

# ¿Seudotécnica en la legislación vigente sobre transportes y en su aplicación? (\*)

## Los itinerarios

Por JUAN LARA LARA

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

*Se trata de presentar una visión crítica sobre la vigente legislación de transportes y sobre su aplicación en vía administrativa y judicial, destacando la serie de incongruencias y falsos apoyos, en conceptos técnicos de Ingeniería, Economía y Derecho, que han llevado, según el autor, a la actual postración y anquilosamiento a esta importante rama de la actualidad económica y humana de España.*

Numerosos han sido los intentos de desmitificar el contenido técnico de la actual legislación sobre transportes terrestres, ordenación y coordinación, leyes de 1947, por cuanto que su respeto ha ido conduciendo a una situación anquilosada y esperpéntica de tal actividad económica, con una sensación de caos generalizado, hoy por hoy casi insuperable.

Tales intentos se encauzan hacia la posibilidad de recuperar el sentido genuino de las cosas, expulsando la Seudotécnica, y haciendo más comprensibles los propósitos del legislador de entonces, como más posible la elección a los legisladores actuales.

El propósito es amplio y ambicioso; podría considerarse algo parecido a eso de «no dejar títere con cabeza», quitando las brumas y las sombras, y destacando cuanto tiene de naturaleza propia el transporte para intentar dotarle de unos conceptos técnicos que, abarcándolo, permita pensar en soluciones lógicas y, de ahí que las líneas de este artículo se limiten a un solo concepto, cual es el de *itinerario*, uno de los más funestos tal como ha sido concebido, y a cuya eliminación se pretenden encaminar aquellas.

*Itinerario* aparece con tal claridad que llamarle «seudotécnico» puede parecer un dislate pero «aunque haya que ir a contracorriente» se intentará.

(\*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo que podrán remitirse a la Redacción de esta Revista hasta el 31 de agosto de 1983.

¿Qué es un *itinerario*?. Separaremos, en primer lugar, el transporte ferroviario del transporte de carretera.

### ITINERARIO FERROVIARIO

La contestación fulminante es *la vía*. Pero si meditamos un poco habremos de concluir que el tal *itinerario* definido como *vía* es tan insuficiente y tan pobre que, rápidamente, percibimos que no nos sirve.

¿Para qué sirve a efectos económicos tal concepto? Está tan condicionado a tantas circunstancias que nos daremos rápidamente cuenta de su inutilidad en su concepción tradicional. Si se trata de «una manera de hacer las cosas», «de una manera de transportar personas y mercancías de un lado a otro», habrá que aderezarlo con tantos aditamentos que pasará a ocupar un modesto lugar dentro del conjunto de características con las cuales, «en realidad», queremos definirlo. ¿Es todo el hombre sólo su propio esqueleto?

Hablamos de una vía de ferrocarril que se ha construido de un lugar determinado A (puerto, cabeza de comarca rica, capital de provincia periférica, centro industrial relevante, núcleo urbano, etc.) a otro lugar F, lejano o no, dotado de análogas características, complementarias o coordinadas con las primeras, a través de numerosas o no numerosas estaciones intermedias —B, C, D, etc.—, las cuales sirven simplemente de afluencias por carreteras o cabeza de unión de otras líneas, también ferroviarias.

Parece que la tal *vía* es un *itinerario* sobre el que se puede «edificar» o «proyectar» un sistema de transporte pero, o no se ha tenido cuenta de ciertas premisas, o no se ha tenido cuenta de nuevas circunstancias o no se ha tenido cuenta de ciertas consecuencias. En efecto, ¿existe comunicación «de facto» entre los puntos que la *vía* une? ¿Hay un real intercambio de cosas, personas, o de ambas, que justifiquen la existencia de la *vía*? ¿Existen posibilidades de promoción de tales intercambios? ¿Existen posibilidades de que cesen o varíen notablemente los que existen?

