órgano de coordinación es simplemente porque respeta y cree que son las CCAA las que tienen que establecer estos mecanismos de coordinación, que son totalmente necesarios con la nueva regulación de las competencias municipales.

Hay unos derechos a respetar: la exclusividad de los itinerarios de las concesiones, plazos, equilibrio económico, etc. La coordinación es responsabilidad de las CCAA, y podría llevarse a cabo por diferentes sistemas (Consorcios, Mancomunidades, o creación de gabinetes técnicos paritarios para cada caso concreto, entre Comunidad y Ayuntamiento).

El legislador ordinario deberá puntualizar la competencia de los entes locales en materia de transportes, en base a dos canales: la legislación propia de régimen local y la legislación de transportes. Tanto la LOTT como, por ejemplo, la propia Ley de Transportes de Viajeros catalana, circunscriben el ámbito de las competencias de los municipios a un marco geográfico ligado a la legislación urbanística. Por otra parte, en las grandes aglomeraciones urbanas hay una confluencia de intereses: el local y el de la Comunidad Autónoma. Existen distintas fórmulas para conjugar estos intereses (Consorcios, como el de Madrid (18); leyes específicas, como sucede en Cataluña para la conurbación de Barcelona, etc.).

La Ley catalana de Transportes tampoco se ha desarrollado; en el Ínterin, la Generalidad ha aprobado un
Decreto según el cual el establecimiento de servicios por
parte de los municipios, que de alguna manera coincidan
con los tráficos interurbanos existentes, requerirá previamente la presentación de un Plan de Coordinación a la

Administración Autónomica para casar ambos intereses, evitar disfuncionalidades y problemáticas adicionales a las existentes, así como situaciones conflictivas.

De todo lo expuesto anteriormente podemos extraer ya una importante conclusión: además del transporte urbano existen otros transportes de "interés municipal".

¿Cuál es, pues, la fórmula de participación de los municipios en aquellos transportes en los que los intereses municipales y supramunicipales se entrecruzan?.

Pues bien, en lugar de establecer una línea divisoria entre competencias de los Municipios, Comunidades Autónomas y Estado, que difícilmente casa con el buen funcionamiento de los transportes, resulta más adecuado utilizar técnicas como la delegación de competencias (prevista en la Ley de Régimen local, y utilizada con éxito en otros países, como Alemania), en donde los Municipios ejercen por delegación estas clases de transporte.

Todo ello serviría para ultimar la nueva estructura interna del sistema de transportes en forma piramidal, de acuerdo con el principio del "interés afectado", es decir:

- Transportes municipales o de "interés local".

- Transportes regionales o de "interés de las Comunidades Autónomas".
- Transportes nacionales o de "interés del Estado".

Lo dicho no constituye una mera elucubración intelectual, más o menos certera, porque la atribución de
competencias tiene como obligado corolario la asignación
de medios, lo que nos sitúa ante el tema de la financiación de los transportes, y sabido es que la Constitución proclama como principio la autosuficiencia de las
Haciendas Locales (art. 142).

Una impresión, quizás ligera, pudiera hacer pensar que en el tema de la financiación se revela un excesivo celo en la reivindicación de competencias, con una contradictoria pretensión de desplazar la financiación y sus onerosas cargas hacia otros entes (a los que, un tanto paradójicamente, se les quiere negar cualquier intervención en aquéllas).

En la legislación de régimen local está latente el concepto de coordinación. Hay que recordar el contenido del artículo 142 de la Constitución, que establece que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye. Ello es debido a que todo principio de atribu-

ción de competencias tiene que estar acompañado necesariamente de la dotación económica suficiente. (19)

Por lo que se refiere al tema de la financiación de los transportes urbanos (20), bástenos decir, con objeto de tener una sucinta idea del mismo, que debe recordarse que la idea de una ley específica fue asumida por el Gobierno de la UCD, que, para dar solución a los problemas de los déficits de explotación (no abordables a través de los presupuestos municipales ordinarios), remitió a las Cortes, en 1981, un Proyecto de Ley denominado de "Financiación del transporte público colectivo urbano de superficie", que finalmente no prosperó.

Recordemos también cómo, a su vez, el PSOE incluyó en su anterior programa electoral un Proyecto de "Ley de Financiación del Transporte Urbano", idea que se abandonó en favor de una "Ley de Financiación de las Entidades locales", en espera de la cual se promulgó la Ley de Medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales de 21-12-83 que, como solución de emergencia, autorizaba a los Ayuntamientos a establecer determinados recargos impositivos para saldar los déficits de transporte.

Sabido es que, recurrida esta ley por el Gobierno Vasco y la Generalidad de Cataluña, el T.C. declaró la no

aplicabilidad de determinados preceptos a dichas Comunidades Autónomas.

Así, pues, aunque el objetivo de dar un tratamiento específico a la financiación del transporte urbano parece haberse debilitado, pese a ello, la idea de subvenciones finalistas para el transporte urbano mantiene un fuerte arraigo (y baste decir que este es el caso de Italia, Gran Bretaña, Alemania, Suiza, etc...)

Siguiendo, pues, en la idea, parece claro que pese a que las Haciendas locales, conforme a la Constitución, lleguen a tener una mayor disponibilidad de medios, ello no va a evitar que tanto para la financiación de las inversiones como para la cobertura de la explotación, haya de acudirse a la ayuda de los Entes supralocales.

Por ello, una ley específica de financiación del transporte urbano debería responder a una doble motivación:

Autónomas para instalaciones y material, es decir: carril bus, estaciones centrales, renovación de vehículos, cocheras, aparcamientos, etc... (para lo que la ley alemana de 13-3-72 constituye un buen ejemplo).

Sistema de ayudas a la explotación, premiándose la gestión eficaz, sin discriminar empresas públicas y privadas, sustituyéndose la cobertura de déficits a posteriori por subvenciones programadas de antemano (para lo cual el sistema inglés, en el que un resultado negativo se entiende en principio debido a una mala gestión, podría ser un ejemplo a seguir).

La Sentencia del T.C. de 19-12-85, como dijimos, dejó sin efecto determinados preceptos de la Ley de Medidas de Saneamiento de las Haciendas Locales, por entender que la regulación del transporte urbano y metropolitano es materia de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas, lo que reviste gran importancia en el momento en que se pretende promover un nuevo ordenamiento jurídico de los transportes.

Pues bien, aunque parece claro que la "competencia exclusiva" de las Comunidades Autónomas implica la potestad normativa sobre el transporte metropolitano, lo cual ha confirmado el T.C., pese a ello, entendemos que problemas como el de la financiación del transporte urbano y metropolitano, en su doble vertiente de ayudas a la infraestructura y a la explotación, no pueden ser abordados eficazmente si no se coordinan los esfuerzos del Estado y de las Comunidades Autónomas, para lo que parece imprescindible la existencia de un marco jurídico promovido por

las Cortes Generales, lo cual no carece de apoyatura constitucional.

Y éste, y no otro, es el ejemplo que se puede constatar en Estados descentralizados con un eficaz sistema de transportes, cual es el caso de Alemania y la Confederación Helvética, en los que el marco jurídico de los transportes es común para todo el Estado.

A los efectos anteriores, y por resultar de interés, podríamos comentar la situación de financiación del transporte en la Comunidad Autónoma de Madrid.

Son recursos del Consorcio las subvenciones que se le otorguen provenientes del Estado, la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos integrados en el mismo, como compensación de los costes de los servicios de su competencia, y los ingresos de las empresas públicas dependientes del Consorcio, así como los correspondientes a las tarifas multimodales que ofrecen a las empresas privadas. Con cargo a estos recursos, el Consorcio atiende los gastos de explotación o funcionamiento, y eventualmente los de inversión de las empresas públicas integradas en el mismo, así como las compensaciones a las empresas privadas que en su caso procedan, estando obligado a garantizar el equilibrio económico de las empresas que de él dependan.

## 4. La legislación sectorial pendiente.

Hemos visto cómo la Ley de Régimen Local es realmente una "ley cuadro" de la autonomía local que, por tanto, en cuanto a transportes, no establece más que competencias mínimas.

También hemos visto cómo, contrariamente a lo ocurrido en otros países, la legislación de transportes de
1947 excluyó los de carácter urbano, limitándose a establecer las reglas de delimitación de la zona de actuación municipal, es decir, el llamado "casco urbano" de las
poblaciones.

Surge así la pregunta de: ¿Qué debería contener una Ley de Ordenación del transporte sobre el transporte de carácter municipal?.

Pues bien, parece que, de entrada, hay que deslindar dos grandes temas: el de la ordenación del transporte municipal y su coordinación con el supramunicipal, y el de la financiación del transporte urbano.

De estos dos grandes temas, es el primero el que debe ser tratado en una Ley de Ordenación de los transportes, mientras que el segundo requiere una ley específica.

Someramente, una Ley de ordenación de transportes debería contener:

- 1. Criterios para delimitación del perímetro urbano de las poblaciones, a efectos de precisar si es factible la implantación de servicios urbanos y, en definitiva, para delimitar su zona de actuación, lo que deberá hacerse en forma más flexible que el concepto de "casco urbano", teniéndose en consideración los programas de expansión urbanística. (21)
- Normas de coordinación de los transportes urbanos e interurbanos en el interior del perímetro urbano, desde una doble perspectiva: evitar superposiciones de servicios, y establecer la conexión de unos y otros en puntos terminales. Normas que deben contemplar la posibilidad de que los servicios interurbanos cubran el transporte urbano cuando no exista o no sea conveniente establecer un transporte urbano autónomo. (22)
- 3. En localidades de más de 50.000 habitantes, exigencia de un "plan de desplazamientos urbanos" que contenga la organización del transporte, de la circulación rodada y peatonal, y la ubicación de estacionamientos y terminales. Es decir, sometimiento del transporte urbano al sistema del plan.

- 4. En los supuestos de inexistencia de transporte urbano, determinación de la competencia municipal en los transportes rurales. Ya dijimos que puede ser el caso del taxi rural, porque dotar de movilidad a la población rural es también un problema de "interés local".
- 5. Para los Ayuntamientos que superen determinada población, que podría ser la de 100.000 habitantes, establecer su cometido en el transporte de viajeros y de mercancías de cercanías sin vincularlo necesariamente al término municipal.
- 6. Delimitación del concepto de "transporte metropolitano", que podría requerir un mínimo de 500.000 h., en cuanto síntesis del transporte urbano e interurbano que tiene lugar en un conjunto constituido por un gran centro urbano principal y núcleos urbanos satélites, con exigencia de un "plan de transportes" que, en este caso, debería ser "intermodal", no olvidando el transporte por ferrocarril.

A todo lo cual, para los servicios urbanos, podrían añadirse normas específicas sobre el régimen de concesiones y autorizaciones, evitando su sometimiento a la legislación común de régimen local.

# 5) <u>El transporte municipal en la nueva legislación de</u> transportes.

La legislación sectorial pendiente a la que aludíamos en las páginas anteriores se concretó, finalmente, en la regulación que del transporte al que nos estamos refiriendo se contiene en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. De esta forma, y a diferencia de la situación preexistente, la ley se aplica tanto al transporte interurbano como al urbano, respetándose en éste la competencia municipal, y acabando, de este modo, con un vacío normativo que era causa de importantes disfunciones.

No obstante, debe señalarse que muchos de los puntos que anteriormente expusimos como necesario contenido de la legislación que se dictara no aparecen regulados en el articulado de la ley (23). Sin duda, en ello tiene mucho que ver lo prescrito en el art. 118 -que es el precepto frontal de esta materia-, al establecer que "los preceptos de la presente Ley serán de aplicación al transporte urbano en todo lo que no resulte incompatible con la especial naturaleza del mismo. Reglamentariamente podrán realizarse las adaptaciones del contenido de la misma que resulten necesarias conforme a la referida naturaleza especial del transporte urbano". Y añade dicho artículo: "Respetando las normas generales aplicables, los Ayun-

tamientos podrán establecer condiciones específicas en relación con los servicios de transporte urbano de viajeros".

Así, por ejemplo, hay tres cuestiones en las que merece la pena tratar de interpretar qué dice la LOTT.

Una de ellas es la posible competencia sobre los transportes escolares y de obreros cuando el centro escolar o la fábrica correspondiente estén situados dentro del término municipal pero fuera del casco urbano. Nuestra interpretación es que la competencia para este tipo de servicio es autonómica, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma correspondiente pueda extender la competencia municipal a este tipo de servicios.

Otra cuestión (que ya en la práctica está dando bastantes problemas) es la surgida al hilo de ver la posibilidad de que las competencias municipales puedan, de alquina manera, interferir en los tráficos que dentro del correspondiente término municipal realizan concesiones estatales o autonómicas de carácter interurbano. En nuestra opinión, cuando se trate de una concesión que, siendo interurbana, discurra integramente dentro del término municipal comunicando distintos núcleos o barrios de éste y que, hasta ahora, fue de competencia autonómica, pasará a ser competencia de los correspondientes municipios, los

cuales se subrogarán en el correspondiente contrato concesional.

En cuanto a los tráficos que discurren por zonas urbanas, es una cuestión discutible, porque evidentemente la competencia municipal sobre estas zonas es clara. En este aspecto es necesario reconocer a los Ayuntamientos la posibilidad genérica de establecer sobre estos tráficos su competencia, incluso realizando alteraciones sobre el régimen actual.

Distinta es la situación de las comunicaciones entre núcleos diferentes de un mismo municipio, pero tratándose de zonas que están separadas entre sí por suelo rural. Estos núcleos, en principio, hay que entender que están protegidos de posibles solapamientos de líneas de carácter municipal, por el principio de prohibición de coincidencias que se contiene en el art. 71 de la LOTT, que es aplicable tanto al transporte interurbano como al urbano.

En cualquier caso, estas cuestiones de coincidencias no se resuelven de manera unívoca en la LOTT, que tampoco ha profundizado en una posible diferenciación entre tráficos de líneas interurbanas que se desarrollen en suelo urbano, y tráficos que se desarrollen bien en suelo urbanizable o comunicando núcleos urbanos del municipio correspondiente.

Respecto a los tráficos que se desarrollen en el suelo urbano, es preciso reconocer una posibilidad genérica e incondicionada al municipio de establecer todas las líneas solapadas que quiera y de regular con absoluta independencia todo el transporte que se desarrolle en suelo urbano. Incluso se podría plantear el problema de qué ocurre con los tráficos que actualmente se realizan dentro de este suelo urbano; y podría plantearse también la posibilidad legítima de que los municipios, en su caso, prohibieran a las líneas interurbanas, dentro de este suelo puramente urbano, la realización de tráficos. Si esto alterase el equilibrio concesional, surgiría la obligación de indemnizar, pero existiría al menos la obligación del Ayuntamiento de imponer estas condiciones.

En cuanto a la utilización de estaciones de autobuses y las limitaciones de recoger o de dejar viajeros (no de hacer tráficos), debe considerarse que la posibilidad de los Ayuntamientos de proceder a su prohibición tendría que ser justificada caso por caso, de forma fehaciente, aduciendo unos problemas de tráficos de superior categoría a los problemas de ordenación del transporte que se pudiesen crear.

En los tráficos que se realicen en suelo urbanizable o comunicando núcleos del mismo término municipal, en principio, la prohibición de coincidencia protege al con-

cesionario. El municipio podría estar obligado a dar una preferencia para el establecimiento de mayores intensificaciones o servicios al concesionario de estos tráficos.

Importante es también, a este respecto, el art. 113, que contiene tres reglas fundamentales:

- 1) Los municipios serán competentes con carácter general para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transporte de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales. (24)
- 2) No obstante la regla general expuesta en el punto anterior, las CCAA o, en su caso, el Estado, podrán extender
  de forma individualizada la competencia municipal a servicios distintos de los expresados en el punto anterior,
  siempre que los mismos se presten integramente dentro del
  correspondiente término municipal.
- 3) Cuando los servicios a que se refiere el punto I anterior afecten a intereses que trasciendan los puramente
  municipales, las competencias de los correspondientes
  Ayuntamientos se ejercerán de forma coordinada con las de
  entidades de ámbito superior, según lo que en su caso establezcan las correspondientes normas estatales o de las
  CCAA.

Se dedica, asimismo, en el articulado, particular atención a los problemas de coordinación de transportes que presentan las áreas metropolitanas o similares, previéndose la posibilidad de constitución de Consorcios aunque no aparezca expresamente así mencionada esta figura jurídica. A este respecto, se establecen otras reglas esenciales: (25)

- 1) En aquellas zonas o aglomeraciones urbanas en las que existan varios municipios y, en su caso, otras entidades públicas en principio competentes, que por su volumen de población, configuración urbanística, o peculiares circunstancias de orden físico o económico-social, presenten problemas graves de coordinación en su red de transportes, podrá establecerse un régimen específico que asegure a través de una ordenación unitaria la existencia de un sistema armónico y coordinado.
- 2) La finalidad prevista en el punto anterior podrá llevarse a cabo a través de convenios entre municipios o entidades competentes, o bien a través de la creación, en alguna de las formas previstas en el ordenamiento vigente, de una entidad pública en la que participen los distintos municipios o entidades afectadas, que realice con autonomía la ordenación

unitaria de los servicios de transporte en la zona de que se trate.

Podrá asimismo encomendarse la referida ordenación unitaria a alguna entidad pública preexistente, siempre que resulte debidamente garantizado el respeto a la autonomía municipal constitucionalmente reconocida.

3) Las CCAA y/o, en su caso, la Administración del Estado, podrán particpar en los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales a que se refiere el punto anterior, siempre que sus competencias o intereses resulten afectados.

Como ya expusimos en su momento, la legislación sectorial que se dictara debía prestar también atención a la regulación de los títulos habilitantes para la realización del transporte municipal. Y así se ha hecho (26), mediante el establecimiento de las siguientes previsiones:

- 1) El otorgamiento de los títulos habilitantes para la realización de transportes urbanos de viajeros corresponderá a los órganos municipales competentes.
- 2) No obstante lo dispuesto en el punto anterior, los transportes discrecionales de viajeros realizados en vehículos con una capacidad superior a diez plazas

incluido el conductor, podrán llevarse a cabo en suelo urbano y urbanizable al amparo de las autorizaciones de transporte interurbano otorgadas por el Estado y las CCAA, cuyo ámbito comprenda el correspondiente municipio.

Los Ayuntamientos podrán autorizar la realización de transporte urbano en los vehículos a que se refiere el párrafo anterior, cuando no se cuente con la necesaria autorización del Estado o de las CCAA, cuando resulte debidamente garantizada la rentabilidad del servicio con carácter exclusivamente urbano.

2) El otorgamiento de autorizaciones para la realización de servicios de transporte de viajeros de carácter interurbano en automóviles de turismo, estará condicionado a la previa obtención de la licencia de transporte urbano expedida por el municipio en que esté residenciado el vehículo, salvo las excepciones que reglamentariamente se determinen. El servicio interurbano, salvo los supuestos expresamente exceptuados, deberá iniciarse en el referido municipio.

La pérdida o retirada de la autorización municipal de transporte urbano dará lugar a la automática cancelación de la autorización de transporte interurbano, salvo que la autoridad competente decida ex-

presamente su mantenimiento por razones de interés público.

Novedad interesante de la Ley es la previsión de que, en las zonas en las que exista interacción e influencia recíproca entre los servicios de transporte de varios municipios, podrán establecerse Areas Territoriales de Prestación Conjunta, en las que se faculte a determinados transportes de viajeros en automóviles de turismo para la prestación de cualquier servicio, ya sea urbano o interurbano, cuya iniciación se realice dentro de dichas Areas, incluso fuera del término del municipio en que esté residenciado el vehículo. (27)

Por otra parte, establece la Ley que en aquellos puntos específicos en que se produzca una generación de transporte que afecte a varios municipios, tales como puertos, aeropuertos, estaciones ferroviarias y de transporte, ferias, u otros análogos, cuando las necesidades de transporte no se hallen suficientemente atendidas por los automóviles de turismo residenciados en el municipio en que tales puntos estén situados, se podrá establecer un régimen específico que permita a vehículos residenciados en otros municipios realizar transporte con origen en dichos puntos. Dicho régimen específico será de aplicación preferente y podrá establecer limitaciones en cuanto al número de vehículos de cada municipio que puedan prestar

servicios con origen en los puntos de generación de transporte. (28)

Por último, y en cuanto al régimen económico y financiero de este tipo de transporte, se dedica un precepto -el art. 117- a fijar las líneas esenciales del régimen tarifario y del sistema de financiación:

- -En cuanto al régimen tarifario, la autoridad local competente establecerá, con sujeción a la normativa general de precios, el régimen tarifario de los transportes urbanos de viajeros, con consideración, en su caso, de la parte del coste de los mismos que deba ser financiada con recursos diferentes a las aportaciones de los usuarios.
- -Por lo que respecta a la financiación de los transportes públicos urbanos o metropolitanos de viajeros, aquélla podrá realizarse, entre otros, con los siguientes ingresos:
  - a) Los procedentes de las recaudaciones obtenídas directamente de los usuarios de los servicios y la explotación de otros recursos de las empresas prestatarias.

- b) Las recaudaciones tributarias que, con esta específica finalidad, se pudieran establecer por los organismos competentes.
- c) Las aportaciones que pudieran realizar las distintas Administraciones Públicas, de conformidad en su caso con el correspondiente contrato con la empresa prestataria.

Insistimos, finalmente, en que siendo éste el marco general del régimen legal del transporte municipal, hay muchas cuestiones que, dada su indefinición y la trascendencia que revisten, habrán de ser objeto de un necesario y perentorio desarrollo reglamentario. Dicho desarrollo, al que la LOTT se remite expresamente, especialmente en lo que se refiere a la cuestión de las coincidencias, ha tenido su primera manifestación -a nuestro juicio, todavía muy incompleta- en el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, que en el capítulo III ("Transporte urbano") del Título IV, y, más concretamente, en los artículos 141 y 142, establece las siguientes pautas:

- 1ª) Las competencías municípales sobre los transportes y las actividades auxiliares y complementarias de estos se ejercerán con sujeción a lo dispuesto en las normas sustantivas del Estado y de las Comunidades Autónomas que regulen los mismos.
- 2ª) Las autorizaciones estatales o autonómicas de transporte de mercancías habilitarán para realizar

tanto transporte urbano como interurbano dentro del ámbito a que las mismas estén referidas. Las competencias municipales en relación con los transportes de mercancías se concretarán a los aspectos relativos a su repercusión en la circulación y tráfico urbano.

- 32) Las autorizaciones estatales o autonómicas de transporte discrecional de viajeros en autobús habilitarán para realizar tanto transporte urbano como interurbano dentro del ámbito a que las mismas estén referidas. Los municipios podrán otorgar autorizaciones habilitantes para realizar transporte dis-crecional en autobús de carácter exclusivamente urbano, siempre que dicho otorgamiento no implique una perturbación en la adecuación de la oferta y la demanda de transporte, quede justificada la rentabilidad del servicio con carácter exclusivamente urbano e informe favorablemente dicho ortorgamiento la Comunidad Autónoma correspondiente o, en su caso, el Estado, oído el Consejo Nacional de Transportes Terrestres u órgano competente de las Comunidades Autónomas. Será aplicable en relación con el otorgamiento, modificación, utilización y extinción de dichas autorizaciones, en defecto de normas de las Comunidades Autónomas, el régimen general establecido en este Reglamento.
- 4ª) El establecimiento, adjudicación y explotación de los transportes regulares de viajeros permanentes o temporales y de uso general o especial de competencia municipal definidos en el artículo 113 de la LOTT, se regirán por las normas de las Comunidades Autónomas que les afecten, por las de este Reglamento y sus normas complementarias, y por las correspondientes Ordenanzas Municipales, las cuales deberán respetar lo dispuesto en las normas autonómicas y estatales sin poder introducir requisitos o disposiciones adicionales que desvirtúen su sentido.

Podrá especialmente realizarse la explotación municipal directa mediante acuerdo del correspondiente Ayuntamiento, así como la utilización de procedimientos de gestión indirecta distintos de la concesión.

5ª) No serán de aplicación en relación con los transportes regulares de viajeros de competencia municipal, las normas establecidas en este Reglamento sobre prohibiciones de coincidencia para el establecimiento de servicios regulares permanentes o temporales; no obstante, para el establecimiento por los Ayuntamientos de líneas que incluyan tráficos coincidentes con los que tengan autorizados con anterioridad otros servicios regulares interurbanos, será necesaria la justificación de la insuficiencia

del servicio existente para atender adecuadamente las necesidades de los usuarios y la previa conformidad del ente concedente de éste, la cual podrá condicionarse a la previa aprobación de un plan de coordinación de la explotación de ambos servicios, en cuya elaboración deberá ser oída la empresa titular de la concesión del servicio regular interurbano.

Tendrán la consideración de tráficos coincidentes a estos efectos los que se realicen entre paradas en las que el servicio interurbano estuviera autorizado a tomar y dejar viajeros o puntos próximos a los mismos, incluso cuando dichas paradas estuvieran dentro de la misma población o núcleo de población.

