Ana Olmedo Gaya
Doctora en Derecho y profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada, experta universitaria en Transportes Terrestres por la Universidad Complutense. Ha sido becaria del programa de formación de profesorado universitario y del personal investigador del MEC (1995/1998). Publica su tesis doctoral titulada *El nuevo sistema ferroviario y su ordenación jurídica* en la editorial Aranzadi. Es autora de diversas publicaciones de su especialidad (transportes; función pública; urbanismo; jurisdicción contencioso-administrativa; expropiación forzosa). Ha estudiado en las Universidad extranjeras de Florencia bajo la dirección del profesor Chiti; de Roma "La Sapieza", con el profesor Valentini; de Palermo y Trapani, con la profesora Immordino; de Nanterre (París), con el profesor Sibrau; de Bolonia, con el profesor Vandelli; de Urbino, con el profesor Gotti; y de Perugia, con los profesores Figorilli y Bartolino. Asimismo, a través del Programa de Cooperación Interuniversitaria Intercampus desarrolló tareas docentes e investigadoras en la Universidad de Guanajuato (Méjico).

En el siglo XIX era impensable que los caminos ordinarios pudieran ser competidores del ferrocarril, no obstante, en los años 20 comienza una fuerte competencia de la industria automovilística.
La Ley de Coordinación entre el ferrocarril y la carretera de 27 de diciembre de 1947, inspirada en la protección a ultranza del ferrocarril, intenta frenar la competencia de los transportes mecánicos por carretera al ferrocarril previendo, de un lado, un canon de coincidencia y, de otro lado, el derecho de tanteo ferroviario que ostentarían las compañías de ferrocarriles sobre los llamados servicios regulares coincidentes por carretera.
El actual marco normativo ha introducido un gran cambio en la materia ya que con la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 (LOTT) desaparecen la prohibición de líneas regulares de carretera coincidentes con el ferrocarril y el derecho de tanteo. La LOTT ha optado por la igualación y armonización de las condiciones de competencia entre la carretera y el ferrocarril, estableciéndose la libre concurrencia entre ambos medios de transporte y poniéndose fin al injusto planteamiento de la anterior normativa por la que asignaba al transporte por carretera una misión meramente complementaria y distribuidora del ferrocarril.
Palabras clave: *Ley de Coordinación; canon de coincidencia; tanteo ferroviario; libre concurrencia.*

In the 19th-century, it was unthinkable that regular roads could compete against railroads. However, during the 1920s the car industry began a process of strong competition. The Coordination Law, dated December 27th, 1947 (to coordinate railroad and roads), dedicated to the maximum protection of railroads, tries to stop the competition from road mecanic transportation over the railroad system. On one side, the law establishes a canon of coincidence, and on the other side, it establishes the right to prevalence, which is given to railroad companies on other road services which might coincide with them.
The current law, Land Transportation Regulation Law of 1987 (LOTT), has introduced a great change in this matter since both the right of coincidence and the right to prevalence are suppressed. LOTT has opted for equality and harmonization of the competiton conditions between road and railroad. It stablished the free concurrence between both means of transportation, and puts an end to the unfair settings of the previous law, which used to assigne a mere complementary function to railroads.
Key words: *Coordination Law; canon of coincidence; right to prevalence; free concurrence.*

Vicisitudes de la protección al ferrocarril

Ana Olmedo Gaya

Universidad de Granada

1. Introducción

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, 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 político[1]. Además de ello, la promulgación de la Constitución Española de 1978 y la incorporación de España a la Comunidad Europea también fueron determinantes para la aprobación de esta normativa[2].

[1] Sobre esta normativa véanse, entre otros, los estudios de: Bermejo Vera (1990) y (1999); García Pérez (1996) y (2001); Martín-Retortillo Baquer (1994); Olmedo Gaya (1999) y (2001); Piñanes Leal (1993); Razquín Lizárraga (1994); y, Vicens Mata (1988).

[2] Los objetivos a alcanzar en la instauración de la Política Común de Transportes responden, básicamente, a una doble finalidad: de un lado, la integración comunitaria de los transportes garantizando la li-

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.

Por cuanto a su ámbito material de aplicación, la LOTT lo establece en atención al medio técnico sobre el que se realiza el transporte[3]. Además de ello, esta normativa pretende una *regulación unitaria* del transporte terrestre[4].

En las páginas que siguen nos proponemos analizar concretamente el cambio de orientación que ha supuesto la LOTT en relación a la anterior normativa de coordinación entre el ferrocarril y la carretera de 1947 [5]. Con la derogación de esta normativa, inspirada en la protección a ultranza del ferrocarril, desaparecen la prohibición de líneas regulares de carretera coincidentes con el ferrocarril y el derecho de tanteo ferroviario que ostentaban las compañías de ferrocarriles sobre los llamados servicios por carretera coincidentes[6] y por el que se les reconocía preferencia en la adjudicación de los servicios regulares de transporte de viajeros. En la actualidad, la LOTT ha optado por la igualación y armonización de las condiciones de competencia entre la carretera y el ferrocarril. El criterio de "coordinación" se sustituye por el principio de competencia intermodal e intramodal, es decir, los distintos modos de transporte terrestre se sitúan en un régimen de paridad y se integran en el sistema general en términos competitivos[7].

---

bertad de establecimiento y de prestación de servicios; y, de otro lado, la eliminación de los obstáculos al funcionamiento del mercado común, mediante la supresión de las discriminaciones de precio y de condiciones de transporte en los diferentes Estados miembros. Hasta mediados de la década de los ochenta, la Política Común de Transportes no comenzó a desarrollarse de manera efectiva. Tras el Tratado CE la Comisión Europea presentó numerosas propuestas al Consejo de Ministros de la Comunidad Europea que, sin duda, hubieran contribuido al avance de la misma. No obstante, el Consejo se resistía a su aprobación debido, principalmente, a los distintos intereses que ambas instituciones comunitarias defienden. El cambio de esta situación se produjo, finalmente, cuando el Tribunal de Justicia sancionó la inactividad del Consejo en su Sentencia de 22 de mayo de 1985. En la actualidad, existe una abundante normativa comunitaria en materia de transporte. Numerosos Reglamentos y Directivas regulan aspectos concretos del mismo y adoptan medidas que fijan las bases de un mercado interior de los transportes. La meta es crear un mercado competitivo de bienes y servicios en el que queden aseguradas tanto la autonomía financiera y la libertad de gestión de las empresas de transporte como la igualdad de trato de éstas y de los distintos medios de transporte.

3 Véase Razquín Lizarraga (1994), p. 194. En efecto, el artículo 1 de la LOTT dispone que la ordenación de los transportes terrestres establecida por esta normativa comprende:

1º. 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.

2º. Las actividades auxiliares y complementarias del transporte.

3º. Los transportes por ferrocarril.

4º. Y, por último, 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.

4 Véase Asis Roig (1989), p. 16.

5 Ley de Coordinación de los Transportes Terrestres de 27 de diciembre de 1947.

6 El derecho de tanteo venía recogido en el artículo 6 de la Ley de Coordinación de 1947.

7 Véase Razquín Lizarraga (1994), p. 217. La intermodalidad constituye, como es conocido por todos, un principio básico de la Política Común de Transportes.

