

CONSIDERACIONES JURIDICAS SOBRE LA FUNCION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA ORDENACION FERROVIARIA (*)

Por

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. EL TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA CRISIS FERROVIARIA EN EL CONTEXTO EUROPEO: 1. *Las exigencias de autonomía y concurrencia empresariales para la ordenación del transporte ferroviario en el Derecho comunitario europeo.* 2. *Entre la privatización y el servicio público en las reformas ferroviarias del Derecho comparado europeo.* 3. *La participación territorial en la gestión ferroviaria; en especial, la regionalización ferroviaria en el Derecho francés.* 4. *Las limitadas reformas ferroviarias del Derecho español.*—II. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA FERROVIARIA: 1. *Las dificultades constitucionales y estatutarias para determinar el ámbito de las competencias autonómicas sobre el transporte ferroviario.* 2. *La aplicación restrictiva de las competencias ferroviarias de las Comunidades Autónomas en los decretos de trasposos y en la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres.* 3. *La reforma del sistema para posibilitar la ordenación intermodal del transporte de interés regional por las Comunidades Autónomas.*—III. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y GESTIÓN FERROVIARIAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. *Las limitaciones de los instrumentos de política y gestión ferroviarias utilizados en las Comunidades Autónomas: convenios con RENFE, gestión del transporte ferroviario procedente de FEVE y ordenación de transportes metropolitanos.* 2. *Instrumentos para el impulso de la política y la gestión ferroviarias por las Comunidades Autónomas: promoción de conferencia sectorial, preparación de convenios interadministrativos y cooperación transfronteriza.*—IV. A MODO DE CONCLUSIONES.

I. EL TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA CRISIS FERROVIARIA EN EL CONTEXTO EUROPEO

El déficit crónico de las empresas ferroviarias parece caracterizar toda la evolución del ferrocarril en Europa, desde el mismo origen de este medio de transporte a principios del siglo XIX.

La inicial elección del sistema de gestión por concesión, que teóricamente debía permitir aunar las ventajas del control público y la iniciativa privada, entró en crisis, por razones financieras, desde los primeros años del siglo XX, conduciendo a las sucesivas nacionalizaciones de Italia (*Amministrazione delle ferrovie dello Stato*, 1905), Alemania (*Deutsche Reichsbahn*, 1920), Francia (*Société Nationale*

(*) Estudio realizado para la Dirección General de Transportes de la Diputación General de Aragón.

des Chemins de Fer, 1937) y España (*Red Nacional de Ferrocarriles Españoles*, 1941), conforme a una evolución generalizada que cuenta con escasas excepciones (Estados Unidos y Canadá, entre ellas) (1).

Sin embargo, los enormes déficit acumulados por los monopolios estatales han conducido últimamente al planteamiento de fórmulas alternativas de gestión ferroviaria, que pueden moverse entre la reintroducción, total o parcial, de la iniciativa privada, la exigencia de aplicar criterios empresariales, la separación de actividades de infraestructura y explotación o el incremento del número de poderes públicos intervinientes en la ordenación ferroviaria. Aunque a los efectos del presente estudio interesa, sobre todo, referirse a la regionalización del ferrocarril, conviene tener presente que ésta constituye una actuación más dentro del proceso de reforma (en algunos casos, de decidido desmantelamiento) de los monopolios ferroviarios estatales; proceso de reforma que ha cobrado auge de la mano de las exigencias del Derecho comunitario europeo, como prueban algunos ejemplos de Derecho comparado.

1. *Las exigencias de autonomía y concurrencia empresariales para la ordenación del transporte ferroviario en el Derecho comunitario europeo*

El transporte por ferrocarril ha sido objeto, dentro de la política común de transportes que diseña el Tratado CEE (arts. 74 y ss.), de sucesivas medidas de gran significado en los procesos de transformación de los viejos monopolios ferroviarios de los Estados miembros. Autonomía y concurrencia empresariales son las expresiones que quizá puedan servir para sintetizar las más importantes exigencias comunitarias relacionadas con el transporte ferroviario.

Los requerimientos de autonomía para las grandes empresas ferroviarias estatales han tenido diferentes manifestaciones, entre las que cabe recordar los sucesivos Reglamentos 1191/69 y 1192/69, el primero sobre las obligaciones de servicio público en diversos sectores de transportes y el segundo sobre la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias. Últimamente, la línea abierta por esta

(1) La evolución de la problemática ferroviaria en España está tratada con todo detalle por José BERMEJO VERA, *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974). Estudio específico de RENFE*, Madrid, Tecnos, 1975, quien se refiere a la experiencia comparada en págs. 163-168.

normativa se intenta reforzar con la Directiva 91/440, de desarrollo de los ferrocarriles europeos (2).

Los Reglamentos 1191 y 1192/69 trataron de fortalecer la economía de las empresas ferroviarias, aproximándolas a la observancia de los principios de mercado. El Reglamento 1191/69 impuso a los poderes públicos el deber de compensar las obligaciones de servicio público que impusieran en diversos sectores de transportes, incluido el ferrocarril. La normalización contable establecida por el Reglamento 1192/69 consistió en identificar tanto las cargas como las ventajas que diversas disposiciones venían atribuyendo a las empresas ferroviarias, a fin de suprimirlas o establecer las oportunas compensaciones financieras.

De esta manera, se introdujo racionalidad en el variado conjunto de obligaciones que, por distintas razones (a veces, vinculadas a los planteamientos de las concesiones originales, anteriores a las nacionalizaciones), los legisladores nacionales habían ido imponiendo a las empresas ferroviarias. Las cargas más conocidas y generalizadas eran las relacionadas con el personal (retribuciones y subsidios especiales, ventajas sociales, reclutamiento y mantenimiento de personal obligatorios), aunque también se daban con respecto a las infraestructuras (gastos de instalaciones de cruce con carreteras, de reconstrucción por daños de guerra) e incluso en la actividad comercial ordinaria (obligaciones de mantener talleres abiertos o de contratar con determinadas empresas).

La Directiva 91/440 ha impuesto directamente la garantía de la autonomía de gestión de las empresas ferroviarias, que deben ser dotadas de un estatuto independiente «en materia de dirección, gestión, administración y control, administrativo, económico y contable interno» (art. 4), rigiéndose en su administración por «los principios que se aplican a las sociedades mercantiles» (art. 5.1).

Entre las medidas de racionalización y modernización de las empresas ferroviarias que ha introducido la Directiva 91/440 destaca, sin duda, la necesidad de separar, por un lado, la gestión de la infraestructura ferroviaria y, por otro lado, la explotación de los servicios

(2) Reglamento (CEE) núm. 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO-L 156, 28 junio 1969, con diversas modificaciones posteriores).

Reglamento (CEE) núm. 1192/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias (DO-L 156, 28 junio 1969, con diversas modificaciones posteriores).

Directiva del Consejo 91/440/CEE, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO-L 237, 24 agosto 1991).

El contenido de la Directiva 91/440 se analiza por Diego LÓPEZ GARRIDO, *La liberalización del transporte ferroviario*, núm. 132 de esta REVISTA (1993), págs. 417 y ss.

de transporte; separación que puede limitarse al plano contable, pues la Directiva considera voluntaria «la separación orgánica o institucional» (arts. 1 y 6). La medida pretende modificar el sentido de una evolución secular, caracterizada por la concentración en la misma empresa de las actividades de construcción, mantenimiento y explotación de las vías ferroviarias. Conforme a los principios del transporte por carretera, se pretende ahora que la actividad de transporte ferroviario quede separada de la construcción y mantenimiento de las vías férreas, de forma que los enormes gastos generados por las infraestructuras no lastren la economía (o, al menos, la contabilidad) de las empresas ferroviarias.

La empresa ferroviaria pública debe pasar a ser así una empresa cuya vocación preferente se encuentra en la realización de actividades de transporte, sin perjuicio de que el Estado pueda encargarle la gestión de la infraestructura ferroviaria. Infraestructura que ha de configurarse claramente como una responsabilidad del poder público. En consecuencia, no cabrá ya ninguna exclusividad, ningún monopolio en el uso de la infraestructura. La vía férrea debe abrirse a la concurrencia mercantil, mediante el pago de un canon de utilización (art. 8).

