

# **BASES JURÍDICAS DETERMINANTES DEL DESARROLLO DEL FERROCARRIL EN ESPAÑA**

---

## **1º INTRODUCCIÓN**

Es un hecho constatable la importancia e incidencia que a través de la historia han tenido las normas y Leyes en el ferrocarril, hasta el punto de que algunas de ellas han servido de motor y de impulso al desarrollo de este modo de transporte.

Lo que no excluye el que dichas normas o Leyes especiales reguladoras del régimen ferroviario, como cualquier otra norma jurídica, desde una visión sociológica, pueda entenderse, en determinados supuestos, que han surgido también de la mano de las fuerzas sociales de cada momento, por ser estas quienes generalmente tienen capacidad para reclamar normas de acuerdo con la demanda y los intereses de la sociedad.

## **2º LA POLÍTICA FERROVIARIA DEL SIGLO XIX**

A mediados del siglo XIX se comenzaron a aprobar las normas que habían de regular el sistema de construcción, gestión y explotación de los ferrocarriles en España. Pues, hasta entonces, lo único que hubo fueron determinados proyectos sobre construcciones de líneas ferroviarias a realizar en la Península, pero, en honor a la verdad, no llegaron a cristalizar.

Con objeto de favorecer la comprensión de las políticas ferroviarias durante el indicado siglo, me ha parecido oportuno, debido a su lejanía y para favorecer su comprensión, el dividir dicho siglo en cuatro periodos, los cuales, a mi juicio, vienen claramente enmarcados en función de las normas que se fueron aprobando.

### **A) Primer periodo: Real Orden de 31 de diciembre de 1844**

Este primer periodo nace con la aprobación de dicha norma, que es la primera que se aprobó sobre los ferrocarriles.

En dicha Orden aparece muy claro que corresponde al Estado la inspección, vigilancia y reglamentación. Sin embargo, la construcción y explotación de las líneas otorgadas bajo régimen concesional, corresponde a las sociedades que mediante concurso resultasen adjudicatarias de las mismas.

Por tanto, durante este primer periodo el Estado se limitó a aprobar las normas y a controlar e inspeccionar su desarrollo, pero no participó en la inversión, gestión y explotación de las mismas, ni consecuentemente en los riesgos o beneficios, pues esto

quedaba íntegramente a favor de las empresas privadas.

**B) Segundo periodo: Ley General de Ferrocarriles, de 3 de junio de 1855**

La concesión para la explotación de determinadas líneas debía otorgarse siempre mediante Ley. Sin embargo, durante este periodo, el protagonismo sobre la construcción de los ferrocarriles, corresponde al Estado, sin perjuicio de que los particulares puedan colaborar o participar con el Estado en la construcción y explotación del ferrocarril.

Además, a diferencia del periodo anterior, toda concesión para gestionar y explotar los ferrocarriles se otorgaba mediante Ley, y su plazo de duración era de 99 años.

En consecuencia, durante este periodo se dio una mayor presencia e intervención del Estado en la construcción y explotación del ferrocarril, así como en las ayudas a aportar a los particulares o empresas explotadoras del ferrocarril. Hasta el punto de que es a partir de esta época cuando surge, con más ímpetu, el desarrollo del ferrocarril en España.

**C) Tercer periodo: Decreto de 14 de noviembre de 1968, elevado a categoría de Ley el 9 de junio de 1869**

De forma contundente y radical rompe con la línea de colaboración e intervención que mantenía el Estado durante las dos fases anteriores, resaltando que corresponde a la iniciativa privada que lleve a cabo la construcción de carreteras, del ferrocarril, etc, el gestionar la empresa con total autonomía.

En concreto, el artículo 1º de esta norma señala que es competencia del dueño, del constructor de la carretera o de la vía férrea el fijar las tarifas, peajes y, en general, los precios que juzgue convenientes por el uso y utilización de dicha obra.

Es más, dicha norma determina que el Estado no tiene otra misión que la de garantizar la libertad de todos y defender el derecho común, pero no puede intervenir en el régimen ferroviario aún cuando éste comprometa los intereses generales, pues su intervención causaría todavía mayores males.

Únicamente, se permite la intervención del Estado, en la construcción de las indicadas carretera o vías férreas, cuando la iniciativa privada o las propias Corporaciones no hayan querido participar en las obras de nueva creación o en las de conservación y mantenimiento de las ya existentes. Por tanto, la función del Estado es supletoria de la

iniciativa privada, de tal forma que no debe de intervenir en la construcción, gestión y explotación del ferrocarril, en tanto esas actividades las haga la iniciativa privada.