En definitiva, y a modo de valoración final, aunque podamos decir, sin temor a equivocarnos, que uno de los aciertos más destacados de la LOTT ha sido su aplicación al transporte urbano, no es menos cierto que ello implicaba una decisión comprometida, pues encerraba las dificultades propias de nuestro Estado autonómico; y esto es, sin duda, lo que ha impedido que la Ley profundice en el tema y establezca unos princpios claros y definidos.

La LOTT, como hemos visto, ha definido los transportes urbanos atendiendo a un criterio territorial, es decir, los que discurran por suelo urbano y urbanizable, o los que se realicen dentro de un mismo término municipal.

La dificultad se plantea al determinar cuándo, cómo, en qué manera y en qué aspectos la LOTT es de aplicación al transporte urbano, así como su carácter supletorio o directo (29). Estas dificultades pueden incrementarse si

cada Comunidad Autónoma desarrolla libremente esta materia.

Es evidente que se ha producido una ampliación de la competencia municipal en materia de transportes, y esto supone el detrimento de otras. Así, pues, esta situación puede dar lugar a tres tipos de conflictos: conflictos entre las Administraciones Públicas afectadas; conflictos empresariales por concurrencia de tráfico y conflictos entre empresas y Administraciones Públicas.

Los primeros -conflictos entre Administraciones Públicas- derivan del hecho de que los municipios podrán ampliar con carácter general los servicios urbanos existentes a todo el suelo urbano o urbanizable, o individualizadamente a todo el término municipal. Si no existe en este territorio un servicio regular, no habrá problema. Caso contrario, la Administración que antes ostentaba la competencia en materia de transporte en el mismo, tendrá que defenderla, así como los derechos de la concesión afectada. En evitación de estas situaciones, será preciso que se actúe con prudencia, teniendo muy presente las reglas de partida que al efecto se establecen en el Reglamento de la LOTT a las que anteriormente nos hemos referido.

Los conflictos entre empresas, que previsiblemente también habrán de producirse, requieren asimismo de una actuación prudente de los municipios, con estricto respeto de esas mismas reglas establecidas en la LOTT y su Reglamento. Es evidente que si se fijan unas bases muy claras y definidas de actuación en la coordinación de los servicios, en la coordinación de las Administraciones, y en los convenios que tengan que firmar estas Administraciones, puede haber soluciones.

Por último, los conflictos entre empresas y Administraciones pueden ser de dos tipos: los derivados de agresiones a sus derechos, provocados o amparados por otras Administraciones distintas de las que competencialmente dependen; y los que puedan surgir con su propia Administración como consecuencia de la nueva situación.

# III) LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES EN MATERIA DE TRANSPORTE POR CARRETERA (30)

### 1) Las competencias provinciales en general

Como ya tuvimos ocasión de comprobar en otra parte de esta tesis -en concreto, en el capítulo 2º- las competencias provinciales en materia de transporte, en nuestra legislación, han sido escasas.

El reconocimiento constitucional de la provincia y el reconocimiento de su autonomía podrían haber sido un buen punto de partida para un renovado protagonismo de esta entidad. Sin embargo, no parece haber sido así.

Como ya hemos indicado, la configuración de la posición de las Corporaciones Locales se traduce en el reconocimiento de un derecho de participación en las cuestiones que afecten a su intereses que se concretarán en las competencias que establezca la legislación sectorial competente, sin perjuicio de aquéllas que establezca el propio Estado en la legislación básica constitucionalmente establecida.

El primer punto de referencia lo constituye, en consecuencia, la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que como legislación básica determina no sólo el núcleo de la autonomía local, sino que además puede indicar competencias concretas.

A diferencia de los municipios, a los que señala unas competencias propias y unos servicios mínimos (31), las competencias de las Diputaciones son objeto de una configuración más genérica. Ya en la propia definición de los fines propios de la Provincia empieza a percibirse una cierta accesoriedad respecto de los Municipios.

"Son fines propios de la Provincia, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunici-

pales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:

- a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.
- b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado" (32)

Impresión que se confirma con la lectura de las competencias propias de las Provincias, limitadas a: "a) la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del artículo 31"; "b) la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica de los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión"; "c) la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal, y, en su caso, supracomarcal", y "d) en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia" (33).

Como puede observarse a primera vista, las Diputaciones han perdido, incluso, sus competencias mínimas sectoriales existentes en la legislación anterior (34). La Provincia pasa a ser una Entidad cuyo contenido esencial gira en torno a los Municipios fundamentalmente. (35)

En todo caso, ha desaparecido cualquier alusión directa a la materia de los transportes, como ocurría en la legislación precedente. (36) Ello no impide, como acertadamente señala DE ASIS ROIG, que en ciertos artículos, a través de su referencia al género de las Corporaciones Locales, se permita a la Provincia que pueda acceder a ciertas competencias en materia de transportes. Así, el artículo 86 LBRL establece un principio de reserva sobre el transporte urbano y de viajeros en favor de las Entidades Locales (37). Su establecimiento se realiza en favor de las Corporaciones locales en general y no necesariamente vinculada al escalón municipal. (38).

En cualquier caso -concluye el citado autor- la prestación de servicios supralocales, la coordinación de los servicios y la asistencia a los Municipios permite abrir camino para la actuación de las Diputaciones en cuanto que estas funciones las ejercerán, según la LBRL, "en todo caso".

#### 2) Las competencias específicas en materia de transporte

Como es sabido, la legislación local no es suficiente para concretar el contorno competencial de estas corporaciones en materia de transportes. Como se recordará, es la legislación sectorial la encargada, aparte de la legislación básica que dicte el Estado, de señalar los niveles de atribuciones que en concreto corresponden a las Corporaciones Locales.

Veamos cómo se manifiesta esta legislación sectorial.

# <u>La ausencia de referencias en la legislación sec-</u> <u>torial del Estado: la Ley de Ordenación de los</u> <u>Transportes Terrestres</u>.

El legislador sectorial goza de una mayor libertad a la hora de configurar la posición de la Provincia en cada materia concreta. Y será la Entidad competente por razón de la materia la encargada de definir esa posición: en este caso, corresponderá a las Comunidades Autónomas esta facultad de delimitación.

Por ello, no es raro que en la legislación estatal sobre la materia no se contenga referencia alguna al caso de la provincia. Así ocurre con la la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los transportes terrestres, o la Ley Orgánica 5/1987, también de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transporte por carretera y por cable.

Unicamente podemos deducir una posible intervención de las Diputaciones Provinciales, de conformidad con esta legislación, en materia de transportes urbanos -cuya responsabilidad corresponde, en principio, como vimos, a los Ayuntamientos- en los siguientes casos:

- -En primer lugar, en el supuesto previsto en el artículo 113.3 LOTT: "Cuando los servicios a los que se refiere el punto 1 anterior afecten a intereses que transciendan los puramente municipales, las competencias de los correspondientes Ayuntamientos se ejercerán de forma coordinada con las entidades de ámbito superior, según lo que en su caso establezcan las correspondientes normas estatales o de las Comunidades Autónomas". Es decir, cuando como consecuencia de que las líneas de transporte urbano sobrepasen el interés municipal y así lo permita la legislación de la Comunidad Autónoma, podrá darse entrada a la intervención como Administración pública a la Diputación.
- -En la participación como entidad afectada en los convenios que se establezcan entre los municipios en aquellos casos en que dándose los supuestos previstos en el artículo 114.1 se establezca un régimen especial de gestión del transporte (39).

# b) <u>La provincia y el transporte en la legislación de</u> las Comunidaes Autónomas

En la legislación de las Comunidades Autónomas las competencias asumidas por las Provincias han tenido una suerte pareja a la importancia que dentro de su organización se diera a esta Entidad. En consecuencia, el nivel de intervención es muy diferente de unas Comunidades a otras.

Por otro lado, la especificación de las competencias provinciales en materia de transportes se ha realizado tanto en la legislación local de cada Comunidad Autónoma, las más de las veces, como en la regulación del transporte. Pasemos, a continuación, a describir el panorama actualmente existente, siguiendo una vez más a DE ASIS ROIG.

La Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias 8/1986 de 18 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias, declara transferidos a los cabildos insulares como competencias propias de los mismos los "transportes interurbanos por carretera y transportes por cable" (40).

Igualmente es importante la atribución de competencias realizadas en la legislación vasca en favor de sus Territorios históricos. La extensión del régimen especial previsto para la provincia de Alava bajo el régimen anterior, al resto de los Territorios Históricos, ha producido una reorganización de las competencias plasmada en diversos Decretos en los que se distribuyen competencias entre la Comunidad Autónoma y dichos territorios (41), de resulta de los cuales quedan las Diputaciones Forales encargadas de la administración del transporte de interés para cada territorio histórico. En consonancia con ello, se confieren amplias competencias a dichas Diputaciones a la

hora de otorgar concesiones o apreciar excepciones al régimen de coincidencias en el transporte (42).

Por el contrario, en otros casos, este tratamiento no existe -aplicándose, en consecuencia, el régimen general previsto para el Estado, más las disposiciones de adaptación que fueren necesarias-; o bien son "coordinadas con los intereses de las Comunidades Autónomas" -tal es el caso de la Comunidad Valenciana, en cuya Ley 2/1983, de 4 de octubre, se declaran de interés comunitario diversas formas de transportes interurbanos (43); o bien son abolidas directamente, quedando absorbida cualquier competencia en la materia por la Comunidad Autónoma. Tal es el caso de Andalucía, que tiene declarado como de interés comunitario, y por lo tanto bajo la tutela de la Comunidad, el transporte (44).

En todo caso, en las Comunidades en que no se haya dictado norma sustitutiva alguna, hay que considerar que continúa vigente el régimen jurídico anterior, con lo que, salvo la subrogación de la Comunidad Autónoma en el papel del Estado, la distribución de competencias permanecería inalterada, con la consiguiente escasísima o inexistente presencia provincial en la materia.

Una mención especial merece la legislación de Cataluña. La profunda reorganización territorial que desde la Generalidad se pretende, afecta profundamente al papel de la Provincia como Entidad y, consecuentemente, a las competencias que la misma pueda ejercer. El camino elegido para esta reorganización es el de la absorción misma de la organización provincial previa reducción a una única Provincia de todo el territorio de Cataluña (45). Sin embargo, hasta que dicha reorganización no se produzca por el Estado, instancia competente para realizar dicha alteración, ello hace que la existencia de la provincia siga contemplada en su legislación local específica (46), en la legislación del transporte por carretera (47), así como en las operaciones de coordinación del transporte en la conurbación de Barcelona y su área de influencia (48), y que se pueda encontrar alguna intervención provincial a través de las alusiones a las Entidades Locales interesadas. Sin embargo, este modelo, al igual que el existente con anterioridad en el Estado unitario, penaliza la presencia de las Diputaciones al no prever ningún ámbito específico de actuación, agravándose la situación con la aparición de otro ente local como es la Comarca, como entidad territorial supramunicipal y de finalidad general (49).

Estas notables diferencias entre los ámbitos competenciales de unas y otras provincias -concluye DE ASIS ROIG- (50) hay que buscarlas probablemente en su diferente grado de consolidación como instituciones específicas.

Así, no es casualidad que allí donde una cierta tradición foral o las peculiaridades de la organización insular han facilitado una mayor implantación de organizaciones supralocales la consolidación de su presencia en materia de transportes sea notablemente superior a aquellos territorios en los que no se ha dado tal consolidación.

# 3) <u>Valoración final sobre la posición de la Provincia</u> en materia de transporte por carretera (51)

1º. En primer lugar, debemos destacar un importante hecho. La difícil posición de la Provincia en la organización territorial del Estado no es un fenómeno nuevo ni forzosamente producido por la aparición de las Comunidades Autónomas, al menos en materia de transportes. Pese a los esfuerzos doctrinales de potenciación de esta Entidad (52) que se produjeron antes de la Constitución de 1978, su nivel de competencias siempre ha sido tan bajo, que no se puede decir tampoco que haya gozado del favor del Estado. Las razones pueden ser de diversa índole, pero la realidad está ahí.

En la actualidad el ámbito de movimiento de la Diputación en materia de transporte es muy reducido, virtualmente inexistente como poder público, pero no puede decirse que sea menor que cuando constituía el único ente intermedio entre el Estado y el Municipio. En algunos casos

su nivel competencial efectivo parece haberse incrementado (53).

2º. En segundo lugar, las atribuciones contenidas en el artículo 36 de la LBRL que colocan a las Comunidades Autónomas en "lo supramunicipal" y la gestión de estos intereses, y la creación de Entes intermedios en materia de coordinación del transporte, producen un desplazamiento de la Provincia en sus funciones de coordinación, reflejo de una posible desconfianza municipal y autonómica en la institución que estudiamos.

Además, no parece posible el entendimiento de que la atribución de cooperación y asistencia implica una reserva competencial excluyente, que impida, por un lado, a los Ayuntamientos asociarse para la gestión de intereses comunes, o, por otro lado, establecer por las Comunidades Autónomas formas de coordinación específicas, ya que tales posibilidades están expresamente previstas en la legislación local básica.

3º. Paradójicamente, además, el legislador básico del Estado, al no atribuirle competencias mínimas en materia de transportes ha dejado, en la configuración de la posición de la Provincia, el máximo de posibilidades al legislador autonómico. En efecto, serán el legislador sectorial y el legislador autonómico los encargados de dotar de contenido

específico a la posible competencia en materia de transportes de las Diputaciones.

4º. Sin embargo, la subsistencia de una organización periférica estatal o autonómica para la coordinación del
transporte y el peso económico que las capitales siguen
ejerciendo sobre la población del territorio provincial,
permiten poder afirmar la existencia de un ámbito propio y
específico de influencia cuya custodia, sin embargo, no le
ha sido confiada.

Realmente, la existencia de la Provincia (54) ha estado marcada con el signo de la desconfianza por el resto de las Administraciones públicas, que no han generado un marco para desarrollar una actividad específica y propia que justifique su existencia.

5º. Con ello nos encontramos de frente con un dilema que parece constante en nuestra organización territorial. ¿Es congruente la caracterización legal actual de la Provincia con su reconocimiento constitucional?.

Los cambios estructurales sugeridos por la Comisión de expertos sobre autonomías no han producido la revitalización esperada. También parecen verse frustradas las perspectivas de colaboración y las diferentes técnicas

previstas al efecto como medio de rellenar ese vacío competencial.

En este punto dos soluciones parecen apuntarse; por un lado, el definir con carácter general -es decir, mediante legislación básica sectorial- un ámbito de competencias cuyo despliegue funcional justifique su atribución a las Diputaciones (55), o bien, deberemos empezar a replantearnos la regulación del modelo provincial en la LBRL como forma general de organización supramunicipal.

Evidentemente, el transporte puede ser uno de los ámbitos donde se puede justificar una intervención provincial que hoy no existe.

## IV) CONCLUSIONES

De todo lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones:

1ª) La competencia municipal en materia de ordenación de los transportes terrestres, limitada, en virtud de la Ley de Ordenación de los transportes mecánicos por carretera de 1947, salvo supuestos específicos, al "casco urbano" de las poblaciones, se ha extendido con generalidad, en virtud de la LBRL y de la LOTT, a la totalidad del término municipal.

- La extensión de la competencia municipal a todo el término municipal supone que los Ayuntamientos son ahora competentes no sólo en cuanto a los servicios urbanos propiamente dichos es decir, los efectuados en suelo urbano o urbanizable— sino también, y por razón del "interés municipal" afectado, respecto a los servicios interurbanos realizados íntegramente dentro del término municipal, lo que permite a los Ayuntamientos concursar redes de servicios de transportes que comprendan los de una y otra naturaleza, operación que, en atención al principio constitucional del interés afectado, tiende a la redistribución de tráficos en tres niveles: municipal, autónomico y estatal.
- 3ª) La situación competencial que con anterioridad a la LOTT se producía dentro del "casco urbano" de las poblaciones no resulta alterada por la extensión de competencias municipales, por lo que es conveniente hacer ver que en las zonas urbanas de las poblaciones los Ayuntamientos solamente pueden actuar sobre los servicios interurbanos de otras Administraciones por razones de policía de la circulación, pero no de ordenación del transporte, potestad que sigue correspondiendo al ente concedente del servicio interurbano, es decir, normalmente, a la Comunidad Autónoma; lo que, al igual que antes de la LOTT, produce una situación de "competencias compartidas" que obliga a

su ejercicio coordinado por Ayuntamientos y CCAA, respetando los intereses de los empresarios interurbanos.

- 4ª) Los Ayuntamientos no pueden ejercer sus nuevas competencias desconociendo la existencia de las concesiones interurbanas establecidas por las Administraciones supramunicipales, cuyo equilibrio económico debe quedar a salvo en los concursos que se convoquen para la adjudicación de las nuevas redes de servicios municipales. Siendo obligación de las CCAA y, en su caso, de la Administración del Estado, contestar toda actuación municipal de carácter unilateral que desconozca la situación de los cesionarios preestablecidos.
- 5ª) A las CCAA, en razón del interés supramunicipal que tutelan, les incumbe coordinar las redes de servicios de transporte de carácter municipal con los servicios de carácter interurbano de su titularidad, respondiendo frente al concesionario de los perjuicios económicos que se deriven de la alteración de los títulos concesionales, pudiendo repercutir su coste en la Administración municipal.
- 62) Para una mayor seguridad jurídica se hace necesario clarificar la nueva situación a nivel reglamentario; y aun cuando las CCAA podrían dictar aisladamente sus propios Reglamentos sobre el transporte municipal, e incluso legislar -como reconoce la LOTT-, sería conveniente consen-

suar entre CCAA y Administración Central el desarrollo de la referida legislación, ya que, de no ser así, a mayor multiplicidad de normas para abordar el mismo problema, se producirá un mayor confusionismo y mayores riesgos para los empresarios.

NOTAS AL CAPITULO 7º:

- (1) Sobre transporte municipal y transporte urbano, viden general, GARCIA DE ENTERRIA, El servicio público de los transportes urbanos, RAP nº 10, 1953; MARTIN RETORTILLO, Cirilo, Los Ayuntamientos y la nueva ordenación de los transportes por carretera, REVL nº 54, 1950; el libro "Gestión y financiación de los transportes urbanos" editado por el Ministerio de Transportes, Madrid, 1980 (donde se recogen varias ponencias sobre el tema); DE ASIS ROIG, Los transportes urbanos colectivos, en la obra Tratado de Derecho Municipal, dirigida por MUÑOZ MACHADO, Tomo II, Madrid, 1988.
- (2) Sobre este doble juego de la competencia local y estatal, con predominio de esta última, vid. las consideraciones que hace GARCIA DE ENTERRIA, Problemas actuales de régimen local, Sevilla, 1986, págs. 11 a 20.
- (3) Vid. ARIÑO ORTIZ, G., "La empresa pública y privada en el transporte urbano (en el libro Gestión y financiación del transporte urbano, MTC, 1980), pags. 127 y ss.
- (4) Real Decreto de 4 de julio de 1924 y su Reglamento de aplicación de 11 de diciembre de 1924.
- (5) La reciente Ley francesa de 31 de diciembre de 1982 "D'Orientation sur les transports interieurs", establece un marco legal omnicomprensivo de los distintos medios de transporte, así como del transporte interurbano y urbano, desde la perspectiva del "sistema global".
- (6) Con lo que pasado el tiempo se daría lugar a una tajante diferenciación entre transportes urbanos e interurbanos, que propiciaría futuros conflictos normativos y competenciales entre las Administraciones Local y Central.
- (7) Con ello se venía a establecer un amplio arco competencial en atención a facilitar a los Ayuntamientos "el gobierno y la administración de los intereses peculiares de los pueblos" (art. 101.1 de la LRL).

Es interesante recoger aquí la opinión de BAENA DEL ALCAZAR de que "no es cierto que el art. IOI de la LRL otorque competencia para el establecimiento de líneas de transporte terrestre, sino que se limita a enumerar los transportes terrestres en la lista de competencias sin especificar a qué se extienden éstas... Se está aquí ante la clásica confusión entre servicios municipales y servicios de competencia municipal, como lo demuestra que de todas las decla-

raciones de la legislación de régimen local antes examinadas ninguna de ellas otorque directamente competencia respecto a las concesiones y autorizaciones de transporte por carretera. En realidad, son cosas distintas el otorgamiento de las autorizaciones o concesiones y la prestación al público de los servicios que permite e incluso prevé la legislación de ordenación de transportes por carretera".

El citado autor describe a continuación cuáles eran esas facultades respecto a la prestación. Merece la pena que recojamos íntegramente dicha descripción, pese a la extensión de la cita:

"La gestión de los transportes urbanos puede llevarse a cabo según el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, bien mediante alguna de las formas de gestión directa, bien mediante concesión (art. 144), bien, como en los casos de los servicios privados prestados al público, mediante autorización a tenor de los arts. I y 17 (Vid. ENTRENA CUESTA, "El servicio de taxis", RAP, núm. 27, págs. 29 y sigs.).

Respecto a la actuación sobre los transportes por carretera propiamente dichos, la Ley de Ordenación guardaba absoluto silencio, pero aparece en el Reglamento y en alguna otra norma que se citará. A estos efectos debe distinguirse entre la intervención de los Ayuntamientos y Diputaciones en las concesiones estatales y la posibilidad de que los propios entes locales sean concesionarios.

En cuanto al primer punto, el Reglamento de Ordenación establece en su art. 11 que cuando se presente un proyecto de servicio regular, una vez aprobado, se someterá a información pública, a la que debe llamarse expresamente a los Ayuntamientos y Diputaciones; siendo éste el procedimiento normal previsto para tener en cuenta los intereses de los entes locales.

Más interés tiene, en cambio, el segundo supuesto, de que los entes locales sean concesionarios del Estado, lo que supone la existencia de una relación jurídica entre dos Administraciones Públicas. Esta posibilidad fue consagrada respecto a las Diputaciones Provinciales por la Orden de 18 de junio de 1949, que interpreta que los entes citados pueden ser titulares de servicios públicos de transporte por carretera, al amparo del art. 9 de la Ley de Ordenación, ya que ésta se refiere a que los titulares mencionados pueden ser todos los españoles que se hallen en pleno uso de sus derechos civiles y las entidades legalmente constituidas, y no cabe duda de

que las Diputaciones son entidades constituidas legalmente. Por otra parte, el Reglamento de Ordenación recogió en su art. 11 lo dispuesto en la Orden
de 18 de junio de 1949, admitiendo la posibilidad de
que las Diputaciones fueran concesionarias de servicios públicos de transporte por carretera, debiendo advertirse que tanto la Orden como el Reglamento
de Ordenación dan prioridad a las Diputaciones respecto a los Ayuntamiento, declarando que cuando los
proyectos sean promovidos por las Diputaciones no es
necesario llamar a los Ayuntamientos a información
pública, y las alegaciones de éstos deben remitirse
a las Diputaciones para informe.

Respecto a la prestación de servicios directamente por los Ayuntamientos, no se encuentra en la legislación sobre el tema ninguna declaración expresa, aunque puede, sin duda, aplicarse lo anterior, ya que los Ayuntamientos son entidades legalmente constituidas. En cambio, sí se encuentra una declaración jurisprudencial en la importante sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1959. Según esta sentencia, el que la LRL se refiera en su art. 121 a que el Ayuntamiento actúa respecto a los transportes dentro del término municipal, no es obstáculo para que pueda tomar parte en los concursos, lo que resulta avalado por la posibilidad de gestión directa de los servicios que reconoce el art. 164 de la LRL, pudiendo extenderse, en este régimen de concurso y concesión, la actividad del servicio a otros términos municipales, siempre que no se opongan las Diputaciones o los demás Ayuntamientos.

Puede observarse, por tanto, que excepto por lo que se refiere a los transportes dentro del casco urbano, la actuación de las Corporaciones Locales se reduce al modesto papel de concesionarias de los servicios estatales" (vid. BAENA DEL ALCAZAR, "Los transportes mecánicos por carretera", Madrid, 1970, págs. 100 y sigs., GARCIA DE ENTERRIA, "El servicio público de los transportes urbanos", RAP, núm. IO, 1953, pág. 69; y MONCADA, "El transporte por carretera en el Derecho español", Madrid, 1962, pág. 107).

(8) En efecto, la realidad vendría a limitar profundamente la ambiciosa pretensión de la LRL, por cuanto los distintos medios de transporte, al irse desarrollando aisladamente en función del avance tecnológico y de su implantación social, vendrían a ser regulados por el Estado mediante leyes específicas (y, así, surgirían leyes de carreteras, de transportes por carretera, de trolebuses, de ferrocarriles metropolitanos, de aeropuertos) que irían por su parte estableciendo en cada caso un régimen normativo y

competencial específico, en el que las competencias locales irían cediendo sitio en favor de la Administración estatal.

Vid. al respecto GARCIA DE ENTERRIA, "Problemas actuales del régimen local", Sevilla, 1986, (que analiza ese progresivo proceso de "absorción" de las competencias de los entes locales por el Estado).

(9) "Se entiende por término municipal el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento" (art. 11 LRL).

Madrid y Barcelona vieron reconocida su competencia sobre todo su término municipal en virtud de sendas leyes especiales.

La delimitación del "casco urbano" de las poblaciones correspondía al Ministerio de Obras Públicas - luego Transportes y Comunicaciones- que, dados los conflictos de paralelismo entre líneas, condicionaba generalmente su efectividad a la aceptación por la autoridad municipal de un "plan de coordinación" de líneas urbanas e interurbanas en el interior del perímetro urbano.

