

# Análisis histórico de la intervención pública en el transporte terrestre como punto de referencia de la actual ordenación del sector\*

Eloísa Carbonell Porras  
Profesora Titular Interina  
Dto. Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS PRIMERAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL TRANSPORTE EN AUTOMÓVILES Y EL TÍTULO DEMANIAL. III. LA ORDENACIÓN PÚBLICA DEL SECTOR EN LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA. A) *El Real Decreto de 4 de julio de 1924*. 1. El concepto amplio de servicio público y la técnica concesional. 2. Las Juntas de Transporte. B) *Las modificaciones de 1929; en especial, la política de protección del ferrocarril*. IV. LA SEGUNDA REPÚBLICA Y EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y REGIONES. V. EL PERIODO FRANQUISTA. A) *La Ley de Bases de 1941 y la reforma global de 1947*. 1. La pretendida coordinación de los transportes terrestres. 2. Principios y características generales de la ordenación del transporte por carretera. B) *El transporte y los Planes de Desarrollo Económico y Social*. VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA NECESARIA RENOVACIÓN DE LA NORMATIVA: REFLEXIONES GENERALES.

## I. INTRODUCCIÓN

Estudiar la evolución histórico-legislativa en el transporte, como en cualquier sector, muestra la concurrencia de diversos títulos de potestad, su progresiva —aunque no siempre fácil— delimitación en atención a los fines perseguidos y las distintas técnicas jurídicas a las que el ordenamiento jurídico recurre para alcanzarlos <sup>1</sup>. Desde finales del siglo XIX

---

\* Este estudio constituía el primer capítulo de mi Tesis Doctoral que, con las modificaciones oportunas, ha sido publicada por los Servicios de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad de Córdoba con el título *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera* (Madrid, 1993). Por necesidades de editorial no fue posible, como hubiera sido lógico, incluir en dicha obra la evolución histórica.

<sup>1</sup> Como señaló VILLAR PALASÍ —*La intervención administrativa en la industria*, (Madrid 1964), p. 121—, el gran problema del Derecho Administrativo ha consistido desde sus comienzos en el hallazgo de títulos de potestad que legitimen la acción administrativa.

y durante la primera parte del xx, el transporte está sujeto a normas de policía que tienen como objeto asegurar el uso común de las carreteras, la seguridad de los usuarios de las vías públicas y la integridad de la vía misma. La finalidad y título legitimador de las limitaciones coinciden; las primeras reglas de tráfico y circulación tratan de garantizar la seguridad del usuario y el disfrute por todos del bien público; la imposición de requisitos a los carruajes se explica tanto en las garantías para la seguridad y comodidad del viaje como en la protección del camino público. La titularidad demanial de la carretera legitima esta inicial acción pública que pronto se refuerza con la noción de servicio público <sup>2</sup>. Con ella, se interviene en el transporte por carretera como actividad que, objetivamente considerada, presenta intereses públicos de diverso alcance pero que, en todo caso, deben tutelarse por el poder público. La Administración no puede permanecer indiferente ante un sector que tiene especial trascendencia económica, porque participa como una fase más en la práctica totalidad de los procesos productivos, pero también social, porque permite que los ciudadanos se desplacen de un lugar a otro. Este nuevo planteamiento exigirá delimitar la ordenación del transporte de otras materias que, en mayor o menor medida, tienen el transporte como elemento común (utilización de la carretera, tráfico, circulación y seguridad de automóviles y personas, caracteres técnicos de los vehículos...).

Inicialmente la consideración del transporte como un servicio público justificará la acción administrativa en todos los momentos de ejercicio de la actividad, incluyendo toda la intervención pública en el sector. La expresión «servicio público» sólo pone de relieve que se ofrecen a la colectividad, que están a la disposición de cualquier ciudadano que necesite desplazarse a sí mismo o a sus bienes. Pero tal calificación no prejuzga cuál es el concreto régimen jurídico de las distintas prestaciones de transporte. Deberá, por tanto, precisarse qué se entiende por servicio público de transportes por carretera, cuál es su régimen jurídico y sus diferencias con aquellos servicios que, prestados al público y sometidos a una fuerte reglamentación, tienen naturaleza jurídica distinta, no son técnicamente servicios públicos.

---

<sup>2</sup> Sobre la inicial confusión entre dominio y servicio público para justificar la intervención administrativa puede verse, entre otros, L. COSCULLUELA MONTANER, *La Administración Portuaria*, (Madrid 1973), en especial pp. 24 y 131 ss; J. L. VILLAR PALASÍ, *La intervención...*, ob. cit., en particular, p. 148-150, 154-155 y 161; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Las obras públicas», *RAP* núm. 100-102 (1983) Vol. III, p. 2429; J. BERMEJO VERA, *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844/1974). Estudio específico de RENFE*, (Madrid 1975), p. 28 y C. MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, *Carreteras. Su régimen jurídico* (Madrid 1990), pp. 27-33.

De estas breves consideraciones se deduce que la evolución de la ordenación del transporte sigue un proceso semejante a otros sectores, que llegan a la publicación de forma gradual: regulación de policía administrativa progresivamente intensa, intervención especial y creciente en base al título demanial y a un concepto amplio de servicio público y, por último, declaración de la actividad en cuanto tal como servicio público cuya titularidad corresponde a la Administración <sup>3</sup>. Al respecto debe señalarse que la titularidad pública de determinadas prestaciones de transporte no se produce expresa y formalmente hasta la actual ordenación del sector.

Por ello, el análisis de nuestro Derecho histórico del transporte refleja la construcción inicial y la progresiva delimitación de conceptos tan trascendentes para el Derecho Administrativo como el servicio público y la concesión administrativa. Como ha destacado L. MARTÍN-RETORTILLO, el transporte es «un inmejorable banco de pruebas donde se verifican y constatan la solidez y la fuerza de las grandes construcciones de la parte general» <sup>4</sup>. Además, la historia también permite señalar el origen de algunas cuestiones de interés que, tanto desde el punto de vista sustantivo como organizativo, plantea la regulación vigente; por ejemplo, el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978 y cómo se articuló en la Segunda República, las amplias técnicas de participación ciudadana que tradicionalmente se han consagrado, o la generalización de la concesión administrativa como forma de gestionar los servicios públicos. Podrá comprobarse cómo la actual Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT) —Ley 16/1987, de 30 de julio— recoge en gran medida las características históricas fundamentales de la intervención pública en el sector, aunque obviamente perfeccionadas o corregidas.

## II. LAS PRIMERAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL TRANSPORTE EN AUTOMÓVILES Y EL TÍTULO DEMANIAL

La primera reglamentación del transporte por carretera como actividad de prestación de servicios a la colectividad no se aprueba hasta 1924. Sin embargo, las referencias a las disposiciones anteriores facili-

<sup>3</sup> *Vid.*, por todos, G. ARIÑO ORTIZ, *Las tarifas de los servicios públicos*, (Sevilla 1976), pp. 48-49.

<sup>4</sup> «Transportes» en la obra colectiva dirigida por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, (Madrid 1991) Tomo II, p. 757.

tan la comprensión de la evolución posterior, especialmente para delimitar los distintos títulos que concurren en el sector. Naturalmente la normativa sobre el transporte de tracción animal sólo interesa en la medida en que, dictada para aquél, se aplique también al transporte en vehículos a motor, como el Real Decreto de 13 de mayo de 1857, del Ministerio de la Gobernación, que aprobó el Reglamento de servicios de carruajes destinados a la conducción de viajeros<sup>5</sup>. Su aplicación a todo tipo de vehículos, sea cual fuere su denominación, estructura y clase de carretera utilizada, se confirmó en la Real Orden de 9 de abril de 1863 y en normas posteriores sobre automóviles (Real Decreto de 17 de septiembre de 1900 y Real Orden de 12 de abril de 1902).

El Real Decreto de 1857 establecía reglas de tráfico y circulación, caracteres técnicos de los carruajes y ciertas obligaciones de las empresas de transporte de viajeros (numeración correlativa de los carruajes de una misma empresa, llevanza de un registro de los viajeros y sus equipajes, formalización de una hoja de ruta que indicase todas las incidencias del trayecto, comunicación por anticipado a la autoridad competente de las variaciones del itinerario, numeración de asientos, exposición al público del precio y las condiciones del viaje, obligatoriedad del libro de reclamaciones en el que los usuarios formularían sus quejas...). Deberes a los que hay que añadir el transporte gratuito de la correspondencia, que tradicionalmente exigían las disposiciones reguladoras del servicio de correos<sup>6</sup>. Además, se exigía reconocimiento peri-

---

<sup>5</sup> La Novísima Recopilación incluyó normas relativas al número y clase de animales que pueden y deben tirar de los coches, carrozas, carricoches y carros largos, a su ornato (Título XIV del Libro VI «Del uso de sillas de mano, coches y literas») y a la circulación por el interior de las poblaciones (Leyes I a VI). Además exigía una licencia, tanto para construir un carruaje, que debía inscribirse en un Registro específico (Ley VIII), como para ser mozo de silla de mano alquilado o criado, tasándose lo que hubiere de llevarse (Ley VII). Parecidas disposiciones en relación con el ornato de los carruajes y su circulación por el interior de las poblaciones se recogerán en los Reglamentos de Policía de Madrid y Provincias de 20 de febrero de 1824. Además la violación de estas normas se tipificaba penalmente, graduándose en atención al mayor o menor peligro para la seguridad de las personas. *Vid.* ALCUBILLA, *Voz* «Carreteras», Tomo III, p. 93.