La Directiva 91/440 ha impuesto la necesidad de reconocer el derecho de acceso a la infraestructura ferroviaria para la prestación de ciertos transportes internacionales entre Estados miembros (arts. 1 y 10). Están pendientes de aprobación sucesivas Directivas que regularán, por una parte, la concesión de licencias de acceso al mercado del transporte ferroviario para las empresas ferroviarias establecidas en la Comunidad Europea y, por otra parte, la distribución de la capacidad de la infraestructura ferroviaria y la fijación de los cánones de utilización.

El Derecho comunitario europeo impone, en definitiva, la necesidad de llevar a cabo profundas reformas en los monopolios ferroviarios estatales formados a lo largo del siglo xx. Autonomía empresarial, concurrencia comercial, deslinde entre las misiones públicas y empresariales, son los elementos que pueden servir para sintetizar las exigencias comunes de reforma. Su aplicación por los Estados miembros ha generado, sin embargo, distintos modelos.

2. *Entre la privatización y el servicio público en las reformas ferroviarias del Derecho comparado europeo*

La labor de adecuación de los ordenamientos de los Estados miembros de la Unión Europea a las exigencias de la Directiva

91/440 se ha saldado con el surgimiento de tendencias diversas sobre la nueva ordenación requerida para afrontar la crisis de los grandes monopolios ferroviarios europeos. Tendencias diversas que responden, en parte, al dominio de diferentes posiciones ideológicas (del nuevo liberalismo al socialismo democrático) y, en parte, a las distintas condiciones geográficas concurrentes (de la insularidad británica a la centralidad alemana), según pone de relieve algún debate reciente (3).

— En el *Reino Unido*, la reforma ferroviaria ha partido de la constatación, fácil de extender a toda Europa, de la pérdida de la antigua supremacía del ferrocarril en el mercado de transporte, debido a la concurrencia de la carretera. La reforma puesta en marcha el 1 abril 1994 trata de superar, mediante una intensa operación privatizadora, la rigidez que proporcionan la vinculación del transporte ferroviario a sus infraestructuras, la dificultad de coordinar las grandes empresas ferroviarias y el cumplimiento de misiones de servicio público.

British Rail se encuentra en proceso de desmantelamiento. La infraestructura ferroviaria se ha atribuido a la nueva sociedad *Rail-track*, la mano de obra y el equipo para la conservación y renovación de la infraestructura se repartirán en quince sociedades distintas, el material rodante se distribuirá entre tres empresas, la explotación del transporte se dividirá en veinticinco operadores de pasajeros y tres de mercancías. En total, está prevista una fragmentación de la gran empresa ferroviaria estatal en unas sesenta empresas privadas, que se espera lleguen a obtener beneficios en todos los casos: por el cobro de los derechos de acceso a la vía férrea (que se fijan mediante un sistema de licitación entre los operadores de tren), por la ejecución de contratos de mantenimiento, por el alquiler del material rodante, incluso por las subvenciones estatales destinadas a que los operadores de tren mantengan servicios no rentables.

(3) Véanse Robert PANDRAUD y Paul CHOLLET, *Les transports ferroviaires et l'Europe*, París, Assemblée Nationale, rapport d'information núm. 1484, donde se recogen las intervenciones de la mesa redonda organizada por la Asamblea Nacional Francesa el 6 julio 1994, con participación, entre otros, de altos cargos de las empresas ferroviarias estatales del Reino Unido (John PALMER y Roger SALMON, págs. 10 y ss.), Alemania (Heinz DÜRR, págs. 21 y ss.), Suecia (Stig LARSSON), Países Bajos (Robert DEN BESTEN) y Francia (Jean BERGOUNOUX, págs. 64 y ss.). De este debate se sacan los datos para las referencias que siguen en el texto.

Algunas informaciones de Derecho comparado en el período anterior a la aplicación de las reformas generadas por la Directiva 91/440 pueden obtenerse en el vol. col., *El Estado de las autonomías y el sistema de transportes*, Madrid, IETC, 1983, que recoge las intervenciones de un seminario organizado del 19 al 21 enero 1982, incluyendo, entre otros temas, tratamientos sobre la política de transportes de la CEE (J. DOUSSET, págs. 23 y ss.), los transportes y la regionalización en Francia (F. COMMEAU, págs. 27 y ss.) y el sistema de transportes de la República Federal de Alemania (Christian WOLKER, págs. 35 y ss.).

De la fragmentación se espera, en definitiva, obtener una importante concurrencia entre los diversos elementos, cuyo objetivo como empresas es bien simple: maximizar los beneficios. La mejora de la calidad de los servicios sería consecuencia natural del funcionamiento del mercado.

La espectacularidad de las reformas británicas permite explicar la atención preferente que han recibido en los medios de comunicación. Sin embargo, aunque se trate de reformas que pueden conectar con otras experiencias (de Estados Unidos, Japón o Suecia, p. ej.), sería inadecuado considerar que las privatizaciones del ferrocarril se han extendido por toda Europa.

— La reforma de los ferrocarriles en *Alemania* se ha desarrollado conforme a los criterios del Informe presentado por una comisión gubernamental en diciembre 1991. Entre esos criterios, cabe destacar: *a)* la fusión de las dos redes ferroviarias alemanas (*Deutsche Bundesbahn* de la República Federal y *Deutsche Reichsbahn* de la República Democrática, antes de la unificación); *b)* la gestión ferroviaria mediante la fórmula de sociedades anónimas de capital público; *c)* la diferenciación clara de las misiones empresariales y las de servicio público, con pago del coste de estas últimas por los poderes públicos que las impongan; *d)* la atribución de las obligaciones relacionadas con las infraestructuras a los poderes públicos, al igual que sucede en otros modos de transporte; *e)* la transferencia a los *Länder* de la responsabilidad financiera y organizativa de los transportes ferroviarios regionales.

La puesta en práctica de la reforma, a partir del 1 enero 1994, ha requerido reformar la Ley Fundamental —por Ley de 20 diciembre 1993 (4)—, que atribuía la gestión del ferrocarril a la Administración Federal, a fin de permitir la gestión por una sociedad anónima de capital público —nuevo art. 87.e).3 de la Ley Fundamental—. Las dos grandes empresas ferroviarias se han fusionado y paralelamente la sociedad resultante (la *Deutsche Bahn, A. G.*) ha sufrido una reorganización que, de conformidad con las exigencias de la Directiva 91/440, permite diferenciar las funciones relativas a las infraestructuras y las correspondientes al transporte. No se ha llegado a la completa separación, que queda remitida a una futura decisión parlamentaria —nuevo art. 87.e).5 de la Ley Fundamental—, ni se piensa que una privatización al estilo británico sea apropiada para resolver los problemas económicos y ecológicos que plantea la cen-

(4) La Ley alemana de reforma constitucional de 20 diciembre 1993 está publicada, con traducción castellana, en «BLE», núm. 149-150 (1994), págs. 5-7.

tralidad de Alemania como lugar de tránsito en Europa. Sin embargo, se ha reconocido a toda empresa ferroviaria regularmente establecida un derecho de acceso a la vía férrea en condiciones no discriminatorias, constituyéndose incluso la Oficina Federal de Ferrocarriles (*Bundesbahnamt*) como instancia arbitral de todo litigio relativo a los derechos de acceso.

La misma Oficina resulta competente para analizar las demandas de cierre de líneas férreas, propuestas por la *Deutsche Bahn* a los *Länder*. Pero si se trata de líneas férreas de la Federación, la decisión de cierre sólo puede adoptarse mediante ley, con la conformidad del Consejo Federal —nuevo art. 87.e).5 de la Ley Fundamental—. En todo caso, de acuerdo con los criterios comerciales incorporados a la gestión ferroviaria, el mantenimiento de explotaciones no rentables debe ser objeto de las adecuadas compensaciones económicas.