Ahora bien, hay que señalar que esta política ferroviaria, ajena al intervencionismo del Estado, no sirvió para que se incrementase el número de vías férreas a construir o explotar durante este periodo, sino todo lo contrario, pues durante este periodo fue cuando se construyeron menos vías ferroviarias. (1)

**D) Cuarto periodo: Ley General de Ferrocarriles, de 23 de noviembre de 1877**

A esta Ley se la puede considerar como la síntesis o el compendio de las normas anteriores, en cuanto que el legislador ha cogido, en base a la experiencia ya obtenida, lo bueno y práctico de las normas anteriores. Pues me atrevería a sostener que nos encontramos ante una norma ya derogada, pero que sin duda, será un referente durante mucho tiempo en la propia historia del ferrocarril.

Durante su vigencia y, en concreto, hasta principios del siglo XX, el régimen o sistema de construcción del ferrocarril fue el mixto, habiéndose construido muchas líneas hasta alcanzar, durante su vigencia los 14.500 kilómetros de vía, y la inversión para la construcción de los ferrocarriles era realizada por el Estado, por éste y los particulares, o solamente por los particulares, en cuyo supuesto podían éstos, mediante régimen concesional explotar la vía ferroviaria correspondiente.

Un dato importante a la hora de valorar esta Ley, es el hecho de que estuvo vigente hasta el año 1987, en que se aprobó la vigente Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, es decir, ha estado vigente durante ciento diez años.

Por otra parte, alguno de sus artículos, dada su importancia, sin que este sea el momento de relacionarlos, fueron incorporados, sino literalmente, si en cuanto a su espíritu y filosofía, a la vigente y precitada Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Es más, alguno de los contenidos de sus artículos, a pesar, insisto, de estar derogados, son de suma actualidad.

Por ejemplo, en lo que se refiere a cuales pueden ser los aprovechamientos del ferrocarril en los artículos 45,46 y 48, de la citada Ley General de Ferrocarriles, puede verse como claramente señala que los aprovechamientos del ferrocarril son el de peaje, por la utilización de la infraestructura ferroviaria, y el de transporte, consistente en la tracción o remolque de los trenes, cuyas actividades pueden ser gestionadas de forma

separada e independiente.

Filosofía ésta que coincide íntegramente con la nueva política que preconiza la UE. En concreto, la Directiva 91/440 de 29 de julio, la cual ya ha sido transpuesta a nuestro derecho interno, y a la que posteriormente se va a hacer referencia, establece la separación de la infraestructura de la explotación o el arrastre, contenidos éstos que como indicaré han sido ya incorporados a nuestro derecho interno, lo que requerirá un cambio en determinados artículos de la LOTT y en su Reglamento. (2)

De igual modo, y por lo que se refiere a como se puede llevar a cabo la construcción de líneas de servicio general, determina que de las siguientes formas:

- 1º Ejecutando con las empresas privadas determinadas obras.
- 2º Entregando o devolviendo a las empresas, en periodos determinados, una parte del capital privado invertido.
- 3º Permitiéndoles el aprovechamiento de obras ejecutadas para uso público, compatible con el de los ferrocarriles.

Esta política sobre inversión en obras, parece de suma actualidad, en cuanto que la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, contiene una serie de preceptos directamente relacionados con el ámbito de este tema, es decir, con la financiación privada de infraestructuras sobre suelo de dominio público y sobre equipamientos públicos.

A este respecto, cabe hacer notar que el artículo 126-3º indica que “el contenido de los contratos o convenios que tengan por objeto la ocupación o utilización del dominio público, así como una actividad de contenido económico o de un servicio público quedará sometido al principio de libertad de pactos .... siempre que no sean contrarias a derecho, al interés público o a los principios de buena administración”.

En esta misma línea se expresa el artículo 147-4º, que establece que “Los pliegos de cláusulas administrativas particulares que regulen la construcción y financiación de las obras previstas en este artículo, deberán incluir necesariamente las condiciones específicas de financiación, así como en su caso la capitalización de sus intereses y su liquidación”. (3)

Es decir, unos cien años después, vemos como el legislador actual a través de esta Ley, popularmente denominada de Acompañamiento, con el deseo de incentivar a la iniciativa privada para que invierta en infraestructuras de dominio público, recoge criterios de financiación que de alguna forma ya habían sido previstos en la Ley General de Ferrocarriles.

Por tanto, de la breve exposición que se ha realizado sobre el desarrollo del ferrocarril durante este siglo, se deduce claramente la importancia que han tenido las normas y

Leyes en el nacimiento y desarrollo del ferrocarril en este siglo.