<sup>6</sup> El origen histórico de esta obligación lo sitúa PEMÁN GAVÍN en 1742 cuando el Rey encargó el servicio de postas y correos a DIEGO RUDOLPH —*Régimen jurídico del servicio de correos*, (Madrid 1983), en especial p. 45 (nota) y p. 186—. *Vid.* también J. L. MEILÁN GIL, «La actuación contractual de la Administración Pública española; una perspectiva histórica», *RAP*, núm. 99 (1982), pp. 26/28. Esta obligación de transporte de la correspondencia se reitera en la normativa de transporte desde el Real Decreto de 4 de julio de 1924 hasta la actualidad. Sin embargo, en el régimen vigente no es gratuito sino compensable por la Dirección General de Correos y Telégrafos si no se especifica el título habilitante para realizar el servicio, según prevé el artículo 88. 2 del Reglamento de

cial del carruaje destinado a transporte colectivo de personas y licencia expedida por el Gobernador Civil de la Provincia donde radicara la empresa. Para facilitar el control, se remitía copia a los Gobernadores Civiles de las provincias a recorrer ya que a éstos, a los Alcaldes y a la Guardia Civil les correspondía controlar y, en su caso, sancionar el cumplimiento de la normativa <sup>7</sup>. La finalidad confesada de esta intervención era comprobar que el vehículo «está construido con solidez y ofrece las condiciones necesarias para la seguridad y comodidad de los viajeros» y precisar cómo debía cargarse el mismo para evitar el principal motivo de accidente. Se trataba, en esencia, de garantizar la seguridad del viaje y proteger a los usuarios de los servicios.

Desde otra perspectiva, diferentes normas declaraban el sometimiento de todos los carruajes a las disposiciones sobre conservación de las carreteras, para garantizar el correcto uso y el aprovechamiento colectivo de los caminos públicos. En efecto, una Real Orden de 31 de julio de 1897, del Ministerio de Fomento, que, aunque resolvió un expediente promovido por un particular, fue de general aplicación, exigió una autorización previa del Ingeniero Jefe de la Provincia para la realización de transporte con vehículos no movidos por fuerza animal. La autorización pretendía verificar las condiciones de resistencia de la carretera. Esta Orden fue derogada por el Decreto del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, de 17 de septiembre de 1900, que aprobó el Reglamento para el servicio de coches automóbiles por carretera, pero que impuso a las empresas de transporte público el deber de comunicar al Gobernador Civil las carreteras que recorrería cada servicio para que pudiera precisarse si era necesario limitar la velocidad de circulación.

A efectos de este estudio debe destacarse que las normas de policía de carreteras fundamentalmente perseguían evitar los deterioros que las llantas de los vehículos, su carga o su velocidad pudieran causar en el firme. Así lo reconocían expresamente la Real Orden de 12 de mayo de

---

Ordenación de los Transportes Terrestres (Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre). Sobre la compensación de estas obligaciones, llamadas de «servicio público» puede verse E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, (Madrid 1993), p. 90 ss.

<sup>7</sup> Esta atribución a la Guardia Civil de las funciones de vigilancia sobre circulación de vehículos, que confirmó la Real Orden de 18 de junio de 1857, será, por lo demás, tradicional en nuestro país. Así lo reconoce en la actualidad, sin perjuicio de las competencias municipales y de las policías autonómicas, el artículo 12. b. c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

1903, del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas, que aprobó la instrucción para la conservación y reparación de carreteras, y el Preámbulo del Reglamento de 20 de octubre de 1920, de policía y conservación de carreteras y caminos vecinales<sup>8</sup>. La Orden de 1903, además, regulaba una libreta en la que constarían los pasos que cada vehículo realizaba por las vías públicas «a fin de reunir datos estadísticos sobre la circulación de toda clase de vehículos y poder relacionar aquélla con los respectivos gastos de conservación»<sup>9</sup>. De esta forma se afrontaba un problema que, lógicamente con diferente perspectiva, es un aspecto fundamental de la actual ordenación del transporte: la imputación a los transportes colectivos de los gastos derivados de las obras necesarias para la reparación y conservación de las carreteras<sup>10</sup>.

Analizada la normativa existente en este período, es evidente que en las disposiciones del siglo XIX y del primer cuarto del siglo XX el transporte es una actividad privada. La expresión «servicio público de transportes», que aparece en alguno de los textos referidos, no identifica régimen jurídico alguno; sólo pretende diferenciar el transporte privado, es decir, en vehículo propio y para satisfacer necesidades particulares, del transporte público, el que se ofrece a la colectividad, que puede ser usado por cualquier ciudadano mediante el pago de una retribución. Esto explica los requisitos que, para proteger al usuario, se imponían a las empresas pero sin ordenar la actividad en sí misma<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Sobre la circulación por carreteras y las medidas que establecía dicho Reglamento puede verse P. GARCÍA ORTEGA, *Historia de la legislación española de caminos y carreteras*, (Madrid 1982), pp. 127-128.

<sup>9</sup> La Novísima Recopilación en las Leyes I a IV del Título XX, «De los portazgos y pontazgos, bagages y peages» del Libro VI se refería al canon que deberían satisfacer, en principio y salvo expresas excepciones, todos los carros que circularan por los caminos públicos. Se regulaba donde «los carreteros puedan ir a pagar y paguen los derechos y portazgos que fueren obligados en el camino por donde hubieren de pasar» (Libro VII, Título XXVIII, «De la Real Cabaña de Carretería, Ley II, «Modo de pagar los carreteros los derechos de portazgos, pontazgos y otros») y la cuantía del portazgo en base a las características de las ruedas de los carros, galeras, coches y calesas y cualquier otra especie de carruajes y el daño que pudiera causar en los caminos públicos (Libro VII, Título XXXV, «De los Caminos y puentes», Ley VI, «Reglas que deben observarse para la conservación de los caminos generales»). Sobre la relevancia de estas reglas en el proceso de formación del Derecho Administrativo, *vid.* T. FONT I LLOVET, «La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños», *RAP* núm. 123 (1990), p. 18 ss.

<sup>10</sup> *Vid. infra* nota 61.

<sup>11</sup> A estos efectos, J. GASCÓN Y MARÍN, «Circulación de automóviles», *RGLJ*, núm. 108, (1906) p. 402, diferenciaba, por la índole de los servicios que prestan, los automóviles de

La Administración, titular de la carretera, era competente para controlar y otorgar las preceptivas autorizaciones, ya que era la protección de las vías públicas, medio material utilizado, el título legitimador de la intervención <sup>12</sup>. La policía demanial y el aprovechamiento común amparaba la policía de tráfico y circulación <sup>13</sup> que, a su vez, estaba íntimamente conectada con las medidas de protección del usuario <sup>14</sup>. Policía demanial, tráfico y transporte eran vertientes de una misma realidad: el dominio público <sup>15</sup>.

En definitiva, en este período histórico, el transporte público por carretera era una actividad privada, amparada por la libertad de comer-

---

propiedad particular y los que se destinan al servicio público, «la reglamentación del segundo grupo debe ser especial; no se trata respecto de ellos únicamente de garantizar la seguridad del tránsito y la conservación de la vía pública usada, no se trata de límites impuestos al derecho de uso ejercido por un particular; trátase además de asegurar la normalidad de un servicio público, su buen funcionamiento». Con este alcance, V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso de Derecho Administrativo*, 2.ª Edición (Madrid 1888), p. 554, se refiere al Decreto de 1900 como el Reglamento de las vías de servicio público.

<sup>12</sup> La Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877 clasificó las carreteras en atención a quien las costeaba, que era competente para ejercer la policía de carreteras. *Vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El servicio público de transportes urbanos», *RAP* núm. 10 (1953), p. 60. Como indica M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo Español*, (Madrid 1979), p. 32, esto supondrá la fragmentariedad y la ausencia de coordinación en la intervención administrativa.

<sup>13</sup> Cfr. J.A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario al artículo 19» en *Comentarios a la Constitución española*, (Madrid 1985), p. 390.

<sup>14</sup> Desde esta perspectiva, para A. POSADA, *Tratado de Derecho Administrativo*, II, (Madrid 1898), p. 300, la policía de carreteras comprende: la conservación (encaminada al cuidado) y el tránsito (dirigida a regular la libre circulación, garantizar la seguridad personal e impedir que se entorpezca el paso). En este segundo aspecto de la policía de las vías públicas, V. SANTAMARÍA DE PAREDES, *Curso...*, *ob. cit.*, pp. 564-566, incluye la reglamentación del tránsito para el aprovechamiento común, la conservación material de la vía, la seguridad de los transeúntes y la libertad de tránsito. Para J. GASCÓN Y MARÍN, «Circulación...», *cit.* el uso común y directo de los caminos públicos no es un derecho absoluto sino limitado, para proteger la cosa en sí misma y el derecho de los particulares a su uso (pp 299-304), limitaciones que, con la aplicación del automovilismo al transporte de mercancías, podrían llegar hasta la prohibición absoluta del uso a vehículos especialmente pesados que puedan deteriorar el camino (pp. 307-308).

<sup>15</sup> En relación con el poder de policía demanial como título legitimador de la intervención de los poderes públicos en el transporte, *vid.*, J. BERMEJO VERA, «Calificación normativa del Código de la Circulación», *RAP* núm. 84 (1977), pp. 65-66; L. MARTÍN-RETORTILLO, «Transportes», *cit.*, pp. 755-756 y J. L. MEILÁN GIL, «Interrelación de la Ley de Seguridad Vial y otras Leyes Sectoriales: Carreteras, transportes, transportes especiales y transportes de mercancías peligrosas», *REALA* núm. 257 (1993), p. 12 ss.

cio e industria, sometida a concretas limitaciones en atención al carácter demanial del medio utilizado y al riesgo para la seguridad de las personas <sup>16</sup>.

