

ESTUDIO HISTÓRICO DEL FERROCARRIL DESDE LA PERSPECTIVA DE SUS NORMAS REGULADORAS

Comunicación presentada al II Congreso de Historia ferroviaria "Siglo y medio de ferrocarriles en Madrid" (Aranjuez, 7 a 9 de 2001) en la Tercera sesión: General.

Prof. Dra. D^a Ana Olmedo Gaya.
Departamento de Derecho administrativo
Universidad de Granada.

SUMARIO:

I. ORIGEN DEL TRANSPORTE POR FERROCARRIL Y SU ORDENACIÓN JURÍDICA: 1. El tardío origen del ferrocarril en España y su impacto en el ámbito jurídico. 2. La normativa ferroviaria inicial: 2. 1. El Informe Subercasse de 1844; 2. 2. La Real Orden de 2 de noviembre de 1844; 2. 3. La Ley General Ferroviaria de 1855. 3. El paréntesis revolucionario decimonónico. 4. La Ley General de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877. II. LA NACIONALIZACIÓN DE LAS REDES FERROVIARIAS Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE RENFE DESDE SU CREACIÓN HASTA NUESTROS DÍAS: 1. La crisis ferroviaria de comienzos de siglo y los primeros pasos hacia la nacionalización: 1. 1. El frustrado remedio de los ferrocarriles secundarios y estratégicos; 1. 2. La creación de la Unión Ferroviaria y la proliferación de huelgas de los empleados ferroviarios; 1. 3. Elementos para el estudio del problema ferroviario en España; 1. 4. El Consejo Superior Ferroviario; 1. 5. El Estatuto Ferroviario de 1924; 1. 6. La creciente participación estatal en las compañías ferroviarias. 2. La nacionalización de las redes ferroviarias: 2. 1. La creación de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE); 2. 2. La Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958. 3. La reorganización de RENFE de los años 60: 3. 1. RENFE como ente público que sujeta su actividad al derecho privado; 3. 2. La regulación de RENFE de los años 60. 4. Los Planes Decenales de Modernización de RENFE y los Contratos-Programas Estado-RENFE. 5. La legislación postconstitucional sobre transporte ferroviario: 5. 1. La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 30 de julio de 1987; 5. 2. El actual Estatuto de RENFE de 1994; 5. 3. Gestión de la infraestructura ferroviaria; 5. 4. Normativa de los derechos de acceso y tránsito en España.

I. EL ORIGEN DEL TRANSPORTE POR FERROCARRIL Y SU ORDENACIÓN JURÍDICA

1. El tardío origen del ferrocarril en España y su impacto en el ámbito jurídico

El ferrocarril es uno de los grandes adelantos tecnológicos del siglo XIX. Con los caminos de hierro, por primera vez en la historia del transporte terrestre, la tracción animal es vertiginosamente reemplazada por la infinitamente más rápida, segura y económica que los ferrocarriles proporcionaban¹; por fin se había conseguido la independencia de la tracción animal.

La primera línea férrea puesta en servicio en España fue el itinerario Barcelona-

Mataró que se inauguró el 28 de octubre de 1848². La propuesta para la construcción del que sería el primer ferrocarril español, fue presentada por un comerciante barcelonés, Jose María Roca. La iniciativa agradó a la Administración pues España no debía retrasarse por más tiempo en la instalación del este novedoso medio de transporte. Las noticias llegadas del extranjero ponían de relieve las ventajosas consecuencias de su puesta en funcionamiento en los países vecinos.

Los puntos principales de las bases de la concesión recogidas en una resolución dictada por el Gobierno a tal efecto, aludían a la facultad de éste de aprobar "el proyecto en todas sus partes" y conocer "la relación de los terrenos que debería ocupar la línea" así como "la tarifa detallada de los derechos que habrían de exigirse a las personas y efectos" que circularan por el camino de hierro. El cumplimiento de estos requisitos era previo a la autorización definitiva, la cual llevaría consigo la declaración de utilidad pública "para la enajenación forzosa de los terrenos necesarios". No obstante, el Ministro de la Gobernación, para apresurar la puesta en marcha del proyecto, permitió la instrucción anticipada de los expedientes expropiatorios con arreglo a la Ley de 17 de julio de 1836.

Finalmente, por Real Orden de 16 de marzo de 1847 se adjudicó la concesión de la línea Barcelona a Mataró sobre la base de la Real Orden de 31 de diciembre de 1844, la cual será objeto de análisis en el epígrafe siguiente³.

En relación con otros países nuestra red ferroviaria nace con un considerable retraso ya que en ese momento, a mitad del siglo XIX, Inglaterra disponía de una red de casi 11.000 kilómetros, Francia tenía 3.000 y Alemania, 6.000⁴. Consideramos que la causa principal que originó esta tardía expansión ferroviaria en nuestro país fue que los gabinetes políticos de la época no fueron capaces de darse cuenta que las primeras iniciativas en materia de ferrocarriles debieron haber sido estimuladas con todo el apoyo oficial, lo cual hubiera aproximado la evolución económica de España a la de los países más adelantados en materia de comunicaciones⁵.

En cualquier caso, con mayor o menor retraso, el ferrocarril queda, finalmente, asentado en España.

Junto a la revolución económica que supone este nuevo medio de transporte, el ferrocarril influyó considerablemente en el ámbito jurídico tanto público como privado. Las diversas ramas del Derecho se deberán modular para hacer frente al fenómeno ferroviario: en el Derecho mercantil se incorpora una nueva regulación del contrato de transporte; en el Derecho penal se introducen nuevos delitos y faltas relacionados con el transporte ferroviario; la regulación jurídico-financiera ha de modularse, igualmente, para el establecimiento de un nuevo sistema de impuestos y tasas, etc. Pero, haciéndonos partícipes de lo ya expresado por el profesor BERMEJO VERA, es en el Derecho público donde el ferrocarril influye en mayor grado y concretamente, en la más característica de sus ramas: el Derecho administrativo, cuyo perfilamiento y consolidación "son deudores en gran medida del descubrimiento, implantación y evolución de los ferrocarriles".

Muchas de las reglas jurídicas que hoy constituyen técnicas de probada eficacia para la resolución de conflictos jurídicos se establecieron *por y para* el ferrocarril y

contribuyeron a la consolidación del Derecho público: las técnicas de la concesión, obra pública y servicio público son, en buena medida, deudoras del ferrocarril y de los esfuerzos normativos realizados para su ordenación y encauzamiento⁶.

2. La normativa ferroviaria inicial

2. 1. El Informe Subercasse de 1844

El desarrollo de la red ferroviaria española vino precedida de un informe de 1844 encargado por el Gobierno a una comisión de prestigiosos ingenieros de caminos presididos por su Inspector General, Juan Subercasse. Con dicho informe se propuso al Gobierno la aprobación de las condiciones generales bajo las cuales se habían de autorizar las empresas de los caminos de hierro.

Los autores del Informe Subercasse examinaron las diversas fórmulas de Derecho comparado que, hasta la fecha, se habían utilizado en la construcción de los ferrocarriles⁷. La experiencia acreditada de los distintos países les permitiría asesorar e informar al Gobierno acerca del modelo más idóneo a seguir en España.

En el concreto caso español era evidente que la Administración no podía emprender la construcción de los ferrocarriles por la falta de recursos públicos. De ello eran conscientes los autores del Informe Subercasse. No obstante, reconocieron que la construcción estatal ferroviaria era la fórmula más óptima y adecuada dado que "el dividendo de los gobiernos consistía únicamente en el aumento de la riqueza pública y el bienestar de los gobernados"⁸. Ahora bien, se preveía que la iniciativa privada debía de admitirse cuando fuera materialmente imposible que la Administración pública abordara por sí la construcción de los ferrocarriles. En todo caso, la iniciativa privada debía actuar siempre "bajo condiciones capaces de conciliar las pretensiones siempre exageradas de éstas con los intereses públicos". De esta manera, la insuficiencia de caudales públicos para sufragar tan grandes proyectos de infraestructura férrea no sería un obstáculo para que las construcciones de las mismas se pusieran en marcha

Por otra parte, los autores del Informe, sin duda impresionados con la enormes ganancias que habían obtenido las primeras Compañías ferroviarias inglesas, consideraron necesario precaverse contra posibles abusos de las empresas ferroviarias y establecieron la facultad estatal de rebaja de tarifa cuando los dividendos de las empresas ferroviarias sobrepasaran del 12 por 100⁹. De esta previsión se desprende cierto recelo hacia la iniciativa privada, a la que se había debido acudir inevitablemente en el caso español.

Para la explotación de los ferrocarriles se apunta hacia la figura de la concesión a particulares reservándose el Gobierno la facultad de adquirir la propiedad del ferrocarril transcurridos cierto número de años y abonando, para ello, una anualidad por el tiempo restante determinada en función del producto medio obtenido en los últimos cinco años y con un tope máximo del 12 por 100. De esta manera la concesión administrativa quedaba diseñada, como ha señalado VILLAR PALASÍ, como un cómodo sistema por el que se satisfacían las necesidades públicas sin que los poderes públicos pusieran un céntimo y aun auspiciando que un día las empresas ferroviarias, a través de la reversión, cayeran en manos del propio Estado¹⁰.

En otro orden de cosas, hay que decir que la Comisión de ingenieros de 1844 concretó un ancho de vía de *seis pies castellanos*, equivalentes a 1,676 mts.¹¹, medida algo mayor a la que se estaba ya utilizando en la casi totalidad de los países europeos¹². Algún autor ha señalado que el error más importante cometido por la Comisión de ingenieros de 1844 fue la adopción de un ancho de vía mayor que el que se usaba regularmente en el resto de Europa¹³. Consideramos desorbitada esta afirmación y no creemos que haya que juzgar las cosas tan severamente a la vuelta de tantos decenios, pero lo cierto es que esta decisión de resolver por un ancho mayor al europeo aún pesa en nuestras relaciones internacionales¹⁴.

2. 2. *La Real Orden de 2 de noviembre de 1844*

El Informe de la Comisión de ingenieros, concluido el 2 de noviembre de 1844, sirvió de base al Gobierno para redactar la Real Orden de 31 de diciembre del mismo año. Esta disposición, primera en materia ferroviaria que se dicta en España, además de establecer las reglas "para el examen de admisión de las propuestas que quisieran hacerse al Gobierno sobre establecimiento de ferrocarriles", reguló los requisitos generales para la concesión de líneas a construir y explotar mediante la aprobación de un pliego de condiciones generales y un modelo de tarifa.

Tanto esta Real Orden de 1844 como las restantes disposiciones concernientes a los ferrocarriles que anteceden a la Ley General Ferroviaria de 3 de junio de 1855, tienen como denominador común su rango inferior a la Ley. Ello se debe, principalmente, a la dificultad de encaje normativo del nuevo fenómeno ferroviario. Concretamente con la Real Orden de 1844 se adoptó deliberadamente este rango secundario, con objeto de facilitar una cierta discrecionalidad del poder público en la adjudicación de las -así consideradas entonces- *ventajas* de establecimiento de líneas de transporte por ferrocarril¹⁵.

Por cuanto al contenido de esta Real Orden se refiere, subrayamos que la firmeza del Estado en velar por los intereses públicos se desprende de unas severas obligaciones impuestas a los concesionarios. Además de ello, la regulación contenida en esta normativa responde a la idea de que si el Estado concedía la construcción y explotación a las Compañías privadas lo era temporalmente y por necesidades del momento reservándose aquél las facultades de inspección, vigilancia y reglamentación. Se recoge la figura de la reversión de las líneas férreas configurándose, en definitiva, un régimen de concesiones temporales, con facultades de rescate anticipado. Asimismo, esta Orden no fija plazo alguno para las concesiones, dejando a cada pliego de condiciones la determinación del mismo.