### 3º **LA POLÍTICA FERROVIARIA DEL SIGLO XX**

Durante los primeros años de este siglo la política fue continuista respecto de la llevada a cabo en años anteriores. No obstante, hay que reconocer que, con el correr de los años, la política del Estado estaba siendo cada vez más intervencionista, en gran medida debido a la precaria situación económica por la que estaban pasando, en esa época, las empresas ferroviarias, tanto en lo relativo a la baja calidad de los medios materiales del transporte como en la desincentivación de los trabajadores, todo ello, unido a los cambios socio-políticos que se estaban produciendo a consecuencia de la primera guerra mundial, entre los años 1914 y 1918.

Durante este siglo también se pueden distinguir las fases o periodos ferroviarios a los que después se alude, los cuales vienen marcados por las normas básicas que regularon la gestión y explotación del ferrocarril durante este siglo.

#### A) **Primer periodo: El Estatuto de 1924**

Dicho Estatuto se promulgó mediante el Decreto-Ley de 12 de julio de 1924, y en el se definen las bases para llevar a cabo la reforma general y sistemática del régimen concesional relativo a la explotación ferroviaria.

Mediante esta norma se creó el Consejo Superior de los Ferrocarriles, cuya misión básica consistía en inspeccionar a los concesionarios, a fin de garantizar que los transportes se efectuaban en condiciones de seguridad, a la vez que valoraba la conveniencia o no de efectuar determinadas inversiones, sin perjuicio de que, a su vez, respetase al máximo la autonomía de cada una de las empresas explotadoras del ferrocarril.

En definitiva, la aprobación de esta norma fue la premonición o anticipo de lo que había de ser en breve la nacionalización de los ferrocarriles. No obstante, hay que reconocer que dicha norma aportó soluciones a los problemas que existían entonces en la explotación ferroviaria, entre los que destacaban la deficiente situación económica de las compañías concesionarias, la retracción del capital extranjero en las inversiones ferroviarias, etc.

Entre otras, las soluciones que aportó fueron, la participación accionarial del Estado

en las Compañías Ferroviarias, así como su presencia activa en la explotación de determinadas concesiones, adquiridas unas mediante subastas de las empresas privadas y otras a causa de su abandono.

**B) Segundo periodo: Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de Transporte por carretera de fecha 24 de enero de 1941**

Mediante esta Ley se llevó a cabo el rescate de las líneas ferroviarias de ancho normal, que venían explotándose por empresas privadas mediante el régimen concesional, como se ha expuesto con anterioridad, a la vez que se efectuó una reforma total de la organización y del régimen ferroviario, con la voluntad de coordinar e integrar los distintos modos de transportes, y especialmente los terrestres.

Las razones por las que se llevó a cabo en ese momento dicho rescate, sin duda alguna que fueron básicamente de carácter sociopolítico, aún cuando existieron también razones de carácter jurídico y económico.

La nueva situación política que se había producido recientemente en nuestro país, estaba demandando una respuesta concreta al modo de gestión y explotación del ferrocarril. Por este motivo, en la exposición de motivos de esta Ley, en el párrafo 3º, se puede leer lo siguiente “ ... al Gobierno compete el abordar el problema de un modo general, atemperando la situación al nuevo sistema de cosas que el triunfante Movimiento Nacional ha instaurado ... “.

A continuación, en otro párrafo de dicha exposición de motivos se lee que “... se hace preciso dictar las bases de su ordenación, que al mismo tiempo atiendan al legítimo interés de las Compañías, respeten el más alto nivel y supremo interés del Estado, nunca tan señalado como en este servicio, radicalmente ligado a las más graves exigencias nacionales ...”.

Por consiguiente, en ese contexto sociopolítico, recientemente finalizada la guerra civil y, además, encontrándose la mayor parte de las compañías ferroviarias en una situación muy precaria, se decide nacionalizar los ferrocarriles de ancho normal, a cuyo fin se crea la Real Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE), con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, y a quien este le encomienda la gestión, dirección y administración de los ferrocarriles de ancho normal que ya eran propiedad de Estado, así como de las otras líneas que sean objeto de rescate.

Por tanto, ha sido esta empresa, con personalidad de derecho público, pero actuando

en régimen de empresa mercantil, con sometimiento al derecho privado, la que ha ido progresivamente consiguiendo ciertas cuotas de autonomía en su sistema de gestión, pues, en sus orígenes tenía una gran dependencia del Estado y del Ministerio del que dependían los transportes.

Dicha autonomía de gestión ha venido marcada, esencialmente, por el Estatuto de RENFE, de 23 de julio de 1964, por la integración de España como miembro de pleno derecho en la Unión Europea y por la aprobación de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, de 30 de julio de 1987, así como por el vigente Estatuto de RENFE de fecha 28 de enero de 1994. (4)

C) **Tercer periodo: La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres**

Surge en un momento en el que se sentía, cada vez más, la necesidad de dar un tratamiento unitario al régimen de los transportes en general, rompiendo de este modo con la regulación singular y dispersa de cada uno de los modos de transporte. De tal forma que pretende crear un sistema común de transporte dentro del territorio nacional, que sea compatible con la existencia de normas diferenciadas que den respuesta a necesidades territoriales diferentes dentro de nuestro Estado y, a su vez, sea compatible y se enmarque dentro de las normas y políticas de la Unión Europea.