— En *Francia*, la reforma ferroviaria parte de continuar aunando en la SNCF las funciones sobre las infraestructuras, la regulación del tráfico y el transporte propiamente dicho. La aplicación de la Directiva 91/440 no exige, ciertamente, sino una clarificación de las responsabilidades en materia de infraestructura y de transporte, sin necesidad de llevar a cabo una separación institucional.

La prudencia de esa primera posición no debe llevar a engaño, sin embargo, sobre el alcance de las reformas en curso, que optan por conectar la ordenación del ferrocarril a la política de ordenación territorial. El *Informe Cuq*, de junio 1994, considera, en tal sentido, que el Estado debe adoptar las grandes directrices a largo plazo de la gestión ferroviaria, dentro de un esquema nacional intermodal de transportes (5).

Las líneas férreas deficitarias que sea necesario mantener por razones de servicio público deben reflejarse en los correspondientes contratos del Estado o las Regiones con la SNCF, determinando las compensaciones debidas. De esta manera, se pretende poner fin a la filosofía tradicional que imponía financiar las líneas deficitarias con los excedentes de las líneas rentables, filosofía que resulta difícil de compatibilizar con las condiciones de concurrencia comercial que derivan del derecho de acceso a las líneas férreas, en los términos de la Directiva 91/440.

La participación de las Regiones en la gestión ferroviaria constituye, sin duda, el elemento más característico de la reforma francesa, que conecta con otras experiencias, como vamos a ver a continuación.

(5) Véanse Henri CUO y Dominique BUSSEREAU, *Une nouvelle donne pour la SNCF*, París, Assemblée Nationale, rapport d'information, núm. 1381, 2 tomos, 1994, especialmente el tomo I, que recoge el Informe de la Comisión de Encuesta sobre la situación de la SNCF.

3. *La participación territorial en la gestión ferroviaria; en especial, la regionalización ferroviaria en el Derecho francés*

Uno de los puntos comunes a las reformas ferroviarias de la década de los noventa está siendo la diversificación de los poderes públicos que intervienen en la gestión de los ferrocarriles. El mismo incremento de las exigencias de coordinación entre las redes nacionales y el espectacular esfuerzo que supone la red europea del tren de alta velocidad, conducen a separar la gestión de los transportes ferroviarios de interés regional, sin perjuicio de las debidas coordinaciones (intermodal e interterritorial).

En Alemania, los *Länder* asumen funciones de coordinación intermodal del transporte de interés regional, pudiendo realizar contratos de tipo global o específico con empresas de transporte. Las relaciones con la *Deutsche Bahn* se formalizan por vía contractual, siendo admisibles diversas modalidades de prestación de los servicios ferroviarios: por la DB, por una empresa del *Land* o incluso por una empresa municipal y tanto sobre infraestructuras federales como sobre infraestructuras traspasadas a los *Länder*. El Gobierno Federal proporcionará recursos financieros, a fin de que los *Länder* puedan asegurar el transporte regional —nuevo art. 106.a) de la Ley Fundamental, tras la Ley de reforma constitucional de 20 diciembre 1993—.

La potenciación del papel de las Regiones en el transporte ferroviario constituye, sin duda, uno de los elementos más interesantes de las reformas francesas en curso de definición. Desde que la Ley de Orientación de los Transportes Interiores de 30 diciembre 1982 atribuyó ciertas competencias en la materia a las Regiones, todos los elementos sucesivos (práctica convencional entre las Regiones y la SNCF, *Propuestas Haenel*, *Informe Cuq*) reclaman la consolidación y ampliación de esas competencias.

El artículo 22 de la Ley de Orientación de los Transportes Interiores remitió la organización de los transportes regionales a convenciones entre las Regiones y la SNCF, además de imponer la consulta regional para modificar las líneas férreas existentes y para las alteraciones generales de los transportes gestionados por la SNCF.

A partir de esa previsión legal, se ha desarrollado una abundante práctica convencional entre las Regiones y la SNCF (6). Creación de

(6) Los datos de la práctica de las convenciones Regiones-SNCF proceden de la tesis doctoral de Maryse BRIMONT, *La Région, administration de mission*, defendida en enero de 1994 en la Universidad de Reims. Véase también Rafael GIMÉNEZ CAPDEVILA, *Transport et régionalisation. Italie, Espagne, France*, Barcelona, Institut Català per al Desenvolupament del Transport, 1995, págs. 268 ss.

nuevas líneas de ferrocarril, modificación de horarios de circulación, bajadas en el precio de los billetes, son logros obtenidos por las Regiones, a cambio de asumir gastos de funcionamiento o de renovación de material, aunque sin llegar en ningún caso a asumir el déficit estructural de la SNCF, que permanece a cargo del Estado.

La corrección de desequilibrios territoriales es una de las directrices de la intervención regional, aunque también inciden otras consideraciones, como facilitar el acceso a los grandes ejes de comunicación, sobre todo a los trabajadores y estudiantes. La puesta en marcha del tren de alta velocidad ha ido rodeada de una significativa participación financiera de las Regiones interesadas, que han llegado incluso a coordinar el esfuerzo económico de municipios y otras entidades públicas.

La misma tarea de negociación de las convenciones ha ido originando esquemas regionales de transporte intermodal, que permiten asegurar la viabilidad de atribuir el dominio real de los transportes regionales a las propias Regiones, cuyo papel pretende en todo caso incrementarse por diversas vías.

Las *Propuestas Haenel* (7) consideran que las convenciones entre la SNCF y las Regiones han terminado por limitar la intervención de éstas al mantenimiento de líneas deficitarias, sin posibilitar la práctica de una política de transportes global. De ahí que planteen una nueva definición de los papeles correspondientes, en materia de transporte ferroviario de interés regional, a los tres grandes actores interesados: la SNCF, que debiera asumir las exigencias de asegurar un servicio de calidad, las Regiones, convertidas en autoridades organizadoras del transporte con una visión intermodal, y el Estado, que debe disponer de los elementos necesarios para insertar los transportes ferroviarios de interés regional en una perspectiva coherente de ordenación territorial nacional.

Las *Propuestas Haenel* se refieren, entre otros, a los siguientes extremos:

a) Necesidad de introducir mecanismos de colaboración, que incluye la creación por el Estado de un Fondo de Inversiones Ferroviarias Interregional.

b) Consideración de las Regiones como autoridades plenamente competentes para organizar el transporte de interés regional, sobre todo, mediante los esquemas regionales de transporte intermodal,

(7) Se trata de las propuestas de regionalización del transporte ferroviario que presentó, con fecha 31 marzo 1994, la Comisión presidida por el Senador Hubert HAENEL. *Régions, SNCF: vers un renouveau du service public. Propositions du Sénateur Hubert Haenel*, Infoplan, 11 mayo 1994.

que debieran ser objeto de concertación con las colectividades locales, a cuyo objeto se insta a constituir en todas las Regiones un comité consultivo que reúna a las autoridades relacionadas con los transportes.

c) Adaptación de las estructuras de la SNCF a las exigencias de la realidad regional, con medidas tales como la constitución de un Consejo de las Regiones en la presidencia de la SNCF, la apertura de su Consejo de Administración a representantes regionales y la adaptación de las delegaciones territoriales de la sociedad a la división regional.

El *Informe Cuq* recoge buena parte de las *Propuestas Haenel*, con la misma finalidad de fortalecer el papel organizador del transporte intermodal correspondiente a la Región. Insiste en la configuración del esquema regional intermodal de transportes como mecanismo de coordinación entre las diversas colectividades locales. Propone introducir algunos condicionamientos en la transferencia a las Regiones de las líneas de interés regional, que debiera en todo caso comprender el traspaso de las infraestructuras (dominio público ferroviario regional) y de los recursos financieros. La plena consolidación de la Región como ente competente en la materia incluye la libertad de elección entre los operadores de tren, sin limitarse a la SNCF.

4. *Las limitadas reformas ferroviarias del Derecho español*

La nueva ordenación de los transportes terrestres (por carretera, ferroviarios, por cable y urbanos), producida por la LOTT (Ley 16/1987, de 30 de julio) y su Reglamento (RD 1211/1990, de 28 septiembre), ha supuesto un gran esfuerzo de sistematización y modernización del Derecho español (8). En relación con los poderes territoriales, debe destacarse que el objetivo de configurar un sistema común de transportes en todo el Estado, que mantuviera la unidad del mercado nacional, no ha sido incompatible con el respeto y aun la potenciación de las competencias autonómicas en relación con ciertos modos de transporte.