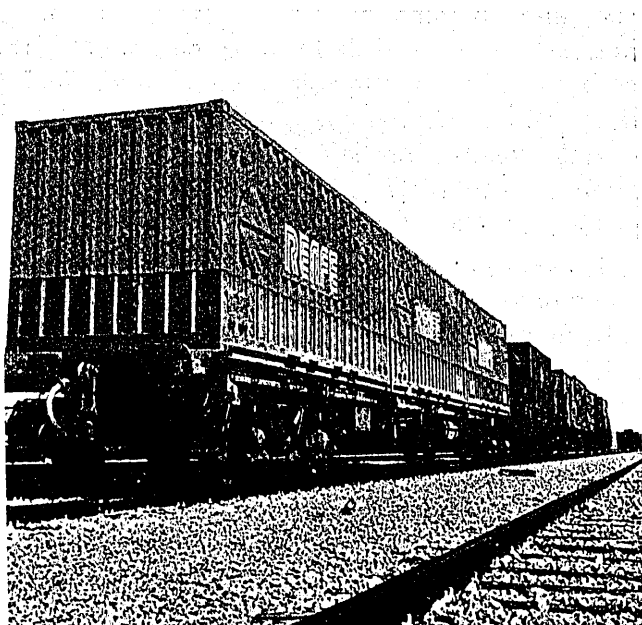
La *vía* lleva «sobre sus espaldas» sus costes de establecimiento, de mantenimiento y de conservación, que le seguirán «como la noche al día», aunque ocurra con demasiada frecuencia que «se olvide» y llegue a considerarse como inversión a fondo perdido, como verdadero gasto, olvidándose de que el establecimiento de la misma debe emprenderse sólo bajo una base concreta —bien sea económica, social o mixta—, si bien en algunas ocasiones esté presente el prestigio político o un compromiso de carácter militar, etcétera.

— La *vía* nace ya con unas características *técnicas* tales que perfilan su futura y definitiva explotación. Piénsese en su perfil en planta y en alzado, condicionados por la orografía u otras circunstancias, fijación de cargas y sobrecargas para el dimensionamiento de obras de fábrica,

gálibos, tipos de apoyo, radios de curvas, así como otras instalaciones no menos importantes como almacenes, talleres, sistemas de carga, descarga y transbordo, etc., condiciones todas ellas que influyen en el tipo de explotación más adecuada desde el punto de vista económico.

— La *vía* nace ya también con unas características *económicas y sociales*, pues sobre ella se han perfilado y se perfilan los sistemas de trenes a circular por ella, los tráficos que han de atenderse, los volúmenes a transportar y los precios para las mercancías y los viajeros que se piensan que constituyen el tráfico propio o apropiado; trenes rápidos, trenes lentos, etc.; todas ellas características estables o lentamente variables.

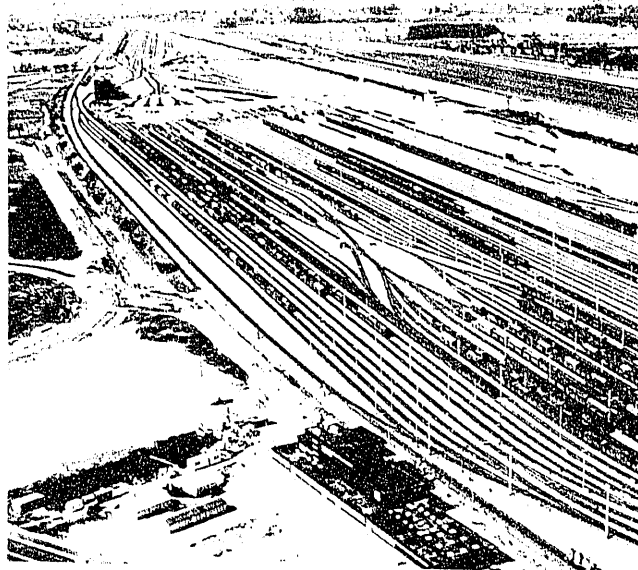
Por ello la *vía* lleva consigo su *historia y su razón de ser*, incorpora las características ya indicadas, técnicas, económicas y sociales, que definieran dicho transporte real o potencial, pero, ¿qué diremos de las tarifas? En este crucial concepto nos tendremos que referir a numerosas escaramuzas de iniciativas de altos funcionarios que dieron lugar, por ejemplo, en materia de puertos a resultados tan contraproducentes como desviar tráficos en gran medida al implantar tarifas «muy bien calculadas para amortizar inversiones» que, por paradoja nos recuerdan los enfoques, totalmente contrarios, de nuestra gran empresa ferroviaria; por una parte, una alta tarifa portuaria puede ser tan eficaz para destrozar su economía como volar un largo muelle de atraque; por el contrario, una baja y artificial tarifa ferroviaria puede equivaler a volar toda una autopista. Igual valdría recordar las tarifas de riego de numerosas zonas regables que han sido controvertidas y, en muchos casos, revocadas por los tribunales por su insensatez; ¡cuántas veces han bastado para tener que variar los cultivos o, lo que es peor, para convertir en secanos espléndidas zonas de riego! En abastecimientos de agua, materia hoy tan acuciante, hemos asistido al insólito espectáculo de «vender agua barata para ampliar los mercados», llegándose a subvertir el orden de prioridades, y tenerse en nuevas residenciales zona nuevas, de alto «standing», agua preferente a los núcleos elegidos en su día para el dimensionado de un sistema de aguas, con un mercado coherente, «reventado» por este sistema de tarifas anormales...