En general la Real Orden de 1844 sigue la línea establecida en el Informe Subercasse aunque introduce una modificación al mismo al incluir en su articulado la figura de las concesiones provisionales. Al Gobierno le parecieron demasiado exigentes las normas del Informe y viendo cómo en la mayor parte de los países se extendían los ferrocarriles mientras que España no contaba con ninguno, quería dar amplias facilidades para que la iniciativa privada y el capital acudiesen a construirlos¹⁶. Así pues, "cuando el suscriptor o suscriptores de propuesta de camino de hierro sean sujetos de reconocido arraigo y ofrezcan además garantías que el Gobierno estima suficientes, se les concederá un término de doce o dieciocho meses para que puedan presentar los documentos y llenar las formalidades que expresan las disposiciones

precedentes, con la autorización necesaria para obtener los datos precisados, reservándose entretanto la preferencia sobre otras propuestas que se refieran al mismo camino", (art. 3 Real Orden de 1844).

Las consecuencias de esta previsión fueron nefastas ya que quedó desvirtuado el propósito contenido en el Informe Subercasse de la solidez de las solicitudes para evitar el peligro de las especulaciones. En la práctica, estas concesiones provisionales se obtenían con gran facilidad y posteriormente eran cedidas para obtener ganancias por dicho traspaso¹⁷. No obstante, reconocemos que en este período proliferaron considerablemente los estudios y trabajos sobre el transporte por ferrocarril.

3. *La Ley General ferroviaria de 1855*

Al amparo de la Real Orden de 1844 se otorgaron una multitud de concesiones ferroviarias irrealizables que no respondían a plan alguno por lo que, transcurridos cuatro años desde la aprobación de esta Real Orden, de la red ferroviaria española tan solo estaba abierta al público la línea Barcelona-Mataró¹⁸.

El ferrocarril español, que no había sido pionero en su origen, se encontraba, prácticamente, paralizado. Por ello se evidenció la necesidad de dictar una Ley General Ferroviaria que regulase las concesiones e indicara qué líneas debían establecerse con preferencia.

Esta Ley General Ferroviaria se hizo de esperar ya que debieron transcurrir casi diez años hasta su aprobación. En este periodo se sucedieron cinco proyectos de Ley e incluso la comisión nombrada por el Gobierno para analizar el segundo de los proyectos de Ley General terminó por redactar una Ley provisional que sería aprobada el 20 de febrero de 1850. Por esta Ley provisional se autoriza al Gobierno para "hacer o rectificar concesiones provisionales", en tanto se aprobara la Ley General Ferroviaria.

En el mes de noviembre de 1854 Luxán, el entonces Ministro de Fomento del Gobierno progresista que se estableció tras la Revolución de 1854, presentó a las Cortes un nuevo proyecto de Ley General. Finalmente, la Ley General de Ferrocarriles fue aprobada y sancionada el 3 de junio de 1855.

La tan esperada Ley General ferroviaria se apartó, en algunos aspectos, de los ideales de los proyectos y estudios que le precedieron, los cuales seguían la línea establecida por el Informe Subercasse. A diferencia del período anterior, con esta Ley se dio una mayor intervención del Estado en la construcción y explotación de los ferrocarriles, así como en lo que se refiere a las ayudas a aportar a las empresas concesionarias.

Como gran novedad esta Ley clasificó las líneas férreas en dos categorías: las de servicio general y las de servicio particular, (arts. 1 a 3). Con respecto a la construcción de líneas de servicio general dispuso que se podían llevar a cabo por el Estado y, en su defecto, por los particulares o compañías privadas¹⁹, siendo necesaria, en el primer supuesto -para que el Gobierno pudiera iniciar la construcción- una ley; y, en el segundo, la obtención de la correspondiente concesión que, asimismo, se otorgaría por ley, (arts. 4 a 7). Esta reserva del rango normativo supremo para el

otorgamiento de las concesiones ferroviarias es una de las más notables imperfecciones técnico-jurídicas del sistema concesional, pues con las sucesivas leyes que otorgaban cada una de las concesiones ferroviarias, podían modificar las condiciones generales establecidas en la Ley General de 1855²⁰.

El Estado podía colaborar con los particulares en la construcción de líneas de servicio general mediante tres fórmulas previstas en la ley: 1. ejecutando con éstos obras concretas; 2. mediante la entrega a las empresas de una parte del capital invertido en determinado período; o, 3. asegurando a los capitales un interés²¹.

Por cuanto se refiere a las concesiones, se dispuso que serían otorgadas mediante *pública subasta*, fijándose el plazo máximo de 99 años para las concesiones de líneas de servicio general, transcurrido el cuál el Estado obtendría la posesión de las líneas con todas sus dependencias, entrando en el goce completo del derecho de explotación, (art. 15). También cabe resaltar una serie de ventajas establecidas en esta Ley en cuanto a la ocupación de terrenos y exención de impuestos y aranceles. El capital extranjero se encontraba salvaguardado por el Estado y exento de represalias, confiscaciones o embargos por causa de guerra, (arts. 19 y 20). Por otra parte, la Ley de 1955 también enumeraba las causas y efectos de la caducidad de las concesiones (art. 21 a 29)²², y con respecto a la explotación ferroviaria regulaba cuestiones relativas a las tarifas, a los servicios gratuitos que debían cumplir las empresas, al servicio telegráfico de las líneas y a medidas de vigilancia y de seguridad de la explotación, (arts. 31 a 42).

Transcurridos ocho meses desde la promulgación de la Ley de 1855, por un Real Decreto de 15 de febrero de 1856, se aprobó la Instrucción para el cumplimiento de aquélla, así como el pliego de condiciones generales y el modelo de tarifa para las empresas concesionarias de ferrocarriles de servicio general. Además, este conjunto normativo se completó con la Ley sobre Policía y Conservación de Ferrocarriles de 14 de noviembre de 1855²³ y con una serie de leyes y disposiciones administrativas sobre cuestiones ferroviarias de diversa índole²⁴. Ahora bien, a pesar de que en este periodo la actividad legislativa en materia ferroviaria fue intensa, el sistema establecido en la Ley de 1855 permanecería inalterado hasta 1868.

En la práctica, la Ley de 1855 reavivó la fe de los inversores y con ello las construcciones ferroviarias comenzaron a multiplicarse vertiginosamente, siendo en este periodo cuando se otorgó la concesión de la línea del Norte y la de Madrid a Zaragoza.

3. El paréntesis revolucionario decimonónico

En septiembre de 1864 España entra en una depresión económica que fue agravándose hasta abocar, finalmente, a una revolución política²⁵. En tan solo un decenio (1864-73) una cascada de acontecimientos transforma el escenario político español. La sublevación de 1868 provoca la caída de Isabel II proclamándose, al fin, la República en febrero de 1873²⁶. Las causas de la crisis fueron diversas: la caída de la bolsa, el aumento del paro, la incapacidad de los ferrocarriles en pagar sus deudas, etc. De todas ellas señala TORTELLA que, sin lugar a dudas, la quiebra de las compañías ferroviarias fue no solo la más importante sino la causa inmediata de tal crisis ya que las primeras suspensiones de pagos de 1864 se debieron, precisamente, a la insolvencia

de las Compañías ferroviarias²⁷.

La nueva situación política tuvo su lógica repercusión en los transportes y, más concretamente, en el ferrocarril. Aunque la Real Orden de 31 de diciembre de 1844 y la Ley de 3 de junio de 1855 no quedaron, formalmente, derogadas; siendo Ministro de Fomento Luis Zorrilla, se dicta un Decreto con fecha de 14 de noviembre de 1868 que, basado en los principios proclamados por la doctrina del liberalismo económico, fija las bases generales para la nueva legislación de obras públicas. En este Decreto se abandona el monopolio del Estado en cuanto a las obras públicas, incluidas las ferroviarias.

Hay que reconocer que el sistema creado por la Gloriosa se comportó en materia ferroviaria de manera un tanto ambigua porque en la práctica operó como un Estado promotor del desarrollo ferroviario mediante el arbitrio de las subvenciones necesarias y la continuación del impulso planificador de la *red de hierro*²⁸. Así pues, el Gobierno, por Decreto de 14 de noviembre de 1868, creó un fondo de ayuda a las compañías ferroviarias que chocaba abiertamente con la economía de *laissez-faire*. Pero lo cierto es que a ello se llegó porque el Gobierno español no encontró otra salida ante el escandaloso déficit público a que tenía que hacer frente, pues al negociar con banqueros extranjeros la obtención de ayudas, los Rothschild franceses le impusieron como condición que subvencionara a las Compañías ferroviarias. Así por el Decreto anteriormente señalado se asignó el 15 por 100 del producto del empréstito a las empresas de ferrocarril.

Por cuanto a las concesiones ferroviarias se refiere, hay que decir que fueron otorgadas a perpetuidad y el Estado quedó privado de la posibilidad de construir y explotar ferrocarriles, cuya puesta en funcionamiento quedó en manos de la iniciativa privada²⁹. No obstante, se preveían algunos supuestos en los que el Estado, por razones varias, podría llegar a construir de forma directa. También se dispuso que sería competencia de las compañías ferroviarias fijar las tarifas y peajes por la utilización de la obra viaria.

En resumidas cuentas, la trayectoria de la ordenación ferroviaria, que venía desarrollándose de forma prácticamente homogénea desde sus orígenes, tiene su punto de inflexión en la revolución de septiembre de 1868, fecha en la que se propugnaron los ideales de una absoluta libertad económica. Este brusco cambio finalizó cuando, al subir al trono Alfonso XII, se reestableció de nuevo la monarquía. Las consecuencias de este periodo no fueron muy pronunciadas debido a que, en la práctica, la economía de *laissez-faire* no llegó nunca a alcanzarse y ello a pesar de los serios esfuerzos llevados a cabo para ello³⁰.

4. La Ley General de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877

Tras la caída del régimen establecido en el paréntesis revolucionario se redactó una Ley especial ferroviaria que fue sancionada por el monarca el 23 de noviembre de 1877. Esta Ley fue completada por un Reglamento de fecha de 24 de mayo de 1878. Con esta nueva normativa, prácticamente, se reestableció la situación ferroviaria anterior a la Revolución de 1868 puesto que la nueva Ley reprodujo la casi totalidad del articulado de la Ley de 1855. No obstante lo anterior, la Ley de 1877 introdujo las siguientes novedades: un plan general ferroviario que no podría modificarse sino en

virtud de una ley³¹; la posibilidad de que las empresas gozaran de exenciones de derechos aduaneros o de aprovechamientos de obras de uso público compatibles con el de los ferrocarriles; unas garantías más severas a las compañías privadas tanto para solicitar como para obtener una concesión ferroviaria; y, la competencia del Ministro de Fomento sobre las cuestiones que se suscitaban en relación con la construcción y la explotación ferroviaria, así como de las relativas a la conservación de los ferrocarriles.

Además de ello, la Ley General de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877 formuló los siguientes principios inspiradores de la nueva organización ferroviaria: el carácter temporal, aunque dilatado, de las concesiones, incluso en los ferrocarriles de uso particular; la continuidad y obligación del servicio, garantizado por la incautación y caducidad; la reversión; la ausencia del monopolio que pudiera estorbar a otras nuevas concesiones; la facultad de autorizar y, en ciertos casos, de modificar tarifas; y la vigilancia permanente de la autoridad.

A los ferrocarriles los clasificaba en ferrocarriles de servicio general, que se entregaban a la explotación pública para el transporte de viajeros y de tráficos de mercancías y, de servicio particular, que eran los destinados a la exclusiva explotación de una industria determinada o al uso privado. La concesión y construcción de los ferrocarriles de servicio general y de todos los demás, en lo que no dispusiesen las leyes especiales, se regían por la Ley de 23 de noviembre de 1877, por el Reglamento para su ejecución de 24 de mayo de 1878 y por el Pliego de condiciones generales de 15 de febrero de 1856. Sin embargo, lo consignado en la Ley no invalidaba ninguno de los derechos adquiridos con anterioridad de la misma y con arreglo a la legislación entonces en vigor³².

Por su parte, la Ley de Policía de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877, el Reglamento para su ejecución de 8 de septiembre de 1878 y el Reglamento de Señales de 1872 regulaban con detalle todo lo referente a la conservación de la vía, servidumbres de ferrocarriles, penalidad y procedimiento de las faltas cometidas por los concesionarios o arrendatarios, delitos y faltas contra la seguridad y conservación de los ferrocarriles, formación, marcha y permanencia de trenes en las estaciones y, derechos y obligaciones de los viajeros.