Interesante es recordar al respecto que, como se ha visto en el capítulo 2º de esta tesis al exponer la evolución histórica, antes de la reglamentación de 1924 los Ayuntamientos y las Diputaciones eran competentes respecto a la actividad de transportes por carretera, al basarse el criterio de competencia en titularidad demanial del camino utilizado. En cambio, a partir de 1924 es una constante de la legislación española el que la competencia de las Diputaciones provinciales sea prácticamente inexistente, y la municipal se limite a los transportes dentro del casco urbano de las poblaciones, lo que, como ha subrayado la doctrina (Vid. GARCIA DE ENTE-RRIA, "El servicio público de los transportes urbanos", RAP núm. IO, 1953, pág. 70; y PEREZ OLEA, "Transportes de Madrid y aguas de Barcelona", RAP, núm. 24, 1957, pág. 295), supone una restricción a la competencia provincial y municipal, tanto más injustificada cuanto que el criterio para limitar la competencia de los Ayuntamientos no es el del término municipal (por ello resultaba extraño a GARCIA DE ENTERRIA que pudiera elogiarse esa regulación como respetuosa con los intereses municipales, tal y como hacía CIRILO MARTIN RETORTILLO en "Los Ayuntamientos y la nueva ordenación de transportes por carretera", en Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 54, noviembre-diciembre de 1950, págs. 833 y sigs.).

La norma básica sobre la materia era la declaración del art. Iº.I., de la Ley de Ordenación de 1947, que

repite prácticamente el mismo precepto del Reglamento: "Se regirán por las normas establecidas en la presente Ley los transportes de viajeros y mercancías sin camino de rodadura fijo o sin medios de captación de energía por las carreteras y caminos del Estado, Provincia o Municipio, fuera del casco urbano de las poblaciones".

Es decir, de acuerdo con la Ley, los transportes que se realizasen fuera del casco de la población eran de competencia estatal, y los transportes que se realizasen dentro del casco urbano eran de competencia municipal. Pero, como acertadamente señala BAENA DEL ALCAZAR (op. cit., pág. 99), dejando aparte que no era tan clara la cuestión (porque se planteaba el problema de delimitar lo que se entendía por casco urbano), a propósito de este punto se estaba ante un conflicto de normas con la legislación de régimen local. En efecto, mientras que la legislación de ordenación del transporte disponía lo que ya se ha dicho, la LRL atribuía a la competencia municipal lo relativo a transportes terrestres en el apdo. e) del art. IOI, y disponía que "es de competencia del Ayuntamiento pleno la contratación o concesión de obras y servicios", incluso las de transporte dentro del término municipal, según el aptdo. d) del art. 121.

Aunque la doctrina se haya referido en alguna ocasión al tema [MONCADA, "El transporte por carretera en el Derecho español", Madrid, 1962, pág. 107], los más importantes intentos de conciliación de esta contradicción se han llevado a cabo por la jurisprudencia. Según la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 1960, el art. 6 de la Ley de Ordenación, que atribuye competencia al Ministerio de Obras Públicas, no fue derogado por la LRL, ya que "las leyes especiales no quedan anuladas por una ley general posterior a no ser que expresamente se invoquen por ésta". Asímismo, según las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de julio y 28 de noviembre de 1960, habría de estarse a lo dispuesto por la Ley y el Reglamento de Ordenación.

Por lo demás, en determinados casos esta competencia para la regulación podría extenderse a la totalidad del término municipal e incluso a áreas más amplias; si bien se trataba siempre de municipios en los que no regía únicamente la legislación general de régimen local. Así, la Ley de 12 de mayo de 1956 [estudiada por PEREZ OLEA, en "Transportes de Madrid y aguas de Barcelona", RAP, núm. 24, págs. 298 y sigs.] extendía considerablemente la competencia del Ayuntamiento de Madrid sobre la materia. La sentencia del TS de 3 de abril de 1963 reconoce competen-

cia al Ayuntamiento de Bilbao para la ordenación de los transportes dentro del Gran Bilbao, en virtud del carácter especialísimo de la legislación en su conjunto urbanístico, lo que, sin duda, puede extenderse a las otras grandes ciudades afectadas por ordenaciones similares. Y la orden de 19 de julio de 1962 eximía a Ceuta y Melilla de la aplicación del Reglamento de Ordenación, por lo que la competencia de los respectivos Ayuntamientos se extendía a la totalidad de los respectivos territorios españoles de soberanía. [Véase también la Ley 99/1963, de 8 de julio, sobre transportes en el término municipal de Valencia].

Recuérdese, además, que en todos los países constituye una excepción la regulación de los transportes urbanos dentro de la capital, a consecuencia de las necesidades surgidas. Donde se hicieron sentir primero con urgencia estas necesidades especiales fue en Inglaterra, por lo que la "London Passenger Transport" fue una de las primeras Corporaciones públicas creadas a consecuencia de la nacionalización de los transportes urbanos londinenses.

- (10) Vid. al respecto CLAVERO AREVALO, Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local, Madrid, 1952.
- (11) Vid. ENTRENA CUESTA, El servicio de taxis, RAP, nº 27, págs. 29 y sigs.
- (12) Vid., al respecto, PEREZ OLEA, Transportes de Madrid y aguas de Barcelona, RAP nº 24, 1957; HUMET, J. Análisis sobre la situación de los transportes en el ámbito de la aglomeración metropolitana de Barcelona (en el libro Gestión y financiación de los transportes urbanos, MTC, Madrid, 1980, págs. 85 y ss.)
- (13)En este sentido, pronto surgen algunas críticas. Así, para TOMAS-RAMON FERNANDEZ ("El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas" R.E.V.L., número 201, eneromarzo 1979, págs. 9 a 36), la ausencia, en la Constitución, de un pronunciamiento sobre las competencias de las entidades locales es muy grave. Advierte que la garantía constitucional es abstracta y que no asegura su "quantum", y que tampoco elimina el peligro de que, al asfixiante centralismo -y tutelaestatal, suceda otro igualmente intenso, por parte de las CCAA. Advierte, por último, que el régimen local pertenece a la zona de competencias compartidas previstas en el art. 149.1.18 de la Constitución. Todo queda, pues, en principio, en manos de los legisladores del Estado y de las CCAA. La consecuencia inmediata es el pesimismo generalizado, o,

cuando menos, un estado de inquietud y de inseguridad jurídica. Obviamente, la doctrina de los tribunales -especialmente la del Constitucional-, la científica y el legislador, en el tiempo transcurrido desde 1978, han resuelto y aclarado muchas cuestiones. Vid. asimismo, sobre el tema, ORTEGA, L., El régimen constitucional de las competencias locales, Madrid, 1988 y SANCHEZ MORON, La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional, Madrid, 1990.

- "La autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de dicha participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. La reducción de las competencias de la entidad local, sustancialmente, a las de estudio y propuesta, equivale a no respetar las condiciones mínimas que permitirían considerar subsistente la autonomía que la Constitución garantiza. La descentralización que implica la autonomía no puede ser sustituida por la mera desconcentración de la gestión" (F.J. 4º de la sentencia de TC de 28-7-1981).
- (15) Véase, sobre la posición que ocupa la provincia en lo que se refiere a sus competencias sobre el transporte por carretera, lo que más adelante se expone en el apartado III de este capítulo.
- (16) Podríamos decir que, en materia de transportes, la competencia municipal, que antes de la Constitución se limitaba al "transporte urbano", se ha visto ahora ampliada a todo el transporte de "interés municipal", si bien la concreción del tema habría de hacerse en la futura legislación de transportes.
- (17) El choque de esos intereses, que a veces se produce, nos lleva a recordar aquel significativo comentario en la obra de MARTIN MATEO, "El Municipio y el Estado en el Derecho Alemán" (Madrid, 1965), en la que se apunta (Vid. pág. 310) cómo en ocasiones "los entes locales ven su defensor más en el Estado que en los Länder a que pertenecen".
- (18) Vid. SUAY RINCON, J. "La organización del transporte madrileño de viajeros. El Consorcio regional de transportes", capítulo XII del libro colectivo -co-ordinado por GOMEZ-FERRER MORANT, R.-, Comunidad de Madrid. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid. Madrid, 1987.

- (19) La Ley de Haciendas locales permite exigir ya en mayor medida a los Ayuntamientos el cumplimiento de sus exigencias. Vid. RUBIO DE URQUÍA y ARNAL SURIA, Ley reguladora de las Haciendas Locales, Madrid, 1989.
- (20) Vid. CASTELLS, A. y FRIGOLA, R. Las subvenciones en la financiación de los municipios. Análisis, experiencia comparada y propuestas para el caso español, Lérida, 1987; ALVAREZ ARROJO, Tarifas, subvenciones y protección a los transportes urbanos (en el libro Gestión y financiación... op. cit., págs. 57 y ss.)
- (21) Por lo que se refiere a la cuestión de la delimitación del casco urbano en la legislación anterior a la LOTT [Vid. GARRIDO FALLA, "Dictamen sobre competencia municipal sobre transportes mecánicos", RAP, núm. 40, págs. 513 y sigs.], la norma básica general en la materia era lo dispuesto en el art. Iº.2 del Reglamento de Ordenación de 1949: "A estos efectos, y como norma general, se entenderá por casco urbano el conjunto de población agrupada, sin que exista solución de continuidad que exceda de 500 metros".

Sin embargo, aparte de que el precepto no era terminante, el mismo Reglamento admitía la posibilidad de duda al disponer a continuación que "en casos de duda acerca de lo que, a efectos de transporte, debe entenderse por casco urbano, el Ministerio, oído el Ayuntamiento, señalará los límites a los que haya de extenderse este Reglamento y los de la zona de actuación municipal".

De aquí que se siguieran inconvenientes derivados de que, tal y como acertadamente señala BAENA DEL ALCA-ZAR (op. cit., págs. 104 y 105), dada la discrecionalidad del Ministerio para la delimitación del casco urbano [Vid. al respecto las interesantes consideraciones que hace la sentencia del TS de 7 de junio de 1968], que se desprende de la Ley y que ha sido además declarada y confirmada, entre otras, por la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 1962 [vid. además, la sentencia del TS de 28 de octubre de 1968. En este sentido, GOMEZ DE ENTERRIA, delimitación condicionada del casco urbano a de competencia municipal en materia de efectos transportes por carretera", RAP, núm. 42, 1963, pág. 254], las delimitaciones pueden hacerse con criterios muy diferentes en cada caso, ya que basta una postura favorable del Ministerio para que, apoyándose en la existencia de edificios aislados situados a menos de medio kilómetro unos de otros, se declare que el casco urbano se extiende a núcleos de pobla-

ción distanciados incluso varios kilómetros (posibilidad que ha sido confirmada por la sentencia del TS de 25 de junio de 1964 y reiterada por la importante sentencia de 7 de junio de 1968. Según la primera de ellas, no es obstáculo para que se declare una zona determinada casco urbano el que haya más de 500 metros como solución de continuidad, ya que el mismo Reglamento autoriza para ello cuando, a pesar de esta circunstancia, se aprecie que debe declararse así oído el Ayuntamiento]. Todo ello motivó que la doctrina [GOMEZ DE ENTERRIA, op. cit., pág. 252] se refiriera a la existencia de un "casco urbano real", el del núcleo de población, y un "casco urbano ficticio", cuya existencia deriva del acto administrativo de delimitación [terminología que ha sido aceptada por la citada sentencia del TS de 7 de junio de 1968].

"Puede comprobarse, por tanto, -continúa señalando BAENA, op. cit. pág. 105- que a pesar de la orientación general de los 500 metros sin solución de continuidad, la competencia de los Ayuntamientos para la regulación de sus propios transportes urbanos depende de un acto discrecional del Ministerio, discrecionalidad reconocida por la legislación, apuntada por la doctrina y sancionada por la jurisprudencia, siendo la única atenuación de esto el principio general reiterado en esta materia por la jurisprudencia de que en las delimitaciones del casco urbano es preceptivo dar audiencia a los terceros interesados, como recuerda la sentencia del TS de 24 de mayo de 1956".

La solución del problema pudo encontrarse, sin embargo, en la importante sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1965 [de la que fue ponente el magistrado señor ALVAREZ DEL MANZANO]. Según esta sentencia, "el conjunto urbano de dicha norma (el art.Iº.2 del Reglamento de Ordenación) supone un concepto de "agrupación del caserío", incluyendo no obstante cualquier otro separado por distancias que no excedan de las señaladas en el precepto, debiendo entenderse esto ~habida cuenta de aquel concepto de núcleo de población- como referido, en cuanto abarca los edificios separados, a todos los que se hallen aislados o reunidos, pero equidistantes en relación al conjunto municipal, no en régimen de continuidad de edificaciones situadas sin sobrepasar la medida hasta alcanzar a través de miles de metros, acontece en el caso de autos, a los poblados X y Z... Situación topográfica ésta que, si a efectos administrativos inherentes a la competencia y a la gestión municipal produce una unidad de territorio, no debe ser admisible a los de la vigente legislación sobre transportes, en consecuencia con el precepto citado".

"Sería de desear (-concluye BAENA, op. cit., pág. 106-) que el Tribunal Supremo mantuviese el principio enunciado, único medio de atenerse a una regla objetiva, y evitar la absoluta entrega de la delimitación a un acto discrecional del Ministerio que, al producirse caso por caso, da lugar a inevitables desigualdades e injusticias".

(22)El problema de la delimitación de competencias y coordinación de actuaciones en la legislación precendente a la actual era una importante cuestión que conviene recordar. En efecto, puesto que la circulación por el casco urbano podía ser importante para los servicios estatales y lo es, desde luego, para los Ayuntamientos, resultaba básico estudiar una vez visto el tema de la delimitación del casco urbano- la coordinación de las actuaciones de los entes locales y de la Administración. Y es que, insistimos, los problemas de competencia no acaban con la delimitación del casco urbano, ya que se plantean otros varios derivados de factores diversos, como el de que una línea estatal atraviese el casco urbano con el consiguiente surgimiento, al menos en teoría, de nuevas competencias municipales.

> Puede decirse que en este caso el principio general era el de que prevalecía la competencia del Ministerio sobre la del Ayuntamiento. Este principio se expresó claramente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en el sentido de que cuando una línea de concesión estatal atravesase el casco urbano de la población [las sentencias de 22 de febrero de 1955, 7 de julio de 1960 y 3 de abril de 1962 han declarado que cuando se trate de línea concedida por el Ministerio, aunque las modificaciones afecten al trayecto comprendido en el casco urbano, el Ayuntamiento no puede actuar de por sí, sino que debe dirigirse al Ministerio concedente. Y la sentencia del TS de 30 de junio de 1966 ha declarado que es el Ministerio el que debe actuar, para prohibir al concesionario de línea regular que tome y deje viajeros en paradas dentro del casco urbano], debía rechazarse como inadmisible que el Ayuntamiento hiciera interferencias en la línea apoyándose en estas circunstancías [vid., en este sentido, la sentencía del TS de 12 de abril de 1958].

> Pero posiblemente los problemas más importantes eran los que se planteaban por la extensión de la competencia del Ayuntamiento al aumentar el casco urbano, con lo que se producían conflictos entre los Ayuntamientos y los concesionarios de líneas estatales,

mediando a veces otros conflictos con concesionarios municipales. Pues bien, en este caso, limitándose a lo esencial, debe advertirse que no se producía sin más un traspaso de competencias al Ayuntamiento, ya que el Ministerio conservaba sus facultades rectoras derivadas del principio de respeto a los derechos del concesionario estatal. A este respecto, la sentencia del TS de 19 de enero de 1965 negó terminantemente que en este caso el Ayuntamiento pudiese abrir y conceder nuevas líneas perjudicando derechos de terceros adquiridos reglamentariamente.

Esta sentencia y la de 27 de marzo de 1961 [comentada por GOMEZ DE ENTERRIA, op. cit., págs. 247 y sigs.] muestran que en este caso la conciliación se producía mediante la orden dada por el Ministerio de que el Ayuntamiento elaborase un plan de coordinación que respetase los derechos del concesionario estatal, que debía ser sometido a la aprobación del Ministerio (lo que da la razón a GOMEZ DE ENTERRIA cuando apunta que el uso de las facultades del Ayuntamiento en esta materia podía ser sometido a condiciones por el Ministerio (op. cit., pág. 253]. En contra, la sentencia del TS de 7 de junio de 1968, según la cual el Ayuntamiento se subroga en lugar del concedente. Otra solución sería la desaparición de las líneas de concesionarios estatales, respecto a la que BAENA [op. cit., pág. 107] no se muestra de acuerdo con Gómez de Enterría [op. cit., pág. 255] en cuanto a la posible expropiación por el Ayuntamiento. Más lógico, opina BAENA, parecía el rescate de la concesión por el Ministerio a petición de la Corporación local afectada.

Este ha sido, en resumen, el panorama de la competencia municipal en la materia prácticamente hasta nuestros días, lo que puede considerarse -en palabras del autor que acabamos de citar- "como un ejemplo más del carácter teórico y abstracto de las declaraciones de competencia municipal en el ordenamiento español".

- (23) Por cierto, muy breve, ya que dedica escasamente 6 artículos (arts. 113 a 118) a los transportes urbanos.
- (24) A estos efectos, se consideran servicios urbanos aquéllos que discurren integramente por suelo urbano o urbanizable, definido de conformidad con la legislación urbanística, o estén exclusivamente dedicados a comunicar entre si núcleos urbanos diferentes situados dentro de un mismo término municipal. Vid. art. 113 de la LOTT.
- (25) Art. 114 de la LOTT.

- (26) Art. 115 y art. 116.1 de la LOTT.
- (27) Art. 116.2 de la LOTT.
- (28) Art. 116.3 de la LOTT.
- (29) El artículo 1, punto 2, del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestes, ha venido a aclarar dicha cuestión, al establecer que las disposiciones del capítulo III del Título IV del Reglamento (que se refieren al transporte urbano) "se considerarán de aplicación supletoria respecto de las que, conforme a sus Estatutos, puedan dictar las Comunidades Autónomas".
- (30) En la exposición de este apartado seguimos literalmente el brillante trabajo de DE ASIS ROIG, A.E., Provincia y transporte (capítulo XVI del libro colectivo, dirigido por GOMEZ-FERRER MORANT, La provincia, Madrid, 1990) y, muy especialmente, las páginas 411 a 414, 417 a 419 y 422 a 424.
- (31) Artículo 26 LBRL.
- (32) Artículo 31.2 LBRL.
- (33) Artículo 36.1 LBRL.
- (34) Si bien se limitaban a sanidad y beneficencia (arts. 245 a 250 LRL) y mantenimiento de la red de caminos vecinales (art. 251 LRL).
- (35) Como ya había predicho A. EMBID IRUJO ("Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales", REVL, 220, 1982, pags. 680 y ss).
- (36) Vid., sobre esta legislación precedente, lo expuesto en el capítulo 2º de esta tesis.
- (37) "Se declara la reserva en favor de las Entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas, recogida y tratamiento y aprovechamiento de residuos, suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales, transporte público y de viajeros, servicios mortuorios. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer idéntica reserva para otras actividades.

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además de lo dispuesto en el número 2 de este artículo, la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma".

- (38) Sobre el ámbito y significado de esta reserva, vid. DE ASIS ROIG, Los transportes urbanos colectivos, op. cit., págs. 1541 a 1547.
- (39) Artículo 114 LOTT: "1. En aquellas aglomeraciones urbanas en las que existan varios municipios y en su caso otras entidades públicas en principio competentes, que por su volumen de población, configuración urbanística, o peculiares circunstancias de orden físico o económico social, presente problemas graves de coordinación en su red de transportes, podrá establecerse un régimen específico que asegure a través de una ordenación unitaria la existencia de un sistema armónico coordinado.
  - 2. La finalidad prevista en el punto anterior podrá llevarse a cabo a través de convenios entre los municipios o entidades competentes, o bien a través de la creación en alguna de las formas previstas en el ordenamiento vigente, de una entidad pública en la que participen los distintos municipios o entidades afectadas, que realice con autonomía la ordenación unitaria de los servicios de transporte en la zona de que se trate.

Podrá, asimismo, encomendarse la referida ordenación unitaria a alguna entidad pública preexistente, siempre que resulte debidamente garantizado el respeto a la autonomía municipal constitucionalmente reconocida.

- 3. Las Comunidades Autónomas y/o en su caso la Administración del Estado podrán participar en los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales a que se refiere el punto anterior, siempre que sus competencias o intereses resulten afectados".
- (40) Artículo 47.2 e)
- (41) En este sentido los Decretos del Gobierno Vasco de 5 de marzo de 1985, número 36 -en el que se deslindan las competencias con el Territorio Histórico de Alava-, 45 y 46 -referidas al Territorio Histórico de Guipúzcoa- y 56 y 57 -relativo a Vizcaya-
- (42) Véanse los artículos 5, 6, 13 y 18, 31, 33 y 34 del Decreto 34/1986 de 28 de enero.
- "Ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo. Construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcales. Fomento de la construcción y explotación de ferrocarriles, autobuses, tranvías y trolebuses interurbanos..." (artículo 2.1a) de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, en la que se declara de

interés comunitario determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales).

- (44) Competencia asumida de conformidad con el artículo 26 en relación con el 25 de la Ley 11/1987 del Parlamento de Andalucía, sobre relaciones de las Diputaciones provinciales con la Junta.
- (45) Proceso empezado por la Ley 5/1987, de 4 de abril, en la que se regula el régimen provisional de las competencias de las Entidades provinciales hasta su desaparición o absorción.

En cualquier caso, con independencia de esas posibles reestructuraciones organizativas, no debe olvidarse que si bien la delimitación flexible de la autonomía de las Entidades locales, como garantía institucional, permite que sea el legislador el que defina el ámbito de competencias de estas organizaciones, ello se hará siempre dentro del respeto de un mínimo que justifique la existencia de las mismas, tal y como claramente ha dejado sentado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1981. Sobre este tema, vid. PAREJO ALFONSO, L.: Garantía institucional y autonomías locales, IEAL, Madrid, 1981; y, más recientemente, del mismo autor, la autonomía local, en REVL nº 229, pags. 9 y ss.

- (46) Artículos 88 y ss. de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen local.
- (47) Ley 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor.
- (48) Ley del Parlamento de Cataluña 7/1987, de 4 de abril.
- (49) Artículo 82 de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.
- (50) Vid. DE ASIS ROIG, op. cit. pág. 419.
- (51) Seguimos nuevamente aquí a DE ASIS ROIG, op. cit. págs. 422 a 424, cuyas opiniones suscribimos plenamente.
- (52) Por todos, E. GARCIA DE ENTERRIA, "La provincia en el régimen local español", comprendido en el libro Problemas actuales de Régimen Local,φcit., págs. 21 y ss.
- (53) Como son los casos -como ya hemos visto- canario y de algunos de los Territorios Históricos Vascos.

- (54) Sobre el carácter necesario de la Provincia, por todos, PIÑAR MAÑAS, J.L., "De nuevo sobre el carácter indispensable de la provincia", RAP, 96, 1981, págs. 267 y ss.
- (55) En este sentido, A. CALONGE VELAZQUEZ, "Un exponente de la problemática actual entre Comunidades Autónomas y Provincias: la gestión ordinaria de los servicios propios de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones provinciales", REVL, 232, págs. 712 a 720.

CAPITULO 8°

RECAPITULACIÓN

1ª) Con independencia del grado o intensidad que la realidad del momento o la ideología política impongan, es un hecho incuestionable que la intervención administrativa en la economía es denominador común en todos los Estados contemporáneos.

En efecto, el Estado invade progresivamente el campo de la actividad económica, produciéndose un notorio incremento de la legislación en este sector que lleva incluso a que, en el terreno dogmático, dada la importancia de esta realidad, se pretenda construir una rama específica del Derecho Administrativo, bajo la denominación de Derecho Público Económico o Derecho Administrativo Económico.

- Nuestro texto constítucional no permanece ajeno a la referida situación, revistiendo una especial relevancia dentro de la ordenación económica el juego de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas diseñado en los artículos 148 y 149.
- Dentro de todo este genérico marco debe encuadrarse el análisis de la intervención administrativa en el sistema de transportes, en cuyo trasfondo se aprecia la existencia de una opción política básica entre libertad y limitación, condicionada en gran medida

por los principios de política económica en que se inspira cada Gobierno.

Sin embargo, debe destacarse que la referida intervención la encontramos en la historia de todos los
países del Occidente europeo (incluso en los de economía de mercado) lo que resulta ser muy significativo para apreciar la necesidad de aquélla.

Se observa, asimismo, que es a golpe de crisis como prospera la normativa en este sector (legislación de circunstancias, contingente y variable), pudiéndose extraer una regla general: los poderes públicos no intervienen en materia de transportes hasta que las circunstancias les empujan.

Esta estrecha relación crisis-regulación se constata también en España.