En el tráfico ferroviario español hemos asistido al paso de una política creadora, técnica y comercialmente supeditada a su papel de «mero transportista», de «arrastrador», a esta fase actual, tan dislocada, que en su principal atención a lo «comercial» ha ido invadiendo campos y exagerando actuaciones, desmochando con su enorme capacidad de perder (y aunque existieran negocios complejos, «con patas dentro» y «con patas fuera»), numerosas y lícitas actividades sociales y económicas de muy diverso tipo. Las consecuencias han sido pérdidas «innarrables», pues ello se ha conseguido con precios «a la baja», en asombrosas condiciones, en tráficos característicos de la carretera o en tráficos comercializados por la carretera, con una tal vez «demasiado bobalicona» colaboración del tren, por cuanto que por el *itinerario* se transportaban, o, incluso, se acarreaban vagones de mercancías pertenecientes a la red comercial del transportista por carretera, situación ciertamente inadmisibles pero no con mucha diferencia de la situación actual, en la que el paquete lo lleva la empresa ferroviaria hasta la propia puerta o lo busca también hasta la propia puerta, apareciendo, pues, inmediatamente, empresas comerciales que sacan «jugo» de esta capción de clientes», entre los que se colocan claramente las propias empresas privadas.

Ciertamente, se puede decir «transportista a tu transporte», igual que pudiéramos decir «acarreador a tus acarreos», o «arrastrador a tus arrastres», con una visión corta, ya que para algo ha surgido el agente de transporte, la agencia de viajes, las asociaciones de transitarios, etc., y análogos que, si bien por esta funesta rigidez de las cosas en España han llegado a situaciones verdaderamente abusivas, no es menos cierto que han constituido el nervio y el alma del transporte por carretera. La empresa ferroviaria, aparentemente no los necesitaba; siempre tenía funcionarios para tal misión «a costa de lo que fuera».

Dedúcese de todo ello que considerar la *vía* como *itinerario* supone un concepto tan «hueco», tan indefinido, que debe volverse sobre él, e intentar capturarlo para evitar que siga constantemente obstaculizando u obstruyendo una recta concepción de las cosas. Y más aún, no se olvide, que la legislación de transportes por



carretera y la de coordinación, ofrecen sus inmejorables mejoras al ferrocarril apoyándose exclusivamente en el *itinerario ferroviario* y en su comparación con el *itinerario por carretera*.