### **III. LA ORDENACIÓN PÚBLICA DEL SECTOR EN LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA**

#### **A) El Real Decreto de 4 de julio de 1924**

##### **1. El concepto amplio de servicio público y la técnica concesional**

Con la Dictadura del General Primo de Rivera se inició un período marcado por un fuerte intervencionismo público en actividades hasta entonces realizadas más o menos libremente por los particulares y, entre ellas, el transporte por carretera <sup>17</sup>. El Real Decreto de 4 de julio de 1924, desarrollado por Real Orden de 11 de diciembre del mismo año, aprobó la primera reglamentación del sector como actividad en sí misma considerada, es decir, en atención a los intereses económicos y sociales del desplazamiento de personas y cosas.

Lo relevante de esta normativa es la conversión de la hasta entonces actividad privada de transporte por carretera, limitada por razones de seguridad y de policía demanial, en una actividad fuertemente ordenada por el poder público. Esta intervención se separa ya, con cierta claridad, de la policía de tráfico y circulación de los vehículos que se destinen a transportes colectivos <sup>18</sup>. Sin embargo, como veremos, no puede dife-

---

<sup>16</sup> No se interviene la actividad por el interés público que representa aunque precisamente, como señaló P. DAQUERRE, *La politique de la route*, (Burdeos 1926), pp. III-I, el origen de la carretera está en las necesidades de desplazamiento de un lugar a otro de personas y cosas.

<sup>17</sup> En esta etapa se declaran también servicio público el suministro de energía eléctrica, de gas y agua a domicilio. Sobre la publicación de estas actividades puede verse G. ARIÑO ORTIZ, *Las tarifas... ob. cit.*, pp. 49-59; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El servicio público del gas» en *Problemas actuales de régimen local* (Sevilla 1958), p. 59 ss; I. E. ARCENEGUI y L. M. COSCULLUELA, «La Empresa Nacional IBERIA y la nacionalización del transporte aéreo», *RAP* núm. 58 (1969), p. 351; J. SALAS HERNÁNDEZ, *Régimen jurídico-administrativo de la energía eléctrica*, (Bolonía 1977), p. 33, e I. DEL GUAYO CASTIELLA, *El servicio público del gas*, (Madrid 1992), p. 51 ss. Igualmente se aprobó el Estatuto ferroviario que sentó las bases para la posterior nacionalización, *vid.* J. BERMEJO VERA, *Régimen jurídico...*, *ob. cit.*, p. 100 ss.

<sup>18</sup> Dentro de la policía de tráfico, se incluyen las características técnicas de los vehículos de transporte colectivo. El artículo 17 del Real Decreto de 24 de julio de 1924 remitía

renciarse nítidamente la ordenación del transporte del dominio público viario.

Los objetivos perseguidos, según el Preámbulo del Real Decreto, eran el encauzamiento de la industria de transportes mecánicos como un medio de desarrollo de la riqueza pública, de contribución al fomento del comercio en general y al abaratamiento de las subsistencias en especial. Para alcanzarlos, se afirmaba que el fin inmediato y principal de la nueva ordenación era impedir las competencias irregulares entre empresas de transporte colectivo. El punto de partida era diferenciar claramente los servicios privados (realizados por cuenta propia y con vehículos propios) de los servicios públicos de transporte, que constituyen una actividad económica independiente al prestarse por cuenta ajena. Sólo podrían circular libremente por carreteras y caminos los vehículos destinados a servicios privados y los matriculados para el transporte urbano, que era el realizado en el interior de las poblaciones, entre éstas y sus suburbios y los que unían dos poblaciones próximas siempre que fueran prolongación de los urbanos.

Por el contrario, los demás servicios colectivos requerían un previo acto de intervención pública. Los servicios regulares de transporte de viajeros, mercancías o mixtos, con itinerario y horario fijos, exigían concesión administrativa. Los servicios irregulares de personas o mixtos con itinerario fijo pero horario indeterminado, y los servicios de viajeros con horario e itinerario indeterminado, prestados con vehículos del servicio urbano y contratados para un itinerario y vehículo completo que no admitían personas con pago individual (taxis), se sometían a autorización administrativa. Por último, los servicios exclusivamente de mercancías con horario indeterminado se someterían a concesión o autorización, según se realizaran con itinerario fijo o libre.

Este distinto régimen estaba en función de la necesidad de asegurar la prestación de los servicios de carácter regular que, a tal, fin gozaban

---

expresamente al Reglamento de 23 de julio de 1918, sobre circulación por las vías públicas de los vehículos a motor, que reguló el reconocimiento y matriculación de los vehículos a fin de garantizar la seguridad y comodidad de los viajeros. La delimitación entre tráfico y prestación de servicios se confirmará en el Real Decreto de 16 de junio de 1926, que aprueba el Reglamento para la circulación de vehículos con motor mecánico por las vías públicas, que declara la competencia de las Juntas Central y Provinciales de Transportes para la concesión y explotación de los servicios (artículo 33) y, en igual sentido, el Real Decreto-Ley de 17 de julio de 1928, por el que se aprobó el Reglamento de la Circulación Urbana e Interurbana. *Vid.* C. MARTÍN-RETORTILLO, «El nuevo Reglamento de circulación», *RGLJ* núm. 155 (1929), p. 124-128.

de la exclusividad de la línea concedida <sup>19</sup>. Razón por la cual los servicios irregulares se autorizaban sin limitaciones cuando el itinerario solicitado no coincidía con las líneas regulares preestablecidas. Era, por tanto, la exclusividad el criterio fundamental de delimitación, el hilo conductor de la ordenación de todos los servicios de transporte público, que además explica la necesidad de obtener una concesión administrativa para su realización. Este reconocimiento de la exclusividad como medio para proteger al gestor del servicio público frente a servicios coincidentes que podrían poner en peligro la explotación, permanece en la normativa posterior, consagrándose también en la legislación actual <sup>20</sup>.

En todo caso, el reglamento analizado continúa empleando la expresión «servicio público» para diferenciar el transporte colectivo del privado. Sólo el colectivo satisface una necesidad colectiva por lo que es de interés público disciplinar cómo se realiza la actividad, interés que no existe en el privado que sólo cubre la necesidad sentida por quien efectivamente lo realiza. Por ello, éstos se realizan libremente mientras que aquéllos requieren un previo acto de intervención pública. Pero esta consideración de todos los colectivos como servicios públicos ampara la acción administrativa en la ordenación del sector, es el título que, desplazando parcialmente el título demanial, permite a la Administración incidir sobre todas estas actividades <sup>21</sup>.

Debe tenerse en cuenta que el Real Decreto analizado refleja con claridad que el legislador era consciente de que estaba interviniendo una actividad eminentemente privada. Afirma GARCÍA MARTÍNEZ que, por una

---

<sup>19</sup> Precisamente la exclusividad de las concesiones y las garantías que se reconocían a las empresas fueron objeto de duras críticas. Así lo afirmó B. VIVES, «Los transportes mecánicos por carretera», *RGLJ* Tomo 147, (1925): «surge un régimen, no de eliminación de las competencias irregulares, sino de auténtico monopolio de hecho en cada línea (p. 554)... el principio de utilidad pública, que nominalmente inspira el Decreto, se transforma esencialmente en un principio de utilidad privada, ...si se ordena la cesación de ciertas empresas para que prevalezcan otras, no se consigue otra cosa que destruir injustamente una cantidad de riqueza, la representada por las industrias desaparecidas y disminuir los medios de transporte, facilitando su encarecimiento y todo ello sólo puede determinar una escandalosa supercapitalización de la Empresa beneficiaria» (p. 559).

<sup>20</sup> *Vid.* E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico...*, *ob. cit.*, p. 302 ss.

<sup>21</sup> De esta forma, el legislador de la época recibe el concepto amplio de servicio público que había elaborado la doctrina francesa y recogido la española, que permitía una decidida intervención administrativa. El origen y evolución de la idea de servicio público en el transporte por carretera se analiza más detenidamente en mi trabajo *Régimen jurídico-administrativo...*, *ob. cit.*, p. 14 ss.

parte, se reconocía la existencia del transporte como actividad privada de interés general y, por otra, se utilizaba sin precisión la denominación servicio público para todos cuantos se prestaban por cuenta ajena, estableciendo el régimen administrativo de la concesión sólo para los de carácter regular, sin que formalmente como en rigor procede se declarase la sustracción de esta actividad del sector privado para pasar a considerarla como misión del propio Estado <sup>22</sup>. En efecto, no se produce una expresa declaración de la titularidad pública de los servicios —concepto formal de servicio público que se elabora posteriormente, como respuesta a las dudas que suscita el concepto material—, las competencias se atribuyen a órganos que representan los intereses particulares, los servicios se establecen por iniciativa privada, una posible gestión directa por la Administración es impensable... No obstante, siendo todo esto cierto, para que efectivamente pudieran alcanzarse los objetivos generales de encauzamiento de las actividades privadas, evitando las competencias desleales, asegurando una mayor eficacia de los recursos disponibles, era preciso reconocer la exclusividad de las líneas de servicios regulares, las prestadas con reiteración de horario e itinerario, subordinando a éstas las que no tuvieran carácter regular. La técnica que precisamente permite excluir la concurrencia de servicios, garantizando la intervención administrativa en este sentido es la concesión administrativa, fórmula sobre la cual se había construido la ordenación ferroviaria, que posibilitaba la gestión y la construcción privada con un férreo control público <sup>23</sup>. Así lo reconoce además abiertamente el Preámbulo del Real Decreto, pues la ordenación podía realizarse, bien mediante el otorgamiento de fuertes subvenciones —lo que repercutiría en el Tesoro Público—, bien protegiendo *la industria por medio de concesiones análogas a las otorgadas a los ferrocarriles*.

<sup>22</sup> «La naturaleza institucional de los servicios de transporte mecánico por carretera en el ordenamiento jurídico vigente», *RAP* núm. 55 (1968), p. 356.