En síntesis, puede afirmarse que la aprobación de esta norma ha supuesto un avance técnico-jurídico y de gestión, al menos, en las siguientes cuestiones:

- Ha puesto al día su regulación conexasionando su contenido con la legislación básica y general del Estado vigente en ese momento.
- La flexibilidad de sus preceptos ha facilitado su adaptación a las circunstancias cambiantes, máxime teniendo en cuenta la actividad mercantil que desarrolla el ferrocarril.
- Ha actualizado las técnicas de intervención, incluyendo nuevos instrumentos como son los contratos-programa y las nuevas formas de planificación.
- Se ha adecuado al régimen constitucional y a la normativa comunitaria entonces vigente.
- Ha conexasionado y unificado los distintos modos de transporte, hasta el punto de que el título preliminar y primero de estas normas son aplicables a los transportes terrestres.
- Proclama la libertad de concurrencia entre el ferrocarril y la carretera, a la vez que pone fin a la situación de privilegio que disfrutaba el ferrocarril.
- Establece un cierto aire de apertura a la iniciativa privada, incluso para

gestionar y explotar el ferrocarril, a la vez que aconseja que los poderes públicos fomenten la gestión de los transportes a través de entes o personas de titularidad privada.

- Promueve una política liberalizadora y desregularizadora de la explotación ferroviaria, sobre todo en lo que se refiere a la libre competencia.

**D) Otros aspectos destacables de la LOTT.**

**a) Búsqueda de un marco regulador único**

Para la consecución de este objetivo deroga, entre otras, la Ley General de Ferrocarriles y la Ley de Policía de Ferrocarriles, ambas de fecha 23 de noviembre de 1877, así como cuantas otras disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la dispuesto en esta Ley.

En línea con lo anterior, el ROTT, con el deseo de crear un solo cuerpo jurídico regulador del transporte terrestre, y que al mismo tiempo de seguridad jurídica, mediante la disposición derogatoria, punto 2, deroga una gran cantidad de Decretos y Reales Decretos Ministeriales, (182 Decretos y 576 Ordenes Ministeriales), normas éstas que habían sido objeto de aprobación desde los primeros años de existencia del ferrocarril, posiblemente como respuesta a los cambios que permanentemente exige el mercado de transporte. (5)

Por tanto, es evidente que se ha avanzado bastante en la dirección de crear un cuerpo normativo ferroviario, sin embargo, no se ha conseguido dicho objetivo, pues, simultáneamente recoge una gran lista de Decretos, Reales Decretos y Ordenes Ministeriales que declara permanecen vigentes.

En consecuencia, hay que reconocer que no se ha conseguido el objetivo indicado, consistente en convertir a la LOTT en una norma general reguladora de todo el transporte, lo que, sin duda habría contribuido además de a dar una seguridad jurídica, a realizar una ordenación integral del transporte terrestre, favoreciendo incluso la planificación integral e integrada de los distintos modos de transporte, tanto a nivel nacional, como autonómico y comunitario, posibilitando y potenciando, de este modo, la apertura de las Empresas ferroviarias a los Estados que forman la UE o al resto de los Estados de Europa, todo ello, una vez solucionadas las dificultades técnico-ferroviarias, máxime teniendo en cuenta el incremento de tráfico que se puede generar hacia



el ferrocarril, si las distintas empresas ferroviarias se abren al mercado internacional del transporte por ferrocarril.

b) **Rompe con la situación de privilegio del ferrocarril**

Frente a normas muy anteriores protectoras del ferrocarril, la LOTT proclama, en su propia exposición de motivos, la competencia intermodal basada en la libertad de elección del usuario, en la defensa del marco del libre juego de las fuerzas del mercado, así como en la equiparación y armonización de las condiciones de la competencia entre los distintos modos del transporte.

Además, en mi opinión, la decisión del legislador consistente en romper con la situación de privilegio de que venía gozando el ferrocarril, ha sido oportuna y eficiente, aún cuando haya llegado con un cierto retraso.

Pues, es sobradamente conocido que ya el tratado constitutivo de la CE, aprobado el 25 de marzo de 1957, y asumido por nuestro país, según el instrumento de adhesión, a partir del día 1 de enero de 1986, en su artículo 77 declara incompatibles, con el entonces denominado Mercado Común, cualquier posición dominante o privilegiada de uno de los modos de transporte respecto de los restantes.