2. La relación de prevalencia y complementariedad intermodal

2.1. Orígenes del transporte ferroviario y de la red viaria en España

El ferrocarril es uno de los grandes adelantos tecnológicos del siglo XIX. En la década de los años treinta algún autor llegó incluso a afirmar que al desarrollo del ferrocarril se debía en primer término el prodigioso enriquecimiento de la Humanidad en la última centuria a través de los procesos de adecuación geográfica de la producción e interconexión de las economías regionales y nacionales en una economía mundial y, asimismo, señaló que los ferrocarriles eran la obra de mayor envergadura que la Humanidad productora había construido jamás[8]. 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 proporcionaban"[9]; por fin se había conseguido la independencia de la tracción animal.

La construcción de los ferrocarriles tuvo unas transcendentales repercusiones económicas: no solo revolucionó los medios de transporte, sino que además movilizó enormes sumas de capital y absorbió, en las dos últimas décadas del siglo XIX, casi la mitad de la inversión privada, impulsó la producción metalúrgica y revolucionó la tecnología. En otras palabras, el ferrocarril facilitó la producción, la distribución y el consumo de la riqueza y provocó un extraordinario desarrollo de los intercambios no solo económicos sino de ideas culturales.

En suma, la incidencia económica e industrial del ferrocarril se deriva de una serie de circunstancias concurrentes que hacen de él un sistema sin competencia posible hasta la aparición del automóvil[10].

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, 6.000[11]. Señala Tortella que las causas que originan esta tardía expansión ferroviaria en nuestro país son la inactividad estatal, la falta de capitales, la ausencia de conocimientos técnicos, el atraso económico en general, los obstáculos geográficos y, por último, ciertos acontecimientos políticos y económicos como la guerra carlista y la crisis del bienio 1847-1848[12].

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

---

8 Así lo afirmaba Federico Reparaz en el prólogo de la obra de Fenelon (1934), pp. 1-2. A pesar de ello, no todo fueron elogios, hay quién sostuvo que a la crisis económica de finales del diecinueve contribuyó el ferrocarril; "no son las anteriores malas cosechas las causas permanentes de la crisis económica que aflige a todo el mundo, sino la baratura y celeridad de los transportes -entre los que hace referencial especial al ferrocarril- que han concluido con todos los mercados de localidad". Véase Benor (1891), p. 97.

9 Véase Villar y Romero (1958), p. 681.

10 En este sentido véase Artola (1978), pp. 13-14.

11 Estas cifras han sido tomadas de Menéndez Martínez (1994), p. 17. Sobre el progresivo crecimiento de las redes ferroviarias europeas durante la segunda mitad del siglo XIX, véase AAVV (1989), pp. 97 y ss.

12 Si bien este autor considera como causa principal de todas éstas a la inactividad del Estado y a la política llevada a cabo por el Gobierno en materia ferroviaria; política "que fue durante muchos años una mezcla de indiferencia hostil y estímulo mal encaminado, dominando alternativamente una y otra tónica" Tortella (1995), p. 164.

El desarrollo de este medio de transporte, hasta bien entrado el siglo XX, viene de la mano de compañías privadas que gestionaban y explotaban el servicio ferroviario por medio de concesiones temporales[13]. Se arranca, por tanto, de líneas concretas, cada una de la cuales era objeto de una concesión específica.

De forma paralela, el interés de la Administración decimonónica por el sector viario tuvo un alcance limitado.

Según datos del estudio de Carreras, hacia 1800 España contaba con menos de dos millares de kilómetros de caminos carretiles de mala construcción y pésimamente mantenidos. A mediados del siglo XIX, la red caminera contaba ya con unos 9.500 kilómetros[14]. Durante la segunda mitad del siglo XIX, en un esfuerzo por acabar con el aislamiento de muchas provincias, se abrieron casi 27.000 kilómetros de carreteras lo que fue complementado con la construcción de la red ferroviaria y la modernización de los puertos. A pesar de ello, nuestras infraestructuras viarias eran insuficientes y el atraso español era evidente tanto por la escasa densidad viaria por kilómetro cuadrado de territorio y por cada mil habitantes como por el hecho de que la mayoría de las carreteras eran de segundo y tercer orden[15].

Concretamente, el Plan General de carreteras de 1860 no fue más que un catálogo de las construidas y de aquéllas que tenían previsto construir y en el que no se hacía alusión alguna a las inversiones previstas, orden de prioridades ni plazo en la construcción de las mismas. A este Plan General le sucedieron otros de alcance también muy reducido.

2.2. Los transportes por ferrocarril y por carretera a comienzos del siglo XX

A medida que el plazo de la reversión de las concesiones ferroviarias se aproximaba, el estado del material móvil y de las vías férreas era cada vez más deficiente. Ante esta situación, las empresas de ferrocarriles no disponían de capitales suficientes para acometer las mejoras y reparaciones que eran necesarias. No obstante, alguna mejora si que se podía haber emprendido pero lo cierto es que la proximidad del plazo de reversión animaba a los concesionarios, como es comprensible desde la dinámica capitalista, a dejar de invertir. Este descuido en las inversiones junto a otros factores acarrearán una situación deficitaria crónica en los ferrocarriles cuyo desenlace final no podrá ser otro que el de la nacionalización de 1941.

La crisis ferroviaria también fue motivada por otros factores, principalmente de orden económico, tales como el aumento del coste del carbón, materia prima esencial para el funcionamiento de los trenes de la época[16]; el incremento de los

---

[13] Sobre la evolución de los ferrocarriles en España consúltense los estudios de Muñoz Rubio, Vidal Olivares, y Sanz Fernández (editores) (1999).

[14] En comparación con Francia, la red viaria española era totalmente insuficiente ya que en aquel momento nuestro país vecino contaba con una red ocho veces más extensa.

[15] Carreras (coord.) (1989), p. 277.

[16] De este incremento en el precio de la hulla se responsabilizó en parte a las compañías ferroviarias por su oposición a la rebaja de las tarifas. Véase Artola (1978), p. 409. 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 todo incremento de la tasa, por pequeño 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 subida de los precios de su tasa, con el consiguiente perjuicio para el consumo ferroviario. La perturba-

sueldos de los empleados y agentes ferroviarios[17]; la competencia de los transportes mecánicos por carretera; 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.

De tales factores nos interesa resaltar la competencia del transporte por carretera. En el siglo XIX era inimaginable que los *caminos ordinarios* pudieran ser competidores de los *caminos de hierro*. No obstante, la edad de oro del ferrocarril comienza su atardecer al finalizar la Primera Guerra Mundial[18]. A pesar de que la red ferroviaria había superado ya los 12.000 kilómetros, la competencia del automóvil comienza hacerse notar[19]. En los albores del siglo XX, los nuevos procedimientos de pavimentación y hormigones de asfalto en la red viaria española junto con unas circunstancias socioeconómicas propicias impulsaron de forma notable el llamado Circuito Nacional de Firmes Especiales cuyo objetivo era disponer de un conjunto de itinerarios adaptados a las últimas normas de calidad imperantes en Europa. Además de ello, como ha señalado Menéndez Martínez, el gran salto cualitativo que supuso el Circuito Nacional de Firmes Especiales vino acompañado y en cierto modo motivó una actitud entusiasta de la Administración en su intento de dotar al país de una moderna red de vías de comunicación. Es por ello, por lo que a pesar de que las intensidades del tráfico no lo requerían en absoluto, desde 1927 se comienza a plantear la construcción de autopistas[20].