Son los llamados "aspectos peculiares de los transportes" (imposibilidad de almacenamiento de las
prestaciones de transporte; fluctuaciones estacionales de la demanda; escasa elasticidad de la oferta;
problema de la carga de retorno; coexistencia de
empresas públicas y privadas, de grandes empresas y
de explotaciones artesanales, del transporte profesional y por cuenta propia; las obligaciones de ser-

vicio público, etc) los que hacen precisa esa intervención, la cual se expresa, fundamentalmente, en el control de la capacidad (encaminado a lograr un cierto equilibrio entre la oferta y la demanda) y las tarifas (como garantía de una competencia sana, con precios no inferiores a los costes).

Como es obvio, en un sistema de libertad de empresa en una economía de mercado como es el nuestro, no serían concebibles una contingentación de las autorizaciones ni un régimen de tarifas obligatorias (menos aún de las mínimas) sin que previamente se reconociera que el mercado padecía los efectos de unos factores -coyunturales o estructurales- que le impedían funcionar de modo correcto en régimen normal de competencia.

A falta de la concurrencia de los "aspectos peculiares", la intervención de los poderes públicos en este sector carecería por completo de justificación.

63) En cualquier caso, dicha intervención no ha de ser rígida, sino racional, adoptando medidas flexibles, expresando límites y evitando arbitrariedades, con el fin último de procurar una eficaz organización del mercado, una competencia ordenada y una evitación de los abusos de posiciones dominantes.

Son las exigencias de la economía general (consideraciones de política económica de unidad de mercado o de otro signo) las que justifican la intervención estatal, si bien con la limitación del respeto al contenido esencial de la libertad de empresa, en sus 3 aspectos principales y complementarios (libertad de acceso al mercado, libertad de ejercicio de la empresa y libertad en la cesación de dicho ejercicio).

Así, si bien parece que la libertad de acceso es violada por las exigencias de la capacitación profesional y por la contingentación, y que la libertad de ejercicio lo sería, por ejemplo, por las limitaciones tarifarias, prohibiciones de coincidencia de tráficos, etc. todo ello resulta contrapesado por las mencionadas exigencias de la economía general (servicio a intereses generales, deseos del sector mayoritario de la sociedad).

En cualquier caso, se observa en Europa una progresiva reducción de la elevada cuota de la tradicional discrecionalidad decisoria en materia de intervención administrativa, muy particularmente en la C.E.E. (a través de la normativa y jurisprudencia sobre la supresión de restricciones a la libertad de

establecimiento y libre prestación de servicios), lo que, indudablemente, repercutirá en España.

- 92) En el justo equilibrio entre intervención y respeto a la iniciativa privada en los transportes radica la adecuada solución a este conflicto.
- 10ª) Dentro de este marco genérico de intervención de poderes públicos, como ya hemos dicho, reviste una gran importancia el juego de distribución competencial que a los mismos afecte.

Por lo que a España se refiere, tal distribución no se ha llevado a cabo con la claridad, rigor y acierto que hubieran resultado deseables, comenzando por lo que el propio texto constitucional establece.

11ª) En efecto, el reparto constitucional de competencias sobre el transporte por carretera entre el Estado y las CCAA gira en torno al principio de territorialidad (transportes autonómicos y transportes interautonómicos, competencia, respectivamente de CCAA y Estado).

Sin embargo, otros criterios -también constitucionales, pero no tan explícitos han ido matizando y atemperando las decisiones de unos y otros centros de poder: el criterio del interés prevalente y la necesidad (insoslayable desde la sentencia de la LOAPA) de utilizar la vía del consenso ante cualquier decisión relevante para el sector.

- 12ª) El régimen de distribución competencial en materia de transportes por carretera diseñado en la Constitución tiene su base en dos preceptos (art. 148.1.5º y 149.1.21) sobre los que existen dos interpretaciones diferenciadas:
  - a) La que liga la competencia sobre el transporte a la <u>infraestructura</u> por la que el mismo se desarrolla, dada la literalidad del art. 148.1.5 ("ferrocarriles y carreteras y, <u>en los mismos términos</u>, el transporte desarrollado por estos medios").

Según esta interpretación las CCAA podrían asumir competencias exclusivas sobre aquellos transportes que se desarrollan sobre infraestructuras de su titularidad, mientras que el Estado será competente sobre los realizados por carretera o vías de ferrocarril de titularidad estatal.

b) La que liga la competencia sobre el transporte al territorio, de tal manera que el Estado tiene competencia exclusiva sobre los transportes cuyo itinera-

rio supera el territorio de una Comunidad Autónoma, y éstas pueden asumir competencias exclusivas sobre los transportes que se desarrollen integramente dentro de su territorio.

13ª) Esta indefinición en el deslinde competencial provocó en un primer momento una serie de diferencias en
los textos de los distintos Estatutos de Autonomía
(al aparecer entremezclados los criterios de la infraestructura y el territorio).

Incluso hay Estatutos en las que algunas CCAA han añadido al contenido del artículo general de asunción de competencias otro según el cual las CCAA asumen competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación de los transportes que tengan su origen y destino dentro del territorio de la C.A., aunque discurran sobre infraestructuras de titularidad estatal, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado.

Por último, contribuye a complicar el panorama la introducción de otros <u>criterios</u> nuevos, como el <u>de la explotación</u> (introducido por la ley catalana de transporte de viajeros) referido a los transportes que se <u>exploten</u> integramente en la C.A., lo que su-

pone crear un criterio de distribución de competencias distinto al previsto en la C.E.

14ª) En un intento de aclarar esta confusa situación, el Tribunal Constitucional interpreta todo lo anterior partiendo de un criterio territorial: existirá competencia exclusiva (de normación y ejecución) de las CCAA cuando el itinerario del transporte se desarrolle íntegramente en su territorio, y solamente competencia de ejecución cuando teniendo origen y destino en su territorio, dichos transportes excedan del mismo.

Considera el Tribunal Constitucional, sin embargo, que si bien desde el punto de vista de las competencias normativas el criterio del territorio se muestra con gran rigidez ("desarrollo întegro del transporte en el territorio"), las competencias de ejecución de la legislación estatal en la materia quedan, en cambio, en cierto sentido, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad aun cuando el transporte no discurra întegramente por el territorio de la C.A., bastando su origen y término en el mismo.

En cualquier caso, obsérvese que mientras en ningún momento el TC se pronuncia sobre la infraestructura

utilizada, en cambio, el criterio territorial está latente y se impone en todo caso.

15%) A la mencionada confusión en cuanto al criterio de distribución competencial a seguir contribuyó, en gran medida, el régimen de transferencias y delegaciones que para todas las CCAA (salvo Cantabria, Rioja y Madrid) se efectuaron en fase preautonómica.

El resultado fue doble: <u>transferencia de todas</u> las competencias sobre el transporte desarrollado en el ámbito de las CC.AA. (que pasan a ser exclusivas de ellas), y <u>delegación de determinadas</u> competencias exclusivas estatales sobre servicios públicos discrecionales (en algunos casos las funciones no son expresamente calificadas como delegadas, pero su contenido sí responde a esa figura), delegaciones que, por cierto, no se hicieron de manera uniforme para todas las CCAA.

16%) La distribución de competencias efectuada en la fase o etapa preautonómica vino a convertirse, de hecho, en la base de los problemas que se plantearían en la distribución definitiva de competencias, planteándose asimismo una serie de cuestiones derivadas como la de la dudosa constitucionalidad, una vez aproba-

dos los Estatutos de Autonomía, de la persistencia de <u>delegaciones</u> efectuadas en fase preautonómica.

17ª) El origen de dichos problemas estriba en el carácter de los propios Entes Preautonómicos.

Dichos entes se crean, como es sabido, mediante una norma del Estado, en forma de R.Dº-Ley, y no se apoyan en el reconocimiento constitucional de la autonomía de nacionalidades y regiones (como es el caso de las CCAA) sino en que el ordenamiento permitía realizar transferencias de actividades de la Administración del Estado y de las Diputaciones provinciales a otras entidades de distinto ámbito territorial. Es decir, de una manera clara responden al principio de descentralización administrativa, principio que permite transferir la titularidad de competencias de un ente administrativo a otro.

El que haya sido el principio de descentralización administrativa y no el de autonomía el que inspira la creación de los Entes Preautonómicos, implica que:

-Los nuevos entes carecen de potestad legislativa propia y, en consecuencia, no pueden emanar normas con rango de ley.

- -Las competencias que asumen son meramente de tipo ejecutivo (entre las cuales pueden encontrarse, en algún caso,
  atribuciones de ejercicio de potestad reglamentaria para
  determinadas materias, pero nunca con carácter general).
- -Al carecer de potestadas legislativas, las competencias que asumen nunca pueden ser exclusivas (el concepto de competencia exclusiva implica necesariamente el ejercicio en relación con la materia asumida de la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva), sino que se limitan, como mucho, al ámbito de competencia meramente ejecutiva que venía ejerciendo la Administración del Estado en esa materia, con limitadas y concretas atribuciones de potestad reglamentaria.
- -Cada Ente Preautonómico no cuenta con una relación detallada de competencias propias contenidas en su norma de
  creación, sino que ésta se limita a definir una serie de
  funciones muy genéricas y a contemplar la posibilidad de
  transferencias de competencias por parte de la Administración del Estado (que luego se llevan a efecto a
  través de los correspondientes Reales Decretos).
- 18ª) Contrastando las competencias transferidas con las delegadas se observa que aunque aparentemente es el ámbito espacial por donde discurra el transporte el

que determina la competencia preautonómica o estatal, de hecho no es así, puesto que cuando se regulan las delegaciones de competencias en los entes
preautonómicos se utiliza el título administrativo
habilitante como elemento para sustraer la competencia de la C.A. sobre todo el transporte que discurra
sobre su ámbito espacial.

Así, por ejemplo, las tarjetas (autorizaciones) de ámbito local, comarcal y nacional podían habilitar al vehículo autorizado a prestar servicios que en los tres supuestos podían exceder del ámbito territorial del Ente respectivo, por lo que, en consecuencia, el transporte realizado sería de competencia estatal (abstracción hecha del lugar por el que discurra), al resultar que el criterio utilizado para distribuir la competencia no es tanto el del ámbito territorial sobre el que el transporte discurre, cuanto el del tipo del título administrativo al amparo del cual se presta ese transporte.

El efecto práctico final era el de una estatalidad de las competencias, lo cual, por otra parte, no dejaba de tener su lógica en la etapa preautonómica.

19ª) Tras la aprobación de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, nace una nueva situación que implica profundas diferencias con el anterior régimen preautonómico:

- a) La competencia se configura como exclusiva, lo que, como se han ocupado de señalar algunos E.A., supone el ejercicio de la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre la materia. Ello lleva a que las CCAA no se van a limitar, o no tienen por qué limitarse, a gestionar administrativamente unos servicios de transporte conforme a la normativa estatal, sino que pueden trascender el ámbito ejecutivo de la gestión administrativa, mediante el ejercicio de facultades normativas que innoven o modifiquen la realidad sobre la que recaen.
- b) El criterio de distribución de competencias que utilizan la Constitución y, en desarrollo de ésta, los E.A., es un criterio puramente territorial, es decir, basado en el ámbito espacial por donde estos transportes discurren (en cuanto excedan de los límites de una C.A. serán de competencia exclusiva del Estado, y en cuanto no sea así, de la C.A.)

De acuerdo con lo anterior, <u>no puede seguirse mante-</u>
<u>niendo</u> la clase del <u>título administrativo habilitante</u> para
la prestación del servicio de transporte <u>como elemento</u>
<u>delimitador de la competencia</u> estatal o autonómica en la

materia, <u>sino que</u> habrá que atender al <u>criterio de terri-</u> <u>torialidad</u>, es decir, al ámbito espacial por el que el transporte mismo discurre.

- 20ª) Las implicaciones del nuevo criterio (territorialidad y no título habilitante) son diversas:
  - a) Prácticamente resulta intrascendente en cuanto al transporte regular, por cuanto la concesión y, en consecuencia, el ámbito espacial de ésta, se hallan concretados en el itinerario del transporte que se realiza a su amparo.
  - b) Sí es de suma trascendencia la matización apuntada, sin embargo, en cuanto a los transportes discrecionales. En efecto, sabido es que las autorizaciones de servicios públicos discrecionales habilitan para desarrollar este tipo de transporte en un determinado radio de acción; si atendemos a dicho radio como elemento para atribuir la competencia nos encontramos con que, como quiera que todos los tipos de autorizaciones estatales (locales, comarcales y nacionales) habilitan para realizar transporte que pueda exceder el límite territorial de una C.A., este tipo de transporte (el discrecional) en bloque, no podría ser asumido por las CCAA.

Resultaba, pues, obligado, atender no al radio de acción de las autorizaciones en las que se ampara, sino al ámbito espacial por el que efectivamente el transporte se desarrolla (criterio de territorialidad) para poder hacer realidad las previsiones de la Constitución y los E.A. sobre las competencias en materia de transportes por carretera.

En efecto, tratar de mantener el criterio del radio 21ª) de acción de las autorizaciones como elemento delimitador de las competencias entre el Estado y las CCAA en los transportes públicos discrecionales -por ejemplo-, en vez del criterio de territorialidad que la Constitución impone, llevaría al resultado paradójico de atribuir a la competencia estatal la totalidad de los servicios de transportes que pudiera prestar un vehículo residenciado en una C.A. pero a 49 kms del límite con otra, al amparo de una autorización de ámbito local (radio de acción de 50 kms.) aun cuando la práctica totalidad de sus servicios se desarrollasen dentro de los límites de la misma, sólo porque pudiera existir la posibilidad de prestar algún servicio o realizar algún trayecto que excediera de los límites de la Comunidad.

Ello desvirtuaría la distribución de competencias prevista en la Constitución y complementada en los

EA, que no persigue resultados como el referido (que tienen su origen, fundamento e incluso justificación plena en la etapa preautonómica y en su legislación sobre distribución competencial).

Por todo ello, los Reales Decretos de transferencias posteriores, a la vista de los preceptos constitucionales sobre distribución de competencias, fueron modificando su redacción, de tal forma que los preceptos que regulan la delegación de competencias en materia de otorgamiento de autorizaciones ya no se refieren a las tarjetas (locales, comarcales y nacionales), sino a los servicios cuyo itinerario exceda de los límites de la CA (criterio territorial).

Sin embargo, el choque entre los referidos criterios, como veremos, subsiste, dando lugar a una importante conflictividad competencial entre Estado y CCAA que se manifiesta en múltiples aspectos.

Así, respecto a la potestad tarifaria, la controversia se ciñe a considerar si aquélla está <u>ligada a los trayectos</u> que se efectúen por los servicios de transporte (con lo que las CCAA la detentarían sobre los intraautonómicos, aunque se prestasen al amparo de autorizaciones de ámbito nacional) o si, por el contrario, está <u>ligada a los títulos habilitantes</u>

(de modo que el Estado sería competente para fijar tarifas de servicios prestados con autorizaciones de ámbito supraautonómico -aunque se realicen trayectos intracomunitarios- y las CCAA lo serían sólo en aquellos casos en que se prestasen servicios con autorizaciones cuyo radio de acción no excediera de su territorio).

La primera concepción no va en consonancia, quizás, con las modificaciones técnicas y sociológicas en importantes aspectos del transporte, como es el paso de una visión del mismo ligada a la idea de itinerarios prefijados y regularidad, a otra caracterizada por la idea de libertad en los itinerarios y ocasionalidad, que hacen que la consideración del trayecto o itinerario por el que se realiza el transporte como criterio de delimitación de competencias no resulte en absoluto utilizable, ya que en la actualidad los itinerarios, entre otras razones por la expresada quiebra de la vinculación directa entre infraestructura y transporte, son absolutamente contingentes; ello hace que la aplicación nominalista de los artículos 148.1.5 y 149.1.21 de la Constitución resulte improcedente.

La segunda concepción, que liga el ámbito territorial de un servicio de transporte al ámbito del tí-

tulo habilitante para prestarlo (autorización ó concesión) sin que quepa pensar en otros criterios para determinar cuál sea el recorrido a considerar, parece más acertada.

En consecuencia, al amparo de autorizaciones estatales no sólo es que puedan realizarse transportes intraautonómicos, sino que dichos transportes están sometidos al régimen jurídico estatal (e igual sistema de interpretación jurídica es aplicable a los servicos regulares). Es decir, quien tenga la competencia sobre el ámbito al que se extiende el servicio tendrá también la competencia sobre su ordenación y, por consiguiente, sobre el establecimiento de las tarifas y sus condiciones de aplicación (principio de instancia unitaria).

La interpretación contraria llevaría, por otra parte, a consecuencias tan absurdas como sería que lo que podrán hacer en muy breve plazo los transportistas de cualquier otro país de la CEE (realizar transporte entre dos puntos cualesquiera de la geografía española), no puedan hacerlo los transportistas españoles provistos de autorización de ámbito nacional.

- Las precedentes consideraciones, y la observación de la legislación en vigor sobre la materia, permiten enumerar una serie de conclusiones a tener en cuenta en lo sucesivo cuando se trate de afrontar la política tarifaria sobre los transportes por carretera en el marco del reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. Son las siguientes:
  - La potestad para fijar las tarifas de los servicos de transporte por carretera corresponde al órgano administrativo titular del servicio (central o autonómico).
  - La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre los servicios de transporte se limita por imperativo constitucional y estatutario a los transportes que no exceden de su ámbito territorial, y el ámbito territorial de un transporte viene determinado por el título habilitante para prestarlo (autorización o concesión).
  - La fijación de tarifas está condicionada, cualquiera que sea el órgano competente para ejercerla, por la política general de precios atribuida al Estado, y que incluye la regulación del régimen jurídico de los precios y la inserción de los diferentes

bienes y servicios en los distintos regímenes de precios existentes.

- Las tarifas de los servicios de transporte por carretera están incluidas con carácter general en el régimen de precios autorizados de ámbito nacional (excepciones: tarjetas VT y carga fraccionada), lo que significa que el órgano competente para fijar o modificar las tarifas habrá de someterse al procedimiento establecido para ello: propuesta de la Junta Superior de Precios y aprobación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
- La fijación de tarifas del transporte transferido a las Comunidades Autónomas como competencia exclusiva de las mismas corresponderá al órgano ejecutivo de éstas competente en materia de transportes, previa autorización de la Comisión de Precios de la Comunidad Autónoma respectiva, en los supuestos de que se trate de precios calificados como autorizados de ámbito provincial, o de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos a la vista del informe de la Junta Superior de Precios en los supuestos de que se trate de precios autorizados de ámbito nacional (transporte de viajeros y mercancías por carretera con las excepciones señaladas).

- En este sentido, la necesidad de que las tarifas en régimen de precios autorizados de ámbito nacional (así los transportes por carretera) se sometan para su modificación al conocimiento y aprobación de la Junta Superior de Precios y de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos supone, indudablemente, una cierta coordinación que, normalmente, impedirá el surgimiento de los reinos de Taifas tan temidos en materia de tarifas.
- Esto no obstante, una seria observación de principio 25ª) debe ser formulada: supuesto que la potestad tarifaria es un elemento inseparable de la titularidad del servicio público de transporte, y teniendo en cuenta que determinados servicios de transporte son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, habrá que concluir que la potestad tarifaria sobre los mismos no debe ser mediatizada, en principio y de manera ordinaria, por órganos administrativos distintos de los propios de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio, no obstante, de que se produzca el normal entrecruzamiento con la política general de precios, ya que se trata de dos títulos competenciales distintos. No parece congruente con un sistema de reparto de competencias como el diseñado en nuestra Constitución en materia de transportes, que la Junta Superior de Precios y la Comisión Delegada

del Gobierno para Asuntos Económicos mediaticen -por decirlo de algún modo- las tarifas de los servicios de transporte de ámbito autonómico. Tampoco parece congruente con el sentido de "autogobierno" que repetidamente se atribuye a la expresión "autonomía" en el texto constitucional, en los Estatutos de las distintas CCAA y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

26ª) Esta es, sin embargo, la legislación vigente, y habrá que buscar una salida a la misma más de acuerdo con el diseño constitucional del nuevo Estado. Tal vez quepa pensar en un amplio marco tarifario -tarifas en horquilla muy abiertas- fijado por los órganos centrales del Estado, dentro del cual pueden las Comunidades Autónomas fijar las tarifas de sus servicios sin ninguna otra intervención, y esto sólo si es preciso mantener cierta homogeneidad; sólo si resulta necesario, de acuerdo con las directrices de la política general de precios, debe fijarse la "horquilla", pues conviene adoptar cuanto antes las medidas legislativas precisas para evitar que todas las competencias exclusivas se acaben convirtiendo, en la práctica, en competencias concurrentes. Este es uno de los casos en que la "concurrencia" no es, seguramente, necesaria.

Una segunda salida al problema sería modificar las relaciones de bienes y servicios en régimen de precios autorizados, y tratar de modo diferente las tarifas de los transportes de ámbito nacional -o simplemente, supraautonómico- y las tarifas de los transportes intra-autonómicos. Estas últimas podrían quedar bien como precios "comunicados", bien como precios a autorizar por los órganos competentes en materia de transportes de la Comunidad Autónoma respectiva.

De lo que se trata, en definitiva, es de conjugar la máxima rentabilidad social de los recursos asignados al sector con el máximo respeto a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, admitiendo -de lege ferenda-, porque es de toda lógica, que será la Comunidad Autónoma titular de los servicios quien mejor pueda calibrar los múltiples factores a tener en cuenta cuando de ejercer la potestad tarifaria de sus propios servicios se trata.

Se pretende, en definitiva, instrumentar, del modo más conveniente para el sector, aquellas potestades que detenta el Poder Central desde una perspectiva finalista que contemple no ya las competencias de las Comunidades Autónomas, lo que se da por descontado, sino, además, las necesidades reales de cada

una de ellas, en el marco de los intereses generales del Estado y del equilibrio interterritorial.

28ª) Otro punto importante de conflictividad competencial es el relativo a las agencias del transporte de mercancías.

Lo cierto es que su actuación y su regulación no es que produzcan consecuencias fuera del territorio de una C.A., sino que se realizan normalmente y tienen una regulación jurídica directa (tanto normas de Derecho Público -como la LOTT- como de Derecho Privado -Código de Comercio, por ejemplo) que excede los límites de dicho territorio, afectando a las agencias situadas fuera del ámbito de la Comunidad Autónoma en que radica el establecimiento en concreto en el que se realice la contratación del transporte.

En efecto, en el funcionamiento habitual de las agencias se produce un proceso de remisiones entre las distintas sucursales hasta que las mercancías llegan al punto de destino. Si esos despachos, ubicados en CCAA diferentes, estuviesen sometidos a reglas también diversas en función de las distintas regulaciones jurídicas de cada CA en cuanto al volumen y peso de las cargas a contratar, condiciones

tarifarias, etc., es evidente que el transporte -de carácter intercomunitario, por lo general- que realizan las agencias quedaría imposibilitado.

Si se rompiera el descrito sistema de funcionamiento y fuera sustituido por otro conforme al cual las agencias no pudieran tener sucursales, configurándose cada establecimiento como un todo aislado, sometido a un régimen jurídico diferente al aplicable a sus posibles sucursales en otras CCAA, se producirían efectos sociales y económicos graves, y se incurriría en una serie de consecuencias jurídicas prohibidas por la vigente Constitución: ruptura de la unidad de mercado, del principio de libre circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional y, posiblemente, del principio de solidaridad interterritorial.

Resulta claro que el mantenimiento de aquel sistema en cadena anteriormente descrito, que posibilita la recepción de las mercancías en su destino final, sólo puede lograrse mediante una legislación unitaria, de exclusiva competencia del Estado.

29ª) En el ejercicio de las competencias de ordenación de los transportes intraautonómicos por las CCAA, éstas van a encontrarse con otro límite debido a que no

van a poder afectar al contenido de la legislación mercantil, competencia estatal.

Así, por ejemplo, la creación "ex lege" de obligaciones nuevas para los sujetos del contrato de transporte que modifiquen el contenido típico de aquél implica una modificación de la legislación mercantil (sustraída al legislador de la C.A.) siendo, por tanto, constitucionalmente ilegítima.

Asimismo, la ordenación efectuada por una C.A. que imponga deberes adicionales a las partes en el contrato de transportes respecto de los existentes en el resto del territorio nacional puede violar la libertad de empresa garantizada por la Constitución (art. 38), romper la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles (art. 139.1.1) y obstaculizar la libre circulación de los bienes dentro del territorio nacional (art. 139-2).

Por ello, las CCAA, en el ejercicio de sus competencias sobre el transporte por carretera, se encuentran con el límite de no poder afectar a las condiciones básicas del ejercicio de derechos y libertades fundamentales, ni a la igualdad de derechos y obligaciones; pero mientras dichas condiciones

básicas no queden afectadas, no existe invasión de las competencias estatales.

31ª) El uso del tacógrafo debe ser incluido dentro del título competencial "tráfico y circulación de vehículos a motor" (art. 149.1.21), competencia exclusiva del Estado, y no en el título relativo a los transportes terrestres o a la seguridad pública (como se ha alegado en algún conflicto de competencia).

Apoya esta solución el hecho de que las garantías de la seguridad en circulación, según la voluntad de la Constitución expresada en el precepto mencionado, deben ser uniformes en todo el territorio nacional.