<sup>23</sup> J. BERMEJO VERA, *Régimen jurídico...*, *ob. cit.*, p. 27 ss., analiza la evolución de los títulos de intervención a los que el Estado progresivamente recurre para asegurar un control público sobre el ferrocarril. Se aplican reglas semejantes a las carreteras, asumiendo la potestad de autorizar a los particulares el establecimiento de líneas férreas, autorización para instalación industrial que pronto se convertirá en concesión como modelo que permite integrar la titularidad pública de los ferrocarriles y la construcción y gestión por los particulares (p. 33). Como pone de relieve E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La actividad industrial y mercantil de los municipios», *RAP* núm. 17 (1955), pp. 93-94, para superar los postulados liberales que impiden declarar la competencia estatal sobre los nuevos medios técnicos, de entre los que el ferrocarril constituye el ejemplo más claro, y asegurar un efectivo control público sobre ellos se recurre esencialmente al título demanial o al otorgamiento de subvenciones. *Vid.* también E. GARCÍA MARTÍNEZ, «La naturaleza institucional...», *cit.*, p. 353-354 y J. F. MESTRE DELGADO, *La extinción de la concesión de servicio público*, (Madrid 1992), p. 30 ss.

De esta forma, el legislador no se planteó esquemas previos sino que recurrió a los ya establecidos para el ferrocarril y la concesión ferroviaria, modelo sobre el que se había construido doctrinalmente la teoría general de la concesión administrativa <sup>24</sup>. Aunque la relación entre la actividad de transporte y el medio material utilizado no es igual en el realizado por carretera y por ferrocarril, las conexiones entre actividad y dominio público permanecen <sup>25</sup>. Por un lado, los concesionarios de transporte tienen «derecho de tanteo en las subastas de acopio, extensión y afirmado de las carreteras en que se halle establecida su línea». Por otro, el artículo 7 del Reglamento establecía un canon de conservación de carreteras a satisfacer por todos los concesionarios, canon que se exige, por distintas disposiciones de forma continuada y para todo tipo de transporte colectivo, hasta las modificaciones legislativas de la década de los cuarenta <sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Vid. O. MAYER, *Derecho Administrativo Alemán, Parte Especial. Las obligaciones especiales*, II, traducción del original francés *Le Droit administratif allemand* (París 1904), p. 154 ss; L. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, V, p. 255 ss; C. GARCÍA OVIEDO, *La concesión de servicio público*, (Sevilla 1924), fundamentalmente p. 13 ss. y R. FERNÁNDEZ DE VELASCO, *Teoría de las concesiones administrativas* (Madrid 1918), en especial p. 24, que pone de relieve que las concesiones ferroviarias muestran más aguda y directamente las intervenciones del Estado de forma que son una concesión tipo que permite analizar con carácter general esta institución (p. 27 ss). Igualmente en su obra *Los contratos administrativos*, (Madrid 1927), tras separar la concesión de servicio público y de obra pública, analiza el régimen jurídico de la concesión siguiendo el esquema propio de la concesión ferroviaria (pp. 234-244 en especial). Sobre las relaciones entre las concesiones de obra pública y de servicio pueden verse, entre otros, J. A. GARCÍA TREVIJANO, *Aspectos de la Administración...*, cit., p. 24; J. L. VILLAR PALASÍ, voz «concesión», cit., p. 701 ss y J. L. VILLAR EZCURRA, *Servicio público y técnicas de conexión* (Madrid 1980), p. 52 ss.

<sup>25</sup> Aunque en España se sentará posteriormente la diferente naturaleza jurídica entre la intervención en la ordenación del transporte y la utilización del dominio público, en Francia el uso demanial será el que justifique la consideración del transporte colectivo como un servicio público virtual. Vid. E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico...*, ob. cit., pp. 5-9 y 27-28. No obstante, las limitaciones en atención a la utilización del dominio público ya fueron profundamente cuestionadas en Francia por Eugène de LA ROCHEFOUCAULD, *La coordination des transports ferroviaires et routiers*, (Burdeos 1934) que defendía que, al margen de las limitaciones por razón de tráfico y seguridad, el transporte por carretera estaba amparado por la libertad de industria y comercio sin que el Derecho positivo permitiera condicionar la actividad exigiendo autorización administrativa (p. 270-271). Criticó duramente las reglamentaciones presentadas en esta época que exigían autorización en atención a la utilización del dominio público por analogía con los servicios de gas y alumbrado y rechazó expresamente esta intervención pues mientras los servicios de gas y electricidad ocupan de forma privativa y permanente la vía pública, *el transporte por carretera simplemente utilizaba el bien común como una manifestación más de la libertad individual* (p. 191 ss).

<sup>26</sup> Conforme a la Real Orden de 20 de octubre de 1925, del Ministerio de Hacienda, que dictó las normas de recaudación, el canon integraría un depósito, «Producto de conser-

Pero las conexiones entre el transporte y la utilización demanial no sólo son relevantes en relación con el régimen sustantivo sino también en materia organizativa ya que, como veremos, se va a producir una progresiva pérdida de competencias de las Juntas de Transporte, a las que inicialmente se encomendaron las funciones administrativas en el sector, en favor de las Jefaturas de Obras Públicas. Esta unificación material y orgánica tendrá decisivas consecuencias en la Segunda República y en el reparto de competencias entre Estado y Regiones.

## 2. Las Juntas de Transporte

El Real Decreto de 4 de julio de 1924 creó, en el Ministerio de la Gobernación, unos órganos colegiados y participativos —las Juntas Central y Provinciales de Transportes— a los que se atribuye el ejercicio de las competencias administrativas en el sector <sup>27</sup>. La Junta Central, presidida por el Subsecretario, estaba integrada por vocales natos y electivos: los Directores Generales de Comunicaciones y Obras Públicas, el Jefe del Centro Electrotécnico y de Comunicaciones y Delegados de los Ministerios de Hacienda y Trabajo, Comercio e Industria, un representante del Real Automóvil Club de España, tres de las Cámaras Oficiales de Agricultura, Industria y Comercio y otros tres de las empresas concesionarias. La Junta Provincial, presidida por el Gobernador Civil, estaba compuesta por el Administrador de Correos, el Ingeniero Jefe de Obras Públicas, un ingeniero industrial inspector de automóviles, un ingeniero militar, el Delegado de Hacienda, un Delegado por cada una de las Cámaras Oficiales y un representante elegido por las empresas concesionarias <sup>28</sup>.

---

vacación de carreteras», a disposición del Ministerio de Fomento. La finalidad de este canon, según especificó el Real Decreto-Ley de 20 de febrero de 1926, era «su inversión en la reparación de las carreteras y adquisición de material que sufra mayor desgaste en los trozos correspondientes al recorrido de cada concesionario». No obstante, el Real Decreto de 7 de febrero de 1930 estableció que el canon de conservación se aplicaría a las reparaciones en general, con independencia de la concesión que lo pagara.

<sup>27</sup> Sobre la compleja naturaleza jurídica de las Juntas, puede verse M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Los transportes...*, ob. cit., p. 37; A. MONCADA LORENZO, *El transporte por carretera en Derecho español*, (Madrid 1962) y J. L. VILLAR PALASÍ, *La actividad industrial...*, cit., pp. 78-79 (nota núm. 42).

<sup>28</sup> En atención a las particularidades forales, la Real Orden de 16 de marzo de 1925 estableció que en las Provincias Vascongadas y en Navarra formarían parte de la Junta el ingeniero de las Diputaciones.

Las Juntas ejercían la mayoría de las facultades decisorias en la materia y, especialmente, el otorgamiento de las concesiones y las autorizaciones. La Central era competente para los servicios con recorrido superior a 30 kilómetros que discurrían por más de una provincia. Si era inferior, sería competencia de la Junta provincial donde el servicio tuviera mayor importancia o, si fuera igual en varias, de la correspondiente a la provincia de inicio del servicio. Según el artículo 15 del Reglamento, los actos de las Juntas provinciales se recurrían en alzada ante la Junta Central y los de ésta ante los órganos superiores del Ministerio.

Quedaban fuera de las atribuciones de las Juntas los transportes realizados dentro del casco urbano de las poblaciones, que eran expresamente declarados de competencia municipal en el artículo 4 de la Orden. Aquí como en tantos otros sectores, la ley especial limitaba las determinaciones competenciales de la normativa local <sup>29</sup>. Aunque la reglamentación de 1924 declaraba formalmente su respeto por la autonomía municipal, se alteraba el criterio consagrado en la legislación local, que afirmaba la competencia municipal en relación con el transporte realizado en el término municipal <sup>30</sup>. La contradicción entre la normativa de transportes y la de régimen local se resolvió a favor del interés estatal recogido en la Ley especial <sup>31</sup>. También será ésta la solución en la legislación posterior.

---

<sup>29</sup> Como señaló GARCÍA DE ENTERRÍA («El servicio...», *cit.*, pp. 61-66) la cláusula general de competencias municipales, considerada menos centralista que el sistema de lista, que consagraba la normativa local era una declaración genérica de capacidad que no atribuía competencias específicas sobre las distintas materias; éstas se determinaban en las leyes reguladoras de la acción pública que, apelando al interés general, cercenaban las competencias municipales a pesar de las formales declaraciones de autonomía local. Ni la cláusula general de competencia municipal ni el listado de fines de interés local consiguieron detener el vaciamiento progresivo de las competencias municipales. *Vid.* A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, (Madrid 1990), pp. 285-286 y 291-292. Sobre la aplicación del criterio de ley especial para limitar las competencias locales, *vid.* también R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «Legislación básica de régimen local: relaciones con las leyes de las Comunidades Autónomas» en la obra colectiva *La provincia en el sistema constitucional* (Madrid 1991), p. 91.

<sup>30</sup> El criterio del término municipal como delimitador de las competencias locales se recogía en la Ley municipal de 2 de octubre de 1877, en el artículo 150. 3 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y en los artículos 68 y 72 del Reglamento de obras, bienes y servicios municipales de 14 de julio de 1924. La competencia municipal comprendía tanto la concesión e inspección de los medios de transporte público como la regulación del tráfico. Un criterio semejante seguirán la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 y la Ley de Bases de 17 de julio de 1945.