De esta época datan dos originarias normas sobre los transportes por carretera contenidas en el Real Decreto de 4 de julio de 1924 y en el Reglamento para su desarrollo de 11 de diciembre de 1924, que partían del hecho de que el ferrocarril no cubría de forma satisfactoria las necesidades nacionales de transporte tanto por las deficiencias de la capacidad de explotación como por el número de

---

ción 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 (1934), p. 282.

17 Del estudio antes citado de Flores-Sánchez 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 período anterior a la guerra, ha llegado a alcanzar un alto nivel de vida" (p. 282).

18 Señala Carreras (1989) que el análisis de las series de tráfico ferroviario durante el periodo comprendido entre 1914 a 1939 permite distinguir dos fases. La primera habría cubierto los años de la Primera Guerra Mundial hasta 1928 y la segunda se inicia en 1929 hasta la Guerra Civil. La primera etapa se caracteriza por la fuerte expansión del tráfico ferroviario, en particular el tráfico de mercancías. Durante los años 1914 a 1919, el aumento del tráfico de mercancías respondió lógicamente a los efectos expansivos de la neutralidad española sobre la economía materializados en un aumento de las exportaciones y en el reforzamiento de un proceso de sustitución de importaciones. El crecimiento del tráfico de mercancías entre 1914 y 1919 fue de un 3, 9 % anual, mientras que el movimiento de viajeros lo hizo en un 7,6%. Al finalizar la Guerra europea, la vuelta a la normalidad tuvo por consecuencia un hundimiento de pasajeros de los índices de tráfico. Después de 1929, la tendencia de los ingresos ferroviarios es a la baja. En ello tuvo que influir la coyuntura mundial depresiva y el fin de la política ferroviaria llevada a cabo por Primo de Rivera (p. 275)

19 Sobre la competencia de la carretera al ferrocarril en este período, véanse Menéndez Martínez (1994), p. 18; Roldán (1950), p. 90. Por lo que se refiere a la evolución del establecimiento de la red viaria de carreteras, consúltese el estudio de García Ortega (1983).

20 Véase Menéndez Martínez (1994), p. 21.

kilómetros de las vías férreas. Por ello, con ambas disposiciones se intentó orientar la industria del transporte hacia la tracción mecánica por carretera[21].

Durante los años veinte se produjo un desarrollo espectacular de la industria automovilística que hizo una fuerte competencia a los ferrocarriles con las consiguientes pérdidas económicas para los mismos. Esta situación determina que el Estado decidiera cambiar su política en la materia.

Ya el Real Decreto de 22 de febrero de 1929 declaró en su Exposición de Motivos que "los transportes por carretera deben considerarse complementarios de los que prestan los ferrocarriles". Además esta normativa, tras reconocer que "en todas las naciones se presenta con caracteres cada vez más agudos la competencia que el automóvil por carretera hace al ferrocarril", afirma que "puesto que se encuentran –los ferrocarriles- muy ligados al Estado, con el que tienen intereses comunes, no se puede prescindir de ellos al legislar", justificándose, de este modo, la "protección para los ferrocarriles en sus relaciones con los transportes mecánicos rodados"; la coordinación de los transportes mecánicos por carretera con los ferrocarriles; y la complementariedad de los transportes por carretera respecto de los que prestan los ferrocarriles.

Así las cosas, la protección del ferrocarril se reconoce sobre todo al condicionar el derecho de tanteo de los ferrocarriles con ocasión de los concursos públicos previos a la concesión de servicio público regular de transporte de viajeros por carretera, a que su ejercicio ofreciera ventajas en los servicios combinados entre ambos medios de transporte u otras de reconocida utilidad pública (artículo 5 del Real Decreto de 22 de febrero de 1929). Con posterioridad, por Real Orden de 22 de junio de 1929, el derecho de tanteo se convirtió en preferente[22], es decir, si eran varias las proposiciones que se presentaban a concurso y entre ellas había alguna de empresa ferroviaria, se le otorgaría a ésta el tanteo (artículo 29).

Durante esta etapa la mayor parte de estas concesiones ferroviarias comienza a experimentar un empeoramiento constante de su situación económica y financiera. La falta de inversiones, la rigidez de las tarifas y la baja densidad del tráfico llevó a las distintas empresas ferroviarias a una situación financiera insostenible.

2.3. La nacionalización de las redes ferroviarias y la protección al ferrocarril

Al término de la Guerra Civil las compañías ferroviarias se encuentran en un estado lamentable; se produce una quiebra en la casi totalidad de los ferrocarriles ya que aquéllas habían quedado prácticamente descapitalizadas, lo que obli-

---

[21] En efecto, en la Exposición de Motivos del Real Decreto de 1924, tras reconocer las deficiencias del transporte por ferrocarril, se opta por la regulación del transporte por carretera, rechazando todo intento de una política subvencionista debido a la carencia de recursos. Como señala Baena del Alcázar (1970) esta normativa parte de la base de que, existiendo un gran número de empresas de transporte por carretera y ante las innegables deficiencias en número de kilómetros y en capacidad de explotación de la red ferroviaria española, era preciso actuar en bien del interés nacional, encauzando el transporte hacia la tracción mecánica. Ahora bien "el reconocimiento de hecho tan evidente y palmario es algo insólito en nuestra legislación sobre el tema". Baena del Alcázar (1970), p. 40.

[22] Real Orden de 22 de junio de 1929, para la aplicación del Real Decreto de 21 de junio de 1929. Sobre la reglamentación de 1929 y los comienzos de la protección al ferrocarril puede consultarse a Baena del Alcázar (1970), pp. 41 y ss.

ga, finalmente, a utilizar la figura del rescate prevista en la legislación decimonónica, mediante una reversión anticipada de numerosas concesiones ferroviarias[23].

La nacionalización de las redes ferroviarias estatales se llevó a cabo por la Ley de 24 de enero de 1941 de Bases de Ordenación Ferroviaria y del Transporte por Carretera que crea la "Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles" (RENFE). Desde entonces hasta la fecha, el Estado se presenta en España como el mayor empresario en el sector del transporte por ferrocarril[24].

La Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera de 24 de enero de 1941 también mantuvo la preferencia de tanteo, si bien exigiendo que la explotación se llevara a cabo directamente por RENFE o por las Federaciones de compañías de Ferrocarril de vía de ancho inferior al normal. Concretamente, la base décima dispuso que el Consejo de Administración de RENFE y los Consejos de Administración de las entidades de los ferrocarriles de vía estrecha tenían preferencia para explotar las líneas que unieran el ferrocarril con poblaciones en las que existiese despacho central[25].