Especial mención merece, en ese sentido, la delegación de facultades del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de trans-

(8) Véanse José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, *Derecho público del transporte por carretera*, Pamplona, Aranzadi, 1995, págs. 189 y ss.; Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *Transportes*, en el vol. col. dirigido por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho administrativo económico*, t. II, Madrid, «La Ley», 1991, págs. 745 y ss., y el vol. col. dirigido por José BERMEJO VERA, *Estudios sobre el ordenamiento jurídico del transporte*, Zaragoza, DGA, 1990.

portes por carretera y por cable (Ley orgánica 5/1987, de 30 julio), que completó la regulación general de la LOTT, aprobada el mismo día. Las Comunidades Autónomas recibieron por delegación del Estado, conforme a la técnica del artículo 150.2 Const., un importante paquete de competencias que, acompañado de la paralela desaparición de órganos periféricos del Estado, pretendía implantar un «principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias Administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo» (Preámbulo, Ley orgánica 5/1987).

Sin embargo, el alcance de la reforma ferroviaria, en la misma LOTT (arts. 150-188), parece más limitado. Aunque asume ideas de autonomía empresarial, mediante la formalización de las relaciones entre RENFE y el Gobierno en un contrato-programa y la diferenciación de las obligaciones de servicio público, la LOTT está todavía lejos de incorporar referencias a la concurrencia mercantil, a la separación entre infraestructura y explotación y, por supuesto, a las técnicas de privatización o a los planteamientos regionalizadores.

Ha habido que esperar a la aprobación del nuevo Estatuto de RENFE (RD 121/1994, de 28 enero) para ver incorporadas, al menos, las exigencias de la Directiva 91/440: separación contable entre las unidades encargadas de la infraestructura ferroviaria y las que se ocupan de la explotación de los servicios de transporte (art. 42), regulación del canon por utilización de la infraestructura ferroviaria (disp. adic.)... La regionalización ferroviaria, en cambio, no se plantea.

II. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA FERROVIARIA

En el contexto de la crisis del ferrocarril y las reformas emprendidas para superarla en toda Europa, debe, pues, situarse el problema de la determinación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia ferroviaria.

El análisis jurídico estricto impone configurar un ámbito limitado *ex lege data* (conforme a los datos que proporcionan la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la legislación) de las competencias ferroviarias autonómicas, aun cuando quepa constatar la primacía de las interpretaciones restrictivas de las capacidades de las Comunidades Autónomas en la materia.

La asunción de los planteamientos de la regionalización ferroviaria, ampliamente extendidos en los debates y las experiencias del Derecho comparado europeo, requiere, sin embargo, examinar sus posibilidades en el ordenamiento español. En tal sentido, la idea de configurar una ordenación intermodal de los transportes de interés regional llevada a cabo por las Comunidades Autónomas parece suficientemente atractiva como para detenerse en ella *ex lege ferenda*.

1. *Las dificultades constitucionales y estatutarias para determinar el ámbito de las competencias autonómicas sobre el transporte ferroviario*

La falta de precisión observable en las referencias constitucionales y estatutarias a las competencias en materia ferroviaria (y, en general, de transportes terrestres) ha provocado algunas tensiones y desajustes, de no fácil solución (9).

Por una parte, el artículo 148.1.5 Const. permitió que todas las Comunidades Autónomas asumieran competencias en materia de «ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable». Por otra parte, el artículo 149.1.21 Const. reservó al Estado la competencia exclusiva sobre «ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma».

En una primera lectura, da la impresión de que los supuestos de hecho de ambos preceptos constitucionales habrían de encajar perfectamente, de manera que las competencias sobre infraestructuras y transportes ferroviarios corresponderían a las Comunidades Autónomas en el ámbito intracomunitario y al Estado en ámbitos intercomunitarios.

Sin embargo, una lectura más detenida (quizá, más interesada, o más consciente de la evolución posterior) puede hacer surgir la duda de si la distribución de competencias en materia de transportes terrestres se vincula al ámbito de la infraestructura o depende del ámbito de los propios transportes. Es decir, así como está claro que la distribución de competencias sobre las infraestructuras (ferrocarril-

(9) Véanse las interpretaciones de Eloy GARCÍA MARTÍNEZ, *El sistema de transportes ante el nuevo modelo de Estado*, en el vol. col., *El Estado de las autonomías y el sistema de transportes*, Madrid, IETC, 1983, págs. 155 y ss.; José BERMEJO VERA, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, IEAL, 1985, págs. 379-381 y 457-458; Manuel M. VICENS MATAS, *Transports*, en el vol. col., *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. 1, Barcelona, Inst. Est. Aut., 1988, págs. 640 ss., y últimamente, J. A. RAZQUIN, *Derecho público del transporte por carretera*, cit., págs. 255 y ss.

les, en lo que aquí interesa) se vincula al ámbito de las mismas infraestructuras, de manera que el itinerario íntegramente autonómico permite la asunción de competencia por la Comunidad Autónoma y el itinerario que sobrepasa ese ámbito exige la competencia estatal; así como esos datos están claros, no parece que idéntica solución pueda aplicarse a los transportes.

¿Qué transportes ferroviarios pueden ser de competencia autonómica? ¿Los que se desarrollan dentro de la Comunidad Autónoma? ¿O los que transcurren por las líneas férreas que se desarrollan dentro de la Comunidad Autónoma? Obsérvese que, en el primer caso, la competencia autonómica podría ser de mayor amplitud, puesto que comprendería los transportes ferroviarios desarrollados a través de las líneas férreas intercomunitarias pero dentro de la Comunidad Autónoma.

El problema no pasó desapercibido en la elaboración de los Estatutos de Autonomía que, sin embargo, han aportado escasa claridad para su solución.

Por una parte, todos los Estatutos contienen un precepto que se dedica a asumir la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y transportes terrestres, añadiendo la fórmula «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.21 Const.» o bien, «cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma» (10). Como supuesto especial, debe mencionarse, sin embargo, el Estatuto de Galicia, que condiciona la competencia exclusiva en la materia, no sólo al íntegro desarrollo por el territorio de la Comunidad Autónoma de los correspondientes itinerarios, como figura en los demás Estatutos, sino también a la circunstancia de no estar incorporados a la red del Estado (11).

Algunos Estatutos se limitan a incluir esa referencia (12), pero otros introducen más menciones sobre el transporte terrestre, recogiendo, conforme a la fórmula de los primeros Estatutos de Cataluña

(10) Artículos 10.32 Estatuto País Vasco, 9.15 Estatuto Cataluña, 13.10 Estatuto Andalucía, 35.1.6 Estatuto Aragón, 10.1.4 Estatuto Asturias, 22.5 Estatuto Cantabria, 8.1.5 Estatuto La Rioja, 10.1.4 Estatuto Murcia, 31.15 Estatuto País Valenciano, 31.1.4 Estatuto Castilla-La Mancha, 49.1.f) Estatuto Navarra, 7.1.4 Estatuto Extremadura, 26.5 Estatuto Madrid, 26.1.4 y 5 Estatuto Castilla-León.

Los Estatutos de las Comunidades Autónomas insulares no incluyen literalmente la salvedad, innecesaria en su caso, de que las competencias sobre ferrocarriles y transportes terrestres se limitan a los itinerarios intracomunitarios: artículos 29.13 Estatuto Canarias y 10.5 Estatuto Baleares.

(11) El artículo 27.8 Estatuto Galicia asume la competencia exclusiva sobre «ferrocarriles y carreteras no incorporados a la red del Estado y cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte llevado a cabo por estos medios o por cable».

(12) Así sucede en los Estatutos de La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Asturias, Cantabria, Murcia y Castilla-León.

y País Vasco, la competencia de ejecución de la legislación del Estado sobre «ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurran sobre las infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el artículo 149.1.21 de la Constitución, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado» (13).