<sup>31</sup> A propósito del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, A. ROYO VILLANOVA, «El Estatuto municipal y la libertad de los Ayuntamientos», *RGLJ*, núm. 150 (1927) destaca

En definitiva, las Juntas eran órganos con competencias propias que se nutrían con sus propios fondos —obtenidos de la cobranza del canon de conservación de carreteras— y gozaban de un amplio margen de autonomía. Por su composición, variada y participativa, constituye un claro precedente de la intervención de los particulares en los órganos administrativos mediante la representación de los intereses de los sectores afectados. La participación iniciada en esta etapa, se mantiene en normas posteriores que crearán diferentes órganos colegiados, aunque ya sólo se les atribuyen funciones consultivas <sup>32</sup>. Puede, por ello, afirmarse que la participación ha sido constante en la ordenación del transporte y así lo confirma la actual normativa <sup>33</sup>.

---

como, junto a la ampliación de las obligaciones municipales en orden a satisfacer las necesidades colectivas (p. 389), es necesario limitar la libertad municipal subordinándola a la observancia de las leyes generales del Reino (p. 390), especialmente en las acciones de progreso social: «si la tendencia socializadora del Estado se traduce, en definitiva, en una limitación de la libertad de los individuos, ¿cómo no ha de restringirse la de aquellas entidades locales cuyo auge jurídico y político coincide con la decadencia del Estado, el cual se ha constituido y agrandado reduciendo la esfera jurídica de los demás y ampliando en un proceso de creciente integración social el concepto, la extensión y la intensidad de los llamados *servicios públicos de interés nacional?*» (cursiva del autor) (p. 397).

<sup>32</sup> La Base 11.ª de la Ley de 24 de enero de 1941 crea, bajo la dependencia inmediata del Ministerio de Obras Públicas, la Junta Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera, como órgano superior jerárquico a los restantes de ordenación de los transportes terrestres como especificó el artículo 1 de su Reglamento de organización y funcionamiento aprobado por Decreto de 6 de diciembre de 1941. La Junta era un órgano participativo con funciones generalmente consultivas que intervendría prácticamente en todos los procesos de adopción de las decisiones (Base 12.ª). El Consejo Directivo de Transportes por Carretera, también participativo, se constituye por Decreto de 18 de abril de 1941. Sus funciones se centran en el estudio de la implantación de servicios de transporte por carretera «considerándolos complementarios y distribuidores de los ferrocarriles y evitando competencias entre unos y otros». Posteriormente, ante la experiencia de la inutilidad práctica de ambos organismos que no sirven necesidades diferentes ni cumplen en todos los casos distintas funciones, se refunden por Decreto de 28 de noviembre de 1945 en el Consejo Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera. El Consejo tiene como cometido principal conocer todos los asuntos concernientes a los transportes por ferrocarril y por carretera, su coordinación y enlace entre sí. Este órgano de consulta y deliberación permanece, si bien con la denominación de Consejo Superior de Transportes Terrestres —Decreto 3760/1963, de 26 de diciembre—, hasta la Ley de 1987. También eran órganos participativos las Juntas de Coordinación de Transportes que se crean en 1947.

<sup>33</sup> Vid. J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, «Consideraciones sobre los procedimientos administrativos en la legislación de transportes terrestres», p. 977-979 y E. CARBONELL PORRAS, «Participación y colaboración ciudadana en la ordenación del transporte terrestre», p. 985-998, ambos en la obra colectiva *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento y garantía jurisdiccional)*. Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez, Tomo I, (Madrid 1993).

## **B) Las modificaciones de 1929; en especial, la política de protección del ferrocarril**

En 1929 se aprobaron los Reales Decretos-Leyes de 22 de febrero y 21 de junio, desarrollados por la Real Orden de 22 de junio, que aclaran, modifican y completan la reglamentación de 1924, que básicamente permanecía vigente.

Por un lado, se alteró la clasificación anterior de los servicios de transporte por carretera, diferenciando entre regulares —prestados previa concesión— y discrecionales —sujetos a autorización—, en atención a la periodicidad y continuidad de la prestación. Los regulares eran aquellos sujetos a un horario predeterminado e itinerario fijo recorrido en su totalidad en ambos sentidos al menos una vez al día. Todas las prestaciones de transporte público que no reunían estas características eran discrecionales, noción que incluía los servicios temporales (turísticos, destinados a los balnearios, romerías, fiestas, ferias) con duración, itinerario y horario fijados al ser autorizados, los servicios libres de viajeros (taxis), sin sujeción a itinerario ni horario previamente determinado, y los servicios exclusivamente de mercancías con horario indeterminado.

Por otro lado, se modificó la estructura, composición y atribuciones de las Juntas de Transportes que, aunque continuaban siendo órganos participativos, perdieron algunas competencias ejecutivas en beneficio de los órganos ministeriales <sup>34</sup>. La Junta Central, que actuaba mediante un Pleno y un Comité Permanente, era competente para otorgar concesiones de servicios, acordar su caducidad y proponer al Ministerio su rescate por causas de utilidad pública <sup>35</sup>. Son las

---

<sup>34</sup> La Junta Central, según el artículo 1 del Real Decreto-Ley de 22 de febrero de 1929 pasa a presidirse por el Director General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes y, en lo esencial, se incorporaron representantes de las empresas concesionarias de tranvías, del Patronato Nacional de Turismo, del Patronato Nacional de Firms y de la Asociación Nacional de la Propiedad Balnearia. La inclusión de un representante del Patronato Nacional de Turismo trataba de satisfacer las demandas turísticas cuya importancia económica aumentaba, por lo que, cuando fuera éste el promotor del establecimiento de una línea de servicio regular, no era necesario declarar previamente la utilidad pública de la línea (artículo 5 del Real Decreto-Ley de 22 de febrero de 1929). Las Juntas Provinciales se modificaron en el artículo 6 principalmente para incluir a un representante de la Diputación Provincial o de la Mancomunidad de Diputaciones.

<sup>35</sup> Correspondía al Pleno la concesión de los servicios regulares de transporte en vehículos de tracción mecánica, así como la caducidad y alteración de las concesiones, mientras que al Comité Permanente se le encomendaba la declaración de utilidad pública, la pre-

Juntas Provinciales las que sufren mayor pérdida de atribuciones en favor de las Jefaturas de Obras Públicas. Sus funciones se redujeron a recibir las peticiones de servicios regulares de viajeros y mercancías para remitirlas, con su informe sobre la utilidad del servicio, a la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes, y sólo en casos de urgencia podían otorgar provisionalmente autorizaciones para la realización de servicios discrecionales. Obedece esta pérdida de competencias a la intención, según la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley de 21 de junio de 1929, de poner fin a las diferentes interpretaciones de la normativa que cada Junta realizaba, de coordinar los intereses en pugna de todo orden y de buscar soluciones adecuadas a la prestación de servicios de carácter especial no expresamente regulados.

Sin embargo, la importancia de las disposiciones de esta época radica en el inicio de la política de protección del ferrocarril, que será decisiva en la evolución jurídica y económica de nuestro transporte terrestre. En efecto, durante el primer tercio del siglo XX el ferrocarril era un medio rentable que no encontraba rival en el realizado por las vías públicas <sup>36</sup>. Pero, los avances técnicos, que mejoraron la velocidad y la capacidad de carga de los vehículos a motor, generaron el auge del transporte por carretera, que progresivamente desplazaría al ferrocarril, poniendo en peligro la explotación de la red ferroviaria, que había exigido fuertes inversiones públicas y privadas <sup>37</sup>.

La Exposición de Motivos del Real Decreto Ley de 22 de febrero de 1929 refleja el problema y orienta su posible solución:

---

paración de los expedientes a resolver por el Pleno y el otorgamiento de las autorizaciones preceptivas para realizar servicios que no tuvieran el carácter de regular (artículos 1 del Real Decreto-Ley de 22 de febrero de 1929 y 14 de la Orden de 22 de junio). Entre éstas, las autorizaciones para servicios temporales, a propuesta y previo informe de las Juntas Provinciales (artículo 3 del Real Decreto-Ley de 21 de junio de 1929).

<sup>36</sup> No obstante, la colisión de intereses entre los distintos medios de transporte terrestre se había iniciado a finales del siglo XIX en el ámbito del transporte urbano (*Vid.* J. COSTA, «Los tranvías y los ómnibus», *RGLJ* núm. 61 (1882), pp. 186-227).

<sup>37</sup> Como señala, J. VICENS VIVES, *Estructura económica de España*, 8.ª ed. (Barcelona 1985), p. 701, empieza a hablarse del problema ferroviario. Sobre esta cuestión, puede verse también, R. TAMAMES, *Estructura económica de España*, 3.ª Ed. (Madrid 1965), p. 476; E. ROLDÁN, «La coordinación de los transportes mecánicos terrestres en España», *RDM* núm. 28 (1950), p. 89 y 94 especialmente; J. BERMEJO VERA, *Régimen jurídico...*, *ob. cit.*, pp. 80-83 y 93 ss; A. MONCADA LORENZO, *El transporte...*, *ob. cit.*, pp. 227-228; R. MARTÍN MATEO, *La ordenación...*, *ob. cit.*, p. 249 y V. ORTEGA LÓPEZ, «La intervención administrativa en el transporte por carretera. Autorizaciones y Concesiones» (I) AA núm. 24 (1989), p. 1382.