Es más, dicha situación de privilegio o preferencia, y que fue reiteradamente reconocida desde el año 1929 por las normas reguladoras del régimen ferroviario, que se fueron aprobando posteriormente, y consistente en el derecho de tanteo, llegándose incluso a incorporar en los Reales Decretos mediante los que se aprobaron el primer Estatuto de RENFE y FEVE, choca frontalmente con los principios que propugna nuestra Constitución, como son el de economía de mercado y libertad de empresa.

c) **Sometimiento de RENFE al derecho privado**

La sumisión de RENFE al ordenamiento jurídico privado ha sido una constante del régimen de funcionamiento desde su creación. Sin embargo, el artículo 175 de la LOTT insiste en el sometimiento de RENFE al ordenamiento privado.

Es decir, mediante este artículo el legislador ha querido dejar muy claro que RENFE es, dentro de las personificaciones instrumentales de naturaleza fundacional, un ente público de gestión con la plasmación estructural de las instituciones públicas que, con forma pública de personificación actúa en el tráfico jurídico en régimen privado, no solo en lo que se refiere en sus relaciones “ad extra”, por ejemplo con los usuarios, clientes o prestadores de servicios complementarios, sino también, y a diferencia de lo que ocurre en los

Organismos Autónomos, en sus relaciones “ad intra”.

De tal forma que a su personal, en lo que se refiere al sistema de responsabilidad extracontractual no se le aplica el Derecho administrativo, sino el civil, y el régimen de las decisiones de sus órganos se ajustan, casi en su totalidad, a las determinaciones, más adecuadas y flexibles, del ordenamiento jurídico privado, así como también las relaciones de RENFE con su personal, en lo que se refiere a su estructura interna se rigen por el Derecho laboral.

En lo que se refiere a su autonomía en la gestión, es una constante, tanto en la LOTT como en el Reglamento para su aplicación, el que RENFE y las empresas dedicadas al transporte por ferrocarril, deben disponer de un régimen de empresa independiente que les permita actuar con arreglo a criterios comerciales y adaptarse al mercado. Para lo cual, deben estar dotadas de un estatuto independiente con arreglo al cual dispongan, en particular, de patrimonio, presupuesto y contabilidad independiente de la del propio Estado. Dándose de este modo un gran avance en cuanto a su autonomía e independencia, si cabe más superior a la que se le daba a través del precitado Estatuto de 1964.

En desarrollo de esa mayor independencia y autonomía de RENFE, el legislador encarga al Gobierno la redacción de un nuevo Estatuto (Art. 177 y 178 de la LOTT) en el que entre otros aspectos, además de los señalados, recoja y defina cuales son los órganos superiores de dirección y gestión, y cual es su capacidad de actuación.

En cumplimiento de dicho mandato legislativo, y casi siete años después de la aprobación de la LOTT, el Gobierno a prueba mediante Real Decreto 121/1944, de 28 de enero dicho Estatuto, que se caracteriza básicamente porque pretende encuadrar a RENFE dentro del mercado liberalizado del transporte, en igualdad de condiciones con otros modos, y la dota de mayor autonomía en la gestión, sin perjuicio de que deba planificarse teniendo en cuenta los contratos-programas que vaya aprobando el Gobierno.

Además incorpora la separación de la infraestructura de la explotación, conforme a lo establecido en la precitada Directiva 91/440, a la vez que define un nuevo diseño de estructura de la empresa.

d) **La Directiva 91/440 de 29 de julio y su incorporación a nuestro derecho**

Se la puede considerar como el punto de partida y, a su vez, el motor de la liberalización del ferrocarril, habiendo sido calificada por algún sector de la

doctrina de revolucionaria, y por otros como de tímida liberalización.

Respetando las distintas opiniones que puedan darse sobre el particular, lo que es evidente es que su aprobación, una vez superadas las diversas y singulares dificultades manifestadas previamente por cada uno de los Estados, ha supuesto una ruptura en los sistemas habituales de gestión y explotación del ferrocarril nacional de cada uno de los Estados de la UE que se han visto obligados a cambiar moldes, hábitos y sistemas de gestión propios de las empresas nacionales y con visión territorial, por una concepción más integradora del sector comunitario de los transportes y, muy en concreto, del ferrocarril, en el marco de un Mercado Único y competitivo, en el que las empresas ferroviarias gocen de más autonomía de gestión y de mayor independencia respecto del Estado. Hasta el punto de que se afirma que en la década de 1990 se ha producido una clara tendencia hacia empresas ferroviarias más independientes y más sensibles a los resultados económicos de explotación y de su futuro.

Es, por tanto, a partir de esta Directiva cuando se comienzan a producir cambios en los derechos internos de cada uno de los Estados de la UE.