Ante estas redacciones, da la impresión de que los Estatutos entienden que las competencias autonómicas en materia de transportes ferroviarios no están constitucionalmente condicionadas por el ámbito de la línea férrea. Sólo así parece poderse explicar el último de los preceptos estatutarios transcritos, que conformaría una restricción establecida en los Estatutos con respecto a la materia de la que podían disponer. Es decir, o se entiende que los Estatutos podían haber llegado a asumir totalmente (y, en consecuencia, también parcialmente, de acuerdo con el principio dispositivo) las competencias sobre el transporte ferroviario desarrollado íntegramente en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma (aun por líneas interautonómicas) o, en otro caso, si las competencias del Estado sobre transportes ferroviarios vienen determinadas en el artículo 149.1.21 Const. por el ámbito de la infraestructura, no parece que exista manera lógica de justificar la sustracción por las Comunidades Autónomas de una parte de esas competencias.

2. *La aplicación restrictiva de las competencias ferroviarias de las Comunidades Autónomas en los decretos de traspasos y en la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres*

De conformidad con los datos anteriores, cabe concluir que la Constitución y los Estatutos de Autonomía parecían configurar unas competencias ferroviarias de las Comunidades Autónomas que podrían llegar a incluir: *a)* la competencia exclusiva sobre las infraestructuras ferroviarias intracomunitarias (que transcurran íntegramente por el territorio autonómico); *b)* la competencia exclusiva sobre los transportes ferroviarios intracomunitarios desarrollados por las citadas infraestructuras ferroviarias intracomunitarias; *c)* la competencia ejecutiva sobre los transportes ferroviarios intracomunitarios desarrollados por las infraestructuras ferroviarias intercomunitarias (que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma).

(13) Artículos 12.9 Estatuto País Vasco, 11.9 Estatuto Cataluña, 17.8 Estatuto Andalucía, 37.1.1 Estatuto Aragón, 33.8 Estatuto País Valenciano, 49.2 Estatuto Navarra.

Frente a esas posibilidades, los decretos de traspasos y la LOTT han llevado a cabo una aplicación, cuando menos, restrictiva de las competencias ferroviarias autonómicas, viniendo a generalizar para todas esas competencias la fórmula estatutaria que hace depender de la voluntad estatal únicamente el alcance de la última de las competencias autonómicas, la competencia ejecutiva sobre los transportes ferroviarios intracomunitarios desarrollados por las infraestructuras ferroviarias intercomunitarias (competencia que se asume, «sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado», dice el artículo 11.5 Estatuto Cataluña).

Los decretos de traspasos han seguido a tal fin el modelo establecido en los decretos de transferencia de competencias a los entes preautonómicos, que limitaron la transferencia a los ferrocarriles en los que concurrieran las tres notas siguientes: «cuando no tengan ámbito nacional, discurran íntegramente por el territorio de Cataluña (o País Vasco, etc.) y *no estén integrados en RENFE*» (14).

La no integración de los ferrocarriles en RENFE es un elemento que, salvo para Galicia, no condiciona en todos los casos las competencias ferroviarias de las Comunidades Autónomas, conforme al marco constitucional y estatutario. Sin embargo, los decretos de traspasos a las Comunidades Autónomas recogieron la misma fórmula que figuraba en los preconstitucionales decretos de transferencias a los entes preautonómicos, generalizando la exigencia de no integración de los ferrocarriles en RENFE para delimitar las competencias ferroviarias autonómicas, incluso las referidas a transportes intracomunitarios que se desarrollen por infraestructuras intracomunitarias (15).

La LOTT (1987) confirmó ese planteamiento, introduciendo el *concepto de la Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario*, para incluir «las líneas y servicios ferroviarios de transporte público que deban formar parte de la estructura básica del sistema general de transporte ferroviario, así como aquellos cuya adecuada gestión exija una explotación conjunta con los anteriores, o en los que dicha explotación conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento del referido sistema general de transporte» (art. 155.1 LOTT).

La Ley no estableció ningún límite para la inclusión de líneas y servicios ferroviarios en la Red Nacional Integrada, que puede per-

(14) Artículos 15 RR.DD. 2115/1978, de 26 julio, para Cataluña, y 2488/1978, de 25 agosto, para País Vasco.

(15) Véanse, p. ej., los puntos A.1.3 en el anexo al RD 3524/1981, de 18 diciembre, para Aragón; B.1.3 en los anexos a los RR.DD. 2341, 2351 y 2352/1982, todos de 24 julio, para Castilla-León, Cantabria y Castilla-La Mancha; B.1.3 en el anexo al R.D. 2686/1983, de 1 septiembre, para La Rioja.

fectamente comprender las infraestructuras intracomunitarias y los transportes intracomunitarios desarrollados por las mismas. En realidad, la idea y la práctica normativas consisten en mantener íntegramente RENFE, como pone de manifiesto el hecho de que, ocho años después de aprobarse la LOTT, el Gobierno continúe sin realizar la «determinación concreta» de las líneas de la Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario (art. 155.2 LOTT), amparándose en la fórmula que transitoriamente permite considerar comprendidos en la Red «la totalidad de los servicios ferroviarios que en el momento de entrada en vigor de esta Ley explota RENFE» (disp. transit. octava LOTT). Hasta tal punto se ha asumido ese planteamiento que en el decreto de traspaso de los transportes por ferrocarril a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se excluyen los ferrocarriles comprendidos en la Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario (16).

La Red Nacional Integrada aspira a incluir las líneas que el Gobierno considere de interés general, conforme a las fórmulas indeterminadas del artículo 155.1 LOTT. En tal sentido, llama la atención que incluso las nuevas líneas intraautonómicas puedan ser integradas por el Gobierno en la Red Nacional; posibilidad que, si bien con carácter general se subordina ciertamente al «acuerdo favorable» de la correspondiente Comunidad Autónoma, cabe, sin embargo, que sea desarrollada unilateralmente por el Gobierno, con amparo en unos «intereses superiores constitucionalmente garantizados» (art. 155.2 LOTT) que conforman un título de intervención carente de respaldo constitucional directo en esta materia.

En definitiva, la operación reductora de las competencias ferroviarias autonómicas, llevada a cabo por los decretos de traspasos y la LOTT, quizá merezca un juicio diferenciado, en función de las diversas categorías de competencias de las Comunidades Autónomas en materia ferroviaria que se identificaron al comienzo de este epígrafe.

En relación con las competencias exclusivas sobre las infraestructuras ferroviarias intracomunitarias y sobre los transportes ferroviarios intracomunitarios desarrollados por dichas infraestructuras, la restricción no resulta jurídicamente admisible. Esas competencias han sido válidamente asumidas por todas las Comunidades Autónomas sin ningún condicionante adicional referido a la no integración de los ferrocarriles en RENFE (salvo el caso, ya citado, de Galicia) o en la Red Nacional Integrada.

(16) Punto B del anexo en el R.D. 2232/1993, de 17 diciembre. Se trata de transportes que, por definición geográfica, son totalmente intracomunitarios y, por tanto, de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, según establece el artículo 10.5 Estatuto de Baleares.

En cambio, con respecto a la competencia ejecutiva asumida por algunas Comunidades Autónomas sobre transportes ferroviarios intracomunitarios desarrollados por infraestructuras ferroviarias intercomunitarias, no parece que la operación reductora merezca reproche jurídico, por venir amparada en la cláusula de los propios Estatutos de Autonomía que excluye de la competencia autonómica «la ejecución directa que se reserve el Estado». Aunque, bajo otra perspectiva, la viabilidad jurídica de esa solución no impide considerar que la materia quizá hubiera merecido algún planteamiento alternativo, en la línea de las fórmulas regionalizadoras que se observan en el Derecho comparado europeo.

3. *La reforma del sistema para posibilitar la ordenación intermodal del transporte de interés regional por las Comunidades Autónomas*

A través de la interpretación jurídica es posible lograr una cierta evolución del significado de las instituciones jurídicas; no en vano, una de las reglas básicas del proceso hermenéutico de las normas impone atender a «la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas», en la conocida fórmula del artículo 3.1 CC. Sin embargo, hay ocasiones en las que la misma pobreza de los resultados alcanzables por vía interpretativa aconseja seguir la vía alternativa de la reforma del Derecho.