«En todas las naciones se presenta con caracteres cada vez más agudos la competencia que el automóvil por la carretera hace al ferrocarril y sujeto éste en nuestro país a concesiones que le obligan a una constante explotación y sometido en su mayoría a recientes Estatutos que le liga más al Estado, con el que ya tiene intereses comunes, no se puede prescindir de él cuando se legisla para otros medios de transporte con los que guarda relación porque no sólo pudiera ser atentatorio a los altos intereses de la Nación, que tantos beneficios recibe de la explotación de los ferrocarriles, sino que tampoco sería equitativo. *Es, por otra parte, evidente que los transportes por carretera se deben considerar como complementarios de los que prestan los ferrocarriles, siempre que aquellos resulten afluentes a éstos o paralelos y en contacto con ellos y exista, por consiguiente, la posibilidad de organizar servicios combinados, debiendo procurar que, en tal caso, funcionen ambos bajo el régimen de una Gerencia con las ventajas que para el público reportaría el conveniente establecimiento de enlaces entre los diferentes medio de comunicación.*».

A tales fines, se adoptan en España, como en otros países europeos, medidas que protegen al ferrocarril frente al transporte realizado por carretera, que pasará a concebirse como un medio subordinado y complementario<sup>38</sup>. Inicialmente se reconoce a las empresas ferroviarias un derecho de tanteo en las concesiones de servicios regulares. En el procedimiento previo al otorgamiento de las concesiones, a propuesta de los representantes del Consejo Superior de

---

<sup>38</sup> En Italia, la Ley núm. 1822, de 28 de septiembre de 1939, reconoció a las empresas ferroviarias derecho de preferencia en la concesión de autolíneas de transporte por carretera. *Vid.* P. GISMONDI, «Orientamenti per una nova disciplina degli autoservizi in concessione», p. 21 ss y F. SANTORO, «Comunicazioni e interventi sulle relazioni», p. 55 ss, ambos en *Atti del Convegno di Studi Giuridici sulle concessioni automobilistiche*, (Siracusa 1959). En Francia, desde que el Decreto-Ley de 19 de abril de 1934 interviene el transporte por carretera para coordinarlo con el ferrocarril, la doctrina analiza el régimen jurídico de la intervención pública en el transporte por carretera en el capítulo dedicado a la coordinación con el ferrocarril. *Vid.*, entre otros, A. DE LAUBADÈRE, *Traité de Droit Administratif*, IV, L'Administration de l'économie, 3.<sup>a</sup> Ed. (París 1977), p. 15 y 352 ss; J-M AUBY y R. DUCOS-ADER, *Grands services publics et entreprises nationales*, 2/ Transports-Energie 1.<sup>a</sup> Ed. (París 1973), p. 150 ss; R. RODIÈRE, *Droits des transportes terrestres et aériens*, 2.<sup>a</sup> Ed. (París 1977), p. 34 ss y R. BOUGET, «Coordination du rail et de la route. Coordination national des transports de voyageurs. Coordination des transports des marchandises», *JCA* 3, 275, 5, 1 (1986), respecto al transporte de viajeros, y 277, 11 (1987), respecto al de mercancías. En Bélgica la Ley de 23 de agosto de 1931 permite que la «Société National des Chemins de Fer» establezca y explote servicios de transporte por carretera. Las diversas medidas de protección de ferrocarril que adoptan distintos países europeos y sus escasos logros son analizadas por EUGÈNE DE LA ROCHEFGUCAULD, *La coordination...*, *ob. cit.*, pp. 174-175.

Ferrocarriles o de las Empresas de Tranvías, se podía considerar que la línea proyectada afectaba a las entidades por ellos representadas, en cuyo caso, era trámite obligado dar audiencia al Consejo Superior de Ferrocarriles o a la Empresa interesada. Siempre que esta empresa ofreciera ventajas en los servicios combinados entre ambos medios de transporte u otras de reconocida utilidad pública se le reconocía derecho de tanteo en la concesión del servicio regular. El ejercicio de este derecho, que se consolida en posteriores disposiciones, supondrá que las empresas ferroviarias y, a partir de la nacionalización de los ferrocarriles españoles de 1941, la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles sea titular de concesiones y autorizaciones para la prestación de servicios de transporte público por carretera. Tal situación permanece hasta la LOTT de 1987 que elimina todas las medidas de protección y crea la Empresa Nacional de Transportes de Viajeros por Carretera (ENATCAR), que asume todos los títulos jurídicos y medios materiales de RENFE y FEVE en relación con el transporte por carretera <sup>39</sup>.

Sin embargo, la política proteccionista que se inicia en esta etapa no consiguió frenar la competencia del transporte por carretera, que sería cada vez más relevante en el conjunto de la actividad económica. Por el contrario, la posterior evolución de la ordenación de los transportes terrestres estará condicionada por la defensa del ferrocarril hasta tiempos muy recientes. Precisamente será uno de los obstáculos que dificultan la creación y desarrollo de la política comunitaria de transportes <sup>40</sup>.

#### IV. LA SEGUNDA REPÚBLICA Y EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y REGIONES

Durante la Segunda República no se aprueban normas sustanciales de ordenación del transporte, salvo la incidencia del Código de la Cir-

---

<sup>39</sup> Sobre esta empresa pública puede verse mi colaboración en la obra colectiva *Estudios Jurídicos en conmemoración del X Aniversario de la Facultad de Derecho de Córdoba*, (Córdoba 1991) titulada «La Empresa Nacional de Transportes por Carretera: naturaleza y régimen jurídico», tomo I, p. 99 ss.

<sup>40</sup> La protección al ferrocarril, que existía en diferentes países europeos, fue un factor fundamental en la regulación del transporte en el Tratado de Roma, porque exigió condicionar la aplicación al sector de algunos principios comunitarios, especialmente las reglas de libre competencia y de libre circulación de servicios. Vid. E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico...*, ob. cit., pp. 136 ss.

culación de 25 de septiembre de 1934 <sup>41</sup> que, en la línea apuntada por las disposiciones anteriores, establecía medidas de policía para proteger la seguridad y la salubridad del transporte público <sup>42</sup>. Por ello, el interés de este período histórico se centra en el análisis del reparto de funciones entre el Estado y las Regiones.

La concentración de competencias en los órganos centrales en detrimento de las Juntas de Transporte, que se inició en 1929 y se reforzó en el Real Decreto del Ministerio de Fomento de 7 de octubre de 1930, que eliminó sus funciones ejecutivas, culminó en el Decreto de 20 de enero de 1932, que las suprimió definitivamente. Estas disposiciones habían atribuido progresivamente las competencias a la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera <sup>43</sup> y a las Jefaturas Provinciales de Obras Públicas <sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Dadas las numerosas reclamaciones y sugerencias que se realizaron al texto original, se reestableció, por Orden de 17 de enero de 1935, la Comisión Interministerial que lo modificó por Decreto de 9 de diciembre de 1935. Sobre la génesis del Código, *vid.* J. BERMEJO VERA, «Calificación normativa...», *cit.*, pp. 64-67.

<sup>42</sup> Siguiendo la tendencia que iniciaron los Reales Decretos de 13 de mayo de 1857, de 23 de julio de 1918 y de 17 de julio de 1928, el Código establecía los caracteres de todo tipo de vehículos, los derechos y deberes de los viajeros y requisitos de conductores y personal, las precauciones especiales que requiere el transporte de determinadas mercancías (residuos o materias que, por su naturaleza u olor, puedan molestar o comprometan la salubridad pública, de carnes o animales muertos, de materias inflamables o peligrosas o que produzcan polvo, malos olores o puedan caerse del camión). Los vehículos destinados a transporte público interurbano debían obtener una autorización especial del Ministerio de Obras Públicas que se otorgaba en función de la concreta prestación que debían realizar, es decir, según se destinaran a servicios de líneas regulares permanentes con itinerarios fijos, periódicos o accidentales, con itinerarios también fijos o discrecionales (art. 203). Los Ayuntamientos eran competentes para expedir la autorizaciones preceptivas para la prestación de servicios urbanos (art. 186) y para dictar las reglas aplicables a los servicios de vehículos de alquiler.

<sup>43</sup> Con la reestructuración ministerial realizada por el Real Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1928, las Juntas de Transportes habían pasado a depender del Ministerio de Fomento y de la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera, que se había creado por un Decreto-Ley de 25 de noviembre de 1925 en el Ministerio de la Gobernación. El Decreto-Ley de 16 de diciembre de 1931, al que la Ley de 26 de diciembre de 1931 daría fuerza de Ley, suprimió, ya definitivamente, el Ministerio de Fomento. La Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera pasó a integrarse en el Ministerio de Obras Públicas conforme al Decreto de 4 de enero de 1932, convalidado por Ley de 12 de febrero de 1932. Esta Dirección General permanecerá con competencias similares —aunque integrada en distintos Departamentos ministeriales—, hasta que, por Decreto de 14 de marzo de 1964, cambia su denominación por la de Dirección General de Transportes Terrestres.

La unidad orgánica de las atribuciones sobre transporte y carretera predeterminaron los criterios de reparto competencial entre Estado y Regiones en la Constitución de 9 de diciembre de 1931. La intervención pública en relación con las carreteras comprende los servicios de explotación de las mismas; la materia carreteras engloba la ordenación del transporte. Esta equiparación tendrá influencia en el reparto competencial de la Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía <sup>45</sup>. En efecto, del artículo 148. 1. 5.º de la Constitución (que permite asumir competencias en relación con «los ferrocarriles y las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable»), se ha pretendido deducir una vinculación entre la titularidad de la infraestructura utilizada y la ordenación del transporte, aunque en la actualidad no existan razones que lo justifiquen <sup>46</sup>.