En concreto, en nuestro derecho interno mediante el art. 160 de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, de fecha 31 de diciembre de 1996, se crea el GIF, que es un ente público de los previstos en el artículo 6.5. del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, tiene por objeto la construcción y, en su caso, administración de las nuevas infraestructuras ferroviarias que expresamente le atribuya el Gobierno, a propuesta del Ministro de Fomento.

Además, el artículo 161 de esta misma Ley determina que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Fomento, podrá atribuir al ente “Gestor de Infraestructura Ferroviarias” la administración de infraestructuras ferroviarias en las mismas condiciones establecidas en el artículo precedente.

Por otra parte, dicha Directiva ha sido incorporada íntegramente a nuestro derecho interno mediante el artículo 104 de la Ley 66/1997 de 30 de diciembre, el cual, entre otros aspectos, determina que las agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias establecidas en países de la Unión Europea, en los que participe alguna empresa ferroviaria establecida en España, tendrán derecho de acceso y tránsito a las infraestructuras ferroviarias para la prestación de servicios de transporte internacional por ferrocarril entre los Estados miembros de la Unión Europea, en los que estén establecidas las empresas que las constituyen.

Ahora bien, cuando en dichas agrupaciones internacionales no participen

empresas españolas, el derecho al que se refiere el párrafo anterior será únicamente de tránsito.

Es este mismo precepto el que, a continuación, determina que las empresas ferroviarias establecidas en países de la Unión Europea tendrán derecho de acceso a las infraestructuras ferroviarias, para la explotación de servicios combinados internacionales de mercancías.

De la simple lectura de este artículo, se entresaca que el legislador al llevar a cabo la transposición a nuestro derecho interno de dicha Directiva, se ha limitado a transcribir el artículo 10 de la misma, limitando, por tanto, dicha liberalización a las agrupaciones de empresas ferroviarias que exploten servicios internacionales entre los Estados miembros donde las empresas constituyentes estén establecidas y para las empresas ferroviarias que exploten servicios internacionales de transporte combinado a través de la Comunidad Europea.

Tal limitación de los derechos de acceso nos lleva a hacer comprender que nos encontramos ante una liberalización controlada, lo que es posible tenga como efecto el que disuada a nuevos partícipes y sea también un grave obstáculo para el mercado, por cuanto que se crean derechos de acceso para la explotación de servicios internacionales, pero no de servicios nacionales.

Así pues, hoy por hoy, una empresa ferroviaria en un transporte internacional no puede prestar un servicio “puerta a puerta” como lo hace, dentro de su propio Estado, una empresa establecida, viéndose obligada dicha empresa nacional a apoyarse en la empresa ferroviaria que gestiona los tramos nacionales.

e) **Directivas 18/95 y 19/95, de 19 de junio y su incorporación a nuestro derecho**

La Comunidad aprobó dos Directivas complementarias a la anterior, destinadas a definir las condiciones de acceso, concretamente la 18/95 regula la concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la 19/95 la adjudicación de las capacidades de la infraestructura y la fijación de los cánones correspondientes.

Dichas Directivas han sido objeto de incorporación a nuestro derecho interno mediante el Real Decreto 2111/1998 de 12 de octubre, por el que se regula el derecho de acceso y transporte a las infraestructuras ferroviarias, para la realización de servicios de transporte internacional, a la vez que señala el régimen jurídico de las licencias que deben obtener las empresas ferroviarias establecidas en España para la prestación de tales servicios, y los

procedimientos de adjudicación de las capacidades de las infraestructuras ferroviarias, así como la tasa del canon que corresponda por su utilización.

Por lo que se refiere a la delimitación de las empresas que tienen derecho de acceso y tránsito a las infraestructuras ferroviarias españolas, para la prestación de servicios de transporte internacional por ferrocarril entre los estados miembros de la UE, determina que corresponde a las agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias, establecidas en países de la UE en las que participe alguna empresa ferroviaria domiciliada en España, y a las empresas ferroviarias que efectúen transporte combinado internacional de mercancías.

Además, en dicho Real Decreto se regula el sistema de otorgamiento de licencias para las empresas que deseen convertirse en empresas ferroviarias, condiciones que deben tener dichas empresas, requisitos para la adjudicación de las franjas o surcos, criterios de reparto de la adjudicación, requisitos técnicos específicos y de seguridad para el acceso a las infraestructuras, así como sobre el canon por utilización de las infraestructuras.

A la vista de cuanto queda expuesto sobre la liberalización del ferrocarril, según las indicadas Directivas y su incorporación a nuestro Derecho interno, se puede concluir que nos encontramos ante una liberalización del ferrocarril controlada, como ya se indicaba anteriormente, pero que gradualmente va adquiriendo cuerpo a pesar de su ralentización, máxime cuando se palpa que la política y voluntad de la Comunidad Europea consiste en ampliar el marco de la libre competencia y del mercado libre a los transportes ferroviarios, tanto nacionales como internacionales, aún cuando estos sean gestionados por empresas de menor tamaño, pero que tengan y/o hayan obtenido el título habilitante para ser empresa ferroviaria.