En este juego de los *itinerarios* la Administración al establecer su política de precios de productos petrolíferos y de energía eléctrica —tan supeditado a aquellos—, está estableciendo, simultáneamente, el «engruesamiento» de los *itinerarios* ferroviarios y el «adelgazamiento» de los *itinerarios* por carretera, al modo que en la circulación sanguínea la aparición del colesterol está variando el flujo de canales en la red, al obstaculizar la circulación por una gran vena volcando esa insuficiencia en las que van paralelas; proceso que, es natural, también se produce al revés, pero, para ser sinceros, esa marcha hacia el ferrocarril es poco recuperable, a pesar de la enorme desviación del tráfico del ferrocarril al carretero en España, frente a otros países de Europa, lo que evidencia que esta situación de aquí sólo tiene como explicación esa defectuosísima explotación de la red ferroviaria y una falta absoluta de criterio político en cuanto al funcionamiento integrado de una política consciente de sistemas de transporte.

### ITINERARIO POR CARRETERA

Aquí nos podemos mover más «a nuestras anchas»; la carretera es *más itinerario* que la *vía*, pero nunca hasta el extremo de admitirlo «sin más».

En efecto, la carretera, en su concepción tradicional, es algo continuo, sin solución de continuidad, que permite afluencias de todo tipo en cualquier lugar. Otra cosa serían las autopistas o las autovías, algo menos éstas, por su mayor parecido a la *vía*.

De todas formas, el concepto de *itinerario* basado en la carretera va a encontrar, matizadamente, es cierto, pero también acusadamente, su insuficiencia para definir algo práctico. Y el razonamiento va a correr paralelo con el de *vía* si bien el tema ofrece aún más complejidad.

Se dirá: ¿pero cómo es posible dudar de la existencia del *itinerario* de un servicio de transporte por carretera, bien sea de viajeros, de mercancías o mixto, cuando la carretera lo define perfectamente? A ello habrá que constatar fulminantemente *¡que no!*, puesto que el concepto de *itinerario* es incompleto, vago, indefinido y tiene que llevar incorporado *indisolublemente* el interrogante de ¿para qué?, ¿para quiénes?, o ¿cómo se pisa?, o ¿cómo las ruedas ruedan?

Ello se verá bien al hablar de quienes utilizan el *itinerario*:

— ¿Puede decirse que son competidores los turismos que circulan por ese *itinerario*?, con ¿los camiones pesados que llevan, por el mismo camino, mercancías peligrosas? ¿Se puede decir, a los efectos de los reglamentos de transportes que tienen el mismo *itinerario*?

— ¿Puede decirse que son competidores los turismos privados de uso gratuito, los taxis o los autobuses colectivos que discurren por el mismo camino? ¿Puede manifestarse así a los mismos efectos?

— ¿Puede decirse, por ejemplo, que son competidores los transportes colectivos de «tipo lento», de muchas paradas, autobuses viejos, de tarifa baja, con aquellos otros, que discurren por el mismo camino de «tipo rápido», con pocas paradas, autobuses nuevos y tarifa alta? ¿Puede decirse que tienen el mismo *itinerario*? ¿Se aceptaría tal identificación ante situaciones tan distintas?

— *Evidentemente*, la contestación es única, *no*.

Luego este concepto de *itinerario* ¿para qué

sirve? Pues a nuestro parecer tal vez sirviera para una primera aproximación, muy «grosso modo», para acercar cuantas cuestiones parecieran próximas. Pero, como efecto contrario, lo que fue una burda aproximación se utilizó «ferózmente», muy fuera de su contexto. Se empleó el hacha de sílex para arreglar un fino reloj suizo.

Por tanto, una de dos. O se destierra el vocablo por inadecuado y a nuestro entender sería muy importante y muy deseable conseguirlo o, por el contrario, se ensancha, se amplía, se desmenuza y se disecciona, en una tarea peculiar y posiblemente muy compleja que trata de profundizar en su contenido y, a la par, al mostrar su insuficiencia, irle añadiendo calidades a efectos de dar cuerpo a esa vaguedad que constatamos cuando nos sumergimos en él.