II. LA NACIONALIZACIÓN DE LAS REDES FERROVIARIAS Y EL RÉGIMEN JURÍDICO DE RENFE DESDE SU CREACIÓN HASTA NUESTROS DÍAS

1. La crisis ferroviaria de comienzos de siglo y los primeros pasos hacia la nacionalización

1. 1. El frustrado remedio de los ferrocarriles secundarios y estratégicos

A la normativa ferroviaria de 1877 le sigue un período de *calma* legislativa quizás motivado porque esta normativa dejó ordenadas casi todas las cuestiones relativas a los ferrocarriles. Mientras tanto, la proximidad del plazo de reversión de las concesiones animaba a los concesionarios, como es comprensible desde la dinámica capitalista, a dejar de invertir. Este descuido en las inversiones junto a otros factores tales como el aumento del coste del carbón -materia prima esencial para el funcionamiento de los trenes de la época³³-; el incremento de los sueldos de los

empleados y agentes ferroviarios³⁴; la competencia de los transportes mecánicos por carretera³⁵; la incongruencia de la cuantía de las tarifas ferroviarias con los precios del mercado; la retirada de capitales extranjeros de las inversiones en las sociedades concesionarias, etc, provocaron una situación deficitaria crónica en los ferrocarriles.

Es por ello, por lo que se promulgó una Ley en 1908, modificada en parte por la Ley de 23 de febrero de 1912, con la que se intentó impulsar la construcción de los ferrocarriles secundarios y estratégicos como remedio a la crítica situación en la que comiezan a verse los ferrocarriles³⁶. Para estos ferrocarriles de vía estrecha se establece un régimen similar, aunque menos rígido, al de la Ley General. La fórmula concesional fue también la empleada para la puesta en marcha de los ferrocarriles complementarios.

En la práctica, la nueva Ley no consiguió estimular las inversiones por lo que el declive de los ferrocarriles siguió su curso. Así las cosas, a partir de este período los numerosos problemas económicos a los que debían de hacer frente las concesiones ferroviarias se hicieron incontrolables.

1. 2. La creación de la Unión Ferroviaria y la proliferación de las huelgas de los empleados ferroviarios

Ante el panorama ferroviario anteriormente descrito, comenzaron a articularse diferentes medidas en busca de una solución a la problemática ferroviaria. Entre ellas y con el objetivo de estudiar las distintas reivindicaciones de los trabajadores ferroviarios, poco antes del inicio de la 1ª Guerra Mundial, en 1909, se creó la Unión ferroviaria.

Transcurridos tres años desde la creación de este organismo se celebró su primer congreso. Los resultados no fueron los esperados pues sus participantes no alcanzaron acuerdo alguno respecto de las mejoras laborales que reivindicaban. Este fracaso fue el que llevó a la sección catalana a anunciar una huelga que, finalmente, tuvo lugar el 24 de septiembre de 1912. Con esta huelga se daría paso a otras que se sucederán entre 1912 y 1922. Curiosamente, la proliferación de las huelgas choca con el dato de que años atrás se habían impuesto una serie de limitaciones a las mismas con el objeto de evitar posibles paros protagonizados por empleados del ferrocarril. En efecto, por Ley de 27 de abril de 1909 se dispuso que, con carácter general, las huelgas debían tener un matiz exclusivamente económico en cuanto a las reivindicaciones laborales que las motivaran y que cuando tendiesen a suspender el funcionamiento de los ferrocarriles debían ser anunciadas con una antelación de 8 días³⁷. En la misma línea de actuación por Real Orden de 1 de octubre de 1912 se otorga a los concesionarios la facultad de nombrar libremente al personal que debía ocupar los puestos cuyos servicios quedasen abandonados a causa de huelgas³⁸. En la práctica, estas medidas fracasaron totalmente en el intento de mejorar la deficiente situación en la que se encontraban los ferrocarriles.

Otra cuestión a tratar es que a finales de 1917 se organizó una Asamblea Nacional de Ferrocarriles cuyo esbozo había quedado ya diseñado en el II Congreso de Economía Nacional celebrado en el mes de junio de ese mismo año. El objetivo de esta Asamblea era ambicioso pues su estudio abarcaría tres amplias cuestiones: 1. las mejoras que se habían de emprender en la red, 2. las nuevas construcciones a realizar y, 3. los problemas de explotación. Hubo además varias intervenciones a favor de la

nacionalización ferroviaria. Sin embargo, debido a la ausencia de un planteamiento correcto de los problemas del momento, la Asamblea no tuvo ninguna influencia en el desarrollo de la crisis³⁹.

1. 3. *Elementos para el estudio del problema ferroviario en España*

Si a algún estudioso del tema ferroviario hay que resaltar en este período es sin lugar a dudas a Don Francisco Cambó y Batlle, Ministro de Fomento del Gobierno Nacional constituido el 21 de marzo de 1918. Cambó hizo mucho por el ferrocarril español y ello no sólo cuando desempeñaba la cartera de Fomento sino también cuando estaba fuera de ella. Para dar solución al problema ferroviario Cambó elaboró un proyecto de Ley de bases en el que se contemplaba la nacionalización de los ferrocarriles y la explotación por compañías privadas bajo el control de una comisión ferroviaria. El proyecto fue enviado a las Cortes pero, finalmente, no fue aprobado. No obstante, supuso un serio estudio del sector ferroviario⁴⁰.

Fruto de una comisión nombrada por CAMBÓ fue el libro *Elementos para el estudio del problema ferroviario en España*. En esta obra se analiza en profundidad el fenómeno ferroviario recogiendo las ideas esenciales sobre cual debía ser la política ferroviaria así como su sistema de construcción, gestión y explotación. El vasto contenido de este estudio se desarrolla a lo largo de seis volúmenes. Concretamente, en el prólogo de la obra se apunta hacia el ferrocarril como la base para la solución de todos los problemas económicos existentes en España y se señala que la causa principal de la crisis ferroviaria era que se hubiese considerado a este medio de transporte como un negocio privado y no un servicio público⁴¹. De otro lado, también se recoge la legislación ferroviaria española desde sus orígenes⁴².

Como solución a la problemática ferroviaria se propone la nacionalización y aunque se reconoce que la explotación directa por el Estado era, teóricamente, la solución más acertada, se considera que, en la práctica, estaría abocada al fracaso. Por ello, finalmente, se apuesta por la nacionalización de los ferrocarriles españoles cediendo su explotación a las compañías concesionarias⁴³.

En este estudio también se examinan otras cuestiones, tales como: la política ferroviaria europea; la repercusión del conflicto bélico de 1914 en los ferrocarriles; la explotación de los ferrocarriles secundarios y estratégicos, etc.

1. 4. *El Consejo Superior Ferroviario*

Ante la persistencia del problema ferroviario, por Real Decreto de 15 de marzo de 1922, se creó el Consejo Superior Ferroviario, cuya composición y nomenclatura fueron alteradas en varias ocasiones. La finalidad principal de este Consejo era proponer al Gobierno distintas soluciones para superar la delicada situación en la que, como hemos visto, se encontraban los ferrocarriles. Por Real Orden de 27 de marzo de 1922 se aprueba su Estatuto.

Llegados a este punto, conviene destacar que durante la monarquía alfonsina no hubo cambio alguno en el sistema concesional ferroviario. El Estado no se decidió a anticipar el rescate de las concesiones ferroviarias debido, probablemente, al temor a la carga financiera que esta operación le supondría. En efecto, las reformas alfonsinas se

limitaron simplemente a elevar las tarifas ferroviarias o a conceder auxilios públicos a las compañías, sin proceder a cambio alguno en cuanto al régimen concesional. Concretamente, por Real Decreto de 26 de diciembre de 1918 se elevaron las tarifas ferroviarias en un 15 por 100⁴⁴ y por la Real Orden de 23 de marzo de 1920 se concedieron anticipos para el pago de haberes suplementarios al personal⁴⁵. Así las cosas, el problema ferroviario seguía latente siendo necesaria una reforma general ferroviaria para que los ferrocarriles pudieran superar la paupérrima situación en la que se encontraban inmersos.

1. 5. *El Estatuto Ferroviario de 1924*

El creciente empeoramiento de la situación económica de las concesiones ferroviarias durante la dictadura de Primo de Rivera lleva a la promulgación del Estatuto Ferroviario de 1924, aprobado por Real Decreto-Ley de 12 de julio, en el que se recogen las bases para una reforma general y sistemática del régimen concesional de los ferrocarriles⁴⁶.

El nuevo Estatuto consta de diecisiete bases muy extensas, doce disposiciones adicionales y doce transitorias, a través de las cuales se desarrolla un nuevo régimen ferroviario, caracterizado por una decisiva intervención estatal en los ferrocarriles, impuesta por la salvaguardia de los intereses públicos. Esta intervención se tradujo en la aportación de importantes auxilios públicos a las empresas ferroviarias.

Las compañías ferroviarias podían sujetarse de forma voluntaria al Estatuto. No obstante, aquellas empresas que no solicitasen su ingreso en el plazo fijado al efecto dejarían de disfrutar de las ayudas económicas provenientes del Estado. Es por ello por lo que la mayoría de las compañías se adhirieron al nuevo Estatuto.

En el Estatuto se fijan las condiciones bajo las cuales el recate ferroviario debía llevarse a efecto y un plazo de 99 años, a contar desde la fecha de la promulgación del Estatuto, para la reversión de las concesiones que hubieran sido concedidas a perpetuidad por la legislación de 1868. Además se contempla un mayor grado de intervención del Estado estableciéndose unas condiciones muy estrictas respecto al control tarifario y de la explotación. Por su parte, el Estado se comprometía a sanear, en parte, la situación financiera en la que se encontraban las empresas ferroviarias. No obstante, la nueva normativa no supuso un gran cambio a la situación anterior, puesto que los derechos y los deberes mutuos de la Administración y de los concesionarios quedaron, prácticamente, inalterados.

Por último, el Estatuto de 1914 también creó a la Caja Ferroviaria del Estado que, administrada por el Consejo Superior de Ferrocarriles, tenía como finalidad principal administrar los recursos económicos necesarios para ejecutar la nueva política ferroviaria.

1. 6. *La creciente participación estatal en las compañías ferroviarias*

En el período inmediato a la nacionalización ferroviaria de 1941, por Real Decreto-Ley de 6 de julio de 1926 se crea la "Explotación de Ferrocarriles por el Estado". La función de este órgano era gestionar directamente la red ferroviaria propiedad del Estado. Esta red estatal podía proceder de los expedientes de caducidad

de concesiones, del abandono de las líneas férreas por los concesionarios, de las subastas celebradas sin alcanzar adjudicatario, o de las propias construcciones que realizara el Estado. Concretamente, las líneas que procedían del abandono por parte de los concesionarios suponían una enorme carga para el Estado por cuanto éste debía hacer frente a los costes pendientes derivados de las mismas. Es por ello, por lo que por Ley de 10 de mayo de 1932 se procede a la derogación del artículo 53 de la Ley General de Ferrocarriles de 1877 evitándose que el Estado se viera obligado a incautar las líneas que habían sido abandonadas.

De otro lado, por Real Decreto-Ley de 8 de septiembre de 1928 se faculta al Ministerio de Fomento para incautar las líneas Madrid-Cáceres-Portugal y Oeste de España, cuyos servicios habían quedado paralizados, y por Real Decreto-Ley de esa misma fecha se crea la Compañía Concesionaria Nacional de los Ferrocarriles del Oeste de España.

Mediante Ley de 9 de septiembre de 1932 se crea la "Intervención permanente en los ferrocarriles", para aquellas empresas en las que el Estado hubiera aportado capital, es decir para todas aquellas empresas que gestionaran ferrocarriles en consorcio con el Estado.