- 32ª) Tampoco parece ofrecer dudas el supuesto de la potestad sancionadora en materia de transportes en
  pasos fronterizos, competencia que ha de corresponder al Estado en virtud del artículo 149.1.10 (régimen aduanero).
- 33ª) Las repercusiones del ingreso de España en la CEE sobre la distribución competencial interna en materia de transporte por carretera implican, en primer lugar, que la normativa comunitaria sea desarrollada en España con la colaboración del Estado y las CCAA, sin perjuicio de que, en segundo lugar, parezca cla-

ro que las CCAA deban aplicar y desarrollar la parte del Derecho Comunitario que incida sobre sus competencias.

Debe observarse, no obstante, que la mayoría de estas normas se refieren al transporte internacional, competencia exclusiva del Estado, por lo que no afectan al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Las únicas normas que puede entenderse que sí afectan al mismo, en el sentido de que tanto las CCAA como el Estado verán limitada su potestad legislativa, son las aplicables al transporte interior, es decir, las relativas al acceso a la profesión del transportista y a la armonización de las condiciones de competencia.

Respecto a la regulación de las condiciones para el ejercicio del transporte, entendemos que juegan en principio las reglas generales de competencia sobre el transporte; y, de esta forma, corresponderá al Estado la regulación de las condiciones para el ejercicio de los transportes de su competencia, y a las CCAA las de los que correspondan a la suya.

Sin embargo, el anterior criterio, que resulta claro, se complica cuando como parte de las referidas
condiciones resulta precisa la obtención de determinados títulos académicos o profesionales. En este

caso jugarían, además del título competencial sobre los transportes (incluido en el art. 149.1.21), el relativo a la expedición de títulos académicos y profesionales (previsto en el art. 149.1.30), lo que lleva a considerar que cuando se trate de transportes de competencia estatal, la competencia para regular las condiciones de su ejercicio, incluida la relativa a la expedición de títulos profesionales, corresponderá al Estado; mientras que cuando se trate de transportes de competencia de las CCAA, competencia para regular sus condiciones de ejercicio corresponderá a éstas, salvo en lo relativo a la determinación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales que resulten precisos, que corresponderá al Estado.

Cierto es que algunas aclaraciones podrían hacerse a la anterior argumentación; así, respecto de la cuestión de si para el ejercicio de una profesión es preciso o no la obtención de un título profesional, existen sin duda argumentos para considerarla incluida tanto en la competencia para regular la obtención, expedición y homologación de títulos profesionales (que correspondería al Estado) como en la relativa a la regulación general de las condiciones de ejercicio de la profesión (que correspondería a

las CCAA en relación con los transportes de su competencia); sin embargo, en el caso que nos ocupa, la cuestión viene resuelta por la propia normativa de la CEE, que expresamente determina la obligatoriedad para los Estados miembros de exigir a las personas que pretendan ejercer el transporte en su territorio el cumplimiento del requisito de capacitación profesional, que se acreditará (después de haber superado las pruebas prescritas) a través de la expedición del oportuno certificado o título.

Dicha preceptuación resulta obligatoria tanto para los transportes de competencia estatal como para los de competencia autonómica, y determina la necesidad de obtención de un título o certificado, cuya regulación, según la Constitución, corresponde al Estado.

Por otra parte, resulta claro que el principio constitucional de igualdad (al que el Tribunal Constitucional ha vinculado en diversas ocasiones la competencia estatal sobre títulos profesionales), quedaría gravemente quebrantado si las personas que deseasen ejercer la profesión de transportistas tuvieran o no que examinarse, y obtener o no un justificante de su capacidad (la denominación de título, certificado o cualquier otra sería irrelevante),

según la C.A. en la que residieran; o si las condiciones para justificar dicha capacidad, y poder por tanto ejercer la profesión, pudieran ser radicalmente distintas.

Piénsese, además, que los certificados o títulos de capacitación profesional, según la normativa de la CEE, han de tener efectos no sólo nacionales sino internacionales, en cuanto habilitan a los transportistas que los obtengan para realizar transporte internacional, e incluso transporte interno en terceros países de la Comunidad, y ejercer el derecho de libre establecimiento en los mismos.

37ª) Todos los conflictos competenciales que acabamos de mencionar se suscitan entre el Estado y las CCAA.

El panorama se complica cuando entran en juego las competencias de la Administración local en materia de transporte por carretera, pudiendo surgir (especialmente en los que sobrepasan el concepto de transporte urbano) un entrecruce de los intereses locales y de los autonómicos.

Ello deriva de que el interés afectado (art. 137 de la Constitución) es el principio a que deberá atenerse el legislador para atribuir competencia a

Ayuntamientos y Diputaciones, resultando así que el legislador ordinario ha de culminar el proceso de reestructuración del Estado, descubriendo la línea delimitadora del interés local, autonómico y nacional, con su consiguiente organización escalonada paralela en el campo del transporte (transporte de interés local, transporte de interés autonómico, y transporte de interés nacional) y su respectiva asignación competencial a la Administración Local, CCAA y Estado.

Es evidente que el "interés local" o "interés municipal" es el principio determinador de las competencias del municipio en materia de transportes. Dicho
principio hace bascular hacia criterios más funcionales que territoriales la atribución de competencias a los Ayuntamientos, por lo que, incluso,
el "término municipal", en cuanto criterio delimitador de competencias, estaría en un segundo plano.

En cualquier caso, se ha de entender que el "interés municipal" tiene varias concreciones: así, el transporte urbano de viajeros es siempre y en todo caso transporte de interés municipal; el transporte realizado dentro del territorio municipal puede ser o no de interés municipal; y el transporte realizado en ciertos ámbitos o radios fuera del territorio

municipal puede también ser de interés municipal (transporte de cercanías, transporte rural, transporte de mercancías de ámbito local), resultando evidente, asimismo, que además del transporte urbano existen otros transportes de interés municipal.

El origen de toda esta problemática competencial en España se encuentra en la inexistencia de un eficaz sistema de transportes en nuestro país, al surgir una serie de obstáculos que impiden su creación, en unos casos de orden legal y jurídico-administrativo y, sobre todo, en otros casos, de orden constitucional, como es la insuficiencia -o casi inexistencia-, a nivel de texto constitucional, de instrumentos o mecanismos que aseguren de manera permanente la colaboración entre el Estado y CCAA, así como el efectuar el reparto competencial aplicando criterios de exclusividad y territorialidad, lo que dificulta aún más la referida colaboración.

En este sentido, no se han conseguido los resultados que serían deseables para instaurar un verdadero sistema integrado, a diferencia de lo ocurrido en Derecho Comparado (especialmente en Italia y Alemania) y en nuestros propios precedentes constitucionales.

39ª) En efecto, respecto de estos últimos, puede decirse que ya el Proyecto de Constitución federal de 1873 garantizaba la unidad del sistema de transportes, quizás porque en aquel tiempo predominaba el ferrocarril, competencia del Estado.

Por otra parte, la Constitución republicana de 1931 diseñaba un sistema en el que el Estado se reservaba la competencia legislativa sobre los transportes de interés general, mientras que las regiones podían asumir competencias de ejecución y gestión sobre dichos transportes, aparte de las que les correspondían sobre los transportes de interés regional (es decir, legislación exclusiva y ejecución directa). Y así se hizo en el Estatuto de Cataluña (1932).

El reparto competencial así establecido aseguraba la coordinación de los transportes (en la medida necesaria en aquella época) porque el Estado se reservaba la competencia legislativa sobre todos los transportes de interés general. Y aunque es cierto que lo hacía con la importante excepción del transporte por carretera (en efecto, el art. 15 de la C 1931, al enumerar las materias cuya legislación era de competencia estatal, mencionaba las infraestructuras -carreteras- pero nada decía de los servicos) esta omisión, sin embargo, tenía un valor relativo,

porque en aquella época el ferrocarril seguía siendo el modo de transporte más importante, a pesar de la creciente competencia del transporte por carretera.

La Constitución de 1978, como ya hemos expuesto, dispone una rígida separación de competencias que no tiene sentido hoy día, al existir una estrecha relación entre los servicios y las infraestructuras de transporte de nivel intraautonómico e interautonómico. Dicha distinción entre ambos niveles es artificiosa, no responde a la realidad económica y técnica de los transportes y supone un fuerte obstáculo al desarrollo de un sistema integrado de transportes.

40ª) Por otra parte, existe una universal tendencia en los países de nuestro entorno a lograr un sistema común integrado de transportes basado en una unidad de marco jurídico.

Tomando como ejemplo y referencia Italia y Alemania, observamos que, como punto de partida, se establecen constitucionalmente (por motivos de racionalidad económica) los mecanismos precisos para integrar en las decisiones centrales a los poderes territoria-les, evitando así que éstos puedan menoscabar el funcionamiento unitario de los correspondientes sistemas de transportes.

En particular, en Alemania, los mecanismos de colaboración entre Estado y Länder parten de un principio de compartición -y no exclusividad- en la atribución de competencias, y de la existencia de una auténtica Cámara de representación territorial (Bundesrat), lo que permite participar a los poderes regionales en la formación de la voluntad general, dando lugar al establecimiento de un marco jurídico unitario y garantizador de la unidad de mercado.

- 41ª) En Alemania existe un sistema de distribución competencial realmente interesante:
  - a) La competencia legislativa en materia de transporte por carretera se concreta en una suerte de
    legislación concurrente, consistente en que la Federación tiene la facultad de legislar para todo el
    territorio nacional federal cuando resulte de aplicación alguno de los siguientes casos:
  - Cuando un asunto no pudiera ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los Länder.
  - Cuando la regulación de un asunto por Ley de un Land pudiera afectar a los intereses de otros Länder o a los intereses generales.

- Cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica (especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un Länd).

De hecho, tanto en el transporte de mercancías como en el de viajeros resultan de aplicación todos y cada uno de los tres supuestos (especialmente el tercero), por lo que al haber tomado la Federación la iniciativa legislativa se ha agotado la posibilidad de que un Parlamento regional establezca aisladamente una legislación propia para el transporte por carretera desarrollado exclusivamente en el territorio de un Länd.

Además, tanto la legislación de transporte de viajeros como la de mercancías es de aplicación no sólo a los Länder, sino también a las Administraciones locales (si bien las ordenanzas sobre taxis se dictan por el Gobierno del Länd o autoridad en que el mismo delegue).

b) Competencia ejecutiva: la ejecución de la legislación federal es competencia propia de los Länder, salvo excepciones concretas; por ello, el Ministerio Federal no desarrolla competencias de gestión (no tramita expedientes administrativos), ni otorga o retira autorizaciones (salvo para algunos transportes internacionales).

Sin embargo, conviene recordar, en evitación de confusiones, que tampoco son los Länder quienes normalmente ejecutan la legislación de transporte de mercancías, al participar en estas tareas ejecutivas los Regierung Präsident y los municipios.

- 42ª) Del sistema de distribución competencial alemán, en definitiva, se pueden destacar los siguientes ras-
  - Compete legislar a la Federación: promovida la ley federal, los Länder no pueden establecer una legislación territorial propia.
  - Las autorizaciones de transporte de mercancías de larga distancia facultan para transportar en todo el territorio federal (estando sólo limitadas cuantitativamente en función del contingente anual fijado por el Gobierno Federal con la aprobación del Bundesrat), mientras que las autorizaciones de servicios discrecionales de viajeros no distinguen siquiera radios o ámbitos de actuación.

- Los Länder no están facultados para crear autorizaciones que faculten para transportar en el interior de sus respectivos territorios; sólo existen las autorizaciones establecidas por la legislación federal (que es de aplicación en todo el Estado).
- Todas las autorizaciones están sometidas al mismo régimen jurídico (el establecido por la legislación federal, aprobada con la intervención del Bundesrat). Igual ocurre con las concesiones, tanto si sus itinerarios transcurren por un sólo Länd como si relacionan varios Länder entre sí.
- La competencia para otorgar autorizaciones no se atribuye en razón del principio de territorialidad (idem sucede con las concesiones), sino que la legislación federal establece las reglas de asignación de competencias a las distintas autoridades y reserva al Ministerio Federal la facultad de dirimir y decidir en caso de conflicto a qué autoridad compete la gestión de los expedientes.
- 43ª) En resumen, en Alemania el mecanismo previsto en la Constitución junto con el acertado diseño del Bundesrat ha permitido a la Federación promover la práctica totalidad del ordenamiento legal del transporte, atribuyendo a los Länder y a los municipios

el cometido ejecutivo (salvo algunos casos de Administración Federal directa) con lo que, en un país de histórica tradición federal, no rige en el mundo del transporte el principio de territorialidad, sino el de funcionalidad en la distribución de competencias (lo que resulta plenamente aceptado por todos los sujetos políticos).

Se consigue así un eficaz sistema de transportes interiores en el marco de un federalismo adaptado a las necesidades de una moderna sociedad industrializada.

La clave de esta envidiable situación la constituye, sin duda, el acierto del sistema establecido en su Constitución.

- 44ª) Por lo que se refiere a Italia, también existe un interesante sistema de distribución competencial en materia de transporte por carretera:
  - a) Competencia legislativa: se le reconoce a las regiones únicamente respecto de los transportes regulares de viajeros de "interés regional" (que incluye el transporte local), pero dentro de un marco de competencia concurrente o repartida que, a diferencia de lo que sucede en Alemania, no significa un

método preferencial en favor de la legislación central, sino la sujeción de las leyes regionales a los principios establecidos en las leyes del Estado, con lo que se asegura un alto grado de homogeneidad legal a nivel nacional (aunque no una uniformidad total como en Alemania).

Los servicios discrecionales se rigen en todo caso por la legislación estatal, y tampoco disponen las regiones de potestad legislativa en materia de transporte de mercancías por cuenta ajena (si bien podría serles conferida constitucionalmente, en mayor o menor medida, por Ley del Parlamento).

- b) Competencia ejecutiva: la distribución competencial gravita aquí sobre el principio del interés afectado (nacional, regional, local).
- 45ª) Del sistema de distribución competencial italiano, en definitiva, se pueden destacar los siguientes rasgos:
  - Las regiones no tienen potestad legislativa propia sobre transporte de mercancías (rige en todo el Estado la normativa emanada del poder central).

- Salvedad hecha de los "servicios de plaza" o municipales (hasta 30 kms), las autorizaciones para servicios discrecionales de mercancías no tienen limitaciones por razón de su radio de acción, por lo que facultan para transportar en todo el territorio nacional, no estando previsto que las regiones puedan crear autorizaciones limitadas a sus respectivos terrítorios.
- Las regiones sólo pueden emanar legislación en materia de servicios regulares regionales, pero respetando los principios establecidos en las leyes del Estado, los intereses nacionales y los de otras regiones.
- Sin embargo, debe advertirse que, respecto de las concesiones, las regiones se atienen a lo establecido en la legislación estatal (régimen igual en todo el territorio).
- Las regiones no disponen de competencia legislativa propia sobre el transporte discrecional de viajeros, que es regulado por la legislación estatal.
- No existe clasificación de dichos servicios en función de su ámbito o radio de acción, ni están

autorizadas las regiones para crear autorizaciones territoriales propias, por lo que su régimen de explotación es el mismo en todo el territorio.

- Las autorizaciones se otorgan por los municipios con la supervisión de las regiones.
- En resumen, en Italia merece reseñarse la curiosidad de que, aún tratándose de un Estado regional, la Constitución admite que las regiones puedan legislar en materia de servicios regulares regionales "en los límites de los principios establecidos en las leyes del Estado", lo que ofrece un margen de ejercicio a la función legislativa regional a que llamativamente no ha lugar en Alemania (pese a su mayor tradición federal).

Sin embargo, la realidad es que, aparte de tratarse de una legislación de desarrollo de la estatal, la praxis ha conducido a que realmente la multiplicidad de normas regionales producidas tengan carácter colateral, es decir, desarrollen aspectos muy singulares de la legislación estatal (la cual en materias como el régimen concesional se aplica en su totalidad).

Con todo lo cual Italia, aunque con mayor debilidad, mantiene el principio de unidad de marco jurídico como punto clave de la cohesión interna de su sistema de transportes interiores.

- Muchos de estos elementos existentes en Derecho Comparado podrían ser aprovechados en España para salvar aquellos obstáculos (inexistencia a nivel de texto constitucional de instrumentos de colaboración entre Estado y CCAA, criterios de exclusividad y territorialidad en el reparto competencial) que impiden la consecución de un sistema integrado de transportes. Algo se vislumbra ya en este sentido en las nuevas LODF y LOTT. Pero antes resultaba preciso solucionar toda aquella problemática heredada de la fase preautonómica, a la que ya nos hemos referido (choque de los criterios de territorialidad y del título habilitante).
- En efecto, el problema continúa subsistiendo pues, como es sabido, la legislación estatal contempla unos radios de acción para las autorizaciones de los servicios discrecionales (locales, comarcales y nacionales) que, en la mayoría de los supuestos, permiten exceder los límites de la CA, con las consecuencias ya apuntadas sobre la distribución de competencias; y, en todo caso, por la misma razón,

impiden una regulación unitaria por parte de las CCAA del transporte amparado en estos títulos.

Las posibles soluciones pueden ser contempladas desde una óptica distinta (autonómica y estatal).

49ª) Desde una perspectiva de interés autonómico, el choque del sistema de gestión del transporte público discrecional con los criterios derivados de la Constitución no se solucionaría exclusivamente con el ejercicio por parte de las CCAA de su competencia exclusiva sobre la ordenación de su transporte interno -aunque ello fuera un paso imprescindible en ese camino- sino que precisaría de una modificación de las normas del Estado que regulan este tipo de transportes en la línea de adaptar la gestión de los servicios públicos de transporte discrecional a la realidad autonómica, suprimiendo las autorizaciones de radio de acción limitado (comarcales y locales) que son las que claramente más inciden en el vaciamiento del contenido de las competencias autonómicas, manteniendo únicamente las de radio de acción nacional, que cubrirían todo el transporte que discurriese por el territorio de más de una Comunidad, de tal forma que corriera a cargo de cada C.A. la ordenación de la totalidad de su transporte interno.

50ª) Desde otra perspectiva, concretamente desde la de las competencias exclusivas estatales, no es menos cierto que la delegación de competencias estatales que sobre el transporte público discrecional fue efectuada a las CCAA en fase de Preautonomía, no parece que debiera subsistir una vez aprobados los EA, pues, de acuerdo con nuestra Constitución, la traslación de competencias exclusivas del poder central ha de llevarse a cabo mediante Ley Orgánica (art. 150.2 C.E.), por decisión de las Cortes Generales y con posterioridad a la aprobación del Estatuto de la C.A. de que se trate -y no a través del Estatuto mismo-, sin que quepa consolidar traslaciones de competencias estatales por vía estatutaria.

La problemática planteada, desde el punto de vista jurídico, era compleja; y la situación también era difícil de solucionar, pues, en la práctica, hubiera resultado muy complicado políticamente, y prácticamente muy perjudicial, el tratar de volver a situaciones anteriores y considerar inexistentes las delegaciones efectuadas (volver a "redactarlas" para adaptarlas a la legalidad formal hubiera resultado, asimismo, distorsionante y, en muchos casos, no se hubiera comprendido).

La inconstitucionalidad de las referidas delegaciones arranca del hecho de que, con intención de potenciar al máximo posible el nuevo régimen autonómico del Estado, se efectuaron diversas asignaciones de competencias en materia de transporte a los entes preautonómicos con el carácter de competencias delegadas, sin que tal posibilidad de delegación estuviese específicamente contemplada en los diversos Decretos-leyes que instauraron los distintos regímenes de preautonomía y sin que tampoco se regulasen dichas delegaciones de modo acorde con el art. 150.2 C.E. en el momento de acceder a la autonomía definitiva mediante la aprobación de los respectivos E.A.

Los supuestos de antijuridicidad más flagrante lo constituyeron algunas delegaciones post-autonómicas, como la de Castilla-La Mancha (en la que el Decreto de transferencias fue aprobado con posterioridad a la aprobación del E.A, vulnerándose frontalmente el art. 150.2 C.E.), o como las transferencias de facultades de inspección y sanción de servicios interregionales efectuadas, aún sin emplear el término "delegación", a favor de Cataluña y País Vasco, con posterioridad a la aprobación de sus respectivos E.A.

Pero igual ocurría, en general, con todas las delegaciones efectuadas en régimen preautonómico, ya que parece indudable que la desaparición del ente preautonómico debió ocasionar la extinción de las delegaciones de competencias efectuadas a su favor, sin que se encuentren argumentos de ninguna clase que justifiquen la asunción de dichas competencias delegadas por las respectivas CCAA (ya se diga o no expresamente en el E.A. que la C.A. asume las competencias que anteriormente ostentara el ente preautonómico), y sin que tampoco pueda invocarse que la Ley Orgánica exigida por el art. 150.2. CE para efectuar la delegación sería el E.A.

La solución final a la referida situación (complicada, por otra parte, por el desigual techo de las delegaciones efectuadas) pasaba por la necesaria aprobación de una ley general de delegación -con todos los requerimientos formales constitucionalmente precisos, es decir, como Ley Orgánica del art. 150.2 CE-.

Y así se hizo con la LODF, que parte de una idea básica inspiradora del diseño de fondo del sistema: que cualquiera que sea la interpretación legal que haya de darse respecto a la inicial distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, deben uti-

lizarse los mecanismos constitucionales para recomponer un sistema conforme al cual la gestión y ordenación administrativa del transporte por carretera, tanto intrautonómico como interautonómico, sea realizada de forma casi exclusiva por las CCAA, si bien de acuerdo con unas normas directrices o básicas aprobadas por el Estado, que dichas CCAA desarrollarán según sus respectivas peculiaridades e intereses.

- Dicha idea, dado el tenor constitucional, necesita para su plasmación de dos clases de actuaciones, bien que de signo contrario, del Estado y de las CCAA:
  - a) El Estado debe -y ello constituye el objeto de la LODF- realizar una delegación general en las CCAA de sus competencias, exceptuando las relativas al dictado de las normas generales o básicas que garanticen la unidad de mercado y el mantenimiento de un sistema común de transporte.
  - b) Las CCAA realizarían su aportación al descrito sistema absteniéndose voluntariamente de legislar en un sentido diferente al contenido en las referidas normas generales del Estado. A este último fin, que, repetimos, reposa en una inactuación de las CCAA

forzosamente voluntaria, han tendido los intensos contactos mantenidos con las mismas durante la elaboración del texto de la LODF, a fin de lograr su conformidad con la parte de ordenación sustantiva del mismo, y la previsión de una serie de órganos mixtos y de mecanismos de coordinación.

54%) La funcionalidad pretendida con el descrito sistema es la de desdramatizar la solución que haya de darse a las controversias sobre el sistema inicial de distribución competencial que la Constitución realiza.

Bien porque las competencias sean inicialmente suyas, bien porque hayan recibido una delegación del
Estado, las CCAA realizarían la gestión general del
sistema; bien porque la competencia sea inicialmente
suya, bien porque su legislación se aplique por vía
supletoria con el consenso de las CCAA, el Estado
dictaría las normas generales que garantizasen el
mantenimiento de la unidad del sistema.

El centro del problema se desplazaría así del ámbito jurídico-competencial de las funciones exclusivas, al mucho más fructífero de la colaboración y cooperación inter-administrativa.

Por otra parte, la cláusula que se repite varias veces en la Ley de que la delegación se realiza en la medida en que las materias sobre las que trate correspondan a la competencia del Estado, deja imprejuzgadas las posibles cuestiones competenciales controvertidas, y permite considerarlas incluidas en la delegación, en el supuesto de que las mismas se resuelvan en favor de la competencia estatal, y excluidas en caso contrario.

- 55ª) Dos han sido los objetivos fundamentales perseguidos con la LODF:
  - Por un lado, completar el proceso de homogenización de delegaciones iniciado en fase preautonómica,
    reforzándolo de tal modo que la totalidad de las
    funciones ejecutivas y de gestión del sistema de
    transportes a nivel autonómico se efectúe por las
    CCAA, suprimiéndose, de modo paralelo, la Administración Periférica del Estado en materia de transportes.
  - Por otro lado, eliminar la inseguridad jurídica existente, convalidando las delegaciones -muchas de ellas inconstitucionales- efectuadas con anterioridad a la ley, evitando así un oneroso semillero de contiendas litigiosas.

- 56ª) Comparando muy esquemáticamente el régimen de delegaciones diseñado por la LODF con el que le precedió, se obtienen las siguientes conclusiones:
  - 1ª) Se mantienen y generalizan las delegaciones ya hechas en cuanto a servicios públicos discrecionales de radio de acción más amplio que el autonómico, tanto en viajeros como mercancías y mixtos, así como en materia de inspección y sanción; y, además, se refuerzan, añadiendo las competencias sobre fijación de tarifas en cuanto a tráficos de corto recorrido, siempre que el Estado no haya establecido tarifas máximas con carácter general; y también las competencias sobre aprobación de tarifas de taxis dentro de los límites establecidos por la Administración de Transportes del Estado.
  - También se delegan las competencias sobre transportes privados y sobre las diversas actividades auxiliares y complementarias del transporte (agencias de transporte, almacenistas-distribuidores, transitarios y arrendamiento de vehículos), que en las anteriores delegaciones habían quedado excluidas, reteniéndose por el Estado.