Asimismo, la Ley de 1941, en la base duodécima, encomienda a la Junta Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera el estudio y propuesta al Ministerio de Obras Públicas de actuaciones en materia de coordinación de la carretera y ferrocarril[26]. Tales bases generales de coordinación fueron final-

---

23 Sobre ello puede consultarse el estudio de Muñoz Rubio (1995).

24 Este esquema evolutivo se reproduce en la gran mayoría de los países en los que se había puesto en funcionamiento este nuevo medio de trasporte, por lo que en realidad la crisis generalizada de las compañías ferroviarias, debida principalmente a una mala política ferroviaria, determina una cadena de sucesivas nacionalizaciones. Así pues, se formarán empresas estatales encargadas de la gestión y explotación de los ferrocarriles. Tal es el caso de la Amministrazione delle Ferrovie dello Stato (FS) italiana creada en 1905; la Deutsche Reichsbahn alemana, en 1920; la Société Nationale des Chemins de Fer, en 1937; la British Railways Board británica en 1948, entre otras. Estas empresas ferroviarias nacen conforme a una evolución generalizada con escasas salvedades como EEUU y Canadá. Sobre el origen y evolución de los ferrocarriles ingleses consúltese Fenelon (1934). En esta misma obra se encuentran alusiones a las primeras reglamentaciones ferroviarias en Francia, Alemania y Estados Unidos. El apéndice I y II, elaborado por el traductor de este estudio, Flores-Sánchez, está dedicado al desarrollo y régimen jurídico de los primeros ferrocarriles españoles. Sobre el caso italiano, entre otros, pueden consultarse: Colacito (1994), pp. 4 y ss.; Ribolzi (1968), pp. 232 y ss.; Saracco, pp. 304 y ss.; Santoro (1986), pp. 3-17; Cavour (1976). Por cuanto a la historia del ferrocarril en Francia se refiere, pueden consultarse AAVV (1993); Caron (1973); Toutan (1967); Blanchard (1934), pp. 529-545; y Jouffroy (1953).

25 En este sentido, la base 10 de la Ley de 24 de enero de 1941 disponía lo siguiente: "...El Consejo de Administración de la Red Nacional y los Directivos de las federaciones de Empresas de ferrocarriles de vía de ancho inferior al normal disfrutarán de preferencia para explotar los servicios por carretera, tanto de viajeros como de mercancías en aquellas líneas que, a propuesta de la Junta Superior de ferrocarriles, considere el Ministerio de Obras Públicas susceptibles de competir con el ferrocarril, pero siempre que la explotación sea llevada directamente por la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles o las Federaciones de Compañías de Ferrocarriles de vía de ancho inferior al normal. De no cumplirse ambas condiciones, se incluirán en la agrupación correspondiente.
La preferencia se establecerá, desde luego, para las líneas que sirvan de enlace entre estaciones ferroviarias y Despachos Centrales, que no estarán obligadas a formar parte de la agrupación...".
Por su parte, el Decreto de 21 de febrero de 1942 por el que se aprueba el Reglamento de Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE) dispuso que el Consejo haría uso de los derechos que les otorgaba la Ley de Bases de 1941, solicitando la declaración de caducidad de las concesiones de clase A (servicios regulares de viajeros, mercancías y mixtos) y explotando los servicios una vez que caducasen tales concesiones (artículos 23 y 24).

26 La base 12 de la Ley de 24 de enero de 1941 disponía que "Serán atribuciones y obligaciones de la Junta Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera, de modo especial: ... K) estudiar y proponer la coordinación y enlace entre los diferentes sistemas de transporte y definir los casos en que se establezcan competencias entre unos y otros, proponiendo la procedente resolución al Ministerio de Obras Públicas".

mente aprobadas por Orden de 26 de julio de 1944 que recoge los criterios fundamentales de la protección al transporte por ferrocarril y de la coordinación entre éste y el transporte por carretera. A tales efectos, esta normativa clasifica a los transportes por carretera en coincidentes, afluentes e independientes al ferrocarril. Los transportes coincidentes por carretera son aquellos que tienen el mismo origen y destino que un transporte ferroviario con independencia del itinerario de los mismos, es decir, con itinerarios iguales o distintos. Por su parte, los transportes afluentes, son los que aportan o recogen viajeros y mercancías al ferrocarril. Por último, los transportes por carretera independientes son definidos con un criterio negativo, como los no comprendidos en ninguna de las dos categorías anteriores.

Para los transportes coincidentes, se fija como regla general la prohibición de establecer transportes públicos regulares por carretera coincidentes con los ferroviarios. En otras palabras, no debían establecerse transportes coincidentes. Ahora bien, se preveía una excepción cual es que ello fuese aconsejable por razones de defensa o cuando se estimase conveniente para la economía nacional, y aun en este supuesto debía darse preferencia a las entidades ferroviarias en las condiciones previstas en la Ley de Bases de 1941.

Por su parte, por cuanto a los transportes afluentes se refiere, por cada itinerario ferroviario se establecería una zona de afluencia servida por itinerarios o trayectos de corta longitud afluentes al transporte por ferrocarril.

Por otra parte, desde un punto de vista orgánico, la nueva normativa también parte del criterio de coordinación entre los transportes por carretera y por ferrocarril, al refundirse la Junta Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera y el Consejo Directivo de Transportes por Carretera creados por la Ley de 1941 en un único organismo: el Consejo Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera[27].

Posteriormente, con la Ley de Coordinación de los Transportes Terrestres de 27 de diciembre de 1947 y su Reglamento de aplicación de 19 de diciembre de 1949, se pretendió garantizar el predominio del ferrocarril frente a los transportes por carretera. Con esta normativa se reitera la línea de coordinación del transporte por carretera con el ferrocarril de la anterior regulación, atribuyendo a la carretera una misión complementaria y distribuidora de los ferrocarriles. Incluso en esta norma se dispuso que en las zonas no servidas por el ferrocarril el tráfico se atendiese por líneas de carretera si bien afluentes a los ferrocarriles.

Era evidente que el desarrollo adquirido por el transporte mecánico por carretera y la progresiva e ininterrumpida mejora de los vehículos que lo servían, había ejercido una profunda influencia sobre los transportes terrestres. En relación a ello, en la Exposición de Motivos de la Ley de Coordinación si bien se reconocía que los beneficios proporcionados por el nuevo sistema de transporte eran de enorme importancia, también era forzoso reconocer "que no puede subrogarse en el papel del ferrocarril en todos los órdenes y circunstancias de economía y de rendimiento y, en ocasiones, por falta de garantías de continuidad; por esto ha sido preciso que, lo mismo en España que en el extranjero, el poder público haya tenido que buscar fórmulas para condicionar ambos medios de transporte, evitando una competencia sin regulación, génesis de perjuicios de un orden de magnitud

---

27 Véase el Decreto de 28 de diciembre de 1945.

comparable, e incluso superior, a los beneficios determinados por la existencia del nuevo instrumento".

En relación a esta normativa, el Tribunal Supremo afirmó en su Sentencia de 24 de febrero de 1965 que el espíritu que preside a la misma era evitar el posible perjuicio que la competencia de los nuevos servicios de transporte por carretera podrían irrogar al ferrocarril.

En definitiva, con la Ley de Coordinación de los Transportes Terrestres se ratifica la función complementaria y distribuidora de la carretera respecto del transporte por ferrocarril al prever el establecimiento del derecho de tanteo y el canon de coincidencia a favor de los ferrocarriles[28]. Si bien, como ha puesto de relieve Baena del Alcázar "con ello no se consiguió ninguna coordinación entre ambos medios de transporte consistente, por ejemplo, en distribución del tráfico, mejora de tarifas, servicios a pueblos apartados, etc., sino simplemente la protección a ultranza al ferrocarril en el que no es que estuviera interesado el Estado, como se reconocía en la Reglamentación de la Dictadura de 1928, sino que estaba gestionado en parte sustancial por la RENFE que constituía y quizás constituye la más importante empresa estatal"[29].