A su vez, se crea la figura de los Comisarios cuya función principal era representar al Estado en cada compañía ferroviaria fiscalizando la gestión de las mismas y pudiendo, incluso, establecer el derecho de veto suspensivo sobre los acuerdos de los órganos de administración de tales compañías y sobre la forma de ejecución de los acuerdos adoptados. Concretamente, mediante Decreto de 27 de septiembre de 1932 se establecen cuatro comisarios para las empresas ferroviarias más importantes: la Compañía de Caminos de Hierro del Norte de España, la Compañía de los Ferrocarriles Andaluces, la Compañía MZA y la Compañía Nacional de los Ferrocarriles del Oeste de España⁴⁷. Las funciones de los Comisarios se detallan en el Decreto de 19 de octubre de 1932 en el que, a su vez, se dispone que las compañías ferroviarias quedaban obligadas a comunicar al Comisario correspondiente, antes de su impresión, el texto anual de la Memoria de cada ejercicio.

Otro dato que conviene ser resaltado es que en este período la situación económica de las Compañías era muy precaria debido al incremento de los gastos de explotación y a que no se autorizaba un incremento proporcional de las tarifas. Posteriormente, por Ley de 29 de mayo de 1934 se faculta al Ministro de Obras Públicas para que autorizara a las Compañías que así lo solicitaran un aumento de 15 por 100 sobre sus tarifas. La precaria situación en la que se encuentran las Compañías ferroviarias llevó a la MZA y la Compañía del Norte a publicar un informe en el mes de mayo de 1935 relativo a su situación económica y en el que se proponen, entre otras medidas, aumentar las tarifas a fin de cubrir los costos de explotación y desgravar las cargas fiscales relativas al transporte.

2. La nacionalización de las redes ferroviarias

2. 1. La creación de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles

Con el régimen de auxilios estatales establecido en el Estatuto de 1924 las compañías ferroviarias experimentaron cierto alivio en su penosa situación económica. No obstante, las empresas concesionarias no lograron superar la fuerte sacudida que

les produjo la Guerra Civil española. Al término de la contienda las compañías habían quedado, como cabe imaginar, prácticamente descapitalizadas por lo que se avanzó de forma inevitable hacia la nacionalización ferroviaria⁴⁸.

Como respuesta a la coyuntura derivada de la Guerra Civil española el *peculiar* legislador de la época procedió al rescate anticipado de la práctica totalidad de las concesiones de ferrocarriles⁴⁹.

El Gobierno concibió la *aventura*, como ha señalado WAIS, en dos fases: en primer lugar, se procedería a la nacionalización de los ferrocarriles, creando una situación de hecho que consistiría en asegurar la explotación ferroviaria; y, en segundo lugar, por medio de una resolución de derecho, se indemnizaría debidamente a las compañías⁵⁰. En consonancia con esta aspiración una Ley de 8 de mayo de 1939 sustituyó a los órganos de administración de las grandes Compañías concesionarias -la Norte, la de Madrid a Zaragoza y Alicante (MZA) y Oeste Andaluces-, por un Consejo Directivo de carácter jurídico-público que desempeñaría las funciones de aquéllos hasta en tanto las líneas de ferrocarril pasaran a la propiedad definitiva del Estado.

Aunque la Ley de 1939 no fue propiamente de nacionalización en realidad equivalió a ello porque obsérvese que con ella se apartó de la gestión a los titulares de altos puestos administrativos de las compañías ferroviarias antedichas y sus sustitutos eran nombrados al libre albedrío del Ministerio de Obras Públicas⁵¹. Señala BERMEJO VERA que lo que vino a suponer esta Ley fue una nacionalización "de facto" antecedente natural de la adoptada por la conocida Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera, de 24 de enero, de 1941⁵².

La Ley de 1941 dió comienzo a la segunda fase del rescate ferroviario en la que se llevó a cabo la nacionalización de la explotación de la práctica totalidad de los ferrocarriles de vía ancha que se integraron en la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE). La Base 1ª de esta Ley dispuso que "para todas las líneas férreas españolas de ancho normal, de servicio y uso público, explotadas por Compañías concesionarias, cualquiera que sea la fecha de vencimiento de la concesión, se adelanta al día 1 de febrero la consolidación de la *plena propiedad por el Estado* entrando éste el indicado año en el goce de dichos ferrocarriles". Quedaban, por tanto, excluidos del rescate los ferrocarriles secundarios o estratégicos que continuarían, en general, en poder de las respectivas empresas concesionarias por el plazo de vigencia de las concesiones, conforme estableció la propia Ley de 1941 y ratificó el Decreto de 21 de febrero de 1942.

La propia Ley de 1941 creó a la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles a la que el Estado confía la red ferroviaria rescatada de la iniciativa privada, así como la red que ya era propiedad del Estado. La base 4ª de la Ley de 1941 dispuso lo siguiente: "Se crea la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles para hacerse cargo de los que rescate el Estado y explotarlos, en régimen de Empresa industrial, juntamente con los de vía ancha propiedad de aquél". Continúa la base 4ª señalando que "la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles tendrá personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado en el ejercicio de sus funciones peculiares; disfrutará de autonomía administrativa sin sujetarse a la Ley de Administración y Contabilidad del Estado..."⁵³. De este modo, RENFE nace con un estigma producido por la legislación:

la disociación entre Derecho público y Derecho privado. En efecto, como analizaremos con más detalle en el epígrafe 3. 1, RENFE queda diseñada como una entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia y distinta a la del Estado, con autonomía de funcionamiento y que actúa en régimen de empresa mercantil, es decir, esta entidad quedaría sujeta al Derecho privado.

La liquidación del rescate se llevó a cabo dos años más tarde por la Ley de 27 de febrero de 1943, que dispuso la compra por el Estado de los valores ferroviarios de las compañías. Con ello el Estado adquirió no sólo el establecimiento ferroviario sino también el total de bienes de las Compañías ferroviarias incluso los que, en virtud de la Ley de 1941, debían quedar excluidos. En efecto, la Ley de 1941 estableció, en su Base 2ª, que el rescate de las líneas de ancho normal comprendería el de todos los bienes de las mismas salvo: las explotaciones mineras, los terrenos declarados sobrantes, las reservas en metálico y los derechos del concesionario no relacionados con la explotación. Es decir, las antiguas Compañías ferroviarias continuarían conservando la propiedad de todo lo que no fuesen líneas, equipo y lo necesario para la explotación ferroviaria. A pesar de ello, con la Ley de 1943 el Estado también sería el propietario de tales bienes.

La fórmula de la reversión establecida en la Ley de 1941 consistió en el pago de unas anualidades a las Compañías hasta el fin de sus concesiones. Tras largas negociaciones sobre el criterio del cálculo de estas anualidades, se diseñó un sistema de valoraciones muy complejo. Lo cierto es que este sistema termina por ser prácticamente simbólico pues no produjo más que casi el perdón o condonación de las deudas de las Compañías ferroviarias porque, en realidad, las empresas estaban en quiebra.

2. 2. La Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de diciembre de 1958

Junto al transporte ferroviario otros sectores de la actividad económica tan importantes como la seguridad social, los puertos, el tráfico, etc., habían quedado confiados a entes de naturaleza instrumental. Tanto la proliferación de este tipo de personificaciones como la originalidad que pretendían conseguir a toda costa en su regulación, hacían necesario que se estableciese un cierto orden normativo. Finalmente, con la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de noviembre, de 1959 (en lo sucesivo LEEA), se establece una regulación general para estas personificaciones instrumentales⁵⁴.

La propia LEEA autoriza, en su artículo 5, a exceptuar la aplicación de sus preceptos a una serie de entidades. Concretamente, RENFE no figuraba entre dichas excepciones como lo evidencia el que un Decreto-Ley de 25 de junio de 1959 reconozca en su preámbulo que la LEEA era aplicable a esta entidad⁵⁵. Ahora bien, ante las dificultades que planteaba adaptar a RENFE a la LEEA, por este Decreto-Ley de 1959 se proroga el plazo de adaptación establecido en la disposición transitoria primera de la LEEA para permitir el reajuste de RENFE respecto del esquema general de los llamados organismos autónomos⁵⁶.

La LEEA define a los organismos autónomos en los siguientes términos: "Los Organismos autónomos son entidades de Derecho público creadas por la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, a quienes

se le encomienda expresamente, en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, en cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público", (art. 2). Obsérvese que RENFE encaja en los términos con los que el artículo 2 LEEA definía a los organismos autónomos y que, a su vez, esta entidad no aparece entre las entidades exceptuadas de la aplicación de dicha normativa.

Por ello, puede afirmarse que la inclusión de RENFE a la LEEA es incuestionable. No obstante, por el Decreto-Ley de 19 de julio de 1962 sobre Organización y Funcionamiento de RENFE, esta entidad será excepcionada de dicha Ley porque, como luego veremos, se consideró que el criterio de la LEEA que vinculaba la aplicación del Derecho privado a la forma jurídica de la sociedad anónima y del Derecho administrativo a la forma pública de personificación era un *simplismo* y, además, no se veía ninguna ventaja en que RENFE adoptara la forma de sociedad anónima⁵⁷. Así, el artículo 3. 1, párrafo tercero, del Decreto-Ley de 1962 dispuso, finalmente, que "RENFE se considera incluida en el artículo quinto de la Ley de veintiséis de diciembre de mil novecientos cincuenta y ocho, de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas. Artículo éste en el que se determina qué entidades no quedan sometidas a dicha ley".

3. La reorganización de RENFE de los años 60

En los años sesenta tuvo lugar una importante reorganización interna de RENFE. Por el ya citado Decreto-Ley de 19 de julio de 1962, modificado por el Decreto-Ley de 23 de julio de 1964, se regula la organización y funcionamiento de RENFE. En la disposición transitoria primera de este Decreto-ley se delegó en el Consejo de Administración de RENFE la redacción de un Estatuto de esta entidad para que fuera elevado al Ministro de Obras públicas que a su vez lo sometería a aprobación del Consejo de Ministros. Previos dichos trámites, por Decreto de 23 de julio de 1964 se aprueba, finalmente, el primer Estatuto de RENFE.

3. 1. RENFE como ente público que sujeta su actividad al Derecho privado

En consonancia con la Ley de Bases de 1941 y el Decreto-ley de 1962, el Estatuto de RENFE de 1964 define a ésta como entidad de Derecho Público que actúa en régimen de empresa mercantil (art. 1), con personalidad jurídica independiente y plena capacidad para el desarrollo de sus fines (art. 2), que para el cumplimiento de su función principal, podrá realizar toda clase de actos de gestión y disposición..., actividades comerciales e industriales relacionadas con la actividad principal... incluso participar en otros negocios, sociedades o empresas (art. 3)⁵⁸. Es decir, el Estatuto de RENFE de 1964 posibilita que esta entidad pueda participar en otros negocios, sociedades o empresas, pero siempre que esas actividades estén relacionadas con la explotación integrada de la red ferroviaria rescatada.

En el artículo 4 del Estatuto de 1964 se dispone, como lo hiciera la Ley de 1941, que RENFE no está sujeta a las Leyes de Administración y Contabilidad del Estado, ni tampoco a la Ley de Entidades Estatales Autónomas. A su vez, en dicho precepto se le niega expresamente su status de Administración pública "a los efectos de las leyes de Procedimiento Administrativo y de la Jurisdicción Contencioso-

Administrativa", y se dispone que "actuará en su gestión en régimen de empresa mercantil, con sujeción al Decreto-ley 27/1962, de 19 de julio, modificado por el de 16/1964, de 23 de julio, al presente Estatuto (de 1964) y, en lo no previsto por los mismos, al Derecho privado".

Por tanto, RENFE queda diseñada como una entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia, con autonomía de funcionamiento y que actúa en régimen de empresa mercantil, es decir, RENFE es un ente público que sujeta su actividad al Derecho privado. De esta manera no sólo las relaciones entre RENFE y los usuarios del servicio que ésta presta en monopolio se consideran objeto de un contrato mercantil de transporte y se someten, en consecuencia, al Derecho privado, sino que además todos los contratos de obras, servicios y suministros que ésta celebra y su personal -en definitiva su actividad logística- quedan excluidos sin razón alguna de los procedimientos del Derecho administrativo y remitidos al Derecho privado⁵⁹.

La adopción de esta peculiar fórmula de la disociación entre la organización pública de RENFE y su sometimiento, prácticamente total, a las normas jurídicas de carácter privado -ya iniciada, como hemos visto, con la Ley de 1941 que nacionalizó los ferrocarriles-, obedece en gran medida, como ha señalado BERMEJO VERA, a las exigencias de un Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y, muy especialmente, a la influencia del estudio de Anteproyecto de Estatuto de RENFE realizado por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. En la práctica se inaugura así lo que después ha sido objeto de muy serias críticas en toda la doctrina española: el fenómeno identificado como la "fuga" del Derecho Administrativo por parte de los poderes públicos⁶⁰.