- Avanzando aún más, y entrando en materias nunca contempladas en las anteriores delegaciones, la ley incluye ciertas delegaciones en materia de línea regulares interregionales. Concretamente, se delegan competencias en cuanto a tráficos internos, que la propia ley define (expediciones o servicios parciales incluidos en el ámbito de la Comunidad). Asimismo se delegan aquellas líneas cuyo trayecto interregional sea mínimo y residual, previa constatación por el Gobierno de estas circunstancias. Y finalmente se delega la tramitación a nivel regional de las restantes líneas estatales.
- 4ª) Finalmente, y como colofón de las facultades delegadas en materia de gestión, no podemos olvidar que por esta Ley Orgánica se delegan también potestadas normativas de ejecución o desarrollo de las normas estatales, siempre que éstas contemplen la posibilidad de desarrollo a nivel regional.
- 5ª) Se prevé, asimismo, el posible establecimiento de reglas de coordinación relativas al ejercicio de las funciones delegadas por parte de las Comunidades Autónomas, que deberán éstas respetar, así como mecanismos de control esta-

tales sobre la actuación delegada, que pueden llegar, en su caso, y previo cumplimiento de una serie de requisitos cautelares, a la revocación de la delegación por parte del Estado, cuando las Comunidades incumplan las normas que regulan su ejercico, o bien cuando dicha revocación resulte conveniente por razones de interés público general.

57ª) En los términos expuestos, queda claro el sistema que la LODF trata de conseguir.

Por una parte, se pretende que el marco normativo general y la dirección global del sistema de transportes sea común en todo el Estado, sin perjuicio de la posible existencia de normas diferenciadas que, sin violentar dicho sistema general, den respuestas distintas a necesidades territoriales diferentes, según la voluntad de las diversas CCAA.

De otro lado, se atribuye la gestión única del referido sistema a las CCAA, evitándose la dualidad de Administraciones de Transportes en el ámbito autonómico y local.

En tales términos la ley sana los defectos del régimen de delegaciones hasta entonces vigente, autorizando su subsistencia en tanto no se proceda a la transferencia de medios personales, presupuestarios y patrimoniales previa evaluación efectuada por la Comisión Mixta de Transferencias, en cuyo momento serán de aplicación efectiva las nuevas delegaciones previstas.

En la misma línea se sitúa la LOTT, que persigue, asimismo, diseñar un marco general de transportes para todo el Estado compatibilizándolo con el respeto de las especialidades que sean necesarias para dar respuesta a las peculiaridades de las CCAA. Se pretende, así, mantener un sistema común de transporte (unidad de mercado en todo el territorio español), pero con un estricto respeto de las competencias de las CCAA y entidades locales.

Para facilitar ese propósito, se lleva a cabo la creación de una serie de órganos de colaboración entre las Administraciones Públicas (dándose así, por fin, solución al problema tantas veces comentado de la inexistencia de los referidos mecanismos en nuestro sistema constitucional) y se configura un doble ámbito de aplicación de la LOTT (directamente aplicable en los transportes de competencia del Estado, y supletorio o directo en los transportes de competencia de las CCAA y entidades locales, según los casos).

Gran parte de la conflictividad entre el Estado y las CCAA en materia de transporte por carretera proviene precisamente del rechazo de algunas CCAA -especialmente Cataluña- a ese principio básico inspirador de la filosofía de la LOTT (lograr un sistema común integrado de transportes, mediante la implantación de un marco normativo común en todo el Estado a través de la propia LOTT, plasmación de la unidad de marco jurídico), en consonancia, por otra parte, como sabemos, con la universal tendencia en los países de nuestro entorno occidental.

En algunas ocasiones -nuevamente es el caso de Cataluña- ese rechazo es acompañado de la acusación de que la LOTT debería haber procedido a efectuar una interpretación del sistema constitucional de distribución de competencias.

En efecto, la LOTT no prejuzga ni interpreta el sistema de distribución de competencias derivado de la Constitución. Tampoco puede, por otra parte, hacerlo (la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es clara en el sentido de que el legislador estatal no puede incidir en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios constitucionales que sirven de base a las mismas).

La referida interpretación del sistema constitucional de distribución de competencias tendría que venir marcada no sólo por el nominalismo aparente de determinados preceptos de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, sino por el examen de Constitución en su conjunto (así por ejemplo, título competencial reconocido en el art. 149.1 de la Constitución que establece la exclusiva competencia estatal para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas) y, muy fundamentalmente, por el de los principios que presiden la misma y que posibilitan el que no haya de incurrirse en una interpretación irracional, así como en relación con el contexto y realidad del tiempo en que las normas han de ser aplicadas (art. 3 del Código Civil).

Y, por supuesto, papel importante en esa interpretación corresponde, en última instancia, al Tribunal Constitucional (que en EEUU, por ejemplo, fue el artífice de una auténtica reforma del sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución a través de la famosa "claúsula sobre el comercio" y la ampliación de las competencias de la Federación absorbiendo las llamadas "funciones implicadas", configurándose así un nuevo sistema a través de la jurisprudencia).

61ª) Por otra parte, además, el Estado renuncia a imponer desde la LOTT la aplicación directa en todo caso de la misma.

En efecto, la claúsula polivalente del art. 2 de la Ley, al menos formalmente, salva la posible inconstitucionalidad de aquellos preceptos contenidos en la misma que, sin ella, invadirían las competencias en materia de transporte de las CCAA que las tuviesen; y ello porque permite considerar cualquier precepto de la LOTT como supletorio del Drecho autonómico, salvando así su posible inconstitucionalidad, puesto que la afectación de las competencias autonómicas tan sólo puede producirse en tanto en cuanto la norma estatal haya de ser aplicada como Derecho principal.

Ello es, por añadidura, perfectamente lógico, por la posible existencia de situaciones diferenciadas (que es el supuesto, en principio, normal según la Constitución) en que sobre una materia las CCAA pueden haber asumido diferentes competencias o no haber asumido ninguna, o en que pueden existir territorios no constituidos en Comunidad Autónoma.

La solución, pues, no puede ser otra que la de admitir la posibilidad del Estado de legislar, apli-

cándose dicha legislación con el carácter que en cada caso corresponda según que el territorio en donde haya de aplicarse se haya constituido o no en Comunidad Autónoma, haya asumido o no competencia legislativa general sobre la materia de que se trate en su E.A., o haya ejercitado o no la competencia legislativa, en su caso, asumida en el Estatuto.

63ª) En cualquier caso, los preceptos de la LOTT se vienen aplicando de hecho por todas las CCAA, que, evidentemente, no han considerado preciso dictar su propia legislación.

La negación de la potencial aplicabilidad de la ley por vía supletoria implicaría la necesidad de que se dictasen dieciocho legislaciones completas distintas, lo que, aparte de las dificultades fácticas prácticamente insalvables y de los problemas socioeconómicos que ocasionaría, en absoluto viene exigido por la Constitución.

64ª) Es necesario aclarar, no obstante, que el alcance que la propia LOTT trata de dar a sus preceptos hay que deducirlo del contenido del referido artículo 2, que hace depender su aplicación a los transportes de competencia de las CCAA de lo que resulte del conjunto de las disposiciones constitucionales, estatu-

tarias y legales, o, lo que es lo mismo, del juego de los distintos títulos competenciales determinados en la Constitución tal y como los mismos han sido desarrollados en los Estatutos y las leyes.

Ciertamente que en base a los referidos títulos competenciales estimamos que al menos una parte importante de los preceptos de la LOTT resultan de aplicación directa en todo caso; y, así, por ejemplo, parece difícil discutir que el mantenimiento de la unidad de mercado en todo el territorio español deberá ser respetado tanto por la legislación estatal sobre los transportes de su competencia (a los que, en principio, hay que entender primariamente referidos los artículos de la LOTT), como por las CCAA en la legislación sobre los suyos.

- 65ª) En definitiva, de todo cuanto hemos visto referido a la problemática de la interpretación de las determinaciones constitucionales y estatutarias sobre distribución de competencias en materia de transportes por carretera, podemos extraer las siguientes conclusiones adicionales:
  - 1ª) Los representantes del Estado y de la mayor parte de las CCAA realizan una interpretación diferente de las determinaciones que sobre el

régimen competencial en materia de transporte por carretera recogen la Constitución y los E.A.

- 2ª) La referida discrepancia sobre la interpretación del régimen de competencias puede sintetizarse de la siguiente manera:
  - La mayor parte de las CCAA sostienen que la competencia, bien del Estado o de la correspondiente Comunidad Autónoma, viene determinada por el recorrido concreto de cada transporte, aisladamente considerado, que se realice en la práctica.

Dicha interpretación encuentra su más importante apoyo en la literalidad de las expresiones utilizadas tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía.

- Los representantes del Estado vienen considerando que la competencia no viene determinada por cada uno de los recorridos concretos que cada transportista realice, sino por el ámbito territorial total para el que habiliten potencialmente las distintas autorizaciones y concesiones administrativas de transporte, pudiendo, por tanto, al amparo de autoriza-

ciones de ámbito nacional otorgadas por el Estado, realizarse transportes concretos que se desarrollen íntegramente en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

Dicha interpretación cuenta a su favor con la racionalidad de la misma, y la previsible situación caótica en el funcionamiento del sistema de transportes
que en otro caso podría crearse, así como con el
reconocimiento explícito del Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 3 de Mayo de 1984.

3월) Conforme a la tesis de las Comunidades Autónomas (una de cuyas derivaciones es que las autorizaciones de ámbito nacional no habilitan para realizar transportes intraautonómicos), y dado que en la práctica, con carácter general, los mismos transportistas atienden simultáneamente al mercado de corto y largo recorrido, si se desea evitar que se produzca una paralización en el funcionamiento de las empresas y en el sistema de transportes en general, la mayor parte de los camiones y autobuses deberían estar amparados simultáneamente por las autorizaciones estatal (en cuanto a los recorridos inter-autonómicos) y autonómicas (para los recorridos intrautonómicos).

- Como los criterios legales en cuanto a las condiciones de otorgamiento, y en cuanto al régimen de utilización de las autorizaciones estatales y autonómicas, previsiblemente no serían coincidentes, se crearían situaciones en que los transportistas deberían cumplir simultáneamente condiciones incompatibles entre sí, produciéndose, por otra parte, una situación de gran inseguridad jurídica, ya que la legalidad o ilegalidad de una situación concreta que fuera detectada por la inspección en un punto concreto del recorrido, dependería del lugar de finalización de éste, que lógicamente podría ser variado por el transportista, cuando ello le exonerase de la correspondiente sanción.
- Aunque los defensores de la tesis del Estado opinan que, en base no tanto a argumentos jurídicos como de otros relativos a la irracionalidad práctica de otro sistema y del consiguiente caos que el mismo podría crear, sus tesis en cuanto al criterio de distribución de competencias (conforme a las cuales, como se ha dicho, existe ya una Sentencia del Tribunal Constitucional), serían previsiblemente ratificadas por éste, es lo cierto que la admisión de la referida tesis del Estado podría suponer un vacia-

miento casi total en el campo de los transportes de mercancías y de los discrecionales de
viajeros, de las competencias de las Comunidades Autónomas, ya que si los transportes internos pudieran realizarse al amparo de autorizaciones estatales y conforme al régimen jurídico
de éstas, las autorizaciones autonómicas carecerían en la mayor parte de los casos de sentido.

- 63) La visión desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, y fundamentalmente desde la de aquéllas que cuentan con una tradición histórica, resulta profundamente diferente: la delegación estatal se refiere únicamente a los transportes de recorrido concreto interautonómico, y, respecto a todos los demás, las Comunidades Autónomas ostentan una competencia propia que en modo alguno está subordinada a la legislación estatal.
- 78) Sin embargo, las Comunidades Autónomas, que saben que sus intentos de regulación de los servicios intrautonómicos prestados al amparo de autorizaciones del Estado serían automáticamente recurridos por éste (con éxito la única vez que se ha planteado la cuestión frontalmente),

vienen en general absteniéndose de realizar dichas regulaciones, o bien refiriendo las mismas a los transportes de su competencia exclusiva, sin determinar cuál sea ésta, produciéndose así una situación de equilibrio ciertamente inestable, pero que va permitiendo el funcionamiento del sistema.

- 8ª) Conviene, por último, hacer notar que el forzar sucesivas decisiones del Tribunal Constitucional sobre los criterios competenciales que se discuten (aún suponiendo que las mismas fueran favorables a los criterios estatales) tener consecuencias políticas imprevisibles, ya que, como se ha dicho, se podría producir un vaciamiento de la titularidad competencial de las Comunidades Autónomas que, al menos en relación con las Comunidades llamadas históricas, en las que las proclamaciones políticas y de titularidad son tan importantes o más que el ejercicio práctico de competencias, produciría niveles de frustración sin duda muy elevados, cuyas consecuencias como se ha dicho resultan difícilmente previsibles.
- 66ª) Como es sabido, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOAPA vino a confirmar que el Estado

de las Autonomías es un Estado "sui generis" de naturaleza policéntrica, esencialmente diferente de los federalismos cooperativos y que permite el ejercicio separado del poder por parte de los órganos centrales del Estado y los de las CCAA, en función de sus respectivas competencias exclusivas.

Así, lo mismo que no se ha dotado al poder central de una potestad ordinaria de dirección y coordinación, tampoco se ha previsto la inclusión de las CCAA en aquellas instituciones estatales que definen lo que es el "interés general" de la nación (al no existir, a nivel constitucional, instrumentos o mecanismos que aseguren de manera permanente la colaboración entre el Estado y CCAA, similares a los existentes en Derecho Comparado).

Esa distinción rotunda entre las competencias de ambas partes aplicando para ello los criterios de exclusividad y territorialidad supone un claro obstáculo para la creación de un sistema integrado de transportes, porque no puede lograrse tal objetivo si se admite que el ordenamiento jurídico, el planeamiento de las inversiones y la gestión administrativa pueden responder a principios políticos y organizativos diferentes; en la realidad fáctica existe en todo el territorio del Estado un entramado

de infraestructuras, servicios y actividades que se hallan en íntima conexión, y que no puede ser disgregado artificialmente mediante barreras jurídicopolíticas y administrativas.

- 67ª) En resumen, varias son las soluciones a adoptar para instaurar un verdadero sistema de transporte por carretera integrado en nuestro país que supere toda la problemática derivada del erróneo sistema de distribución competencial diseñado constitucionalmente en esta materia:
  - 13) Profundizar en el eficaz funcionamiento de las Conferencias sectoriales en materia de transporte, ya institucionalizadas por la LOTT.
  - 2ª) Consolidar el acertado sistema de delegación prácticamente completa de competencias estatales de gestión -algunas incluso de carácter normativo- establecido en la LODF, cuya puesta en funcionamiento se está produciendo con la progresiva aprobación de los correspondientes Decretos de traspasos de medios.
  - 3ª) Evitar que las CCAA legislen "contra LOTT" en relación con los transportes de su competencia.

Tanto esta medida como la anterior reposan en su aceptación voluntaria por las CCAA; parece claro que la delegación no puede ser impuesta, así como que el sentido de la utilización de las competencias constitucional y estatutariamente atribuidas constituye una decisión libre. En ninguna parte de la LOTT ni de la LODF se encuentran preceptos que puedan implicar una aplicación obligada del sistema que se intenta lograr, el cual será fruto, en su caso, de un esfuerzo de consenso y de coparticipación entre Administraciones, que la LOTT trata de promover.

El expuesto planteamiento, de aceptarse y aplicarse (y en contra del mismo no existe, en principio, otra oposición discordante que la de la Generalidad de Cataluña) haría en gran parte ociosas las discusiones competenciales, ya que, independientemente de a quien correspondiera inicialmente la competencia sobre cualquier transporte posible, las CCAA gestionarían éste respetando las normas y principios contenidos en la LOTT, pudiendo dictar además sus propias normas, que serían en todo caso necesarias en relación con las peculiares características que concurrieren en cada una de las mismas.

Así, pues, el ejercicio forzoso de sus competencias en materia de transportes por carretera por las CCAA no constituye la mejor solución posible; más deseable, quizás, sería que se limitaran a legislar en desarrollo o de acuerdo con los preceptos y principios de la LOTT (como sucede, por ejemplo, en Italia y Alemania).

- 4ª) Aprovechar el tratamiento que de algunas cuestiones se hace en Derecho Comparado para adaptarlo a nuestro sistema, por resultar mucho más acertados que los nuestros -bastante diferentes, por cierto-. Recordemos algunos de ellos, por resultar muy significativos:
  - El régimen de explotación de las concesiones de servicios regulares de viajeros por carretera se realiza en forma tal que no se distingue entre tráficos suprarregionales e intrarregionales, por cuanto se entiende que unos y otros constituyen indistintamente el sustrato económico de las mismas, razón por la cual no se conoce la distinción entre concesiones de servicios interregionales e intrarregionales.
  - El régimen de explotación de los servicios discrecionales de viajeros y mercancías de ca-

rácter interurbano, o bien es libre y carece de limitaciones administrativos por entenderse actividad comercial amparada en el principio de libertad de empresa, o bien, de requerirse autorizaciones administrativas, éstas distinguen solamente entre un ámbito o radio de acción de carácter local, liberalizado, y otro de ámbito nacional, sometido a contingentes (autorizaciones estas últimas que permiten efectuar transporte en todo el territorio del Estado), sin existir, por tanto, en ningún caso, autorizaciones coincidentes con los límites regionales internos existentes en cada país.

- Las actividades de intermediación del transporte terrestre que, aproximando la oferta a la
demanda, realizan las agencias de transporte,
los transitarios, expedidores, etc., son consideradas generalmente como actividades comerciales reguladas no por el Derecho Público,
sino por el Derecho Civil y Mercantil, por lo
que, al no encontrarse sometidas al régimen de
autorizaciones administrativas, no suscitan
problemas competenciales entre las Administraciones central y autonómicas de transporte.

Por último, es necesario dar soluciones a la problemática que se deriva del entrecruce del "interés municipal" y de los "intereses supramunicipales o autonómicos" (especialmente en el caso de los transportes que sobrepasan el concepto de transporte urbano).

Esta problemática parte, recordemos, de unas premisas previas:

- La competencia municipal en materia de ordenación de los transportes terrestres, limitada, en virtud de la Ley de Ordenación de los transportes mecánicos por carretera de 1947, salvo supuestos específicos, al casco urbano de las poblaciones, se ha extendido con generalidad, en virtud de la LBRL y de la LOTT, a la totalidad del término municipal.
- La extensión de la competencia municipal a todo el término municipal supone que los Ayuntamientos son ahora competentes no sólo en cuanto a los servicios urbanos propiamente dichos -es decir, los efectuados en suelo urbano o urbanizable- sino también, y por razón del interés municipal afectado, respecto a los servicios interurbanos realizados integramente

dentro del término municipal, lo que permite a los Ayuntamientos concursar redes de servicios de transportes que comprendan los de una y otra naturaleza, operación que, en atención al principio constitucional del interés afectado, tiende a la redistribución de tráficos en tres niveles: municipal, autonómico y estatal.

- La situación competencial que con anterioridad a la LOTT se producía dentro del "casco urbano" de las poblaciones no resulta alterada por la extensión de competencias municipales, por lo que es conveniente hacer ver que en las zonas urbanas de las poblaciones los Ayuntamientos sólamente pueden actuar sobre los servicios interurbanos de otras Administraciones por razones de policía de la circulación, pero no de ordenación del transporte, potestad que sigue correspondiendo al ente concedente del servicio interurbano, es decir, normalla Comunidad Autónoma; lo que, al mente, a igual que antes de la LOTT, produce una situación de "competencias compartidas" que obliga a su ejercicio coordinado por Ayuntamientos y CCAA, respetando los intereses de los empresarios interurbanos.

- Los Ayuntamientos no pueden ejercer sus nuevas competencias desconociendo la existencia de las concesiones interurbanas establecidas por las Administraciones supramunicipales, cuyo equilibrio económico debe quedar a salvo en los concursos que se convoquen para la adjudicación de las nuevas redes de servicios municipales. Siendo obligación de las CCAA y, en su caso, de la Administración del Estado, contestar toda actuación municipal de carácter unilateral que desconozca la situación de los concesionarios preestablecidos.

En efecto, a las CCAA, en razón del interés supramunicipal que tutelan, les incumbe coordinar las redes de servicios de transporte de carácter municipal con los servicios de carácter interurbano de su titularidad, respondiendo frente al concesionario de los perjuicios económicos que se deriven de la alteración de los títulos concesionales, pudiendo repercutir su coste en la Administración municipal.

En este sentido, recordemos que cuando los E.A. hablan de "competencia exclusiva" de las CCAA sobre los transportes desarrollados întegramente en el interior de su territorio, sin

distinguir entre urbanos e interurbanos, se está atribuyendo a las CCAA un importante papel político en la reorganización de la autonomía local; pero no se está extinguiendo, con ello, la competencia municipal en materia de transportes, ya que esto supondría un centralismo muy superior al del Estado precedente, contrario al Estado de las Autonomías (descentralizado y democrático), por lo que los municipios tienen una responsabilidad política propia sobre sus transportes.

Así, pues, las CCAA deberán establecer mecanismos de coordinación de la gestión del transporte entre Administración Local y Administración Autonómica, con el fin, a su vez, de cumplir con los principios fundamentales de la LOTT (es decir, sistema común de transporte para todo el Estado mediante la coordinación e interconexión de redes y de Administraciones Públicas, satisfacción de las necesidades de la comunidad con el máximo grado de eficacia y mínimo coste social, y unidad de mercado).

Esta coordinación, responsabilidad -como acabamos de exponer- de las CCAA, se puede conseguir
con la puesta en práctica de diversas fórmulas,

entre las que pueden citarse, por ejemplo, los consorcios, la creación de gabinetes técnicos paritarios para cada caso entre CCAA y municipios, las leyes específicas (como la de la conurbación de Barcelona) y la presentación por el municipio afectado de un Plan de Coordinación a la Administración autonómica para casar intereses y evitar disfuncionalidades y conflictos.

En cualquier caso, en lugar de establecer una línea divisoria entre competencias de municipios, CCAA y Estado (que no es compatible con el eficaz funcionamiento de los transportes), resulta más adecuado utilizar técnicas como la delegación de competencias (como en Alemania), en donde los municipios ejercerían por delegación las competencias sobre estas clases de transportes, habilitándose así, además, una fórmula de participación de los mismos en aquellos transportes en los que los intereses municipales y supramunicipales se entrecruzan.

Tres reglas fundamentales podrían proponerse para dar solución a estos supuestos:

- 1º) Los municipios serían competentes con carácter general para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transporte de viajeros que se llevasen a cabo dentro de sus respectivos términos municipales.
- 2º) No obstante lo anterior, las CCAA o, en su caso, el Estado, podrían extender de forma individualizada la competencia municipal a servicios distintos a los expresados en la regla anterior, siempre que los mismos se prestasen íntegramente dentro del correspondiente término municipal.
- 3º) Cuando los servicios afectasen a intereses que trasciendan los puramente municipales, las competencias de los correspondientes municipios se ejercerían de forma coordinada con las de las entidades de ámbito superior, según lo que, en su caso, establecieren las correspondientes normas estatales o de las CCAA.

Para una mayor seguridad jurídica se hace necesario, de todas formas, clarificar la nueva situación a nivel reglamentario; y aun cuando las CCAA podrían dictar aisladamente sus propios reglamentos sobre el transporte municipal,

e incluso legislar -como reconoce la LOTT-, sería conveniente consensuar entre CCAA y Administración central el desarrollo de la referida legislación, ya que, de no ser así, a mayor multiplicidad de normas para abordar el mismo problema, se produciría un mayor confusionismo y mayores riesgos para los empresarios.

68ª) En definitiva, en el fondo de toda esta temática late la inevitable tensión entre dos principios fundamentales de nuestro sistema constitucional: unidad de mercado y autonomía política.

Es necesario imbricar la unidad económica (unidad de mercado), con la unidad de marco jurídico (sin perjuicio de la coparticipación de los distintos centros de poder), con una gestión administrativa uniforme y, por último, con la autonomía política.

No cabe la menor duda de que la Constitución española permite deducir un principio general de reserva al poder estatal en materia de política económica.

La decisión del legislador constitucional de instaurar un rígido principio de territorialidad, junto con la posible interpretación literal de los correspondientes preceptos, si diere como resultado la fragmentación del sistema de transportes y no condujere a la unidad en el sector, como consecuencia del ejercicio separado de las respectivas competencias exclusivas, podría estar incurriendo en vicio de inconstitucionalidad.

En efecto, el estado actual de desarrollo del transporte, y su directa repercusión en el progreso de la
comunidad nacional, demandan su ejercicio coincidente por parte de los Poderes públicos, so pena de
producir el estancamiento y la decadencia de la sociedad española, en contraposición al mandato constitucional.

De todo lo anterior puede concluirse lo siguiente:

- Las graves dificultades expuestas y las que plantea el tratamiento segmentado dado a los transportes en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía hacen necesario que, no obstante ello, y respetando los principios constitucionales de autonomía política en el marco de un Estado solidario, los diferentes centros de poder político y administrativo ejerciten sus respectivas cuotas de poder, en forma tal, que se garantice la unidad del mercado y una organi-

zación del sistema de transporte de forma integrada y racional.