La distribución de competencias entre Estado y Regiones, siguiendo el precedente de la Primera República, se articuló en función del interés general <sup>47</sup>. Al Estado le correspondía la legislación en relación con las

---

<sup>44</sup> Aclarando el Real Decreto del Ministerio de Fomento de 7 de octubre de 1930 que configuró las Juntas como órganos meramente consultivos, una Real Orden de 15 de diciembre de 1930 suprimió al Gobernador Civil de las Juntas Provinciales de Transportes que ahora serían presididas por los Ingenieros Jefes de Obras Públicas. No obstante, el Gobernador Civil conservaba las competencias resolutorias que con anterioridad correspondían a las Juntas en caso de urgencia y el ejercicio de las funciones que le delegara la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transporte por Carretera. Pero por Ley de 20 de mayo de 1932 se eliminó cualquier atribución del Gobernador Civil en transporte. Dando cumplimiento a esta Ley, el Decreto de 11 de enero de 1933, transfirió a las Jefaturas de Obras Públicas todas las funciones del Gobernador en la materia. También pasan a depender de las Jefaturas las inspecciones de transporte que, previstas en el artículo 7 del Real Decreto-Ley de 22 de febrero de 1929, se crearon por Decreto de 16 de julio de 1935.

<sup>45</sup> Sobre las conexiones entre la Constitución de 1978 y la de 1931 en el transporte, puede verse M. M. VICENS MATA, «Transportes» en la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña* (Barcelona 1990), pp. 655-656, y J. PIÑANES LEAL, *Régimen jurídico del transporte por carretera*, (Madrid 1993), p. 233.

<sup>46</sup> Sobre la pretendida vinculación entre las competencias en materia de infraestructuras y transportes y los problemas que ha suscitado, puede verse, E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico...*, *ob. cit.*, en particular, p. 191 ss.

<sup>47</sup> El proyecto de Constitución federal de 17 de julio de 1873, en el Título V —«De las facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación»—, incluía los ferrocarriles, caminos generales, medios oficiales de comunicación marítima y terrestre y obras públicas de interés nacional. Lógicamente tampoco existe referencia alguna a la ordenación del transporte porque, como hemos visto, las escasas acciones públicas al respecto se amparaban en la protección del dominio y la obra pública.

carreteras de interés general y la ejecución directa de las funciones que se reservara (artículo 15. 6 de la Constitución). Cataluña y País Vasco asumieron la potestad legislativa exclusiva en relación con las carreteras —y los servicios de ellas dependientes— que no se calificaran de interés general y, en las que merecieran tal consideración, tendrían la ejecución, salvo expresas reservas estatales (artículos 5. 4.º y 12 del Estatuto catalán y 2 f) del Estatuto Vasco).

El criterio del interés general pronto se mostró insuficiente por lo que, por distintas vías, se moduló con el criterio territorial. En Cataluña, por el Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 1933, que estableció la competencia de la Generalidad para regular y conceder las autorizaciones o concesiones para los servicios que se realizaran dentro del territorio regional, mientras que el Estado lo era cuando salieran del mismo <sup>48</sup>. En el País Vasco fue el Gobierno autónomo el que asumió unilateralmente los servicios estatales <sup>49</sup>. Al respecto, debe destacarse la Orden vasca del Departamento de Obras Públicas de 12 de noviembre de 1936, sobre traspasos de ferrocarriles, que declaró la competencia regional exclusiva en relación con la legislación y la ejecución de toda la materia de ferrocarriles, tranvías y carreteras comprendidos dentro de los límites de su territorio, y el transporte realizado por dichas vías.

---

<sup>48</sup> Este Decreto, que implantaba el acuerdo de la Comisión Mixta sobre traspasos a la Generalidad de los servicios referentes a carreteras, caminos y otros de obras públicas, sólo excepcionaba el criterio territorial para coordinar transporte por carretera y ferrocarril. Su artículo 2 prescribía la aplicación de la legislación estatal a las líneas no exclusivamente afluentes a las estaciones de trenes y a las que, por tener su recorrido paralelo a ferrocarriles de interés general, compitieran con éstos. El acuerdo de los órganos técnicos del Estado y de la Generalidad determinaba las líneas comprendidas en el supuesto anterior y, en todo caso, se sometía la propuesta de los mismos a la aprobación de las respectivas Administraciones. Posteriormente se rectificó este régimen para la coordinación de los transportes terrestres y la defensa nacional por los Decretos de la Presidencia del Consejo de Ministros de 26 de octubre y de 30 de noviembre de 1935, que atribuyeron al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones la resolución en última instancia de los recursos.

<sup>49</sup> Por Decreto de 3 de noviembre de 1936, el Presidente del Gobierno vasco asumió totalmente la representación del Estado en aquellas funciones cuya ejecución directa correspondiera al Poder Central. El Decreto vasco del Departamento de Obras Públicas de 16 de noviembre de 1936 hace depender de dicho Departamento las dependencias, funcionarios y servicios que el Ministerio tuviera en Vizcaya. En este sentido, S. MARTÍN-RETORTILLO, L. COSCULLUELA y E. ORDUÑA, «Estudio Preliminar. Las transferencias del País Vasco y otras autonomías regionales» en la obra *Autonomías regionales en España y traspaso de funciones y servicios* (Madrid 1978), p. 1208, señalan que las transferencias al Gobierno vasco se articulan no mediante un traspaso de funciones, «sino mediante procedimiento de «cesión» interna que en la práctica se actualizan dentro de una misma Administración».

Como es sabido, el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, que puso fin al proceso autonómico vasco, significó además la eliminación de las peculiaridades forales. La norma décima, apartado 4.º, de la Orden de la Presidencia de la Junta Técnica de 24 de noviembre de 1937, que dictó normas para el cumplimiento del referido Decreto-Ley, estableció que las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya quedaban equiparadas a las de régimen común en orden a la aplicación del Código de la Circulación, del Reglamento de Transportes y demás disposiciones que constituían la legislación general de la materia. Esta supresión no afectó a Navarra y Alava cuyo régimen foral fue expresamente respetado también en la legislación posterior de transportes <sup>50</sup>.

## V. EL PERÍODO FRANQUISTA

### A) La Ley de Bases de 1941 y la reforma global de 1947

La aplicación de los Reales Decretos-Leyes de 1929 fue compleja y no permitió solucionar la crisis del ferrocarril, por lo que las relaciones entre medios continuaba siendo el principal problema <sup>51</sup>. Prueba de ello

---

<sup>50</sup> La Disposición adicional segunda de la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, de 27 de diciembre de 1947, prescribía que los Reglamentos que se dictaran en su desarrollo deberían tener en cuenta el peculiar régimen foral de Alava y Navarra. Al efecto, remitía a los respectivos convenios reguladores que se aprobaron el 9 de marzo de 1950 para Alava y el 22 de noviembre de 1950 para Navarra. Conforme a los mismos, las competencias en materia de transportes por carretera se ejercerían por la Junta Provincial de Ordenación de Transportes Mecánicos por Carretera y la Dirección Provincial de Transportes por Carretera en Alava y por la Diputación Foral y la Junta de Transportes en Navarra. Sobre estos convenios, *vid.* S. MARTÍN-RETORTILLO, «Evolución histórica del régimen foral de Navarra (1841-1975)», en la obra colectiva *Derecho Público Foral de Navarra, el Mejoramiento del Fuero* (Madrid, 1991) p. 88 ss. Naturalmente, el reconocimiento de la foralidad en la Disposición adicional primera de la Constitución de 1978 debe tenerse en cuenta en el actual reparto de competencias, *vid.*, en la misma obra colectiva, L. COSCULLUELA MONTANER, «Ley de mejoramiento: elaboración, naturaleza y principios», p. 245 ss.

<sup>51</sup> No obstante, deben tenerse en cuenta las medidas de diferente signo que se adoptaron para garantizar el abastecimiento a las poblaciones de los productos de primera necesidad. La Ley de 10 de marzo de 1939 suprimió el Servicio Nacional de Abastecimientos y Transportes que se había creado por la Ley de 10 de enero de 1938 y organizó la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, como órgano encargado de velar por el abastecimiento y distribución de productos. Los Gobernadores Civiles recuperaron competencias en este campo, de conformidad con el Decreto de 23 de septiembre de 1939 y la Orden de 1 de diciembre de ese mismo año, que coordinaban las actuaciones de la Comisaría General con la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera. Sobre la policía de abastecimientos, *vid.* S. ÁLVAREZ-GENDÍN, *Tratado General de Derecho Administrativo*, (Barcelona 1973), tomo III, pp. 49-58.

fue la modificación proyectada en 1931 para incrementar un veinte por ciento la tarifa del servicio de transporte por carretera que fuera paralelo a una línea ferroviaria, proyecto que fracasó por la fuerte oposición de los concesionarios <sup>52</sup>.

Con la aprobación de la Ley de 24 de enero de 1941, de Bases para la Ordenación Ferroviaria y del Transporte por Carretera, que se desarrolló parcialmente por otra de 11 de diciembre de 1942, se inició la renovación de la normativa. La Exposición de Motivos de esta Ley de Bases confiesa pretender eliminar la desigual competencia entre transporte por carretera y por ferrocarril, así como «evitar la desordenada y arbitraria concesión de numerosas líneas de transporte por carretera».

La Ley de Bases fue especialmente relevante en relación con el transporte ferroviario ya que, como es sabido, acordó el rescate de todas las líneas férreas españolas de ancho normal (Base 1.<sup>a</sup>), que pasaron a gestionarse por RENFE, creada a estos efectos por la Base 4.<sup>a</sup>. Pero no incorporaba novedades significativas en relación con el transporte por carretera que se consideraba complementario del ferrocarril. Se limitó a reconocer derecho de preferencia a las empresas ferroviarias en la concesión de servicios que compitieran con las líneas férreas <sup>53</sup>. Sin embargo, debe señalarse que defendía la formación de un Plan General de Transportes por Carretera que fijara los servicios actuales y su conexión con el ferrocarril, así como cuáles debían mantenerse y cuáles desaparecer. No obstante, esta planificación no llega a realizarse, eliminándose cualquier intento al respecto en la Ley de 1947 <sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Las relaciones entre medios continuó siendo el principal problema de la política de transporte terrestre, como muestran los distintos órganos colegiados creados para debatir las posibles medidas que protegerían al ferrocarril frente a la cada vez más aguda competencia del transporte por carretera: Comisión para el estudio y adopción de las medidas necesarias para la coordinación de los transportes por ferrocarril con el realizado por carretera (Decreto de 30 de septiembre de 1933); la Comisión de Coordinación de Transportes Terrestres (Orden de 10 de mayo de 1937); la Comisión para el Estudio y Ordenación de los ferrocarriles y su coordinación con los transportes por carretera (Orden de 9 de julio de 1938) y Junta Superior de Transportes como órgano afecto a la Presidencia para coordinar los distintos órganos administrativos con competencias en materia de transportes en general (Decreto de 30 de diciembre de 1939).