En efecto, antes de la aprobación del Estatuto de 1964, GARCÍA DE ENTERRÍA, a petición del Presidente del Consejo de Administración de RENFE, realizó un estudio para el Proyecto de Estatuto de RENFE en el que, finalmente, invocando el Derecho comparado, defiende la tesis de la posibilidad y conveniencia de disociar la organización pública y el régimen de gestión privada⁶¹.

Este autor, tras plantearse si "debe o no mantenerse el criterio de empresa pública inaugurado en 1941, intentando un retorno al sistema de empresa privada", resuelve "que RENFE se va a configurar sobre los esquemas técnicos de la empresa pública de forma pública y no de forma mercantil, sin perjuicio naturalmente, de que su actuación hacia fuera haya de ser genuinamente mercantil e industrial". Además, GARCÍA DE ENTERRÍA afirma que el criterio de la LEEA que vinculaba la aplicación del Derecho privado a la forma jurídica de la sociedad anónima, y el régimen Derecho administrativo a la forma pública de personificación "es un simplismo" y, no encuentra "ventaja alguna en hacer adoptar a RENFE la forma de Sociedad Anónima... En cambio, todas las ventajas de estructura y funcionamiento propias de las Sociedades Anónimas, y cuantas otras reformas de cualquier carácter se crean oportunas en orden a asegurar una explotación eficaz, pueden perfectamente introducirse en el status de RENFE como ente público, sin que exista para ello la menor dificultad técnica"⁶².

Por su parte, BERMEJO VERA, en 1975, rechazó la solución legal de someter al Derecho privado la actuación de RENFE. Para este autor el que RENFE sea una Entidad personificada *iure público* -por contraposición a cualquier otra forma de

personificación *iure privato*- no ofrece duda alguna, pero el que "el régimen jurídico, en cambio, que le es aplicable en su gestión sea de carácter privado, es algo que, desde este momento, debe someterse a controversia"⁶³. Para BERMEJO VERA la adquisición y cesión de bienes, como analizaremos en su momento, debía someterse a la Ley de Patrimonio del Estado, y su contratación, a la Ley de Contratos del Estado. Y esto último, a pesar de que los contratos de obras, suministros y servicios que celebra RENFE quedaban excluidos por su Estatuto de 1964 de los procedimientos públicos de contratación sometiéndolos a las normas de Derecho privado. No obstante, como RENFE es un ente público y encaja en el concepto de Administración pública y como, además, sus contratos corresponden a una actividad de servicio público, considera que le es de aplicación la Ley de Contratos del Estado y, por lo tanto, las normas que la misma contiene para los contratos de obras, servicios y suministros⁶⁴.

En esta línea, ARIÑO ORTIZ se planteó si era admisible que en el funcionamiento de un Estado presidido por el Principio de legalidad y un régimen jurídico de Derecho público, se adjudicaran contratos por valor de miles de millones sin someterse a formas de garantía (publicidad y concurrencia) y sin un auténtico control externo; y ello, simplemente porque se trate de unas entidades que son personas jurídicas distintas del Estado, son entes institucionales, que requieren agilidad en su actuación y que sólo por esta razón quedan convertidos en centros de poder exentos del sistema general de legalidad y de las garantías que el Derecho público impone. Para este autor la agilidad y flexibilidad de tales entes debe de otorgarse por normas jurídicas solemnes que así lo consagren y establezcan las consiguientes garantías *a posteriori*. Lo que en ningún caso es admisible -continúa indicando-, es montar un régimen sobre la pura y simple exención del régimen general (exención de RENFE de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, por ejemplo), dando lugar a un vacío normativo del que se pretende deducir un régimen de libre decisión⁶⁵.

Destaca DEL SAZ CORDERO que todas estas llamadas de atención de la doctrina de nada sirvieron "para reconducir al Derecho administrativo la actividad de estas entidades con las que no sólo se trataba de excluir de la Ley de Procedimiento administrativo el régimen de los acuerdos de sus órganos directores y gestores, o someter a su personal al Derecho laboral o civil, sino que se pretendía también un régimen de "manos libres" en sus contratos logísticos de inversión en infraestructuras y obras públicas, contratos caracterizados de civiles con dispensa de la aplicación de las normas sobre selección de contratistas, de la publicidad y la concurrencia"⁶⁶.

En definitiva, este proceso de no sometimiento al Derecho público de determinadas entidades públicas iniciado con RENFE, fue avanzando seguido por el Reglamento de Contratos del Estado aprobado por Decreto 3410/1975 y, posteriormente, estableciéndose en el artículo 6. 1. b) de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 una nueva categoría dentro de las sociedades estatales de Derecho público que por ley sujetan su actividad al Derecho privado⁶⁷. Por su parte, como veremos con más detalle, el nuevo Estatuto de RENFE, aprobado por Real Decreto de 28 de enero de 1994, en su artículo primero define a RENFE como una entidad de Derecho público que, actuando en régimen de empresa mercantil, ajusta su actividad al ordenamiento jurídico privado. Señala el actual Estatuto de RENFE que esta entidad, como sociedad estatal del ya derogado precepto 6. 1. b) de la LGP, únicamente está sujeta a los preceptos de ésta Ley, a los de la Ley de Ordenación de

los Transportes Terrestres, a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuando ejerza potestades administrativas y, además, a la normativa comunitaria en vigor, omitiéndose cualquier referencia a la Ley de Patrimonio del Estado y a la Ley de Contratos. No obstante adelantamos que *parece* que las cosas han cambiado algo a partir de la entrada en vigor de la LOFAGE ya que hay que tener en cuenta las prescripciones que sobre las entidades públicas empresariales contiene esta normativa. Concretamente por el artículo 74 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se ha adaptado a RENFE a las previsiones de la Ley 6/1997.

3. 2. La regulación de RENFE de los años 60

La normativa de RENFE de los años 60⁶⁸ lleva a cabo la más importante reorganización de la entidad hasta el momento presente. Esta regulación perseguía garantizar el libre funcionamiento de los órganos de gobierno de RENFE y conseguir que esta entidad actuara como una auténtica empresa industrial. A pesar de ello, la autonomía de RENFE sería bastante escasa debido a su estrecha dependencia a los Ministerios de Hacienda y de Obras Públicas.

Con la normativa de la década de los sesenta queda diseñada una nueva distribución de competencias en materia de transporte ferroviario. Al Estado correspondía la elaboración de la política general de transporte y la adopción de decisiones que pudieran afectar a la integridad material de la Red ferroviaria. Por su parte, al Ministerio de Obras públicas se le atribuyó la definición de las condiciones generales técnicas del transporte ferroviario y al Ministerio de Hacienda, las facultades referidas a la actividad financiera de RENFE. Para ejecutar todas estas funciones se crearon dos organismos: la Delegación del Gobierno de RENFE, a quién correspondía el ejercicio de las facultades ferroviarias del Gobierno y del Ministerio de Obras Públicas; y, la Delegación Especial de Hacienda, que ejercía las funciones del Ministerio de Hacienda como por ejemplo la vigilancia de la actividad financiera de RENFE, el control de sus inversiones, etc. Así las cosas, aunque RENFE tenía plena capacidad para el desarrollo de sus fines, lo era sin perjuicio de los dos organismos anteriormente señalados.

Las facultades que se le reconocieron a RENFE estaban referidas, principalmente, a la gestión y explotación. Así, a esta entidad se confía la conservación y renovación de las instalaciones de material rodante; la seguridad en el tráfico; la determinación de los servicios de transporte que estimara convenientes; la fijación de las condiciones técnicas y económicas de la utilización de su material de mercancías por los usuarios, etc⁶⁹.

4. Los Planes Decenales de modernización de RENFE y los Contratos-Programas Estado-RENFE

Después de la referida reorganización de los años sesenta, hay que hacer mención a los planes decenales de modernización y a los contratos-programas -de origen doctrinal francés- que hasta la fecha se han venido elaborando.

Destaquemos, en primer lugar, el Plan de Desarrollo Económico y Social para

el período 1964-1967, aprobado por la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, y que introdujo a RENFE entre sus disposiciones. Así las cosas, por Ley de 16 de diciembre de 1964 se aprobó el Plan Decenal de Modernización de RENFE (1964-1973), en el que se establecieron las aportaciones anuales del Estado y se asumió por parte de éste los déficits de explotación que se hubieran producido desde la creación de RENFE.

Debido a los desequilibrios financieros no previstos en este Plan por Ley de 2 de diciembre de 1970 se llevó a cabo una revisión del mismo. En esta revisión se contemplaba la introducción de técnicas de gestión por objetivos y se estableció un presupuesto de explotación anual Estado-RENFE. A su vez, como consecuencia de esta Ley de 1970, se aprobó un importante Plan para la etapa 1972-75 que inauguró el proceso de la normalización de cuentas en RENFE.

A partir de este momento hubo varios intentos de plasmar las relaciones Estado-RENFE por medio de contratos de carácter anual pero los resultados no fueron buenos. La situación ferroviaria continuaba marcada por unos déficits de explotación crecientes. Ante esta situación, se firmaría el primer Contrato-programa Estado-RENFE suscrito en febrero de 1984, para el período 1984-1986⁷⁰. Como principales metas se marcaron, por una parte, contener el crecimiento de las aportaciones del Estado a RENFE y, por otra, reducir el déficit para tender a una situación de equilibrio en la cuenta de explotación una vez compensados los gastos en que RENFE incurría como consecuencia de las obligaciones de servicio público que se le imponen.

El siguiente Contrato-programa Estado-RENFE para el período 1988-1991 preveía un gran esfuerzo inversor en infraestructuras y equipos de transporte. Además se introdujeron ciertas medidas de carácter estructural⁷¹ y se confirió a la gestión una orientación más comercial con miras a conseguir una mejora en los resultados de explotación⁷².

Por su parte, el Contrato-programa 1994-1998 fija los compromisos y contraprestaciones Estado-RENFE con el objetivo de potenciar y desarrollar una empresa ferroviaria eficaz y competitiva. Un dato que conviene ser destacado, es la plena separación contable que el Contrato-programa 1994-1998 efectúa de las cuentas derivadas de la gestión de infraestructura y de cada uno de los servicios de transporte, lo cual permite una evaluación independiente de cada una de las Unidades de Negocio de RENFE⁷³.

En la actualidad, el nuevo Contrato-programa 1999-2003 plasma los compromisos a que deben hacer frente el Estado y RENFE perfilando el marco sectorial para el ferrocarril del siglo XXI.

Con la figura de los contratos-programa se pretende que la tutela del Estado sea cada vez más eficaz clarificando las obligaciones y compromisos mutuos entre éste y RENFE, en el marco de la política económica general y de la política de transporte en particular⁷⁴. Esta figura es, por tanto, un elemento determinante en el proceso de modernización del ferrocarril español y de su adaptación a la evolución del mercado del transporte.

5. La legislación postconstitucional sobre transporte ferroviario

5. 1. *La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 30 de julio de 1987*

La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en lo sucesivo LOTT), desarrollada por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres (en adelante ROTT), pretendió dar una respuesta adecuada a la necesidad sentida por la Administración, transportistas y usuarios de la carretera y del ferrocarril, de sustituir una desfasada legislación -centenaria en el caso ferroviario- que no respondía a las nuevas exigencias de orden técnico, económico, sociológico y político⁷⁵.

La necesidad de renovación de la legislación del transporte terrestre se debía no sólo a la obsolescencia de la misma sino también a otro factor: la preocupante proliferación de normas reglamentarias en la materia carentes de sistemática alguna y dictadas para hacer frente a situaciones conyunturales. Esta multiplicación indiscriminada de normas reglamentarias hacía que, en ocasiones, se dudara sobre la vigencia o no de muchas de ellas.