Como vemos, nos separamos de la carretera en su más simple acepción y nos acercamos a esa hermosa y muy ingenieril definición, ya ciertamente algo ajada, de «caminante, no hay camino, se hace camino al andar». O sea, se hace camino «andando, caminando, carreteando» (perdonémos el barbarismo). Si la carretera no se usa, no es carretera; puede ser, tal vez, como una calzada romana, un monumento; pero no se puede aceptar el que la carretera «no tenga vehículos colgando de ella», «moviéndose sobre ella», «deslizándose sobre ella» y, relativizándolo, «arrastrándola bajo sus ruedas». Y si volvemos al *itinerario* de los reglamentos de transportes, de modo semejante, diremos que no hay *itinerario*, sino que se hace *itinerando* (perdonémos, de nuevo).

Este sentido dinámico del *itinerario* le hace aparecer como lo que es, algo vivo, de complejo contenido, y de muy diversa utilización y, por ello, a título de «divertimento» podríamos apreciar, al menos de momento, *tres tipos*, a saber, el *itinerario físico*, el *itinerario económico* y el *itinerario jurídico*.

### ITINERARIO FISICO

Es aquel «por donde las ruedas ruedan». Es el más imperfecto, el menos expresivo y, sin embargo, el más utilizado. Sería importante poder hablar de ello en este artículo, pero no es nuestro objeto, de momento, y ya hemos hecho

algo en otro lugar. Bástenos atraer la atención del lector en muy escasas menciones; piénsese en las *ampliaciones de itinerarios*, en las *coincidencias de itinerarios*, en los *distintos itinerarios*, *origen y final de un itinerario*, *reiteraciones de itinerarios*, etc. Y ha sido tan aberrante (perdónesenos, una vez más) su uso a lo bárbaro que se ha anquilosado el pensamiento sobre transportes de tal forma que causa preocupación contemplarlo y, más aún, al ver el mimetismo respecto de esta Administración Central, principal culpable, que en muchas comunidades autónomas de toda traza política se exterioriza en cuantas resoluciones están adoptando y, tal vez sea lo más lamentable, hasta en la jurisprudencia que, salvo en contadísimas ocasiones, en que se ha hecho gala de «buen sentido», de «sentido común» —para muchos motivo de escándalo—, ha hecho una exhibición de superficialidad, del mismo modo que el de la Administración, si bien hay que disculpar, de una parte, la falta de asesoramiento técnico al poder judicial —que debía ser obligado en materias como ésta, en lo que lo ingenieril y lo socioeconómico son tan fundamentales para ser comprendidas— y, por otra parte, hay que culpar de no pedir y no exigir ese asesoramiento para una justicia «justa». No «formalmente», sino «veramente».

### ITINERARIO ECONOMICO

Ya con este apelativo el concepto de *itinerario* se enriquece bastante, aunque haya sido más utilizado, y puede ésto sonar a «algo raro», por «los piratas», que «lo ofatean», «lo descubren», a veces «lo crean», otras veces «lo desarrollan», «lo fomentan y lo amplían» y *lo enriquecen*.

La animosidad de la Administración contra todo *lo nuevo* ha dado lugar a que durante cerca de treinta y cinco años (1947/83) se hayan «machacado», se hayan «frustrado», y se sigue de la misma manera, numerosísimas iniciativas muy rentables social y económicamente, iniciativas muy enriquecedoras para todos, que han tenido que desaparecer o desarrollarse a través de esa «declarada piratería», «forzada piratería», «provocada piratería», (a los piratas ingleses la corona los nombro lores), o mediante fórmulas que tienen más de fraudulentas que de sutiles (y muy autorizadas a ciertos consorcios e impor-

tantes grupos financieros protegidos de esta forma de la iniciativa legal), tales como las «agencias de viajes», las «agencias de transporte», «las reiteraciones de itinerarios», y otras parecidas.

Con este *itinerario económico* no se busca «por donde va fulano a ver a mengano», sino «para qué», «cuándo», «cuántas veces», y «con qué frecuencia, —horaria, diaria o anual—», «a qué precio está dispuesto a ir», «entre cuántas maneras puede escoger respecto a —por dónde—», «de cuántos tipos de tarifas se dispone», «si existen formas de viajes regulares o irregulares con tarifas especiales de grupos, o de idas y vueltas, o baratos tempraneros, o baratos estacionales, etc.», etc.