- La unidad de mercado y la autonomía política son dos principios inseparables en la doctrina, en Derecho Comparado y en nuestra Constitución. Así lo ha reconocido ya el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones.
- La unidad de mercado se encuentra claramente protegida en nuestro texto constitucional.
- El sistema de "competencias exclusivas" origina algunos problemas de interpretación -a veces, graves- y plantea en el sector transportes un claro peligro de fragmentación del mercado.
- Con carácter general, el principio de Unidad económica debe matizar y modular el ejercicio de las competencias -incluso de las exclusivas- de todos los centros de poder.
- En materia de transporte el principio de cooperación, coordinación y consenso, entre autoridades
  Centrales y autonómicas, es imprescindible para que
  no se produzca el estancamiento y empobrecimiento,

primero del "sistema integrado" en el que es preciso avanzar, y después de la economía y la sociedad.

- Este principio de coordinación debe "institucionalizarse" cuanto antes a través del instrumento consagrado en la Sentencia sobre la LOAPA y en los restos de esta Ley (denominada Ley del Proceso Autonómico) es decir, las Conferencias sectoriales. Así se
  ha hecho, como ya ha quedado expuesto en páginas
  anteriores, con los órganos institucionalizados por
  la LOTT que, recordemos, son la Conferencia Nacional
  de Transportes (integrada por el Ministro y los Consejeros de Transporte de las CCAA) y la Comisión de
  Directores Generales de Transporte del Estado y de
  las CCAA.
- Cualquier otro intento por parte de unos u otros centros de poder dará como resultado una inacabable peregrinación ante el Tribunal Constitucional, con peligrosas y siempre imprevisibles consecuencias para todos.

CAPITULO 9°

CONCLUSIONES

La distribución competencial en materia de transporte por carretera en España no se ha llevado a cabo con la claridad, rigor y acierto que hubieran resultado deseables, comenzando por lo que el propio texto constitucional establece, ya que el referido reparto constitucional de competencias entre el Estado y las CCAA gira en torno a los principios de territorialidad y exclusividad.

El referido deslinde competencial se apoya asimismo en criterios tan dispares como la infraestructura o el territorio sobre el que discurre el transporte, provocando una cierta indefinición que se proyecta a los textos de los diferentes Estatutos de Autonomía, al aparecer entremezclados en los mismos los mencionados criterios.

Contribuyen a complicar el panorama la introducción de otros criterios nuevos -distintos incluso
a los previstos en la Constitución- como los de la
explotación íntegra del transporte en la Comunidad
Autónma, o el del origen y destino dentro del territorio autonómico aunque discurra sobre infraestructura de titularidad estatal.

2a) La distribución de competencias efectuada en fase preautonómica, con el variado régimen de transferen-

cias y delegaciones que se puso en marcha, vino a convertirse, de hecho, en la base de los problemas que se plantearían en la distribución definitiva, planteándose asimismo una serie de cuestiones derivadas (como la de la dudosa constitucionalidad, una vez aprobados los Estatutos de Autonomía, de la persistencia de delegaciones efectuadas en la referida etapa autonómica, e incluso de algunas post-autonómicas, que serían finalmente convalidadas por la LODF, como Ley general de delegación).

De hecho, contrastando las competencias transferidas con las delegadas se observa que, aunque
aparentemente es el ámbito espacial por donde discurra el transporte (criterio del territorio) el que
determina la competencia preautonómica o estatal, en
realidad no es así, puesto que cuando se regulan las
delegaciones de competencias en los entres preautonómicos se utiliza el título administrativo habilitante al amparo del cual se presta ese transporte
como elemento para sustraer la competencia de los
entes preautonómicos sobre casi todo el transporte
que descurriere sobre su ámbito espacial.

Pese a que, como consecuencia de la aprobación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, en que el criterio de distribución de competencias utiliza-

do es puramente territorial, no parecía congruente seguir manteniendo la clase de título administrativo habilitante para la prestación del servicio de transporte como elemento delimitador de la competencia estatal o autonómica en la materia -y, así, los Reales Decretos de transferencias posteriores fueron modificando su redacción- lo cierto es que el choque entre los referidos criterios ha continuado subsistiendo, dando lugar a una importante conflictividad competencial entre Estado y CCAA que se manifiesta en múltiples aspectos como, por ejemplo, el de la potestad tarifaria, en que el criterio del título habilitante -como reconoce el propio Tribunal Constitucional- parece ser más adecuado.

Muchas de las cuestiones en que se ha suscitado esa conflictividad competencial sólo pueden resolverse en favor del reconocimiento de la competencia exclusiva del Estado, bien que por muy diferentes motivos; así sucede en el caso de las agencias de transporte de mercancías (cuyo funcionamiento requiere inexcusablemente de una legislación unitaria para todo el territorio), la legislación mercantil, las condiciones básicas del ejercicio de derechos y libertades fundamentales, el uso de tacógrafo (incluido dentro del título competencial estatal "tráfico y circulación de vehículos a motor"), la potestad san-

cionadora en materia de transportes en pasos fronterizos (incluido dentro del título competencial estatal del "régimen aduanero"), etc.

Las repercusiones del ingreso de España en la CEE sobre la distribución competencial interna en materia de transporte por carretera implica, en primer lugar, que la normativa comunitaria sea desarrollada en España con la colaboración del Estado y las CCAA, sin perjuicio de que, en segundo lugar, parezca claro que las CCAA deban aplicar y desarrollar la parte del Derecho Comunitario que incida sobre sus competencia.

Debe observarse, no obstante, que la mayoría de estas normas se refieren al transporte internacional, competencia exclusiva del Estado, por lo que no afectan al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Las únicas normas que puede entenderse que sí afectan al mismo, en el sentido de que tanto las CCAA como el Estado verán limitada su potestad legislativa, son las aplicables al transporte interior, es decir, las relativas al acceso a la profesión del transportista y a la armonización de las condiciones de competencia.

Respecto a la regulación de las condiciones para el ejercicio del transporte, entendemos que juegan en principio las reglas generales de competencia sobre el transporte; y, de esta forma, corresponderá al Estado la regulación de las condiciones para el ejercicio de los transportes de su competencia, y a las CCAA las de los que correspondan a la suya.

Sin embargo, el anterior criterio, que resulta claro, se complica cuando como parte de las referidas condiciones resulta precisa la obtención de determinados títulos académicos o profesionales. este caso jugarían, además del título competencial sobre los transportes (incluido en el art. 149.1.21), el relativo a la expedición de títulos académicos y profesionales (previsto en el art. 149.1.30), lo que lleva a considerar que cuando se trate de transportes de competencia estatal, la competencia para regular las condiciones de su ejercicio, incluida la relativa a la expedición de títulos profesionales, corresponderá al Estado; mientras que cuando se trate de transportes de competencia de las CCAA, la competencia para regular sus condiciones de ejercicio corresponderá a éstas, salvo en lo relativo a la determinación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales que resulten precisos, que corresponderá al Estado.

62) Todos los conflictos competenciales que acabamos de mencionar se suscitan entre el Estado y las CCAA.

El panorama se complica cuando entran en juego las competencias de la Administración local en materia de transporte por carretera, pudiendo surgir (especialmente en los que sobrepasan el concepto de transporte urbano) un entrecruce de los intereses locales y de los autonómicos.

Ello deriva de que el interés afectado (art. 137 de la Constitución) es el principio a que deberá atenerse el legislador para atribuir competencia a Ayuntamientos y Diputaciones.

Es evidente que el "interés local" o "interés municipal" es el principio determinador de las competencias del municipio en materia de transportes. Dicho principio hace bascular hacia criterios más funcionales que territoriales la atribución de competencias a los Ayuntamientos, por lo que, incluso, el "término municipal", en cuanto criterio delimitador de competencias, estaría en un segundo plano.

- De todo cuanto hemos visto referido a la problemática de la interpretación de las determinaciones constitucionales y estatutarias sobre distribución de competencias en materia de transportes por carretera (interpretación que habrá de realizarse no sólo apoyándose en el literalismo de los preceptos constitucionales, sino también en cualquiera otros títulos competenciales derivados de la Constitución, así como en los principios derivados de ésta y, en última instancia, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), podemos extraer las siguientes conclusiones adicionales:
- a) Los representantes del Estado y de la mayor parte de las CCAA realizan una interpretación diferente de las determinaciones que sobre el régimen competencial en materia de transporte por carretera recogen la Constitución y los E.A.
- b) La referida discrepancia sobre la interpretación del régimen de competencias puede sintetizarse de la siguiente manera:
  - . La mayor parte de las CCAA sostienen que la competencia, bien del Estado o de la correspondiente Comunidad Autónoma, viene determinada por el recorrido

concreto de cada transporte, aisladamente considerado, que se realice en la práctica.

- . Dicha interpretación encuentra su más importante apoyo en la literalidad de las expresiones utilizadas tanto en la Constitución como en los Estatutos de Autonomía.
- . Los representantes del Estado vienen considerando que la competencia no viene determinada por cada uno de los recorridos concretos que cada transportista realice, sino por el ámbito territorial total para el que habiliten potencialmente las distintas autorizaciones y concesiones administrativas de transporte, pudiendo, por tanto, al amparo de autorizaciones de ámbito nacional otorgadas por el Estado, realizarse transportes concretos que se desarrollen íntegramente en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

Dicha interpretación cuenta a su favor con la racionalidad de la misma, y la previsible situación caótica en el funcionamiento del sistema de transportes que en otro caso podría crearse, así como con el reconocimiento explícito del Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 3 de Mayo de 1984.

- Conforme a la tesis de las Comunidades Autónomas c) (una de cuyas derivaciones es que las autorizaciones de ámbito nacional no habilitan para realizar transportes intraautonómicos), y dado que en la práctica, general, los mismos transportistas con carácter atienden simultáneamente al mercado de corto y largo recorrido, si se desea evitar que se produzca una paralización en el funcionamiento de las empresas y en el sistema de transportes en general, la mayor parte de los camiones y autobuses deberían estar amparados simultáneamente por las autorizaciones estatal (en cuanto a los recorridos inter-autonómicos) y autonómicas (para los recorridos intrautonómicos).
- d) Como los criterios legales en cuanto a las condiciones de otorgamiento, y en cuanto al régimen de utilización de las autorizaciones estatales y autonómicas, previsiblemente no serían coincidentes, se crearían situaciones en que los transportistas deberían cumplir simultáneamente condiciones incompatibles entre sí, produciéndose, por otra parte, una situación de gran inseguridad jurídica, ya que la legalidad o ilegalidad de una situación concreta que fuera detectada por la inspección en un punto concreto del recorrido, dependería del lugar de finalización de éste, que lógicamente podría ser

variado por el transportista, cuando ello le exonerase de la correspondiente sanción.

- e) Sin embargo, las Comunidades Autónomas, que saben que sus intentos de regulación de los servicios intrautonómicos prestados al amparo de autorizaciones del Estado serían automáticamente recurridos por éste (con éxito la única vez que se ha planteado la cuestión frontalmente), vienen en general absteniéndose de realizar dichas regulaciones, o bien refiriendo las mismas a los transportes de su competencia exclusiva, sin determinar cuál sea ésta, produciéndose así una situación de equilibrio ciertamente inestable, pero que va permitiendo el funcionamiento del sistema.
- cesivas decisiones del Tribunal Constitucional sobre los criterios competenciales que se discuten (aún suponiendo que las mismas fueran favorables a los criterios estatales) puede tener consecuencias políticas imprevisibles, ya que, como se ha dicho, se podría producir un vaciamiento de la titularidad competencial de las Comunidades Autónomas que, al menos en relación con las Comunidades llamadas históricas, en las que las proclamaciones políticas y de titularidad son tan importantes o más que el

ejercicio práctico de competencias, produciría niveles de frustración sin duda muy elevados, cuyas consecuencias como se ha dicho resultan difícilmente previsibles.

El origen de toda esta problemática competencial en España se encuentra en la inexistencia de un eficaz sistema de transportes en nuestro país, al surgir una serie de obstáculos que impiden su creación, en unos casos de orden legal y jurídico-administrativo y, sobre todo, en otros casos, de orden constitucional, como es la insuficiencia -o casi inexistencia-, a nivel de texto constitucional, de instrumentos o mecanismos que aseguren de manera permanente la colaboración entre el Estado y CCAA, así como el efectuar el reparto competencial aplicando criterios de exclusividad y territorialidad, lo que dificulta aún más la referida colaboración.

En este sentido, no se han conseguido los resultados que serían deseables para instaurar un verdadero sistema integrado, a diferencia de lo ocurrido en Derecho Comparado (especialmente en Italia y Alemania) y en nuestros propios precedentes constitucionales.

- Varias son las soluciones a adoptar para instaurar un verdadero sistema de transporte por carretera integrado en nuestro país que supere toda la problemática derivada del erróneo sistema de distribución competencial diseñado constitucionalmente en esta materia:
- a) Profundizar en el eficaz funcionamiento de las Conferencias sectoriales en materia de transporte, ya
  institucionalizadas por la LOTT.
- b) Consolidar el acertado sistema de delegación prácticamente completa de competencias estatales de gestión -algunas incluso de carácter normativo- establecido en la LODF, cuya puesta en funcionamiento se está produciendo con la progresiva aprobación de los correspondientes Decretos de traspasos de medios.

El sistema que la LODF trata de conseguir se basa en dos principios inspiradores:.

Por una parte, se pretende que el marco normativo general y la dirección global del sistema de
transportes sea común en todo el Estado, sin perjuicio de la posible existencia de normas diferenciadas
que, sin violentar dicho sistema general, den res-

puestas distintas a necesidades territoriales diferentes, según la voluntad de las diversas CCAA.

De otro lado, se atribuye la gestión única del referido sistema a las CCAA, evitándose la dualidad de Administraciones de Transportes en el ámbito autonómico y local.

En la misma línea se sitúa la LOTT, que persique, asimismo, diseñar un marco general de transportes para todo el Estado compatibilizándolo con el
respeto de las especialidades que sean necesarias
para dar respuesta a las peculiaridades de las CCAA.
Se pretende, así, mantener un sistema común de
transporte (unidad de mercado en todo el territorio
español), pero con un estricto respeto de las competencias de las CCAA y entidades locales.

Para facilitar ese propósito, se lleva a cabo la creación de una serie de órganos de colaboración entre las Administraciones Públicas (dándose así, por fin, solución al problema tantas veces comentado de la inexistencia de los referidos mecanismos en nuestro sistema constitucional) y se configura un doble ámbito de aplicación de la LOTT (directamente aplicable en los transportes de competencia del Estado, y supletorio o directo en los transportes de

competencia de las CCAA y entidades locales, según los casos).

En efecto, la solución no puede ser otra que la de admitir la posibilidad del Estado de legislar, aplicándose dicha legislación con el carácter que en cada caso corresponda según que el territorio en donde haya de aplicarse se haya constituido o no en Comunidad Autónoma, haya asumido o no competencia legislativa general sobre la materia de que se trate en su E.A., o haya ejercitado o no la competencia legislativa, en su caso, asumida en el Estatuto.

En cualquier caso, los preceptos de la LOTT se vienen aplicando de hecho por todas las CCAA, que, evidentemente, no han considerado preciso dictar su propia legislación.

La negación de la potencial aplicabilidad de la ley por vía supletoria implicaría la necesidad de que se dictasen dieciocho legislaciones completas distintas, lo que, aparte de las dificultades fácticas prácticamente insalvables y de los problemas socio-económicos que ocasionaría, en absoluto viene exigido por la Constitución.

En definitiva, se parte de una idea básica inspiradora del diseño de fondo del sistema: que cualquiera que sea la interpretación legal que haya de darse respecto a la inicial distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, deben utilizarse los mecanismos constitucionales para recomponer un sistema conforme al cual la gestión y ordenación administrativa del transporte por carretera, tanto intrautonómico como interautonómico, sea realizada de forma casi exclusiva por las CCAA, si bien de acuerdo con unas normas directrices o básicas aprobadas por el Estado, que dichas CCAA desarrollarán según sus respectivas peculiaridades e intereses.

Dicha idea, dado el tenor constitucional, necesita para su plasmación de dos clases de actuaciones, bien que de signo contrario, del Estado y de las CCAA:

. El Estado debe -y ello constituye el objeto de la LODF- realizar una delegación general en las CCAA de sus competencias, exceptuando las relativas al dictado de las normas generales o básicas que garanticen la unidad de mercado y el mantenimiento de un sistema común de transporte.

. Las CCAA realizarían su aportación al descrito sistema absteniéndose voluntariamente de legislar en un sentido diferente al contenido en las referidas normas generales del Estado.

La funcionalidad pretendida con el descrito sistema es la de desdramatizar la solución que haya de darse a las controversias sobre el sistema inicial de distribución competencial que la Constitución realiza.

Bien porque las competencias sean inicialmente suyas, bien porque hayan recibido una delegación del Estado, las CCAA realizarían la gestión general del sistema; bien porque la competencia sea inicialmente suya, bien porque su legislación se aplique por vía supletoria con el consenso de las CCAA, el Estado dictaría las normas generales que garantizasen el mantenimiento de la unidad del sistema.

El centro del problema se desplazaría así del ámbito jurídico-competencial de las funciones exclusivas, al mucho más fructífero de la colaboración y cooperación inter-administrativa.

Por otra parte, la cláusula que se repite varias veces en la Ley de que la delegación se realiza

en la medida en que las materias sobre las que trate correspondan a la competencia del Estado, deja imprejuzgadas las posibles cuestiones competenciales controvertidas, y permite considerarlas incluidas en la delegación, en el supuesto de que las mismas se resuelvan en favor de la competencia estatal, y excluidas en caso contrario.

c) Evitar que las CCAA legislen "contra LOTT" en relación con los transportes de su competencia.

Tanto esta medida como la anterior reposan en su aceptación voluntaria por las CCAA; parece claro que la delegación no puede ser impuesta, así como que el sentido de la utilización de las competencias constitucional y estatutariamente atribuidas constituye una decisión libre. En ninguna parte de la LOTT ni de la LODF se encuentran preceptos que puedan implicar una aplicación obligada del sistema que se intenta lograr, el cual será fruto, en su caso, de un esfuerzo de consenso y de coparticipación entre Administraciones, que la LOTT trata de promover.

El expuesto planteamiento, de aceptarse y aplicarse (y en contra del mismo no existe, en
principio, otra oposición discordante que la de la
Generalidad de Cataluña) haría en gran parte ociosas

las discusiones competenciales, ya que, independientemente de a quien correspondiera inicialmente la
competencia sobre cualquier transporte posible, las
CCAA gestionarían éste respetando las normas y principios contenidos en la LOTT, pudiendo dictar además
sus propias normas, que serían en todo caso necesarias en relación con las peculiares características
que concurrieren en cada una de las mismas.

Así, pues, el ejercicio forzoso de sus competencias en materia de transportes por carretera por las CCAA no constituye la mejor solución posible; más deseable, quizás, sería que se limitaran a legislar en desarrollo o de acuerdo con los preceptos y principios de la LOTT (como sucede, por ejemplo, en Italia y Alemania).

- d) Aprovechar el tratamiento que de algunas cuestiones se hace en Derecho Comparado para adaptarlo a nuestro sistema, por resultar mucho más acertados que los nuestros -bastante diferentes, por cierto-. Recordemos algunos de ellos, por resultar muy significativos:
  - . El régimen de explotación de las concesiones de servicios regulares de viajeros por carretera se realiza en forma tal que no se distingue entre trá-

ficos suprarregionales e intrarregionales, por cuanto se entiende que unos y otros constituyen indistintamente el sustrato económico de las mismas, razón por la cual no se conoce la distinción entre
concesiones de servicios interregionales e intrarregionales.

- . El régimen de explotación de los servicios discrecionales de viajeros y mercancías de carácter interurbano, o bien es libre y carece de limitaciones administrativos por entenderse actividad comercial amparada en el principio de libertad de empresa, o bien, de requerirse autorizaciones administrativas, éstas distinguen solamente entre un ámbito o radio de acción de carácter local, liberalizado, y otro de ámbito nacional, sometido a contingentes (autorizaciones estas últimas que permiten efectuar transporte en todo el territorio del Estado), sin existir, por tanto, en ningún caso, autorizaciones coincidentes con los límites regionales internos existentes en cada país.
- . Las actividades de intermediación del transporte terrestre que, aproximando la oferta a la demanda, realizan las agencias de transporte, los transitarios, expedidores, etc., son consideradas generalmente como actividades comerciales reguladas no por

el Derecho Público, sino por el Derecho Civil y Mercantil, por lo que, al no encontrarse sometidas al régimen de autorizaciones administrativas, no suscitan problemas competenciales entre las Administraciones central y autonómicas de transporte.

e) Por último, es necesario dar soluciones a la problemática que se deriva del entrecruce del "interés municipal" y de los "intereses supramunicipales o autonómicos" (especialmente en el caso de los transportes que sobrepasan el concepto de transporte urbano).

Las CCAA deberán establecer mecanismos de coordinación de la gestión del transporte entre Administración Local y Administración Autonómica, con el fin, a su vez, de cumplir con los principios fundamentales de la LOTT (es decir, sistema común de transporte para todo el Estado mediante la coordinación e interconexión de redes y de Administraciones Públicas, satisfacción de las necesidades de la comunidad con el máximo grado de eficacia y mínimo coste social, y unidad de mercado).

Esta coordinación, responsabilidad -como acabamos de exponer- de las CCAA, se puede conseguir con
la puesta en práctica de diversas fórmulas, entre

las que pueden citarse, por ejemplo, los consorcios, la creación de gabinetes técnicos paritarios para cada caso entre CCAA y municipios, las leyes específicas (como la de la conurbación de Barcelona) y la presentación por el municipio afectado de un Plan de Coordinación a la Administración autonómica para casar intereses y evitar disfuncionalidades y conflictos.

En cualquier caso, en lugar de establecer una línea divisoria entre competencias de municipios, CCAA y Estado (que no es compatible con el eficaz funcionamiento de los transportes), podría resultar más adecuado utilizar técnicas como la delegación de competencias (como en Alemania), en donde los municipios ejercerían por delegación las competencias sobre estas clases de transportes, habilitándose así, además, una fórmula de participación de los mismos en aquellos transportes en los que los intereses municipales y supramunicipales se entrecruzan.

102) En definitiva, en el fondo de toda esta temática late la inevitable tensión entre dos principios fundamentales de nuestro sistema constitucional: unidad de mercado y autonomía política.

Es necesario imbricar la unidad económica (unidad de mercado), con la unidad de marco jurídico (sin perjuicio de la coparticipación de los distintos centros de poder), con una gestión administrativa uniforme y, por último, con la autonomía política.

La decisión del legislador constitucional de instaurar un rígido principio de territorialidad, junto con la posible interpretación literal de los correspondientes preceptos, si diere como resultado la fragmentación del sistema de transportes y no condujere a la unidad en el sector, como consecuencia del ejercicio separado de las respectivas competencias exclusivas, podría estar incurriendo en vicio de inconstitucionalidad.

En efecto, el estado actual de desarrollo del transporte, y su directa repercusión en el progreso de la comunidad nacional, demandan su ejercicio coincidente por parte de los Poderes públicos, so pena de producir el estancamiento y la decadencia de la sociedad española, en contraposición al mandato constitucional.

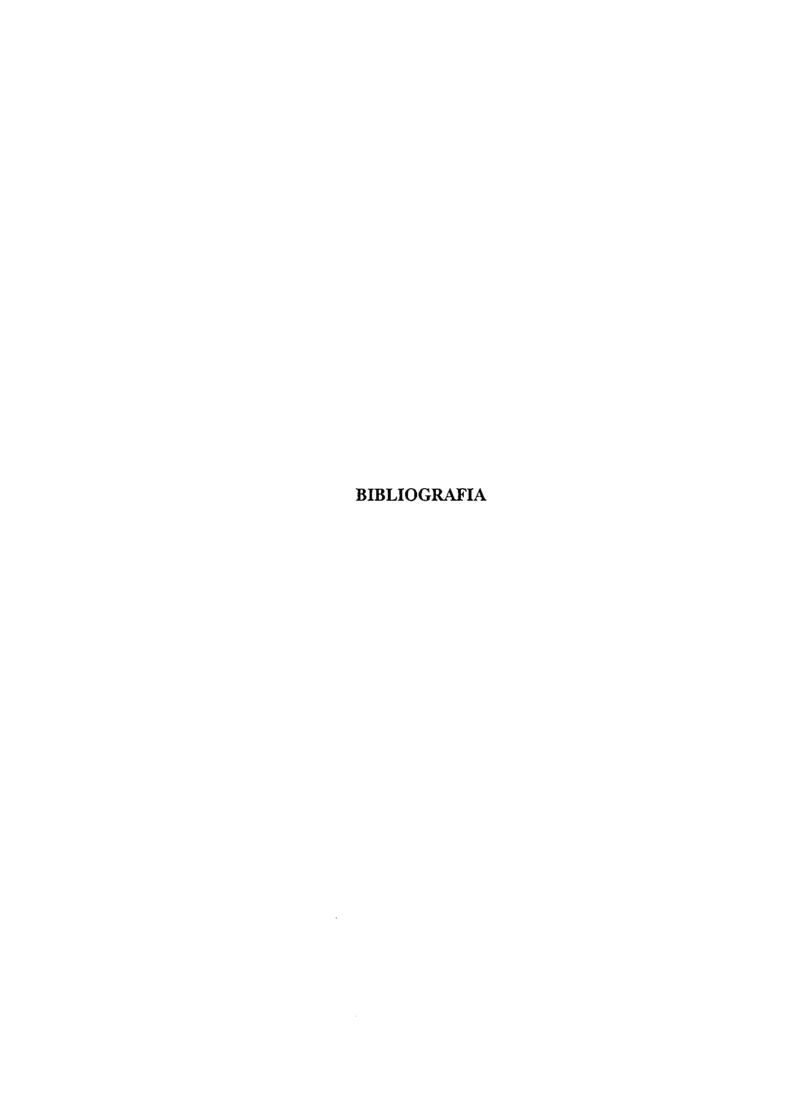
El sistema de "competencias exclusivas" puede originar algunos problemas de interpretación -a ve-

ces, graves- y plantea en el sector transportes un claro peligro de fragmentación del mercado.