Todas estas circunstancias provocaron que la LOTT procediera a derogar expresamente las normas legales existentes y que estableciera la previsión de que, en el momento de entrada en vigor de los reglamentos generales de ejecución de la misma, quedaran derogadas el resto de las normas reguladoras de los transportes por carretera y por ferrocarril. Como señala el Preámbulo de la Ley, se parte de un punto cero en la regulación del transporte terrestre.

La ordenación de los transportes terrestres establecida por la LOTT comprende (art. 1): 1. los transportes de viajeros y mercancías, que circulen por toda clase de vías terrestres urbanas o interurbanas, tanto de carácter público como privado cuando en éstas últimas el transporte que en las mismas se realice sea público; 2. las actividades auxiliares y complementarias del transporte, es decir, las actividades de agencia de transportes y transitario, los centros de información y distribución de cargas, las funciones de almacenaje y distribución, la agrupación y facilitación de las llegadas y salidas a través de estaciones de viajeros o de mercancías, y el arrendamiento de vehículos; 3. los transportes por ferrocarril; y, 4. los transportes que se lleven a cabo en trolebuses, así como los realizados en teleférico u otros medios en los que la tracción se haga por cable, y en los que no exista camino de rodadura fijo, los cuáles, dado que cuentan con sus normas específicas, se someterán únicamente a las disposiciones de los Títulos Preliminar y Primero de la LOTT.

La LOTT realiza la ordenación del transporte terrestre en su conjunto estableciendo normas de general aplicación en sus Títulos Preliminar y Primero, y dedicando otros títulos independientes para regular de forma específica el transporte por carretera y por ferrocarril. Concretamente, el Título VI está dedicado al transporte ferroviario y, dentro de él, el capítulo V, a RENFE. En esta nueva ordenación de RENFE se contiene una regulación más acorde con los tiempos actuales que la anterior normativa de los años 60⁷⁶.

En definitiva, la LOTT establece su ámbito material de aplicación en atención al medio técnico sobre el que se realiza el transporte⁷⁷ y, en todo caso, pretende una

regulación unitaria del transporte terrestre⁷⁸.

5. 2. *El actual Estatuto de RENFE de 1994*

El actual Estatuto de RENFE ha sido aprobado por el Real Decreto 121/1994, de 28 de enero. Se trata de un texto fundamentalmente organizativo y que contempla un amplio marco capaz de encuadrar las distintas estructuras en las que podría organizarse la empresa. Entre otros aspectos, esta disposición recoge la estructura organizativa de RENFE desgajándola en unidades operativas y organizativas; estructura organizativa que viene impuesta por el Derecho comunitario.

Entre los principales objetivos del Estatuto, contenidos en su propia Exposición de Motivos, se encuentran los siguientes: adaptar una legislación que había quedado anquilosada a los profundos cambios que en el ámbito del transporte habían tenido lugar; regular en consonancia con la nueva estructura territorial del Estado, estableciendo un sistema lo suficientemente flexible para que las características de las diversas Comunidades Autónomas puedan ser desarrolladas; plasmar las nuevas técnicas de gestión y administración de las sociedades públicas, regulando la prestación y explotación del servicio público del transporte ferroviario por una entidad distinta del Estado, atribuyendo la máxima autonomía posible a RENFE, que deja de ejercer funciones públicas, las cuales se entiende que corresponden tan sólo al titular del servicio público y, por último, establecer un nuevo sistema organizativo de RENFE.

5. 3. *Gestión de la infraestructura ferroviaria*

La creación del ente público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), por el artículo 160 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social⁷⁹, ha supuesto un hito en la historia del ferrocarril en España. El objeto de este ente público es la construcción y, en su caso, la administración de las infraestructuras ferroviarias que determine el Gobierno, a propuesta del Ministro de Fomento. Resaltamos que con esta nueva entidad pública empresarial se ha avanzado considerablemente en el proceso de adaptación de nuestro sistema de transporte por ferrocarril a la normativa europea, posibilitando la futura separación orgánica entre la gestión de la infraestructura y la explotación de los servicios.

5. 4. *Normativa de los derechos de acceso y tránsito en España*

El artículo 104 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social recoge, según lo dispuesto en la normativa comunitaria, los derechos de acceso y tránsito a nuestras infraestructuras ferroviarias de las agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias establecidas en países de la Unión Europea. De acuerdo con lo dispuesto en los apartados 4 y 8 del precepto señalado, por Real Decreto 2111/1998, de 2 de octubre, se han establecido los requisitos que habrán de cumplirse para ejercitar los derechos de acceso y tránsito a las redes ferroviarias en España.

NOTAS:

¹ Véase VILLAR y ROMERO, J. M., Voz: "Ferrocarriles", en *NEJ*, tomo IX, Seix, Barcelona, 1958,

pág. 681.

² Si bien en tal fecha ya existían diversas líneas en la isla de Cuba, destinadas a dar salida a la producción azucarera.

³ La construcción de esta línea fue llevada a cabo por una sociedad local llamada la Gran Compañía Española del Camino de Hierro de Barcelona a Mataró y viceversa. Su trazado, que alcanzaba una longitud de unos 29 kilómetros, enlazaba pueblecitos costeros y su éxito económico lo debió principalmente al transporte de pasajeros. Sobre los orígenes de este ferrocarril Barcelona-Mataró, véanse WAIS, F.: *Historia de los ferrocarriles españoles*, Editora Nacional, Madrid, 1974, págs. 97 a 108; GARCÍA VENERO, M., "Historia anecdótica del ferrocarril en España", en *Cien años de ferrocarril en España*, Madrid, 1948, págs. 92 a 112; MATEO DEL PERAL, D., "Los orígenes de la política ferroviaria en España. (1844-1877)", ob. colect. *Los ferrocarriles en España, 1844-1943*, I, dirg. por MIGUEL ARTOLA, Servicios de estudios del Banco de España, Madrid, 1978, pág. 36; TORTELLA CASARES, G., *Los orígenes del capitalismo en España. Banca, Industria y Ferrocarriles en el siglo XIX*, Tecnos, Madrid, 3ª edición, 1995, pág. 163; PASCUAL DOMENECH, P., "Los orígenes del ferrocarril en Cataluña: el ferrocarril de Barcelona a Mataró (1948-1865)", *Hacienda Pública Española* nº 55, 1970, págs. 313 y ss.

⁴ Estas cifras han sido tomadas de MENÉNDEZ MARTÍNEZ, J. M^a., "Evolución histórica del sistema de transportes en España", ob. colect. *Transportes. Un enfoque integral*, dirg. por Rafael IZQUIERDO, Servicios de Publicaciones Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1994, pág. 17. Sobre el progresivo crecimiento de las redes ferroviarias europeas durante la segunda mitad del siglo XIX, véase AAVV: *Nueva historia económica mundial (siglos XIX-XX)*, Vicens Universidad, 1989, págs. 97 y ss.

⁵ En este sentido se ha pronunciado MATEO DEL PERAL, D., op. cit., pág. 32. Por el contrario TORTELLA niega que la causa principal que originó la tardía puesta en funcionamiento del ferrocarril en España fuera la inactividad del Estado y la política llevada a cabo por el Gobierno, por cuando dicha inactividad también estuvo presente en países como Inglaterra y Francia, donde se construyeron las líneas férreas por puro impulso privado sin ayuda ni protección oficial. TORTELLA CASARES, G., op. cit., pág. 164. La primera iniciativa ferroviaria española data de 1829 y tenía como proyecto de construcción una línea férrea que discurriría desde Jerez al Portal. A este primitivo proyecto ferroviario le sucedieron la iniciativa Bilbao a Burgos, de 1831, y Tarragona a Reus, de 1833, que tampoco se llevaron a cabo.

⁶ BERMEJO VERA, J.: *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974). Estudio específico de RENFE*, Tecnos, Madrid, 1974, pág. 27; y del mismo autor la voz: "Ferrocarril. Evolución.", *Diccionario jurídico Civitas*, 1994, pág. 3094. Señala VILLAR Y ROMERO que si bien no puede hablarse de una *revolución jurídica* pareja a la industrial y económica, tanto la construcción y la explotación de las redes ferroviarias como los numerosos problemas a que debieron enfrentarse las comunidades estatales con el nacimiento del ferrocarril en España, dan lugar una nueva rama de la legislación y de especialización técnica-jurídica; especialización que, a juicio de BERMEJO VERA, debe admitirse con abundantes matizaciones pues los estudios dedicados al sistema ferroviario no son suficientes como para conformar aquella especialización [técnico-jurídica]. La propia dispersión de su contenido, junto a su precaria sistemática, la preponderancia de aspectos económico-sociales sobre los estrictamente jurídicos y, sobre todo, la escasez de datos reales relacionados con la *historia* ferroviaria, han dificultado las tareas investigadoras en esta materia. VILLAR Y ROMERO, op. cit., pág. 681; y, BERMEJO VERA, J.: *Régimen jurídico...*, op. cit., pág. 24. Sobre la evolución de la legislación ferroviaria en España véase el trabajo de GARCÍA PÉREZ, J.: *Régimen jurídico del transporte por ferrocarril*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

⁷ En Gran Bretaña y Estados Unidos los ferrocarriles se establecieron por medio de la iniciativa privada; en Bélgica mediante la directa promoción por el Estado; y, en Francia por una fórmula intermedia en la que el Gobierno se encargaba de construir la infraestructura y las Compañías de la explotación ferroviaria, la cuál era adjudicada en subasta pública. Por tanto, es evidente la inexistencia de un criterio uniforme en Europa. Véase *Diccionario de la Administración Pública Española Alcubilla* (en adelante Alcubilla), tomo VII, Madrid, 1918, pág. 633.

⁸ MUCHOZ MACHADO ha recogido los argumentos que justificaron la preferencia del Informe Subercasse por la modalidad de *ejecución por cuenta del Estado*: "en primer lugar, tal sistema era el único que permitía conseguir que los transportes de personas y mercancías *se reduzcan al mínimo precio compatible con el sostenimiento del camino después de amortizar el capital*; en segundo lugar, permite *modificar las tarifas en beneficio de los productos que convengan formentar*; en tercer lugar, permite a los usuarios *entrar en el goce del servicio y de todas las mejoras, lo que no se conseguirá nunca < < a través de las compañías por su tendencia egoísta a ejercer el monopolio > >*; en cuarto lugar, hace posible acometer muchas líneas por *razones de utilidad pública que para las compañías serían ruinosas, < < dado el distinto criterio seguido por aquéllas frente a la administración, que desea siempre y en primer lugar el incremento de la riqueza pública y el bienestar de los gobernados > >*". MUÑOZ MACHADO, S.: *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*, Cívitas, Madrid, 1998, pág. 77.

⁹ Sin embargo, como indica WAIS, los hechos no les dieron la razón a la Comisión de ingenieros porque los negocios ferroviarios españoles fueron casi siempre malos, hasta el punto de que puede decirse que la historia de las Compañías es la historia de sus quiebras o de sucesivos arreglos con sus acreedores. WAIS, op. cit., págs. 50 a 51.

¹⁰ VILLAR PALASÍ, J.L., en el Prólogo a la obra *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 9 y ss. MUÑOZ MACHADO ha señalado que en el Informe Subercasse está resumida toda la técnica que va a ser necesario desarrollar para permitir que las empresas privadas ejecuten las obras y gestionen los servicios, sin perjuicio de su control por la Administración Pública. Es la técnica de la concesión. A partir de entonces el sistema que se implanta en España reserva para el Estado la facultad de autorizar o conceder la puesta en explotación de una línea de ferrocarril. MUÑOZ MACHADO, S.: *Servicio público...*, op. cit., pág. 79.

¹¹ En la actualidad al ancho español de vía se le denomina ancho RENFE, expresión con la que se pretende distinguir el conjunto de los ferrocarriles pertenecientes a la Red Nacional Integrada gestionada por RENFE de los demás ferrocarriles de vía estrecha, cuyos anchos oscilan de 0,75 a 1.067 mts. No obstante, hoy también existen algunas líneas de ancho internacional de 1,435 mts.

¹² En Europa los trenes circulaban en un ancho de vía de 1,435 mts., medida que establecieron los primeros ferrocarriles ingleses y que, finalmente, fue adoptada por la Conferencia de Berna de 1907 como ancho de vía internacional. Sobre los diferentes anchos de vía que existen en el mundo, véase ARENILLAS, J., "Panorama mundial de los anchos de vía", *Vía Libre*, mayo de 1975, págs. 10 y ss.