Al hilo de lo anterior me viene a la mente una frase del Libro Blanco de la Comisión, en el que se afirma que la creación del Mercado Único requiere una atención especial a las inversiones de las redes transeuropeas para mejorar el potencial competitivo de la Unión Europea, y que dice: “La creación de las redes más eficaces en toda la Unión y más allá de sus fronteras es una tarea primordial que requiere el esfuerzo conjunto, masivo y sostenido a todos los niveles de los poderes públicos y así mismo de los operadores privados”. (7)

Por último, y una vez expuesto el régimen jurídico vigente aplicable al binomio infraestructura-ferrocarril, se considera de interés hacer una breve referencia a que las aludidas Directivas se encuentran en un proceso de modificación muy avanzado, con el objetivo de garantizar un trato justo, transparente y no discriminatorio para todas las empresas ferroviarias que puedan participar en el mercado del transporte, generalizando los principios de concesión de

licencias establecidas en la Directiva 95/18 a todas las empresas activas en el sector del transporte por ferrocarril. Lo que rompe con la limitación a la liberalización de la precitada Directiva 91/440, de la que quedan excluidas determinadas empresas ferroviarias, y además se abre la posibilidad de que una sola empresa ferroviaria pueda realizar un transporte internacional y tenga derecho de acceso y tránsito.

La modificación de dichas Directivas y su posterior incorporación a nuestro derecho interno, puede servir de impulso al desarrollo de la liberalización del transporte por ferrocarril, en cuanto que desaparecen las limitación que existían en las anteriores Directivas.

#### **4º EL FERROCARRIL DEL SIGLO XXI**

Es un hecho evidente que la Comisión Europea está haciendo grandes esfuerzos para la revitalización de los ferrocarriles en la Unión Europea debido a que entiende que los ferrocarriles podrán aportar una contribución considerable a la movilidad, tanto de los viajeros como de las mercancías, a lo largo del siglo que acaba de comenzar.

Para la consecución de tal objetivo, reiteradamente viene manifestando que se necesita un nuevo tipo de ferrocarril. En este sentido aconseja que la empresa ferroviaria debe tener una dirección autónoma e independiente respecto del Estado y, a su vez, debe estar abierta en cada momento a las exigencias del mercado de una manera adecuada, mejorando los niveles de calidad, su eficiencia e incluso, la relación de coste-beneficio, hasta llegar a obtener su equilibrio económico, sin tener que depender de las subvenciones del Estado.

Además, la Comisión ha propuesto una serie de medidas para fomentar la interoperabilidad del ferrocarril convencional, para lo cual considera que hay que impulsar la armonización técnica de las infraestructuras ferroviarias para ayudar a crear un Mercado Único de equipamiento ferroviario, lo que contribuirá a crear el pleno establecimiento de un sistema europeo de transporte intermodal.

Por otra parte, ha manifestado reiteradamente la necesidad de crear superpistas ferroviarias, las cuales tienen por objeto favorecer la movilidad de los viajeros, pero también mejorar la oferta del transporte ferroviario internacional de mercancías, presentando una opción más atractiva, por una parte, con la supresión de los obstáculos artificiales al transporte internacional por ferrocarril y, por otra, mejorando la oferta mediante la competencia en este sector.

En relación con lo anterior, me permito hacer mención a los objetivos a los que aludió en el

Seminario que promovió en el año 1997 la Fundación de los Ferrocarriles Españoles sobre “El Ferrocarril del Futuro y sus Nuevos Clientes”, en su conferencia Neil Kinnock (anterior Comisario Europeo) al hablar del futuro del ferrocarril. Dichos objetivos fueron los siguientes:

- a) Mejorar el servicio público pero siempre bajo fórmulas contractuales que no distorsionen el fin comercial de las empresas ferroviarias.
- b) Introducir las fuerzas de mercado, tanto en la financiación de nuevas estructuras como en la gestión de servicios públicos.
- c) Producir la integración internacional, mediante fórmulas de intermodalidad e interoperatividad.

En fin, no quiero finalizar esta exposición sin recordaros que los que estamos siendo testigos de los cambios que se están produciendo y se producirán en el ferrocarril a nivel general dentro de la Unión Europea y particularmente dentro de nuestro territorio, nos encontramos ante una importante oportunidad, pero también ante la enorme responsabilidad, por lo que tenemos que ser muy conscientes de que todo nuestro quehacer y nuestra actuación tienen que ir orientadas a cumplir con las expectativas y los deseos que los ciudadanos depositan en el transporte por ferrocarril, cambios todos ellos que deberán estar enmarcados y definidos por una norma o normas.