Así sucede precisamente en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas en materia ferroviaria. La profundización por vía interpretativa en el cuadro jurídico existente se limitaría a proporcionar elementos que fundamentaran la exigencia de transferencia a las Comunidades Autónomas de alguna línea férrea intracomunitaria. Resultado que vendría acompañado probablemente de inconvenientes financieros, además de la escasa significación general de esas líneas para la ordenación de los transportes, sin perjuicio del interés que pueda conllevar en los concretos casos implicados.

En definitiva, si se pretende conectar con las exigencias de la realidad social, parece preciso plantearse la reforma del ordenamiento jurídico ferroviario. Reforma que mejore la eficacia del sector en el mercado, con planteamientos decididos no sólo para admitir la competencia comercial entre los diversos operadores ferroviarios, como exige la normativa europea, sino también para abrir el transporte ferroviario a la competencia competencial de distintos entes públicos. La cuestión estriba en quebrar el gran monopolio ferroviario estatal (RENFE) introduciendo pluralismo económico y político, conforme a las pautas que proporciona el Derecho comparado antes analizado.

La reforma competencial de la materia ferroviaria requeriría que el Estado concentrara su actividad en el transporte referido a las grandes líneas nacionales y europeas. La Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario debiera limitarse a las líneas de la estructura básica del sistema general de transporte ferroviario, eliminando o reduciendo significativamente los supuestos de integración en la Red de las líneas complementarias que autoriza a incluir la LOTT (art. 155.1).

La potenciación del papel de las Comunidades Autónomas en la ordenación intermodal del transporte requeriría referir su capacidad de intervención a los tradicionalmente denominados transportes ferroviarios de cercanías y regionales. Dicho de otra manera, habría que incluir en las competencias autonómicas, junto al transporte ferroviario intraautonómico (tanto si se desarrolla por líneas intraautonómicas como interautonómicas), la posibilidad de hacerse cargo del transporte ferroviario interautonómico no integrado en la Red Nacional.

El mecanismo de ampliación competencial puede seguir la vía de la ley orgánica de delegación de competencias del Estado en las Comunidades Autónomas, regulada en el artículo 150.2 Const. Cabría en tal sentido aprovechar la experiencia de la delegación de competencias en materia de transporte por carretera y por cable (Ley Orgánica 5/1987, de 30 julio).

Entre las técnicas a utilizar en la reforma ferroviaria, parece necesario conceder un papel protagonista a la vía del convenio entre las diferentes Comunidades Autónomas interesadas, la Administración General del Estado y RENFE, en relación con los transportes interautonómicos no integrados en la Red Nacional. En el siguiente epígrafe se analizarán los requisitos y las posibilidades de la vía convencional en esta materia. Por ahora, baste indicar que la confluencia en esos convenios de diferentes intereses territoriales y empresariales puede constituir un mecanismo adecuado para formalizar la necesaria concurrencia de distintos esfuerzos financieros y para establecer en la gestión de estos transportes de interés regional el deslinde entre las misiones de servicio público y los objetivos de mercado.

III. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA Y GESTIÓN FERROVIARIAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La ordenación ferroviaria en las Comunidades Autónomas requiere tener en cuenta los instrumentos utilizables por éstas para establecer su política en la materia y gestionar adecuadamente los servicios ferroviarios.

Examinaremos, en primer lugar, las limitaciones de los instrumentos de política y gestión ferroviarias utilizados en las Comunidades Autónomas, analizando la práctica de los convenios con RENFE, las formas de gestión de los servicios ferroviarios desarrolladas en la experiencia de las Comunidades Autónomas que han recibido transferencias de líneas ferroviarias integradas en FEVE y que, por tanto, han debido hacer frente ya al problema de la gestión ferroviaria, así como la ordenación de los transportes metropolitanos practicada en alguna Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, se estudiarán otros instrumentos que pueden servir para el impulso de la política y la gestión ferroviarias por las Comunidades Autónomas, incluyendo la promoción de la conferencia sectorial, la preparación de convenios interadministrativos y la cooperación transfronteriza.

1. *Las limitaciones de los instrumentos de política y gestión ferroviarias utilizados en las Comunidades Autónomas*

— Algunas Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales han suscrito con RENFE *convenios de colaboración*, ceñidos en su contenido práctico, en la mayor parte de los casos, a evitar el cierre de líneas deficitarias mediante el pago de una cantidad por las entidades territoriales (17).

Estos convenios parecen encajar dentro del género de los convenios interadministrativos de cooperación o colaboración, objeto de pocas referencias legislativas, que determinan el surgimiento de dudas sobre su régimen jurídico.

Por una parte, el artículo 3.1.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones (1995) excluye del ámbito de aplicación de la propia Ley «los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas, las entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellas entre sí».

La exclusión afecta a todos los convenios interadministrativos, siguiendo planteamientos que cabía ya encontrar en la Ley de Contra-

(17) Los convenios manejados han sido los suscritos por RENFE con la Diputación General de Aragón (30 julio 1992 y 10 octubre 1994), con la Generalidad de Cataluña y la Diputación Provincial de Lleida (4 junio 1993), con la Diputación Provincial de Salamanca (22 septiembre 1993), con el Consejo de Gobierno de La Rioja (8 noviembre 1989 y modificación de 3 junio 1991), con la Junta de Andalucía (8 febrero 1985), con la Junta de Extremadura (24 abril 1985) y conjuntamente con las Juntas de Andalucía y Extremadura (24 abril 1985), convenio este último sin efectos desde el 1 enero 1995, tras la denuncia efectuada por RENFE en escritos de 20 junio 1994. Una relación más completa de convenios se encuentra en GIMÉNEZ CAPDEVILA, *Transport et régionalisation*, cit., págs. 220 y ss.

tos del Estado (1965), conforme a lo establecido con carácter general en el art. 2.4, para los organismos autónomos en la disposición final segunda de la propia Ley y, para las entidades locales en el artículo 112.1 del Texto Refundido del Régimen Local.

La inaplicabilidad de la legislación de contratación administrativa parece traducirse en la ausencia de un régimen jurídico-administrativo que pudiera ser aplicado supletoriamente, tal como establece el artículo 7.1 de la propia Ley de Contratos de las Administraciones en relación con los contratos administrativos. Lo cual supondría, en definitiva, que el régimen aplicable a los convenios interadministrativos de cooperación, en defecto de la normativa jurídico-administrativa, sería el Derecho privado. Solución que, si en un primer momento puede producir alguna sorpresa, quizá sea congruente con el carácter de un convenio interadministrativo, ninguna de cuyas partes es preciso que se encuentre supraordenada a las demás (la supraordenación, en cambio, concurre en los contratos administrativos que la Administración celebra con los particulares, determinando el surgimiento de los privilegios ligados a la autotutela administrativa).

Sin embargo, parece que, en todo caso, las reglas de procedimiento y competencia aplicables para la adopción de estos convenios se encontrarán siempre en la legislación administrativa, bien en una normativa específica que pudiera aprobarse, bien en la legislación general de procedimiento administrativo y de organización de las diferentes Administraciones Públicas.

Los artículos 5 a 8 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (1992) regulan diversos extremos de los convenios de colaboración que pueden celebrar entre sí «el Gobierno de la Nación y los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas».

Se trata de una regulación que cabe considerar aplicable, con las debidas correcciones orgánicas, a todos los convenios interadministrativos, dado el ámbito de aplicación de la propia Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (art. 2), o incluso conforme a los criterios de supletoriedad del Derecho estatal (arts. 9 de la misma Ley y 149.3 Const.) o de aplicación analógica (art. 4 CC).

Es ésta la regulación más completa, que abarca reglas competenciales (arts. 5.3 y 6.1) y procedimentales (en el art. 8. 2), exigencias de contenido general (art. 6.2), aspectos organizativos (art. 7), efectos de los convenios (art. 8.1 y 2) y competencia general de la jurisdicción administrativa para conocer sobre las cuestiones litigiosas (art. 8.3) (18).