Como norma general se fija el no establecimiento de transporte público regular por carretera coincidiendo en cualquier grado con el ferrocarril, salvo supuestos excepcionales y plenamente justificados de conveniencia para la economía nacional o de destacado interés público y por el tiempo en que tales circunstancias subsistieran. En caso de establecimiento de servicios coincidentes se reconoce el derecho de tanteo, con carácter preceptivo en unos supuestos (servicios de transporte por carretera de carácter regular coincidentes del grupo a correspondientes a los itinerarios prácticamente comunes en su totalidad) y facultativos en otros (en los demás casos), en favor del ferrocarril[30].

La Ley de Coordinación de 1947 partía de la consideración de que el transporte relevante en cuanto a la competencia frente al ferrocarril era el transporte regular y no así el transporte discrecional por lo que, salvo el canon de coincidencia también previsto para los servicios discrecionales, el derecho de tanteo únicamente estaba concebido para las concesiones de servicios regulares.

Ahora bien, para todos servicios coincidentes se establece un canon de coincidencia compensatorio de posibles detracciones de tráfico del ferrocarril[31]. Señala el artículo 97 del Reglamento de Ordenación de 1949 que el canon de coincidencia se configura como una de las condiciones esenciales de la concesión[32]. Su regulación se contiene básicamente en la legislación sobre coordinación[33]. Concretamente, el artículo 7 de la Ley de Coordinación dispone que en

---

28 Razquín Lizárraga sintetiza las medidas de protección de esta normativa al ferrocarril en las siguientes: la prohibición, como norma general, de autorizar transportes públicos regulares por carretera coincidentes con el ferrocarril; la preferencia del ferrocarril en la concesión de servicios combinados; el derecho de tanteo a favor del ferrocarril en la concesión de nuevas líneas de transporte por carretera; la posibilidad de sustituir el transporte por ferrocarril mediante transporte por carretera; y, por último, el canon de coincidencia a favor del ferrocarril competido, en las líneas coincidentes o paralelas. Razquín Lizárraga (1995), p. 102.

29 Véase Baena del Alcázar (1970), pp. 53-54.

30 Véase el artículo 6 de la Ley de Coordinación.

31 Sobre el canon de coincidencia, véase Pallarés Moreno (1970).

32 Reglamento de 9 de diciembre de 1949 por el que se desarrolla la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera de 27 de diciembre de 1947.

33 Ley de Coordinación de Transportes Terrestres de 27 de diciembre de 1947 y su Reglamento de 16 de diciembre de 1949.

relación a las concesiones que pudieran otorgase era condición de la concesión de toda línea coincidente la imposición de un canon que el concesionario de la misma debía satisfacer directamente a la empresa del ferrocarril afectado y cuyo importe se tendría en cuenta al fijar la tarifa. Por su parte, en el supuesto de servicios coincidentes con el ferrocarril ya existentes, podía establecerse el canon de coincidencia por acuerdo entre la empresa ferroviaria y la empresa de transporte por carretera, que ha de ser aprobado por el Ministerio de Obras Públicas. Ahora bien, en el caso de que no existiera acuerdo, el canon se fijaría directamente por el Ministro, oídas las Juntas Provinciales de Coordinación.

La fijación del canon se realizaba estableciendo una cantidad determinada para cada clase de servicios de mercancías, viajeros y mixtos[34]. El primer pago se efectuaría durante la expedición de la tarjeta de transporte, si bien posteriormente se llevaría a cabo la liquidación cada semestre en las Jefaturas de Obras Públicas, quienes lo notificarían a las Juntas Provinciales de Coordinación, las cuales, a su vez, atribuían los fondos a las empresas ferroviarias. En todo caso, el abono efectivo del canon era condición indispensable para el visado anual de la tarjeta.

Por Orden de 31 de julio de 1953[35] se estableció la cuantía del canon y se dispuso que cuando se tratase de vehículo con remolque, se calcularía teniendo en cuenta el número total de viajeros así como la carga máxima que el conjunto de motor y remolque pudiesen transportar. Asimismo, se establece que el importe del canon quedaba incluido implícitamente en las tarifas establecidas para la prestación del servicio computándose como un gasto general de la empresa, a excepción de los servicios de viajeros sobre rutas fijas o circuitos señalados en los que se aplicarían las normas de los servicios regulares. En todo caso, la obligación del abono del canon únicamente se extinguiría cuando el vehículo cesara en la prestación del servicio sujeto a dicho abono.

Además de ello, las empresas ferroviarias podían ser autorizadas para sustituir con carácter temporal, en determinados trayectos, un servicio ferroviario por otro de transporte por carretera, cuando con la sustitución se obtuvieran "ventajas para el servicio público o economías en la explotación".

Llegados a este punto, conviene subrayar la excepción contenida en el artículo 22 del Reglamento de Ordenación de 1949 a la prohibición de arriendo a un tercero de concesiones prevista en el artículo 12 de la Ley de Coordinación de los Transportes Terrestres de 1947. Dicho precepto se expresa en los siguientes términos: "sin embargo, cuando se trate de las concesiones que se otorguen a las entidades ferroviarias..., podrán dichas entidades explotar los servicios correspondientes mediante filiales a tal efecto constituidas, o bien utilizar en alquiler material móvil propiedad de terceros. En cualquiera de ambos casos, corresponde al Ministerio de Obras Públicas señalar las condiciones que habrán de cumplirse en la aplicación de estas excepciones".

---

34 Esta operación la llevan a cabo las Juntas Provinciales de Coordinación cuando se trataran de autorizaciones para servicios de acción local, o por el Ministerio de Obras Públicas en los demás supuestos.

35 Modificada por la Orden de 30 de junio de 1966. Asimismo, en relación al canon de coincidencia puede consultarse la Orden de 26 de febrero de 1959 sobre recargos por retraso en el abono del canon de coincidencia, y la Resolución de 24 de enero de 1962 sobre el cobro del canon en vía de apremio.

Con esta previsión se facilitó la expansión de RENFE en el sector del transporte por carretera. Ahora bien, en todo caso el predominio del transporte por carretera, tanto de mercancías como de viajeros, no pudo frenarse con la pretendida protección al transporte ferroviario debido, principalmente, a la mayor flexibilidad y adaptabilidad de aquel modo de transporte.

2.4. La reorganización de RENFE de los años 60

En los años sesenta tuvo lugar una importante reorganización interna de RENFE por el Decreto-Ley de 19 de julio de 1962 que, modificado por el Decreto-Ley de 23 de julio de 1964, regula la organización y funcionamiento de RENFE. En la Disposición Transitoria primera de este Decreto-ley de 1962 se delega en el Consejo de Administración de RENFE la redacción de su Estatuto para que fuese 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 el primer Estatuto de RENFE.

La nueva 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 porque su dependencia con los Ministerios de Hacienda y de Obras Públicas fue considerable.

Tanto el Estatuto de RENFE de 23 de julio de 1964 como el de FEVE de 21 de febrero de 1974, fijaron una duración máxima de cinco años de aquellos contratos previstos en el Reglamento de Ordenación de 1949 a que antes hemos hecho referencia. Transcurrido este plazo se les exigía renovación expresa, extinguiéndose en otro caso[36]. Ello permitió a los ferrocarriles que extremaran acuerdos ajenos al principio de reciprocidad en los propios contratos que suscribían con los prestadores[37].