¹³ Véase TORTELLA CASARES, G., op. cit., pág. 167.

¹⁴ No obstante, en la actualidad se han superado las costosas operaciones de transbordo que el mayor ancho de vía implicaba, con el diseño del Talgo "RD" de ruedas desplazables que efectúa automáticamente el cambio de posición de las ruedas para adaptarse al ancho respectivo, al circular a velocidad reducida por una instalación fija establecida en la frontera franco-española. Este cambio automático de ancho de vía fue puesto en marcha por primera vez en 1968 con la inauguración del trayecto Madrid-París. Sobre el cambio automático de ancho de vía, véanse "Talgo presenta su sistema para el cambio automático de ancho de vía", *Vía Libre*, diciembre de 1967; DELACROIX, P., "Primer enlace ferroviario Madrid-París con el Puerta del Sol", *Vía Libre*, julio de 1969, págs. 7 y ss.

¹⁵ Véase BERMEJO VERA, J., "Evolución de la legislación ferroviaria en España", en la ob. colect. *El futuro del transporte por ferrocarril en España: Régimen jurídico*, Dykinson, Madrid, 1997, pág. 221.

¹⁶ En este sentido, véase WAIS, F., op. cit., págs. 53 y 54.

¹⁷ La mayor parte de estas peticiones no tenían por objeto construir ferrocarriles sino el beneficio que obtendrían con el posterior traspaso de su derecho, esta operación se repetía sucesivamente sin que las compañías alcanzaran su status legal. Véase TORTELLA CASARES, G., op. cit., págs. 167 y 168. Así, aunque la concesiones fueron muchas, sus resultados serían escasos pues aunque solo en los años 1845 y 1846 se concedieron más de 6.500 Kms. de líneas férreas, que representaban un total de 23 líneas, únicamente se llevaron a cabo cuatro, cuya longitud total representaba alrededor del 3 por 100 del total de las longitudes autorizadas. Estas cifras han sido tomadas del estudio de MATEO DEL PERAL, D., op.

cit., pág. 44.

¹⁸ Esta línea no alcanzaba los 30 kilómetros, lo que suponía una ridícula cifra en comparación con los más de 8000 kilómetros de vía que se habían autorizado construir. A esta situación se llega debido a la desafortunada figura de las concesiones provisionales que hemos analizado en el epígrafe anterior.

¹⁹ No obstante, la Ley de 1855 dedica la mayor parte de su articulado a regular el sistema de construcción concesional mientras que sólo dedica unos cuantos artículos a la construcción por el Estado.

²⁰ Así, por ejemplo, la Ley de 26 de junio de 1867 por la que se otorga la concesión del ferrocarril de Granollers a San Juan de las Abadesas señalaba en su artículo primero que "se autoriza al Gobierno de S. M. para otorgar en subasta pública, *relevándole del cumplimiento de lo prevenido en los artículos 25, 26, 27 y 29 de la Ley general de 3 de junio de 1855*, la concesión del ferrocarril de Granollers a San Juan de las Abadesas". Véase BERMEJO VERA, J.: *Régimen jurídico...*, op. cit., pág. 43.

²¹ A las empresas ferroviarias se les aseguraba un mínimo interés o un interés fijo, según se determinara en la ley de cada concesión, (art. 8. 3). Estos intereses garantizados son suprimidos por la Ley de 23 de noviembre de 1877 (art. 12) pero serán reestablecidos por el art. 17 de la Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1899. Sobre tales subvenciones se pronuncia la Sentencia de la Sala 3ª de 23 de junio de 1868 sobre una negativa de aumento de subvención a una compañía de ferrocarril, que se pronuncia en los siguientes términos "no tiene una Empresa derecho á pedir aumento de subvención por variación de trazado, que aprobó el Gobierno ni está en las facultades de éste otorgarlo por ser estos *contratos esencialmente legislativos*, según la ley general de ferrocarriles".

²² Entre otras causas se prevén las siguientes: el incumplimiento de las condiciones fijadas, la falta de comienzo de las obras, la interrupción de las mismas o del servicio por culpa de la empresa, etc.

²³ Por Real Decreto de 8 de julio de 1859 se aprueba el Reglamento de policía de los ferrocarriles que complementaría aquella normativa.

²⁴ Así, cabe destacar las siguientes: la Real Orden de 16 de julio de 1855 sobre el modo de practicar el amojonamiento y plano detallado de los ferrocarriles concluidos; la Real Orden de 4 de octubre de 1856 sobre el pago de los derechos de arancel por material ferroviario en abonarés renovables; el Real Decreto de 11 de marzo de 1857 sobre divisiones para el servicio de ferrocarriles; la Real Orden de 31 de agosto de 1862 sobre exención de derechos aduaneros al material; la Real Orden de 24 de enero de 1863 sobre destino de marcaderías y objetos olvidados; la Ley de 4 de junio de 1863 de autorización al Gobierno para uniformar las tarifas de peaje y transporte; la Real Orden de 15 de octubre de 1863 sobre las condiciones de aptitud de los guarda agujas; la Real Orden de 27 de octubre de 1863 sobre indemnización por las Empresas de los efectos deteriorados o extraviados; la Real Orden de 3 de mayo de 1865 sobre limitación de la franquicia ferroviaria, etc.

²⁵ Sobre este período, véase MARTÍN RETORTILLO, L., "Aspectos del Derecho Administrativo en la Revolución de 1868. Las regulaciones iniciales", *RAP* nº 58, 1969, págs. 2 a 48; y la bibliografía allí citada.

²⁶ En 1869 las Cortes declararon la monarquía como sistema de gobierno español y fué coronado rey Amadeo I, miembro de la casa de Saboya. Su reinado duró poco, apenas cuatro años, la falta de popularidad de que gozaba y el repentino asesinato del líder del partido progresista, Juan Prim, condujeron a la abdicación del monarca en febrero de 1873 proclamándose, finalmente, la República.

²⁷ TORTELLA CASARES, G., op. cit., pág. 293.

²⁸ Véase MATEO DEL PERAL, D., op. cit., pág. 122.

²⁹ Señalaba el revolucionario Decreto-Ley de 1868 que "por importantes que sean las obras públicas se paralizan con los sistemas restrictivos...cualquier persona que por sí y sin intervención del Estado

adquiera los elementos indispensables para construir...un ferrocarril, puede, sin trabas, sin restricciones, sin que la Administración se interponga, llevar á cabo la empresa que imaginó".

³⁰ En el ejemplar de febrero de 1981, de la revista *La España moderna. Revista Ibero-Americana*, se afirmaba que "el paso del partido liberal por el poder ha sido estéril completamente. Encontró toda la producción perturbada por profunda crisis, y en el mismo estado la dejó", (pág. 216). El fraccionamiento político que existió durante el período republicano, así como, la falta de eficacia de la Administración impidieron que se realizasen las medidas previstas a la luz de la ideas liberales.

³¹ Cuestión ésta de gran relevancia por cuanto hasta la fecha la red ferroviaria había crecido de forma más o menos desordenada sin someterse a plan alguno.

³² Es decir, la Ley provisional de 20 de febrero de 1850, la Ley General Ferroviaria de 3 de junio de 1855 y el Decreto-ley de 1868.

³³ El carbón constituía uno de los elementos decisivos de los costes de explotación ferroviaria, llegando a representar, respecto del total de los gastos, aproximadamente su quinta parte, por lo que toda elevación de la tasa, por pequeña que fuera, se manifestaba inevitablemente en un aumento considerable de dichos gastos. La actuación del poder público respecto a la producción hullera nacional, se manifestaba en estos años en una constante elevación de los precios de su tasa, con el consiguiente perjuicio para el consumo ferroviario. La perturbación que de esta política se derivaba, era especialmente sensible para los ferrocarriles que eran, con mucho, el principal consumidor de los carbones del país, hasta el punto de que ellos solos representaban un consumo equivalente a una tercera parte de la producción nacional. En este sentido véase FLORES-SÁNCHEZ, A., op. cit., pág. 282.

³⁴ Del estudio antes citado de FLORES-SÁNCHEZ de 1934 creo que vale la pena transcribir un párrafo muy sugestivo que muestra la situación en que se encontraba este personal: "el aumento general del coste de la vida ha obligado a las Empresas a conceder importantes mejoras en la remuneración de su personal, aumentos que han llegado a representar para los sueldos más modestos hasta el 133 por 100 de los haberes percibidos en 1915. El personal ferroviario, por haber sido uno de los mas favorecidos en relación al periodo anterior a la guerra, ha llegado a alcanzar un alto nivel de vida", (pág. 282).

³⁵ La edad de oro del ferrocarril comienza su atardecer en 1914, fecha en la que se da comienzo a la 1ª Guerra Mundial. La red ferroviaria había superado ya los 12.000 km. pero la competencia del automóvil comienza a hacerse notar. Sobre la competencia de la carretera al ferrocarril en este período, véanse MENÉNDEZ MARTÍNEZ, J. M^a, op. cit., pág. 18; ROLDÁN, E., "La coordinación de los transportes mecánicos terrestres en España", *RDM* nº 28, 1950, pág. 90. Por lo que se refiere a la evolución del establecimiento de la red viaria de carreteras, consúltese: GARCÍA ORTEGA, J.: *Historia de la legislación española de caminos y carreteras*, Ministerio de Obras Públicas, Madrid, 1983.

³⁶ La Ley General Ferroviaria de 1877 define, de un lado, a los ferrocarriles secundarios como aquellos destinados al servicio público, "con motor mecánico de cualquier clase, que no estén comprendidos en la red servicio general" y, de otro lado, a los ferrocarriles estratégicos, como "aquellos que, con independencia del servicio que presten a otros intereses generales, atiendan directamente a necesidades o conveniencias de la defensa nacional".

³⁷ Véase el art. 5. 1. de la Ley de 27 de abril de 1909.

³⁸ Véase Alcubilla, apéndice de 1912, pág. 542.

³⁹ Al no contar la Asamblea Nacional de Ferrocarriles de 1818 con precedente alguno podemos imaginar la falta de organización de las distintas sesiones en las se desarrolla. A ello hay que añadir que las intervenciones trataban el tema al servicio de unos intereses particulares y al no integrarlos en un cuerpo único de doctrina no era raro que se oyeran y aplaudieran proposiciones contradictorias o cuando menos conflictivas. Véase, ARTOLA, M., op. cit., pág. 411.

⁴⁰ Asimismo, para dar forma a un nuevo régimen ferroviario se sucedieron otros proyectos de ley tales como el de La Cierva, Arguelles y Oruña -todos ellos Ministros de Fomento-, pero tampoco prosperaron. Sobre estos proyectos, véanse ARTOLA, M., op. cit., págs. 413 a 422; y WAIS, F., op. cit., pág. 623 a 627.

⁴¹ En contra de esta afirmación, BERMEJO VERA ha resaltado que no es posible reducir toda la compleja problemática ferroviaria de este período al simple error de considerar que los ferrocarriles eran un negocio privado y no un servicio público. Tan sólo en el breve período revolucionario de 1868 se abandona oficialmente la plena potestad estatal sobre los ferrocarriles. Véase BERMEJO VERA, J.: *Régimen jurídico...*, op. cit., pág. 37.

⁴² Por lo que respecta a la Real Orden de 1844, es calificada de modélica por la claridad y lucidez con que en ella son tratadas las distintas cuestiones ligadas al ferrocarril en un momento en el que no existe precedente legislativo alguno en la materia.

⁴³ A ello se le atribuye la denominación de régimen estatista atenuado pues al no encontrarse el Estado "capacitado para regirlos por sí mismo, contrata su construcción o arrienda su explotación o realiza ambas cosas a la vez". Ello suponía cargar sobre los fondos públicos las inversiones ferroviarias dejando a las compañías ferroviarias el muy rentable negocio de la explotación, solución calificada por ARTOLA como sorprendente pues "imponía un enorme desembolso al Estado sin contrapartida apreciable". ARTOLA, M., op. cit., pág. 414.