(18) Para un análisis doctrinal, véase Enoch ALBERTÍ, *Relaciones entre las Administraciones Públicas*, en el vol. col. dirigido por J. LEGUINA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *La nueva*

Al margen de las cuestiones derivadas de la aplicación de las reglas anteriores, los convenios entre RENFE y las Comunidades Autónomas para el mantenimiento de líneas deficitarias mediante precio plantean el mismo problema denunciado en Francia por el Senador Haenel, según antes se refirió: los convenios impiden una gestión eficaz de los transportes de interés regional, limitando la intervención autonómica a la financiación de líneas deficitarias, sin posibilidad de intervenir en la corrección del déficit, ni aun siquiera en su mismo cálculo.

En todo caso, la práctica de estos convenios sirve para poner de relieve el interés de los transportes ferroviarios para las Comunidades Autónomas, interés que merecería la pena conectar con planteamientos que posibilitaran una gestión autonómica del transporte de interés regional. Téngase presente que algún convenio se refiere a una línea de transporte interautonómica, implicando en la celebración del mismo a dos Comunidades Autónomas junto a RENFE y a la Administración del Estado (19).

— *La gestión del transporte ferroviario intraautonómico procedente de FEVE* constituye otro de los ámbitos de la actuación ferroviaria experimentada en algunas Comunidades Autónomas.

En la mayor parte de los casos, las Comunidades Autónomas han seguido el modelo organizativo estatal, constituyendo entidades de Derecho Público sometidas en su actuación al Derecho Privado, para gestionar los servicios ferroviarios traspasados: tal fue el caso de Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña (Decreto de 5 septiembre 1979), Ferrocarriles de la Generalidad Valenciana (Ley de 10 noviembre 1986) e Islas Baleares (disp. adic. 15 Ley de Presupuestos para 1994, de 22 diciembre 1993). En cambio, la Comunidad Autónoma del País Vasco optó por la fórmula de la sociedad anónima de capital público, al constituir en 1982 Ferrocarriles Vascos, S. A.

Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Madrid, Tecnos, 1993, págs. 62 y ss.

El régimen de los convenios interadministrativos que deriva conjuntamente de la inaplicabilidad de la Ley de Contratos de las Administraciones (art. 3.1.c) y de las reglas establecidas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (arts. 5 a 8), debe ser completado con las exigencias procedimentales y competenciales que para estos convenios han recogido algunos Estatutos de Autonomía (arts. 42 Estatuto País Valenciano y 65 Estatuto Navarra).

(19) Es el caso del «Acuerdo entre la Junta de Andalucía, la Junta de Extremadura y RENFE para la explotación del tramo ferroviario Villanueva del Río Minas a Llerena», firmado en Sevilla el 24 abril 1985, previa autorización del Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 28 diciembre 1984. El Acuerdo fue denunciado por RENFE el 20 junio 1994.

Las empresas ferroviarias de las Comunidades Autónomas, mientras limiten su ámbito de actuación al transporte urbano, suburbano o regional, están excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva 91/440/CEE, según dispone ésta en su artículo 2.2. No obstante, parece conveniente evitar en la gestión ferroviaria de las Comunidades Autónomas la reproducción de los inconvenientes manifestados en la experiencia estatal. Sería bueno, en consecuencia, adaptar el régimen de estas empresas a criterios de autonomía de gestión, saneamiento e incluso de concurrencia mercantil.

— Por último, el repaso de los instrumentos de política y gestión ferroviarias utilizados en las Comunidades Autónomas debe completarse con la referencia a los intentos autonómicos de *ordenación de transportes metropolitanos*.

En el caso de la Comunidad de Madrid, han sido denunciados los problemas de coordinación que derivan de la falta de competencias del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid (Ley de 16 mayo 1985) sobre los ferrocarriles de cercanías, que continúan integrados en RENFE (20). Problemas que intentan solucionarse por la vía de un «contrato-programa», «en el que se regulará, al menos, la oferta de transporte a proporcionar por RENFE, el coste de la misma, el nivel y los tipos de tarifas y los mecanismos de compensación que resulten de las modalidades tarifarias que se establezcan» (art. 12.1 Ley del Consorcio).

En el caso de la Comunidad Valenciana, se prevé la incorporación de servicios de RENFE al sistema de transportes del área metropolitana de Valencia, «mediante el establecimiento de un convenio de colaboración entre RENFE y la Generalidad Valenciana y en todo caso la Administración del Estado» (art. 5.2 Ley de Ordenación del Transporte Metropolitano de 14 febrero 1991).

2. *Instrumentos para el impulso de la política y la gestión ferroviarias por las Comunidades Autónomas*

Según se ha podido comprobar, el marco jurídico vigente no proporciona grandes facilidades para la adopción de una política ferroviaria que potencie el papel de las Comunidades Autónomas en la ordenación intermodal del transporte, dotándolas de capacidad para intervenir en los tradicionalmente denominados transportes ferro-

(20) José SUAY RINCÓN, *La organización del transporte madrileño de viajeros: el Consorcio Regional de Transportes*, en el vol. col. dirigido por R. GÓMEZ-FERRER, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Cívitas, 1987, págs. 538-540.

viarios de cercanías y regionales. Parece necesaria la delegación de competencias estatales, a través de ley orgánica, como exige el artículo 150.2 Const.

En relación con esa exigencia, conviene indicar que parecería erróneo interpretar la eventual aprobación de una ley orgánica de delegación ferroviaria como un simple trámite que pudiera desencadenarse a iniciativa aislada de una Comunidad Autónoma. Es decir, aunque con carácter general la Constitución reconoce a los Parlamentos autonómicos iniciativa legislativa ante las Cortes Generales (art. 87.2 Const.), no resulta fácil imaginar el éxito de una proposición de ley orgánica de delegación presentada por el Parlamento de una Comunidad Autónoma sin previo debate y consenso generalizados sobre su contenido.

Sería preciso, en definitiva, crear el clima político que permitiera tanto la delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas como la adopción de los convenios multilaterales (Estado, Comunidades Autónomas, RENFE) que requiere la puesta en práctica de una política ferroviaria autonómica. Entre los instrumentos que pueden favorecer ese clima político, un papel importante parece cabe otorgar al mecanismo de la conferencia sectorial, a la preparación de convenios interadministrativos y en algún caso a la cooperación transfronteriza.

— Las *conferencias sectoriales* son órganos de cooperación que integran, en relación con una determinada materia, a los Consejeros competentes de todas las Comunidades Autónomas, bajo la presidencia del Ministro correspondiente del Estado. Su origen, siguiendo modelos de Derecho comparado, debe vincularse a los intentos de racionalizar el proceso de traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas, proporcionando en los diferentes sectores pautas comunes de actuación que pudieran ser asumidas por las Comisiones Mixtas de Transferencias constituidas para cada Comunidad Autónoma (21).

En la normativa general, el artículo 4 de la Ley del Proceso Autonómico (1983) impulsa la reunión periódica («al menos dos veces al año») de las conferencias sectoriales, «a fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación..., intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos». Más recientemente, el artículo 5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Pú-

(21) Véase Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, Madrid, Cívitas, 1982, págs. 225 y ss., y t. II, 1984, págs. 74 y ss.

blicas (1992) reproduce idénticos planteamientos sobre estas conferencias sectoriales y los convenios de colaboración en que pueden formalizarse sus acuerdos.

Una de las conferencias sectoriales es la Conferencia Nacional de Transportes, constituida por el Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones y por los Consejeros de las Comunidades Autónomas competentes en el ramo de transportes (arts. 9 y 10 LOTT). Como órgano de trabajo de la Conferencia existe la Comisión de Directores Generales de Transporte, integrada por los titulares de las Direcciones Generales competentes en materia de transporte terrestre de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas (art. 11).

Esos órganos especiales parecen reunir las condiciones adecuadas para el tratamiento de los problemas de la ordenación ferroviaria en las Comunidades Autónomas. Probablemente, el primer paso habría de ser la creación por la Comisión de Directores Generales de Transporte de una Subcomisión o grupo de trabajo en la materia, tal como permite el artículo 11.2 LOTT.