Estas normas no serán lógicamente estáticas sino dinámicas y sujetas a cambio según los nuevos tiempos y la propia evolución de la demanda social, máxime cuando se trata de un servicio como el que presta el ferrocarril, con connotaciones y características claramente mercantiles, por lo que, en todo momento, deberá adecuarse a las exigencias y demanda del mercado.

## NOTAS

- (1) CAMBO Y BATLLE, FCO. DE., Elementos para el estudio del problema ferroviario en España, t.I Editorial Artes Gráficas (1918). En este tomo se recogen de forma muy desarrollada las ideas más esenciales sobre cual debe ser la política ferroviaria, así como su sistema de construcción, gestión y explotación.
- (2) GARCÍA PÉREZ, J., Régimen Jurídico del Transporte por Ferrocarril, Editorial Marcial Pons (1996), pp 40-42 y 273-274.
- (3) RUIZ OJEDA, A., Dominio Público y Financiación Privada de Infraestructuras y Equipamientos, Editorial Marcial Pons (1999). pp 112-119
- (4) GARCÍA PÉREZ, J., op.cit. pp 46-49 y 271-277. Se define ampliamente cual ha sido el régimen jurídico del ferrocarril durante el siglo XX, destacándose la importancia que han tenido las normas en el desarrollo del ferrocarril en España.
- (5) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., Derecho Administrativo Económico, t.II, “Transporte”, Editorial La Ley (1992), pp. 797-798, dice al respecto que “comprende el esfuerzo humano realizado, pero estamos todavía lejos del talento codificador impulsado en Francia .... con el afán de hacer del Derecho algo manejable desde la seguridad jurídica, la comprensión de la norma y la certeza”.
- (6) GARCÍA PÉREZ, J., op. cit. pp. 284-285. Manifiesta que RENFE está sometida al ordenamiento jurídico privado no sólo en sus relaciones “ad extra”, por ejemplo con los clientes, usuarios, prestadores de servicios complementarios, sino también, en sus relaciones “ad intra”.
- (7) Libro Blanco: Estrategia para la revitalización de los Ferrocarriles Comunitarios. Com. (96) 421 final (1996) pp. 3-11.



## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALONSO GARCÍA, E., Derecho Comunitario, Derechos Nacionales y Derecho Común Europeo, Madrid, Editorial Cívitas, (1989).
- BERMEJO VERA, J., Régimen Jurídico del Ferrocarril en España. (1844 - 1974), Madrid, Editorial Tecnos, (1975).
- BERMEJO VERA, J., y otros, El Derecho de los Transportes Terrestres, Barcelona, Editorial Cedecs, (1999).
- CAMBO Y BATLLE, FCO. DE A., Elementos para el estudio del problema ferroviario en España, Madrid, Editorial Artes Gráficas, (1918).
- GARCÍA PÉREZ, J., Régimen Jurídico del Transporte por Ferrocarril, Madrid, Editorial Marcial PONS, (1996).
- HERCE JOSÉ, A., y GINES RUS, La regulación de los Transportes en España, Madrid, Editorial Cívitas, (1996).
- OLMEDO GAYA, ANA, El Nuevo Sistema Ferroviario y su Ordenación Jurídica, Navarra, Editorial Aranzadi, (2000).

---

## ÍNDICE

### 1º INTRODUCCIÓN

### 2º LA POLÍTICA FERROVIARIA DEL SIGLO XIX

- A) *Primer periodo: Real Orden de 31 de diciembre de 1844*
- B) *Segundo periodo: Ley General de Ferrocarriles , de 3 de junio de 1855*
- C) *Tercer periodo: Decreto de 14 de noviembre de 1968, elevado a categoría de Ley el 9 de junio de 1869*
- D) *Cuarto periodo: Ley General de Ferrocarriles, de 23 de noviembre de 1877*

### 3º LA POLÍTICA FERROVIARIA DEL SIGLO XX

- A) *Primer periodo: El Estatuto de 1924*
- B) *Segundo periodo: Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de Transporte por carretera de fecha 24 de enero de 1941*
- C) *Tercer periodo: La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres*
- D) *Otros aspectos destacables de la LOTT*
  - a) **Búsqueda de un marco regulador único**
  - b) **Rompe con la situación de privilegio del ferrocarril**
  - c) **Sometimiento de RENFE al derecho privado**
  - d) **La Directiva 91/440 de 29 de julio y su incorporación a nuestro derecho**
  - e) **Directivas 18/95 y 19/95, de 19 de junio y su incorporación a nuestro derecho**

### 4º EL FERROCARRIL DEL SIGLO XXI

---

**PONENCIA: JUAN GARCÍA PÉREZ**