Por ello, con carácter general, el principio de Unidad económica debe matizar y modular el ejercicio de las competencias -incluso de las exclusivas- de todos los centros de poder.

Además, en materia de transporte el principio de cooperación, coordinación y consenso, entre autoridades Centrales y autonómicas, es imprescindible para que no se produzca el estancamiento y empobrecimiento, primero del "sistema integrado" en el que es preciso avanzar, y después, de la economía y la sociedad.

Cualquiera otros intentos por parte de unos u otros centros de poder dará como resultado una inacabable peregrinación ante el Tribunal Constitucional, con peligrosas y siempre imprevisibles consecuencias para todos.



- AJA, TORNOS, FONT, PERULLES y ALBERTI. El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1985.
- AJA, TORNOS, FONT, PERULLES y ALBERTI. Informe sobre las autonomías, Madrid, 1988.
- ALONSO GARCIA. Derecho Comunitario, Derechos nacionales y Derecho Común Europeo, Madrid, 1989.
- ALVAREZ ARROJO. Tarifas, subvenciones y protección a los transportes urbanos (en el libro colectivo "Gestión y financiación...", MTC, Madrid, 1980).
- ALVAREZ CONDE, E. Las Comunidades Autónomas, Madrid, 1980.
- ALVAREZ GENDIN, Tarifas de los Servicios Locales: Licitud de la obtención de beneficios, REVL, 1974.
- ALZAOLA, Las Obras Públicas en España: estudio histórico, Bilbao, 1899.
- ARCE JANARIZ, Comunidades Autónomas y conflictos de leyes, Madrid, 1988.
- ARIÑO ORTIZ, G. Unidad de mercado y autonomía política, Rev. "Situación". 1983.
- ARIÑO ORTIZ, G. Modelo de Estado y sistema de relaciones interregionales en la Constitución española (en el libro colectivo "El Estado de las Autonomía y el sistema de transportes", Madrid, 1983).
- ARIÑO ORTIZ, G. Las tarifas de los servicios públicos, Madrid, 1976.
- ARIÑO ORTIZ, G. La España de las Autonomías, Madrid, 1985.
- ARRILLAGA, M. Los iniciadores y promotores de los caminos de hierro en España, Madrid, 1930.
- ASCARELLI, T. Teoría de la concurrencia y de los bienes inmateriales, Barcelona, 1970.
- BACHELET, La activittá di coordinamento nell'amministrazione publica dell'economia, Milán, 1957.
- BAENA DEL ALCAZAR, Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía, Madrid, 1966.
- BAENA DEL ALCAZAR, Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo español, Madrid, 1970.

- BALLESTER, El servicio de transporte colectivo de viajeros, REVL, nº 140, 1965
- BARCELONA, P. Intervento statale e autonomia privata nella disciplina dei rapporti economici, Milán, 1969.
- BASSOLS COMA, M. Constitución y sistema económico, Madrid, 1985.
- BASSOLS COMA, M. Las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia económica y el derecho a la libertad de empresa, REDC nº 5, 1982.
- BERMEJO VERA. Régimen jurídico del ferrocarril en España, Madrid, 1975.
- BERMEJO VERA. La nacionalización ferroviaria de 1941, RAP nº 72.
- BERMEJO VERA. Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón, Madrid, 1985.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Derecho Constitucional, Madrid, 1973.
- BLASCO, A. Sobre el concepto de competencias exclusivas, REDA nº 29, 1981.
- BOCANEGRA SIERRA. Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, Madrid, 1987.
- BOQUERA OLIVER, El condicionamiento de las licencias, RAP  $n^{\circ}$  37.
- BORRAJO INIESTA, I. Federalismo y unidad económica. La cláusula de comercio de la Constitución de los Estados Unidos, Madrid, 1986.
- BRAVO MOLTO. Legislación de ferrocarriles, Madrid, 1891.
- CALONGE VELAZQUEZ, A. Un exponente de la problemática actual entre Comunidades Autónomas y Provincias: la gestión ordinaria de los servicios propios de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones provinciales. REVL nº 232.
- CARRO FERNANDEZ VALMAYOR, Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1ª de la Constitución, REDC, nº 1, 1981.
- CASARES ALONSO. Estudio histórico-económico de las construcciones ferroviarias españolas en el siglo XIX, Madrid, 1973.

- CASSETA, Osservazione sul cosidetto Diritto amministrativo dell'economia, Padua, 1957.
- CASTELL BORRAS, B. La defensa de la competencia en la CEE (art. 85 Tratado de Roma), Barcelona, 1986.
- CAVALLO y DI PLINIO. Manuale di Diritto Pubblico dell'economia, Milán, 1983.
- CLAVERO AREVALO, Municipalización y provincialización de servicios en la ley de Régimen Local, Madrid, 1952.
- CORDERO, MENENDEZ, Los ferrocarriles en España (1844-1943), Madrid, 1978.
- COSCULLUELA. Sector público y planificación, RAP nº 57, 1968.
- COSCULLUELA MONTANER. La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas, RAP  $n^{\circ}$  89, 1979.
- DE ASIS ROIG, Los transportes urbanos colectivos (en la obra Tratado de Derecho Municipal, dirigida por MUÑOZ MACHADO, Tomo II), Madrid, 1988.
- DE ASIS ROIG, Provincia y transporte (Capítulo XVI del libro colectivo, dirigido por GOMEZ-FERRER MO-RANT. R., "La provincia", Madrid, 1990).
- DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. El régimen constitucional español, Madrid, 1980.
- DE JUAN ASENJO, O. La Constitución económica española, Madrid, 1984.
- DE LA OLIVA, J. El proceso de transferencias en el sector transportes (en el libro colectivo "España y la política de transportes en Europa", MTTC, 1986).
- EMBID IRUJO, A. Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales, REVL nº 220, 1982.
- ENTRENA CUESTA, R. El servicio de taxis, RAP nº 27, 1958.
- ESCRIBANO COLLADO, P. El orden económico en la Constitución española de 1978, en REDC nº 14, 1985.
- FERNANDEZ PASTRANA, La Seguridad Social y el Estado de las Autonomías, D.A. nº 197, 1983.

- FERNANDEZ-RODRIGUEZ, y otros. Derecho Administrativo Económico, Madrid, 1980.
- FERNANDEZ-RODRIGUEZ, T.R. Los poderes normativos del Banco de España, Rev. de Derecho Bancario y Bursatil, nº 7.
- FERNANDEZ-RODRIGUEZ, T.R. Inscripciones y autorizaciones industriales, RAP nº 52, 1967.
- FERNANDEZ-RODRIGUEZ, T.R. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, REVL, nº 201, 1979.
- FIOUX, J.L. Droit des transports terrestres, París, 1987.
- FONT GALAN, La libre competencia en la Comunidad Europea, Zaragoza, 1986.
- FRIGOLA, R. y CASTELLS, A. Las subvenciones en la financiación de los municipios. Análisis, experiencia comparada y propuestas para el caso español, Lérida, 1987.
- FRÖHNMEYER, Intervención de los Estados en el sector: ayudas, criterios de compatibilidad. La compensación de cargas del sector público (en el libro colectivo "España y la política de transportes en Europa", MTTC, Madrid, 1986).
- GALAN CORONA, E. Prólogo a la obra de REICH, N, "Mercado y Derecho", Barcelona, 1985.
- GALBRAITH, El nuevo Estado industrial, Barcelona, 1980.
- GALGANO, Trattato di Diritto comerciale e di Diritto pubblico dell'economia, Padua, 1977.
- GARCIA, Eloy. El Sector transporte y la cláusula de progreso en la Constitución, REP, nº 49, 1986.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. El servicio público de los transportes urbanos, RAP nº 10, 1953.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos, RAP nº 12, 1953.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. Problemas actuales de régimen local, Sevilla, 1986.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. Estudios sobre autonomías territoriales, Madrid, 1985.

- GARCIA DE ENTERRIA, E. La revisión del sistema de autonomías territoriales (Reforma de Estatutos, Leyes de transferencia y delegación, federalismo), Madrid, 1988.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española, Madrid, 1980.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. La primacía normativa del Título VIII de la Constitución, REDA nº 33, 1982.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. La ejecución autonómica de la legislación del Estado, Madrid, 1983.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo, Madrid, 1974.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico, REDC, nº 5, 1982.
- GARCIA MARTINEZ, E. La problemática de la coordinación entre el ferrocarril y la carretera en las negociaciones para la entrada de España en la CEE, Madrid, 1980.
- GARCIA MARTINEZ, E., La naturaleza institucional de los servicios de transporte mecánico por carretera en el ordenamiento jurídico vigente, RAP nº 55, 1968.
- GARCIA ORTEGA, Historia de la Legislación española de caminos y carreteras, Madrid, 1983.
- GARCIA PELAYO, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, 1982.
- GARCIA PELAYO, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, 1953.
- GARCIA PELAYO, Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución (en el libro colectivo Estudios sobre la Constitución española de 1978, dirigido por RAMIREZ, M.) Zaragoza, 1979.
- GARCIA TREVIJANO, Autorizaciones y concesiones en el dominio marítimo, REDM, 1963.
- GARCIA TREVIJANO, Aspectos de la Administración económica, RAP nª 12, 1953.

- GARCIA ROCA y SANTOLAYA, Asignación de competencias (en I Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco).
- GARRIDO FALLA (Director) El modelo económico de la Constitución española, Madrid, 1981.
- GARRIDO FALLA, Dictamen sobre competencia municipal sobre transportes mecánicos, RAP nº 40.
- GERPE LANDIN, Criterio para un reparto de competencias entre el Estado y las Regiones (en TRUJILLO, G. Federalismo y regionalismo, Madrid, 1979).
- GIANNINI, M.S. Diritto Pubblico dell'economia, Bolonia, 1977.
- GIANNINI, M.S. Sull'azione dei publici poteri nel campo dell'economia, Rivista di Diritto Commune, Milán, 1959.
- GOMEZ DE ENTERRIA, La delimitación condicionada del casco urbano a efectos de competencia municipal en materia de transportes por carretera, RAP nº 42, 1963.
- GOMEZ-FERRER MORANT, R. (Coordinador) La provincia, Madrid, 1990.
- GOMEZ-FERRER MORANT, Algunos problemas del transporte público de viajeros en autobuses, RAP nº 66, 1971.
- GOMEZ-FERRER MORANT (Coordinador), Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid, Madrid, 1987.
- GONZALEZ ALONSO, L. Los transportes en la Comunidad Económica Europea (en el Tomo III del Tratado de Derecho Comunitario Europeo, dirigido por GARCIA DE ENTERRIA, MUÑOZ MACHADO Y GONZALEZ CAMPOS), Madrid, 1986.
- GUAITA MARTORELL, Competencia de las regiones en materia urbanística, RDU nº 69 (1980).
- GUZMAN GOMEZ, A. La aplicación en España de la política comunitaria de transportes, Rev. Documentación Administrativa, nº 201, 1984.
- HARTLEY, T. Los transportes (en el libro colectivo Treinta Años de Derecho Comunitario Europeo, editado por la Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas-Luxemburgo, 1981).

- HERNANDEZ MARTIN, M.A. La intervención del sector público en la economía y su actividad empresarial. Salamanca, 1988.
- HÜBER, J. Organización institucional, planificación y funcionamiento de los transportes en un Estado federal: la RFA (en el libro colectivo "España y la política de transportes en Europa", MTTC, Madrid, 1986).
- HUMET, J. Análisis sobre la situación de los transportes en el ámbito de la aglomeración metropolitana de Barcelona (en el libro colectivo "Gestión y financiación de los transportes urbanos", MTC, Madrid, 1980).
- ISAAC, G. Manual de Derecho comunitario general, Barcelona, 1985.
- IZQUIERDO DE BARTOLOME, R. La política de transportes en la CEE, Barcelona, 1987.
- JIMENEZ-BLANCO, A. El Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios (en el libro colectivo Estudios de Derecho Público Bancario) Madrid, 1987.
- JIMENZ-BLANCO, A. Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales, Madrid, 1985.
- JIMENEZ-BLANCO, A. El efecto directo de las Directivas de la Comunidad Europea, REDA nº 109, 1986.
- JOVELLANOS, G.M. de. Informe sobre la Ley Agraria, Madrid, 1955.
- KAISER, J. Sobre medios y métodos de la planificación moderna, (en el libro "Planificación", I.E.A., Madrid, 1974).
- KAPTEYN, P. "Rapport fait au nom de la comission des transports sur des prodémes concernant la politique commune des transports dans le cadre de la Communauté économique europeénne" (en "Liste terminologique..., Doc. 186, Diciembre 1961 del Parlamento Europeo).
- LAGASABASTER HERRARTE. El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico, Oñate, 1986.
- LASARTE ALVAREZ, Autonomías y Derecho privado en la Constitución española, 1980.
- LAUBADERE Y DEVOLVE, Droit Public Economique, París, 1983.

- LEGUINA VILLA, Las Comunidades Autónomas (en PREDIERI y ENTERRIA, La Constitución española de 1978. Estudio sistemático, Madrid, 1981).
- LEGUINA VILLA, Escritos sobre autonomías territoriales, Madrid, 1984.
- LOEWENSTEIN, K. Teoría de la Constitución, Madrid, 1979.
- LOPEZ GUERRA, L. La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de educación, REDC, nº 7, 1983.
- LOUIS, J.V. El ordenamiento jurídico comunitario, Bruselas, 1987.
- MANGAS MARTIN, A. El Derecho comunitario europeo y el Derecho español, Madrid, 1986.
- MANZANEDO, J.A. El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español, Madrid, 1968.
- MANZANEDO, HERNANDO y GOMEZ REINO. Curso de Derecho Administrativo Económico, Madrid, 1970.
- MARTIN MATEO, Derecho Público de la Economía, Madrid, 1985.
- MARTIN MATEO, El Municipio y el Estado en el Derecho alemán, Madrid, 1965.
- MARTIN MATEO, Manual de Derecho autonómico, Madrid, 1986.
- MARTIN MATEO, Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana, Madrid, 1985.
- MARTIN MATEO y SOSA WAGNER, Derecho Administrativo Económico, Madrid, 1977.
- MARTIN-RETORTILLO, C. Los Ayuntamientos y la nueva ordenación de los transportes por carretera, REVL, nº 54, 1950.
- MARTIN-RETORTILLO, S. Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa, RAP nº 50, 1966.
- MARTIN-RETORTILLO, S. Estudios de Derecho Público Bancario (estudio preliminar), Madrid, 1987.
- MARTIN-RETORTILLO, S. Derecho Administrativo Económico, Madrid, 1988.

- MARTIN-RETORTILLO, S. Acción administrativa sanitaria: la autorización para la apertura de farmacias, RAP nº 24, 1957.
- MARTINEZ ALVARO, O. Treinta años de política comunitaria de transportes, Madrid, 1990.
- MARTINEZ SEVILLA y ALONSO COMA, Los ferrocarriles españoles: las compañías contra el país, Madrid, 1912.
- MARTINEZ VAL, J.M. Comentario al art. 38 de la Constitución (en "Comentarios a las Leyes Políticas", dirigido por ALZAGA, O., Volumen I) Madrid, 1983.
- MEILAN GIL, La ordenación jurídica de las autonomías, Madrid, 1988.
- MEILAN GIL, Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión, RAP nº 71, 1973.
- MENENDEZ, A. Constitución, sistema económico y Derecho Mercantil, Madrid, 1982.
- MERINO HERNANDEZ, Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón, Zaragoza, 1983.
- MILLAN LOPEZ. Derecho autonómico valenciano, Valencia, 1984.
- MILLAN MORO, La armonización de la legislación en la CEE, Madrid, 1986.
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES. Distribución de competencias en materia de transportes en determinados Estad os Federales (editado por el MTTC), Madrid, 1988.
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES. Gestión y financiación de los transportes urbanos (ponencias), Madrid, 1980.
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES. Legislación básica de transportes en la CEE, Madrid, 1985.
- MODERNE y BON, Les autonomies regionales dans la Constitution espagnole, París, 1981.
- MOLINA DEL POZO, Comentarios a la Legislación comunitaria (Tomo IX: Política de transportes) Madrid, 1987.

- MOLINA DEL POZO, Comentarios a la Legislación comunitaria (Tomo I: Derecho de la competencia) Madrid, 1987.
- MOLINA DEL POZO, Manual de Derecho de la Comunidad Europea, Madrid, 1987.
- MONCADA, El transporte por carretera en el Derecho español, Madrid, 1962.
- MORAL MEDINA, La tarificación de los servicios públicos, Hac. Pública Española, nº 36, 1975.
- MORISI, M. Aspectos esenciales de la relación entre Estado y economía en la Constitución de la crisis (en el libro "La Constitución española de 1978", estudio dirigido por PREDIERI y GARCIA DE ENTE-RRIA), Madrid, 1981.
- MORAWITZ, R. La colaboración entre el Estado y los entes autonómicos territoriales en la Comunidad Europea (El Bund y los Länder en la RFA), Madrid, 1985.
- MUÑOZ MACHADO, S. Derecho público de las Comunidades Autónomas, 2 volúmenes, Madrid, 1982-84.
- MUÑOZ MACHADO, S. Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Madrid, 1987.
- MUÑOZ MACHADO, S. Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas (en el libro colectivo, dirigido por GARCIA DE EN-TERRIA, "La distribución de las competencias económicas...", Madrid, 1980).
- MUÑOZ MACHADO, S. El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española, Madrid, 1985.
- MUÑOZ MACHADO, S. El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea, Madrid, 1986.
- NEUMAN, La Administración reguladora de la economía, Madrid, 1967.
- NIETO, A. Obligación de servicio público (en el libro colectivo "España y la política de transportes en Europa", MTTC, Madrid, 1986).
- ORTEGA, L. El régimen constitucional de las competencias locales, Madrid, 1988.

- PARADA VAZQUEZ, J.R. Valor jurídico de la Circular, Rev. Derecho Bancario y Bursátil, nº 2, abril-junio,
- PAREJO ALFONSO, L. Garantía institucional y autonomías locales, Madrid, 1981.
- PAREJO ALFONSO, La autonomía local, REVL, nº 229.
- PELLICER ZAMORA, R. Derecho comunitario de la competencia, Madrid, 1986.
- PEREZ LUÑO. La interpretación de la Constitución, Rev. de las Cortes Generales nº 1, 1984.
- PEREZ MORENO, A. Comentario al Estatuto de Andalucía, Sevilla, 1982.
- PEREZ OLEA, Transportes de Madrid y aguas de Barcelona, RAP  $n^{\circ}$  24, 1957.
- PEREZ OLEA, La ordenación postal y las tarifas del servicio de Correos, RAP nº 32, 1960.
- PICKARD, S. Iniciación a la política de la competencia de la CEE, Madrid, 1986.
- PIÑAR MAÑAS, J.L. De nuevo sobre el carácter indispensable de la provincia, RAP nº 96, 1981.
- PRIETO ALONSO, E. El nuevo régimen francés de control de la capacidad de transporte de mercancías por carretera, Rev. del MTTC, Julio-Agosto, 1987.
- REICH, N. Mercado y Derecho (teoría y praxis del Derecho económico en la R.F.A.), Barcelona, 1984.
- RIVERO YSERN. Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Madrid, 1985.
- RODRIGUEZ MORO. Naturaleza del precio que pagan los usuarios de un servicio de aguas municipalizado con monopolio. REVL, nº 170, 1971.
- RODRIGUEZ SAIZ, L. La política económica de coordinación de transportes: el caso de España, Rev. Economía Política, nº 64, 1973.
- ROJO, L.A. El Derecho Económico como categoría sistemática, Madrid, 1981.
- ROJO, L.A. Actividad económica privada en la Constitución española, Rev. de Derecho Mercantil, nº 169-170, 1983.

- RUBIO DE URQUIA y ARNAL SURIA, Ley reguladora de las Haciendas Locales, Madrid, 1989.
- RUBIO LLORENTE, F. Rango de Ley, fuerza de Ley, valor de Ley (sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución), RAP 100-102, 1983.
- SALAFRANCA, GONZALEZ y SUMMERS. La política de transportes en la Comunidad Económica Europea, Madrid, 1986.
- SALAS HERNANDEZ. Ordenación de precios y responsabilidad administrativa, REDA nº 2, 1974.
- SALAS HERNANDEZ. Los poderes normativos de la Generalidad de Cataluña, REVL nº 205, 1980.
- SALAS HERNANDEZ. El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, RVAP, nº 6 (1983).
- SANCHEZ DE BURVAGA. Estado Autonómico y planificación nacional y regional (en II Coloquio Franco-Español, París, 1979 y I Jornadas de Estudios Socio-Económicos de las CCAA, Sevilla, 1980).
- SANCHEZ GAMBORINO, Las concesiones de servicios regulares de transporte por carretera según el Tribunal Supremo, Madrid, 1964.
- SANCHEZ GAMBORINO, Doctrina contecioso-administrativa sobre transportes y comunicaciones, Madrid, 1961.
- SANCHEZ MORON, La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional, Madrid, 1990.
- SANTOS, V. Derecho Económico y Derecho Mercantil (Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia), 1978.
- SARDA, J. La política monetaria y las fluctuaciones de la economía española en el siglo XIX, Madrid, 1948.
- SAVY, Droit Public Economique, París, 1977.
- SCHINA, D. State aids under the EEC Treaty: articles 92-94, Oxford, 1986.
- SCHWARZ, C.E. La Constitución y su defensa, Méjico, 1984.
- SERRANO TRIANA. Problemas de la Legislación compartida, la Ley y el Reglamento de las Comunidades Autónomas, REDA nº 24, 1980.

- SORIANO, J.E. Reglamentos y Direct ivas en la jurisprudencia comunitaria, Madrid, 1988.
- SPAGNUOLO VIGORITA, V. Considerazioni in tema di forme, finalitá et organi della disciplina pubblica dell'activitá economica. Riv. Trim. Diritto Pubblico, 1957.
- SUAY RINCON, J. La organización del transporte madrileño de viajeros. El Consorcio regional de transportes (capítulo XII del libro colectivo, coordinado por GOMEZ-FERRER MORANT R., "Comunidad de Madrid. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid", Madrid, 1987)
- TALICE, Diritto pubblico di trasporti, Milán, 1968.
- TOMAS Y VALIENTE, El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Madrid, 1988.
- TORNOS MAS, J. La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía, REDA nº 21, 1979.
- TORNOS MAS, J. Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y tarifas, Bolonia, 1982.
- TORNOS MAS, J. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: algunas cuestiones conflictivas (en el volumen colectivo Estudi Juridic de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Barcelona, 1981.)
- TORNOS MAS, J. El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica, REDA nº 29, 1981.
- VALLES FERRER. El precio de los servicios públicos en España, Rev. Española de Economía, nº 3, 1974.
- VANDELLI, L. El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1982.
- VAN STAPPEN. El acceso a la profesión de transportista por carretera en los países de la CEE (en el libro colectivo "España y la política...", MTTC, Madrid, 1986).
- VARIOS. España y la política de transportes en Europa, MTTC, Madrid, 1986.
- VARIOS. La política de transportes en Europa Occidental, 2 volúmenes, M.O.P., Madrid, 1976.

- VARIOS. La empresa en la Constitución española, Pamplona, 1989.
- VARIOS. Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas), 4 volúmenes (Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso), Madrid, 1984.
- VARIOS. Estudi juridic de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Barcelona, 1981.
- VARIOS. El Estado de las Autonomías y el sistema de transportes, Madrid, 1983.
- VARIOS. Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las CCAA (Actas del V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional), Oñate, 1986.
- VILLAR PALASI, Poder de policía y precio justo: el problema de la tasa de mercado, RAP nº 16, 1955.
- VILLAR PALASI, Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político, RAP, nº 14, 1954.
- VILLAR PALASI, La intervención administrativa en la industria, Madrid, 1964.
- VILLAR PALASI, Concesiones administrativas (Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Tomo IV), 1958.
- VICENS VIVES, Historia económica de España, Barcelona, 1972.
- VIVES, Los transportes mecánicos por carretera, Rev. Gral. de Legislación y Jurisprudencia, 1925.
- WAI, F. Historia general de los ferrocarriles españoles, Madrid, 1967.
- WÖLKER, Fundamentos y regulación del sistema de transportes de la RFA (en el libro colectivo "El Estado de las Autonomías y el sistema de transportes", MTTC, Madrid, 1983).