⁴⁴ Véase Alcobilla, apéndice de 1918, págs. 672 a 673

⁴⁵ Véase Alcobilla, apéndice de 1920, pág. 277.

⁴⁶ Véase Alcobilla, apéndice de 1924, págs. 716 a 731.

⁴⁷ Véase el artículo 1 del Decreto de 27 de septiembre de 1932. Además, el artículo 2 del citado Decreto disponía que las restantes empresas ferroviarias formarían cuatro agrupaciones y en cada una de éstas habría una representación del Estado.

⁴⁸ Sobre la situación en que quedaron las empresas ferroviarias tras este período bélico, véase MENÉNDEZ MARTÍNEZ, J. M^a, op. cit., pág. 18. Durante 1914 a 1918 y 1939 a 1945, se producen unas discontinuidades en los resultados de los tráficos ferroviarios no sólo españoles sino europeos, con pérdidas de posiciones en el mercado, tanto en la vertiente técnica (tráficos), como en la económica. Varias circunstancias concurren en este hecho. Desde el punto de vista técnico tres son las principales: 1. los destrozos bélicos que afectaron de forma grave a la continuidad de la explotación de las redes ferroviarias; 2. la aparición y desarrollo de la carretera tras la 1^a Guerra Mundial; y, 3. la expansión de la aviación, a la que podemos considerar como herencia de la 2^a Guerra Mundial. Económicamente, las guerras suponen además un aumento espectacular de los costes (vía inflación) a los que nunca pueden seguir los precios, siempre controlados en el sector ferroviario. Véase LOSADA, M.: *Curso de Ferrocarriles. Cuaderno I. El ferrocarril y el transporte*, Universidad politécnica de Madrid, ETS Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1987, págs. 143 y 144.

⁴⁹ Recuerdese que, como ya analizamos, la figura del rescate estaba prevista en las primeras disposiciones ferroviarias decimonónicas que sirvieron de base a las concesiones temporales de líneas férreas. No obstante, la idea del rescate quedó aparcada pues, en un principio, el sistema concesional pudo *disimular* sus deficiencias.

⁵⁰ Véase WAIS, F., op. cit., pág. 645.

⁵¹ Véase, WAIS, F., op. cit., pág. 645.

⁵² Véase, BERMEJO VERA, J., *Régimen jurídico ...*, op. cit., pág. 125.

⁵³ Posteriormente, por Decreto-Ley de 23 de septiembre de 1965 se crea FEVE en la que se agruparán

las líneas de vía estrecha que hasta esta fecha se integraban el Servicio de Explotación de Ferrocarriles por el Estado (EFE). FEVE queda configurada como una entidad de Derecho público, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena capacidad para el desempeño de sus fines (art. 1 del Estatuto de FEVE aprobado por D. 583/1974, de 21 de febrero), lo que la hace coincidir, como veremos, con la naturaleza y personalidad jurídica de RENFE. Precisamos, no obstante, que nuestro análisis queda circunscrito, básicamente, a los ferrocarriles integrados en esta última entidad.

⁵⁴ Como ha señalado S. MARTÍN RETORTILLO, la LEEA viene a jugar como *limite y freno* a esa siempre buscada flexibilidad de la actividad administrativa. MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, S., "Las empresas públicas; reflexiones del momento presente", *RAP* nº 126, 1991, pág. 73.

⁵⁵ En el preámbulo de este Decreto-Ley de 1959 se dice lo siguiente:

"Dicha Ley (se refiere a la LEEA) obliga a llevar a cabo una revisión y reajuste de las distintas entidades de carácter estatal a los efectos de incluirlas en alguno de los grupos que previene.

Entre estas entidades se encuentra la RENFE, creada por Ley de 24 de enero de 1941. Esta entidad, de indudable trascendencia en cuanto a su funcionamiento sobre la entera economía nacional, constituye un organismo *sui generis*, de tal importancia y especialidad, que su propuesta de clasificación y adaptación a la citada ley no puede formularse dentro del plazo señalado por la Disposición transitoria primera de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, por lo que es necesario por razones de urgencia, dictar el oportuno Decreto-ley que permita realizar los estudios correspondientes fuera de la perentoriedad del plazo mencionado".

⁵⁶ Así pues, el artículo 1 del Decreto-ley citado señala lo siguiente: "Por el Ministerio de Obras Públicas se procederá a llevar a cabo la revisión y reajuste de todas las disposiciones de la RENFE en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, amoldándolas en lo posible a lo preceptuado en la Ley de entidades estatales autónomas. Dicha revisión se efectuará en un plazo que finalizará el día 1 de diciembre del presente año, elaborando un informe propuesta al Consejo de Ministros sobre la forma de llevar a cabo la referida adaptación".

⁵⁷ El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA realizó tales reflexiones recogiéndolas en el "Estudio para el Proyecto de Estatuto de RENFE", *RAP* nº 46, 1965. A ellas nos referimos en el epígrafe 3. 1.

⁵⁸ Sobre el análisis de esta concepción legal de RENFE Cfr. TELLO PORTILLO, J.: *Rasgos fundamentales de la personalidad jurídica de RENFE*, Centro de Estudios Superiores de RENFE, Madrid, 1976.

⁵⁹ Véase DEL SAZ CONDERO, S., "La huida del Derecho administrativo. Últimas manifestaciones: aplausos y críticas", *RAP* nº 133, 1994, pág. 63.

⁶⁰ BERMEJO VERA, J.: La evolución..., op. cit., pág. 29.

⁶¹ GARCÍA DE ENTERRÍA señala que "no hay, en efecto, ninguna necesidad técnica de vincular las empresas públicas, actuando en régimen industrial y de derecho privado, a la forma jurídica de Sociedad Anónima, y es más, en el Derecho comparado lo normal es precisamente lo contrario. Las grandes << Public Corporations >> inglesas, surgidas de las nacionalizaciones laboristas, o los << établissements publics industriels et commerciaux >> franceses, y especialmente las << entreprises nationales >> o << nationalisées >>, también surgidas de la nacionalización; las << öffentliche Unternehmen >> alemanas << in Anstaltform >>, o forma institucional pública; los "enti pubblici economici" italianos, y especialmente los grandes << enti nazionale >>, son todas verdaderas empresas, actuando como tales en el tráfico, y que, sin embargo, mantienen una forma pública de personificación, sin adoptar la veste de Sociedades anónimas". Además, con respecto al supuesto concreto de la explotación ferroviaria señala que "sólo encontramos la fórmula de Sociedad Anónima con todas las acciones en poder del Estado en el caso holandés. Aparte de los supuestos de Sociedades de economía mixta, procedentes de fórmulas consorciadas del Estado con las antiguas Compañías concesionarias (Francia, Bélgica), lo normal es precisamente el caso de entes públicos que actúan en régimen de empresa según las técnicas y prácticas industriales y actuando en el tráfico conforme al Derecho privado. Así, el << Railway Executive >>, dentro de la << British Transport

Commission>>, en Inglaterra; el << Dutsche Bundesbahn>> alemán, la << Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato>> italiana, los << Scheweizerischen Bundesbahnen>> de Suiza". GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Estudio..., op. cit., pág. 435.

⁶² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Estudio..., op. cit., págs. 433 y 436.

⁶³ BERMEJO VERA, J.: *Régimen...*, op. cit., pág. 259.

⁶⁴ BERMEJO VERA, J., *Régimen jurídico...*, op. cit., págs. 325 a 339.

⁶⁵ ARIÑO ORTIZ, G.: *La Administración institucional. Bases de su Régimen jurídico*, 1972, pág. 235.

⁶⁶ DEL SAZ CORDERO, S., La huida..., op. cit., pág. 66. Añade la profesora que "de nada sirvieron, ciertamente, estas advertencias doctrinales porque el Reglamento de Contratos del Estado aprobado por Decreto 3410/1975, dispensó a las empresas nacionales de las reglas y procedimientos de la contratación pública, al sustituir el anterior artículo 398 que contenía una obligación estricta de observar dichos procedimientos por una Disposición transitoria segunda que, en forma de piadosa exhortación, recomendaba a las empresas nacionales actuar respetando los principios de publicidad y concurrencia".

⁶⁷ Por la *Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977*, se elevarán estas entidades a categoría legal, aunque si bien es cierto con una nomenclatura poco acertada. La LGP, modificada por la Ley de Presupuestos para 1988, distinguía dos categorías de sociedades estatales, las "sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta, de la Administración del Estado o de sus organismos autónomos y demás entidades estatales de Derecho Público", y "las Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, que por Ley hayan de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado". En la actualidad, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración general del Estado, (BOE nº 90, de 15 de abril), regula los entes institucionales estatales que, bajo el nombre genérico de Organismos Públicos, adoptan dos variantes básicas: los Organismos autónomos (arts. 45 y ss.) y las Entidades públicas empresariales (arts. 53 y ss.). Por lo que aquí interesa, las Entidades públicas empresariales son entes públicos que, como regla, se rigen por el Derecho privado, si bien hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 53. 2 de la LOFAGE y el artículo 2. 2. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Pues bien, al realizar un reagrupamiento de los entes instrumentales la Ley 6/1997 ha derogado la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, y los artículos 4, 6. 1. b) y 6. 5 de la Ley General Presupuestaria, donde se hallaba la anterior clasificación de este tipo de entidades.

⁶⁸ Como ya hemos señalado se lleva a cabo por el Decreto-Ley de 19 de julio de 1962, modificado por el Decreto-Ley de 23 de julio de 1964, y por el Decreto de 23 de julio de 1964 por el que se aprobó el primer Estatuto de RENFE.

⁶⁹ Véase los artículos 44 a 57 que recogen de forma detallada las facultades y obligaciones de RENFE.

⁷⁰ El Contrato-programa se firma al amparo del artículo 91 de la entonces Ley General Presupuestaria 11/1977, de 4 de enero. Sobre el Contrato-programa Estado-RENFE 1984-1986, véase *Contrato-programa Estado-RENFE 1984-1986*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, 1984 en donde se recoge una amplia información sobre la situación del tráfico, productividad, calidad, precios, costes, margen de explotación, etc., del sector ferroviario en el período comprendido entre 1970 a 1984.

⁷¹ Concretamente, entre otras medidas se proponen las siguientes: la puesta en servicio de los nuevos tramos que se diseñaron para velocidades de 250 km/hora, resolver ciertos estrangulamientos y la introducción de la Alta Velocidad en nuestro sistema de ferrocarriles.

⁷² Véase *Contrato-programa Estado-RENFE 1988-1991*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, 1988.

⁷³ Véase *Contrato-programa Estado-RENFE 1994-1998*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, 1994.

⁷⁴ Sobre los Planes de transporte y de los Contratos-Programa, véase IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, R., "La política de transportes España y Europa", en ob. colect. *Transportes ...*, op. cit., pág. 831.

⁷⁵ Sobre la esta normativa véanse, entre otros: BERMEJO VERA, J.: *Estudios sobre el régimen jurídico del transporte*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1990; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Transportes", en la ob. colect. *Derecho Administrativo Económico II*, La Ley, Madrid, págs. 745 a 865; VICENS MATA, M. M., "Algunas reflexiones en torno a la nueva ordenación del transporte terrestre", *Autonomies RCDP*, nº 9, 1988, págs. 141 a 151; las colaboraciones publicadas en las *Jornadas de estudio del Nuevo Marco Ordenador de los Transporte Terrestres*, Generalitat de Catalunya-Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1989; PIÑANES LEAL, J., *Régimen jurídico del transporte por carretera*, Marcial Pons, Madrid, 1993; RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: *Derecho público del transporte por carretera*, Aranzadi, Madrid, 1994.

⁷⁶ Concretamente, nos referimos a los Decretos-Leyes de 19 de julio de 1962 y 23 de julio de 1964, sobre Organización y Funcionamiento de RENFE.

⁷⁷ Véase RAZQUÍN LIZARRAGA, J. A.: *Derecho público...*, op. cit., pág. 194.

⁷⁸ Véase ASÍS ROIG, A. E., en el Prólogo a la recopilación de la *Legislación de transportes terrestres*, Tecnos, Madrid, 1989, pág. XVI.

⁷⁹ BOE nº 315, de 31 de diciembre.