Cualquier lector que tenga la paciencia de leer ésto creemos que habrá «olfateado» por donde nos dirigimos. ¿Puede haber movimiento de personas distintas «sobre el mismo *itinerario físico*»? Evidentemente, sí. *No coinciden en muchísimos aspectos*, puesto que frente a aquel hacemos surgir *diferentes itinerarios económicos dentro del mismo itinerario físico*.

Y, por ello, no pueden seguir prosperando preferencias de derecho esgrimiendo ninguna clase de «grado de coincidencia de itinerarios físicos», verdadero andamiaje increíblemente y artificialmente establecido contra toda clase de buen sentido.

Es decir, ¿puede haber coincidencias de tráficos en cuanto al itinerario físico y existir, simultáneamente, una *no coincidencia de itinerarios económicos*?. Evidentemente.

Luego, la importantísima consecuencia es su *absoluta y total compatibilidad*, aunque si las circunstancias lo aconsejan se puedan poner *separaciones más o menos nítidas entre ambos*. Pero sin llegar a esa tenebrosa «prohibición de tráfico», lamentable concepto, otra de las piedras angulares del actual edificio.

Pues es, y con ello terminamos esta nota, que puede seguirse si se encuentra ocasión, pues hay material elaborado en abundancia, concluimos con el tercer aspecto, o sea, el

## ITINERARIO JURIDICO

Lo anterior puede incluirse en el mundo de los *hechos*. Ahora pasamos al mundo del *derecho*. Lo que la sociedad y el Estado configuran respecto a lo que se necesita para el desarrollo, prosperidad y orden.

¿Cómo puede ser el itinerario físico la base material de los derechos de los transportistas, cualquiera que sea la naturaleza del transporte a realizar?

La única explicación es la ausencia de lo que debe ser característico del derecho, la justicia objetiva, y la presencia de una herramienta útil para fijar «físicamente» los derechos de los empresarios con la misma «fijeza jurídica» que la «fijeza física de la carretera», configurándose no sólo autorización y concesiones de todo pelaje, sino lo que *es mucho peor, prohibiendo* la aparición y el desarrollo de numerosísimas iniciativas empresariales que, a pesar de todo, han nacido con la misma fuerza que un parto, al existir, realmente, grandes necesidades a atenderse con estos «derechos reprimidos».

De forma inmediata salta, como una fuente, esa situación «tan alarmantemente definida» y «tan alarmantemente denunciada» por los *transportistas detentadores* (concepto utilizado en su genuino sentido etiológico), de derechos de toda laya, sobre que «existe una alta piratería», un «elevado clandestinaje», cuando, en realidad, ésto no constituye nada más que la represión de aquellas necesidades, como ya hemos dicho tantas veces y la expresión de que tal situación

«abusiva» es la «sombra» de una conculcación de esos derechos insatisfechos de la sociedad —usuarios y empresarios—, reprimidos como decimos contra toda justicia, protegidos al amparo de esta contemplación *física* de los *itinerarios*.

## CONCLUSION

No se quieren ampliar más, de momento, estas notas, ciertamente inagotables, sobre las que se admiten todo tipo de respuestas si el tema lo merece; dejese esbozado esa anomalía de querer acomodar un concepto lineal como el *itinerario físico* con un concepto cuadrático como el *tráfico*, y con otro, cúbico, como el *equivalente económico*, materia tan absurda como la célebre cuadratura del círculo.

No obstante, no podemos, por menos, de invocar a *la política*, si quiere sacudirse «esta estameña» supuesta, o bien, por una legislación apta —siempre que deje de evitarse e impedirse su desarrollo con toda la imaginación, entusiasmo económico y pureza jurídica posibles— o, de no ser así, ante una legislación que habría que confirmar definitivamente como inútil, no por sí misma, sino por la existencia de un «aparato funcional» que «la ha fosilizado», debiendo cambiarse la legislación y, tal vez, a muchos funcionarios que durante tantos años han provocado la actual situación.

¿Equilvadría a algo parecido a «no dejar títere con cabeza»? Tal vez no, pero no se andaría muy descaminado.