El propio Consejo de Estado criticó este planteamiento llegando afirmar en su Dictamen de 31 de enero de 1985 que con ello se llegaría a convertir el sistema concesional en una gestión de segundo grado, en la que las compañías ferroviarias, RENFE particularmente, aparecería pura y simplemente como intermediario, sin utilidad social alguna, en cuanto a que obtendría un concesión, bien de modo directo, bien en los casos de coincidencia, mediante el privilegio del derecho de tanteo, para después volver a contratar el mismo servicio a cambio de un precio o canon.

A todo lo anterior debemos añadir que con la reorganización de RENFE de los años sesenta, se faculta a esta entidad, como prevé el propio Estatuto de de 1964, a intervenir en calidad de empresa de transporte por carretera de cualquier ámbito, incluso a actuar en operaciones accesorias y complementarias de la actividad principal, así como en la promoción o participación en otros negocios, sociedades o empresas. A efectos aclaratorios, debemos precisar que si bien el derecho de los ferrocarriles a participar en el campo específico del transporte

---

36 El artículo 81 en su apartado 4) del Estatuto de Renfe de 1964 disponía lo siguiente: "Art. 81. En tanto RENFE no haya conseguido poseerlos enteramente propios podrán, en las líneas o en los servicios en que esto ocurra, prestar el servicio empleando personal, material o instalaciones ajeno, mediante contrato de arrendamiento de ellos sujeto a los requisito siguientes: ... 4) Todos los contratos se otorgarán por un plazo máximo de cinco años, sin perjuicio de su resolución por incumplimiento o por cualquiera otra causa legal, y necesitarán pacto expreso para su prórroga".

37 El principio de reciprocidad es, como es sabido, principio básico en el derecho de obligaciones.

por carretera había sido ya introducido con anterioridad en la Ley de Bases de 1941, esta previsión se limitaba a la defensa de los tráficos ferroviarios competidos, es decir, se exigía que los servicios de transporte por carretera fueran susceptibles de competir con el ferrocarril y, además, que la explotación se llevara directamente por RENFE.

De esta manera, con la normativa de los años sesenta RENFE queda situada en condiciones de actuar libremente como empresa estatal en el ramo de las carreteras y de poder consolidar una posición dominante en el mercado de transporte.

A pesar de ello, en la práctica no se alteró significativamente la situación de RENFE. En el campo del transporte regular de viajeros su ventajosa situación venía ya afirmándose con anterioridad sin que, por otra parte, la nueva posibilidad de ampliación a los otros campos a los que hemos hecho referencia llegara a producirse en forma relevante. La situación que llegó a producirse en la práctica, siguiendo a Piñanes Leal, la podemos sintetizar en los siguientes datos[38]:

— El explosivo crecimiento de la industria automovilística y el correlativo desarrollo de la red viaria de carretera acometido por el propio Estado deja pronto inoperante y desfasado el principio de no establecimiento de servicios coincidentes con el ferrocarril.

— Las entidades ferroviarias no resultaron perjudicadas por la fuerte expansión del transporte por carretera en cuanto se refiere al campo de los servicios regulares de viajeros, ya que al establecerse tales servicios bajo el régimen de concesión, aparte de percibir en su favor el abono del canon de coincidencia, se reconoció a aquéllas, en los casos referidos, el derecho de tanteo en la adjudicación de los servicios, por lo cual los ferrocarriles vinieron a ser titulares de un importante número de los mismos[39].

— La facultad excepcionalmente reconocida para que las empresas ferroviarias pudiesen explotar con medios ajenos los servicios de carretera se convirtió en norma general en cuanto al transporte regular de viajeros se refiere, llegando a ser la regla general la explotación indirecta y la excepción la prestación directa.

— Al no establecerse los servicios regulares de mercancías bajo el régimen de concesión, el ferrocarril no pudo ejercer los derechos de preferencia que se le habían reconocido legalmente, estableciéndose dichos servicios bajo el sistema de autorizaciones, por lo que éstos solamente fueron sometidos al abono del canon de coincidencia, por lo que el rígido sistema proteccionista de la Ley de Coordinación que se centraba esencialmente en los servicios regulares de viajeros y mercancías, solamente tuvo efectividad en cuanto a los primeros.

— Los servicios discrecionales de transporte de mercancías sufrieron una expansión muy superior al transporte regular, revistiendo una gran variedad en sus modalidades, y al ser establecidos bajo un régimen de autorizaciones de gran liberalidad, no tuvieron respecto del ferrocarril más que la obligación de abonar el canon de coincidencia, sin ninguna otra limitación o preferencia en

---

38 Piñanes Leal (1993), pp. 182-184.

39 Así las cosas, las empresas ferroviarias –y muy singularmente RENFE a través de su filial ATCAR– adquirieron, mediante el ejercicio de su derecho de tanteo, una gran participación en el transporte regular de viajeros por carretera.

favor de aquél, hasta que su crecimiento fue en cierto modo controlado a partir de 1973 en virtud del régimen de contingentación[40].

Según datos de la Dirección General de Transportes Terrestres, en 1962 había 158.000 vehículos dedicados al transporte de mercancías. De todos ellos, 88.000 (55%, aproximadamente) estaban destinados al transporte público y el resto, al transporte privado; frente a 11.300 vehículos (excluidos los turismos) dedicados al transporte de viajeros, de los que 10.700 (un 93%, aproximadamente) estaban destinados al transporte público y los demás al transporte privado. Sobre tales cifras, si tenemos en cuenta las relativas a los servicios regulares y servicios discrecionales, resulta que de los 88.000 vehículos de transporte público de mercancías, 1.700 aproximadamente estaban destinados a servicios regulares, lo que representaba sólo el 1,1% del total de vehículos para mercancías, mientras que los restantes 86.300 estaban destinados a servicios discrecionales, lo que representaba el 54,8% del total de vehículos de mercancías. Por su parte, para viajeros, en cambio, de los 10.7000 vehículos dedicados al transporte público, 7.850 estaban destinados a servicios regulares, lo que suponía un 69,2% del total de vehículos para viajeros; mientras que 2.760 estaban destinados a servicios discrecionales, es decir un 24,3% del total de vehículos para viajeros[41].

Con tales cifras podemos concluir con Baena del Alcázar que es evidente la mayor importancia de la regulación del tráfico de mercancías que de viajeros; que, sin embargo, en el tráfico de mercancías se encuentra una proporción mayor de vehículos privados que en el de viajeros, donde predomina el transporte público; que la mayor parte del transporte público de viajeros se hace por medio de servicios regulares; y, por último, que la mayor parte del transporte público de mercancías se hace por medio de servicios discrecionales. En consecuencia, con el transporte público de viajeros parece haberse conseguido el encauzamiento del tráfico hacia servicios regulares; mientras que en el de mercancías, es evidente el fracaso del propósito de encauzar el tráfico hacia líneas regulares servidas por concesionarios[42].

Concretando todo lo expuesto sobre el período que antecede a la LOTT, señalamos dos ideas conclusivas: de un lado, en primer lugar, la considerable participación del ferrocarril en el campo del transporte regular de viajeros por carretera mientras que, por el contrario, al establecerse los servicios regulares de mercancías bajo el sistema de autorizaciones, el ferrocarril no pudo ejercer el derecho de tanteo que se le había reconocido legalmente; y, de otro lado, en segundo lugar, la normativa de este período estaba inspirada tanto en la protección a ultranza del ferrocarril como en el derecho de tanteo ferroviario que ostentaban las compañías ferroviarias en los términos que han quedado expuestos.