— La promoción de una política ferroviaria autonómica que incluyera los transportes de interés regional (interautonómicos) preciaría *preparar convenios interadministrativos*, con participación de las Comunidades Autónomas interesadas, la Administración General del Estado y RENFE, siguiendo la línea abierta por la experiencia de los convenios de colaboración antes citados.

En cuanto al régimen jurídico aplicable, además del marco normativo general que proporcionan los artículos 3.1.c) Ley de Contratos de las Administraciones y 5 a 8 Ley Régimen Jurídico Administraciones, ya comentados, debe tenerse en cuenta que el artículo 145.2 Const. se refiere a los convenios entre Comunidades Autónomas «para la gestión de servicios propios de las mismas», remitiendo a los Estatutos de Autonomía el desarrollo de su régimen jurídico e imponiendo «la correspondiente comunicación a las Cortes Generales».

En principio, parece que los convenios interautonómicos de gestión ferroviaria podrían encajar en esa previsión constitucional, sin necesidad de someterlos a la autorización de las Cortes Generales que el mismo artículo 145.2 Const. exige para los «acuerdos de cooperación» entre Comunidades Autónomas, conforme a un procedimiento que regulan los artículos 166 del Reglamento del Congreso y 137 a 140 del Reglamento del Senado. No obstante, dado que la diferencia entre «convenios» y «acuerdos» dista de estar clara en el artículo 145.2 Const., quizá cabría perfilarla en la ley de delegación que haya de presidir, en su caso, el sistema de regionalización ferroviaria.

Por otra parte, la experiencia de los convenios de colaboración con RENFE para el mantenimiento de líneas deficitarias demuestra que las entidades locales también pueden estar interesadas en la gestión ferroviaria. En tal sentido, el artículo 57 de la Ley Básica del Régimen Local (1985) menciona los convenios interadministrativos como una de las formas adecuadas de desarrollar la cooperación entre las Administraciones Locales y las restantes Administraciones territoriales. El precepto establece la obligación de informar de los acuerdos de cooperación a las Administraciones interesadas («De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información»).

— Por último, conviene apuntar que los mecanismos de *cooperación transfronteriza* pueden resultar de utilidad en algún caso para impulsar la gestión ferroviaria autonómica.

La cooperación transfronteriza se enmarca en las obligaciones de buena vecindad que deben regir las relaciones en torno a la frontera de los Estados, admitiéndose niveles intergubernamentales y de autoridades territoriales inferiores en la cooperación. Para el ámbito europeo existe un Convenio marco de cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (1980, ratificado por España en 1990), cuyo artículo 2.1 define la cooperación transfronteriza como «toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin». El mismo Convenio recoge la obligación de los Estados de favorecer las iniciativas cooperadoras de las autoridades territoriales (art. 3.1), sin perjuicio de la subordinación de la eficacia de los acuerdos que puedan suscribir tales autoridades territoriales a la conformidad de los respectivos Gobiernos (declaración de España en la ratificación) (22).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la reconversión de las regiones fronterizas se incluye entre los objetivos prioritarios (objetivo núm. 2) de los Fondos estructurales europeos, que corresponde concretamente alcanzar al FEDER y al FSE (arts. 1 y 2 Reglamento

(22) Véase Maximiliano BERNAD, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, en «Recueil des cours de l'Académie de Droit International», t. 243 (1993-VI), págs. 305 y ss., y bibliografía allí citada, especialmente en nota 44. Conforme a los planteamientos del Convenio marco, Francia y España han firmado un Convenio de cooperación transfronteriza (Bayona, 1995), pendiente de ratificación.

CEE 2081/93). Lo cual significa la posibilidad de acceder a los mecanismos de cofinanciación europea.

Pues bien, habida cuenta de lo anterior, quizá no sea descabellado entrever en el uso de la cooperación transfronteriza algunas posibilidades de consolidación de la gestión ferroviaria autonómica. Un ejemplo de cooperación transfronteriza que parece viable en el ámbito ferroviario es el de la línea Canfranc-Olorón.

Esa línea férrea fue objeto de un tratado internacional entre Francia y España (1928), aunque desde un accidente producido en 1970 no se encuentra en funcionamiento. En la actualidad, las autoridades territoriales directamente implicadas (Región de Midi-Pyrenées y Comunidad Autónoma de Aragón) podrían, por una parte, reclamar la gestión o el uso del correspondiente tramo nacional de la vía férrea y, por otra parte, plantear una asociación financiera que implicara a los Estados y a la Unión Europea en la reapertura de la línea. La existencia de un foro institucionalizado de cooperación, como es la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, permitiría dar cauce a las propuestas iniciales, cuyo desarrollo definitivo requeriría no obstante del acuerdo entre los Estados, tal como prevé el citado Convenio marco de cooperación transfronteriza (23).

IV. A MODO DE CONCLUSIONES

Los datos y las consideraciones anteriores permiten esbozar algunas conclusiones del siguiente tenor:

a) Las competencias autonómicas en materia ferroviaria son de alcance muy reducido, pues se limitan a las infraestructuras ferroviarias intracomunitarias y al transporte ferroviario desarrollado por las mismas.

b) Pese a lo limitado de esas competencias autonómicas, los decretos de traspaso y la LOTT han contribuido a reducir aún más el espacio competencial de las Comunidades Autónomas, al atribuir al Estado, sin fundamento constitucional ni estatutario, las líneas férreas integradas en RENFE, aun cuando sean intracomunitarias.

c) La práctica de los convenios entre las Comunidades Autónomas y RENFE sobre el mantenimiento de líneas deficitarias parece

(23) Véanse Chantal FOESSER, Maximiliano BERNAD y Jacques ROBERT, *La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el nuevo contexto europeo*, Zaragoza, 1992, y Natividad FERNÁNDEZ SOLA y Esteban PERALTA LOSILLA, *El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial*, «Revista de Instituciones Europeas», vol. 21, núm. 2 (1994), págs. 499 y ss.

un serio obstáculo para una ordenación ferroviaria eficiente, pues elimina todo estímulo en la actuación de RENFE y limita la actuación autonómica a una financiación frustrante, desconectada de todo horizonte de política de transportes intermodal.

d) La situación española contrasta con las amplias posibilidades que la regionalización ferroviaria ha experimentado en el Derecho comparado, sobre todo al hilo del cumplimiento de las exigencias del Derecho comunitario europeo.

e) La reforma de los planteamientos del Derecho español requeriría probablemente reducir el tamaño de RENFE, limitando su ámbito de actuación a una Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario que únicamente comprendiera las grandes líneas nacionales y las líneas europeas. Habría que estudiar también la posibilidad de atribuir todas las competencias sobre las infraestructuras ferroviarias a una entidad diferente, siempre con entera financiación estatal.

f) Sería necesaria una ley orgánica de delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, que permitiera a éstas asumir competencias (con los correspondientes medios financieros) sobre todo el transporte ferroviario intracomunitario (tanto si se desarrolla por líneas intracomunitarias como intercomunitarias) e incluso sobre el transporte ferroviario interautonómico de interés regional (competencia para cuyo ejercicio serían necesarios convenios interadministrativos de colaboración).

g) La formación del clima político adecuado para las anteriores reformas podría propiciarse mediante el tratamiento de la cuestión en la Conferencia Nacional de Transportes, previa la constitución en su órgano de trabajo (la Comisión de Directores Generales de Transporte) de una Subcomisión de regionalización ferroviaria, que llevara a cabo los estudios pertinentes en la materia.

h) En cualquier caso, los convenios interadministrativos de colaboración seguirán desempeñando un importante papel con respecto a la regionalización ferroviaria. En el marco de la nueva legislación que aquí se promueve, podría tener sentido la preparación de convenios con participación de las Comunidades Autónomas interesadas, la Administración del Estado y RENFE.

i) En algún supuesto, los mecanismos de la cooperación transfronteriza territorial pueden contribuir a reforzar el papel de las Comunidades Autónomas en materia ferroviaria.