---

40 El sistema de contingentación, iniciado por Orden Ministerial de 21 de diciembre de 1972, viene limitando la oferta de transporte por carretera en servicios no establecidos bajo el régimen de concesión, tanto referido al transporte de viajeros como de mercancías.

41 Estos datos han sido tomados de Baena del Alcázar (1970) p. 58.

42 Véase Baena del Alcázar (1970), p.59. A ello añade este autor que "si se tiene en cuenta que el gran número de pequeñas empresas y el encauzamiento del transporte de mercancías hacia los servicios discrecionales hacen muy difícil el control de este transporte y su coordinación con el ferrocarril...fácilmente podrán extraerse consecuencias sobre el éxito o el fracaso de las Leyes de Ordenación y Coordinación en la ordenación del sector y la coordinación con el ferrocarril". Baena del Alcázar (1970), p. 59.

3. La integración de los medios de transporte terrestre en el sistema general en términos competitivos

La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 ha llevado a cabo la derogación expresa del derecho de tanteo. No obstante lo anterior, precisamos que desde que se promulgó la Constitución de 1978 se cuestionaba la vigencia de este derecho en cuanto que nuestra Norma suprema propugna los principios de economía de mercado y libertad de empresa y porque la Disposición derogatoria, apartado 3º, de la Constitución dispone que quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la misma. Además de ello, debemos añadir que el Tratado CE declaró incompatible con el Mercado Común cualquier posición dominante y cualquier medida a favor de los ferrocarriles que sobrepase las ayudas que responden a las necesidades de la coordinación o al reembolso de ciertas servidumbres inherentes a la noción de servicio público[43], y es por ello por lo que pudiera considerarse que con el Tratado de Adhesión de 1 de enero de 1986, el derecho de tanteo también quedaba tácitamente derogado.

En otro orden de cosas, son asimismo destacables como novedades de la LOTT, por una parte, la asunción por ETNACAR de la titularidad de las concesiones de servicios regulares permanentes de uso general de las que en el momento de su constitución fuesen titulares RENFE o FEVE, esto es, las no transferidas a las empresas colaboradoras en su prestación (Disposición adicional 1ª LOTT) y, por otra parte, el retorno al sector privado y, más precisamente, a las empresas que hubieran venido colaborando en su prestación, de las concesión de transporte regular de viajeros por carretera de que fueran titulares RENFE o FEVE (Disposición Transitoria tercera LOTT).

De todo lo expuesto se evidencia que se ha alterado profundamente la orientación de la anterior legislación que pretendía proteger a toda costa al ferrocarril.

Hoy, por el contrario, rige el principio de competencia intermodal e intramodal y para hacer efectiva esa competencia se ha impuesto a la Administración la obligación de procurar la armonización de las condiciones de competencia de los distintos tipos de transporte terrestre entre sí y entre éstos y los demás modos de transportes, realizando, en su caso, las actuaciones precisas tendentes a su coordinación y complementación recíproca[44].

Por otra parte, partiendo de la idea de libertad del usuario y del régimen concurrencial en la competencia intermodal, la LOTT ha fijado las pautas para promover el transporte de mercancías en un modo concreto de transporte cuando existan extraordinarias razones de interés público que así lo recomienden. Así pues, se ha establecido que el Gobierno en estos casos podrá "adoptar, durante el tiempo que resulte preciso, medidas tendentes a que se realice un desplazamiento o trasvase entre modos de transporte en el tráfico de determinadas mercancías"[45].

---

43 El artículo 73 del Tratado CE, según la nueva numeración dada por el Tratado de Amsterdam, señala que "serán compatibles con el presente Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público".

44 Véase el artículo 25 de la LOTT.

45 Véase el artículo 26 LOTT.

Asimismo, en el marco de esta concepción sistémica del transporte la LOTT determina unas condiciones específicas para favorecer el transporte combinado. Se considera transporte combinado o sucesivo aquel en que existiendo un único contrato con el cargador o usuario es realizado materialmente de forma sucesiva por varias empresas porteadoras en uno o varios modos de transporte[46].

Con ello se evidencia la desaparición de la complementariedad de la carretera respecto al transporte por ferrocarril estableciéndose la competencia intermodal. La nueva normativa de 1987 ha contribuido a flexibilizar el sistema de ordenación del transporte y ha potenciado a las empresas que intervienen en este sector, abriéndoles un mayor campo de posibilidades en que desarrollar su iniciativa mediante la desaparición del derecho de tanteo ferroviario y de la prohibición de otorgamiento de líneas regulares coincidentes con el ferrocarril, es decir, se posibilita el establecimiento de servicios de transporte regular de viajeros permanente de uso general, incluso con coincidencia de itinerarios con servicios ferroviarios. De esta manera se establece la libertad de concurrencia entre el ferrocarril y la carretera, poniéndose fin al injusto planteamiento de la Ley de Coordinación de 1947 que asignaba al transporte por carretera una misión meramente complementaria y distribuidora del ferrocarril.

4. Conclusiones

A lo largo de estas páginas hemos evaluado los resultados de la normativa de coordinación de los transportes terrestres por la que se ratifica una pretendida función complementaria y distribuidora de los transportes por carretera respecto del ferrocarril. Con el establecimiento del derecho de tanteo y del canon de coincidencia a favor de los ferrocarriles se alcanza más que una coordinación entre los transportes terrestres, una protección exacerbada del ferrocarril.

Asimismo, hemos analizado la ruptura definitiva que la LOTT ha supuesto en relación a la protección a ultranza del ferrocarril y a la prevalencia y complementariedad de los transportes por carretera y por ferrocarril. Frente al viejo criterio de coordinación, el principio de competencia intramodal e intermodal, básico en la Política Común de Transportes, a acabado imponiéndose. Los distintos modos de transporte se sitúan en una situación de identidad integrándose en el sistema general de transporte en términos competitivos.

Bibliografía

AAVV (1993), "Et le service de documentation de la vie du rail", Revue La Vie du Rail nº 204, pp. 24 y ss.

AAVV (1989): Nueva historia económica mundial (siglos XIX-XX), Vicens Universidad.

ARTOLA, M. (1978) (dir), Los ferrocarriles en España 1844/1943, Vol. I y II, Servicios de Estudios del Banco de España.

ASÍS ROIG, A. (1989), Prólogo a la recopilación de la Legislación de transportes terrestres, Tecnos, Madrid.

46 Con respecto al transporte combinado o sucesivo véanse los artículos 27 y 28 de la LOTT y 27 del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1970), Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo español, Montecorvo, Madrid.

BENOR, A. (1891), "La crisis económica", La España moderna. Revista Ibero-Americana nº 2, pp. 19 y ss.

BERMEJO VERA, J. (1974) Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974). Estudio específico de RENFE, Tecnos, Madrid.

BERMEJO VERA, J. (dir) (1990), Estudios sobre el régimen jurídico del transporte, Diputación General de Aragón.

BERMEJO VERA, J. (1994) voz: "Ferrocarril. Evolución.", Diccionario jurídico Cívitas, 1994.

BERMEJO VERA, J. (1999), El Derecho de los transportes terrestres, Cedecs, Barcelona.

BLANCHARD, M. (1934), "La politique ferroviaire du Second Empire", Annales d'histoire économique et sociale, noviembre de 1934.

CAMBO, F. (1918), Elementos para el estudio del problema ferroviario en España, Madrid.

CARON, F. (1973), Histoire de léxploitation d'un grand réseau, la Compagnie du chemin de fer du Nord 1846-1939, Mouton, pp. 67 y ss.

CARRERAS, A..(coord.) (1989), Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX, Fundación Banco Exterior, Barcelona, 1989.

CAVOUR, C. (1976), Le strade ferrate in Italia, Giuffre Editore, Firenze, 1976.

CAYÓN GARCÍA, F. y MUÑOZ RUBIO, M. (1999), La industria de construcción de material ferroviario: una aproximación histórica, FEP.

COLACITO, M. (1994), Voce: "Trasporto", Enciclopedia Giuridica, Istituto polografica e zecca dello Stato, Roma, 1994, pp.687 y ss.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO SALVAT (1976), Voz: "Ferrocarril", tomo 11.

FENELON, J. (1934), Economía Ferroviaria, Revista de Derecho Privado.

GARCÍA ORTEGA, P. (1983), Historia de la legislación española de caminos y carreteras, Ministerio de Obras Públicas, Madrid.

GARCÍA PÉREZ, J. (1996), Régimen jurídico del transporte por ferrocarril, Marcial Pons, Madrid.

GARCÍA PÉREZ, J. (2001), "Bases jurídicas determinantes del desarrollo del ferrocarril en España", comunicación presentada al II Congreso de Historia ferroviaria Siglo y medio de ferrocarriles en Madrid, celebrado en Aranjuez del 7 al 9 de febrero de 2001.

GARCÍA VENERO, M. (1948), "Historia anecdótica del ferrocarril en España", en la ob. colect. Cien años de ferrocarril en España, Madrid.

GÓMEZ MENDOZA, A. (1982), Ferrocarriles y cambio económico en España, 1855-1913. Un enfoque de nuevas historia económica, Alianza, Madrid.

GÓMEZ MENDOZA, A. (1984), Ferrocarril y mercado interior en España (1874-1913), 2 volúmenes, Banco de España, Madrid.

IMEDIO, A. (1967), La coordinación de los transportes terrestres, Madrid: Instituto del Transporte.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (1983), Estadísticas de transportes. Series cronológicas (1950-1980), Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1967a), Estadística de transportes, vol. 3, Transporte terrestre (no ferroviario), 1865-1965, Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1967b), Estadística de transportes, vol. 4, Transporte ferroviario, 1865-1965, Madrid.

IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, R. (2000), Cambó y su visión de la política ferroviaria: el inicio de un cambio, Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

JOUFFROY, J. (953), L'Ere du rail, A. Colin.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1994), "Transportes", en la ob. colect. Derecho Administrativo Económico II, La Ley.

MATEO DEL PERAL, D. (1978), "Los orígenes de la política ferroviaria en España (1844-1877)", en ARTOLA, M. (Director), Los ferrocarriles en España, 1844-1943, Servicios de Estudios del Banco de España.

MENÉNDEZ MARTÍNEZ, J.M. (1994), "Evolución histórica del sistema de transportes en España", en la ob. colect. Transportes. Un enfoque integral, dirigido por R. Izquierdo de Bartolomé, Servicio de Publicaciones del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.

MENÉNDEZ PIDAL, F. (1951), Los caminos de la historia de España, Madrid.

MUÑOZ MACHADO, S. (1998), Servicio público y mercado. I. Los fundamentos, Cívitas, Madrid.

MUÑOZ RUBIO, M. (1995), RENFE (1941-1991): medio siglo de ferrocarril público, Luna.

MUÑOZ RUBIO, M. (1998), "La era del ferrocarril público", Líneas del Tren nº 185, págs. 31 y ss.

MUÑOZ RUBIO, M., CAYÓN GARCÍA, F., FRAX ROSALES, E., MATILLA, Mª J. y SÁIZ, J.P. (1998), Vías paralelas: invención y ferrocarril en España (1926-1936), Madrid.

MUÑOZ RUBIO, M.; CAYÓN GARCÍA, F. y GONZÁLEZ, R. (1998), El camino del tren: 150 años de infraestructura ferroviaria, Madrid, FFE.

MUÑOZ RUBIO, M.; SANZ FERNÁNDEZ, J. y VIDAL OLIVARES, J. (editores) (1998), Siglo y medio de ferrocarriles en España, 1848-1998. Economía, industria y sociedad, Anaya-Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

MUÑOZ RUBIO, M. y VIDAL OLIVARES, J. (2001), "Los ferrocarriles en las historiografía española", Transportes, Servicios y Telecomunicaciones nº 1.

OLMEDO GAYA, A. (1999), El nuevo sistema ferroviario y su ordenación jurídica, Aranzadi, Pamplona.

OLMEDO GAYA, A. (2001), "El cambio de criterio de coordinación de la legislación de 1947 por el principio de competencia intermodal e intramodal", comunicación presentada al II Congreso de Historia ferroviaria "Siglo y medio de ferrocarriles en Madrid", celebrado en Aranjuez del 7 al 9 de febrero de 2001.

ORTEGA MUNILLA, J. (1889), "Máquinas é industrias, apuntes de la Exposición universal de París", La España moderna. Revista Ibero-Americana.

PALLARÉS MORENO, M. (1970), "Problemas planteados por la detracción del canon de coincidencia de la fianza constituida en los servicios públicos de transportes terrestres", Boletín MOP nº 146, pp. 45 y ss.

PIÑANES LEAL, J. (1993), Régimen jurídico del transporte por carretera, Marcial Pons, Madrid.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. (1994), Derecho público del transporte por carretera, Aranzadi, Pamplona.

RIBOLZI, C. (1968), Voce: "Ferrovie dello Stato", Enciclopedia del Dirito, tomo XVII, Giuffre Editore, 1968, Milano, pp. 291 y ss.

ROA, C. (1975), Economía y coordinación del transporte para ingenieros, Madrid: Escuela Técnica superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Servicio de Publicaciones.

ROLDÁN, S. (1950), "La coordinación de los transportes mecánicos terrestres en España", RDM nº 28, pp. 33 y ss.

SANTORO, F. (1986), "Riflessi economici della riforma delle ferrovie", I y II, Trasporti diritto economia politica nº 38 y 39.

SARACCO, G.M. (1991), Voce: "Ferrovie", Digesto delle discipline publicistiche, volumen VI, Unione tipografica editrice torinese, Torino, 1991.

SARDÁ, J. (1948), La política monetaria y las fluctuaciones de la economía española en el siglo XIX, Madrid.

TORTELLA CASARES, G. (1995), Los orígenes del capitalismo en España. Banca, Industria y Ferrocarriles en el siglo XIX, Tecnos, Madrid.

TOUTAIN, J.C. (1967), "Les Transports en France, de 1830 à 1965", ISEA nº 8, pp. 9 y ss.

VICENS MATA, M. (1988), "Algunas reflexiones en torno a la nueva ordenación del transporte terrestre", Autonomies RCDP, nº 9.

VILLAR PALASÍ, J.L. (1997), en el Prólogo a la obra El nuevo servicio público, Marcial Pons, Madrid, pp. 5 y ss.

VILLAR Y ROMERO, J.M. (1958), Voz: "Ferrocarriles", en NEJ, tomo IX, Seix.

WAIS, F. (1974), Historia de los ferrocarriles españoles, Editora Nacional.