<sup>53</sup> Para determinar en cada momento qué servicio de transporte, de ferrocarril o de carretera, había de implantarse con preferencia a otros considerados de menor necesidad, se creó, por Decreto de 31 de marzo de 1941, la Delegación del Gobierno para la Ordenación del Transporte. Al respecto, puede verse J. BERMEJO VERA, *Régimen jurídico...*, ob. cit., pp. 214-216.

<sup>54</sup> Según la Exposición de Motivos de la Ley de 1947, la planificación supondría un encañillamiento de la iniciativa de los particulares que en nada beneficiaba al transporte dada

Según la Base 8.<sup>a</sup>, la acepción «servicios públicos de transporte por carretera» comprendía todos aquellos que tienen por objeto el transporte mecánico de viajeros o mercancías por cuenta ajena y por vías o caminos públicos extraurbanos del Estado, Provincia o Municipio efectuado por automóviles sobre la superficie de dichas vías o utilizando carriles instalados en ellas o tomas aéreas de energía, tales como los tranvías y trolebuses. Al igual que las disposiciones anteriores, la Ley de Bases define el servicio público del transporte en atención a la actividad realizada, transporte por cuenta ajena. Sólo podrían prestarlos los particulares y las empresas debidamente autorizados por el Ministerio de Obras Públicas. La Ley de 11 de diciembre de 1942, que desarrolla esta Base 8.<sup>a</sup>, clasificaba los servicios de transporte por carretera en regulares y discrecionales, manteniéndose en lo esencial el mismo régimen jurídico que establecía la normativa anterior.

De esta forma, la Ley de Bases de 1941, tan trascendente en relación con la ordenación ferroviaria <sup>55</sup>, era confusa y contradictoria respecto a la ordenación del transporte por carretera: las modificaciones que introducía respecto a éste no llegaron a realizarse por lo que, esencialmente, continuaba aplicándose la reglamentación de 1924 y 1929 <sup>56</sup>.

---

la mayor sensibilidad de la iniciativa privada. A. MONCADA LORENZO, *El transporte...*, *ob. cit.*, p. 42-43, criticó duramente la supresión de la planificación de los transportes, pues fue uno de los mayores aciertos de la Ley de Bases de 1941, medida que «de haberse adoptado, hubiera producido efectos muy beneficiosos en el abigarrado y caprichoso mapa de nuestro transporte por carretera». Para este autor (p. 31), la planificación francesa —que articula la ordenación del sector mediante el establecimiento por la Administración de los planes departamentales y regionales que coordinan los diversos medios de transporte y los distintos itinerarios a realizar por cada uno de ellos de tal forma que la inscripción en el Plan permite realizar los servicios de transporte— constituía el modelo óptimo de ordenación del transporte por carretera por permitir la coordinación y un mayor margen a la iniciativa privada. *Vid.* también E. ROLDÁN, «Sobre la nueva ordenación de los transportes por carretera en España», *RDM* núm. 26 (1950), p. 280 y E. GARCÍA MARTÍNEZ, «La naturaleza...», *cit.*, p. 359-360. La LOTT recupera la planificación o, mejor dicho, la programación en el sector del transporte. *Vid.* E. CARBONELL PORRAS, *Régimen Jurídico...*, *ob. cit.*, p. 247 ss.

<sup>55</sup> *Vid.* J. BERMEJO VERA, *Régimen jurídico...*, *ob. cit.*, p. 129 ss.

<sup>56</sup> La Ley de Bases de 1941 había anulado las autorizaciones de transporte por carretera en vigor, salvo las concesiones de líneas regulares que cumplieran los requisitos exigidos por la legislación vigente, que podrían continuar prestando servicios hasta la resolución de nuevos concursos. No obstante, el Decreto de 18 de marzo de 1941 estableció que continuasen prestandose los servicios hasta que se revisara el sistema, revisión que no se produciría. Con este alcance, A. MONCADA LORENZO, *El transporte...*, *ob. cit.*, p. 42, afirma que

En 1947, por tanto, el Real Decreto de 1924 y las modificaciones de 1929 continuaban formalmente vigentes aunque al margen se habían aprobado numerosas disposiciones que regulaban determinados servicios de transporte y excepcionaban parcialmente la aplicación del régimen general<sup>57</sup>. La necesidad de adoptar una nueva ordenación del transporte por carretera era evidente. En 1947 se aprueban dos Leyes: la primera, sobre coordinación de los transportes por carretera y los transportes ferroviarios; y, la segunda, de ordenación de los transportes mecánicos por carretera, desarrolladas por sus correspondientes Reglamentos, que modifican globalmente la anterior legislación y que se mantendrán básicamente en vigor hasta 1987.

## 1. La pretendida coordinación de los transportes terrestres

Siguiendo las pautas marcadas por las anteriores normas de protección del ferrocarril, la Ley de 27 de diciembre de 1947, de Coordinación de los Transportes Terrestres, adopta nuevas medidas de protección<sup>58</sup>.

---

la Ley de Bases era una mezcla del reconocimiento implícito de la legislación anterior con preceptos nuevos que se declaran en vigor sin articulación posterior. *Vid.* también M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Los transportes...*, *ob. cit.*, p. 47-48 y 51.

<sup>57</sup> Una muestra de la confusión que todo esto provocó puede ser el Real Decreto de 7 de octubre de 1930, aclarado por Orden de 15 de diciembre del mismo año, que suspendía el otorgamiento de nuevas concesiones de líneas regulares con carácter exclusivo para comprobar si cumplían la normativa del 29, pero simultáneamente permitía otorgar autorizaciones para líneas regulares no exclusivas; o, las Ordenes de 27 de julio de 1932 y de 20 de agosto de 1935 que suspendieron el otorgamiento de autorizaciones de servicios discrecionales y de alquiler, regulando unos permisos para excursiones, aunque por tres Decretos de 8 de abril de 1936 del Ministerio de Obras Públicas se establecieron autorizaciones para la prestación de servicios tolerados, de alquiler o excursiones y de ferias, mercados, fiestas y romerías, autorizaciones cuya tramitación se suspendió por una Orden de 10 de junio de 1947; o, por último, una Orden de 20 de agosto de 1939 que incorporó un régimen peculiar para los servicios rápidos de largo recorrido y de enlace directo entre grandes poblaciones y sendas Ordenes de 6 de junio y de 5 de diciembre de 1941, en relación con el otorgamiento provisional de concesiones y la anulación de las anteriores autorizaciones de servicios discrecionales.

<sup>58</sup> El Preámbulo de la Ley confirma que las anteriores medidas protectoras no han podido evitar el auge económico del transporte por carretera: «El desarrollo adquirido por el transporte mecánico por carretera y la progresiva e ininterrumpida mejora de los vehículos que lo aseguren ha ejercido una profunda influencia sobre los transportes terrestres...; por eso ha sido preciso que lo mismo en España que en el extranjero, el Poder Público haya tenido que buscar fórmulas para coordinar ambos medios de transportes... evitando una competencia sin regulación, génesis de perjuicios de un orden de magnitud incomparable, e incluso superior a los beneficios determinados por la existencia del nuevo ins-

Dos son las prohibiciones que en este sentido incorpora la nueva normativa: por un lado, la de sustituir servicios ferroviarios por transporte por carretera y, por otro, la de autorizar los que sean coincidentes con el ferrocarril.

Para la aplicación de la prohibición de coincidencia, la Ley de Coordinación y su Reglamento de 16 de diciembre de 1949 clasificaban los servicios regulares en independientes —que unían localidades no servidas por el ferrocarril—, afluentes —que enlazaban una población sin ferrocarril con otra que sí lo tenía— y coincidentes —que eran todos los demás, es decir, con itinerarios comunes total o parcialmente y los que sólo tenían en común el origen y el término, aunque no coincidieran en puntos intermedios—. Los servicios coincidentes podrían reputarse independientes si la longitud de su itinerario suponía un acortamiento respecto al ferrocarril, superior al veinticinco por ciento, o si se realizaban en los alrededores de ciertas poblaciones y en distancias inferiores a 30 kilómetros desde el origen de los itinerarios coincidentes. La inclusión de los servicios regulares en cada categoría correspondía al Ministerio de Obras Públicas previo informe de las Juntas de Coordinación de Transportes, órganos que a estos efectos creaba el artículo 3 de la Ley. Las Juntas, dependientes de la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera, eran provinciales y se integraban, bajo la presidencia del Ingeniero Jefe de Obras Públicas, por representantes de los sectores afectados (empresas de ferrocarriles y de transporte por carretera y de los usuarios tanto del transporte de mercancías como de viajeros). Esta composición se justificaba en el Preámbulo de la Ley en la mayor proximidad de sus miembros a la realidad del transporte, que permitiría una mejor comprensión de las circunstancias y vicisitudes del sector.

Únicamente en supuestos excepcionales y plenamente justificados de «conveniencia para la economía nacional o de destacado interés público» —arts. 4 de la Ley y 14 del Reglamento— podría autorizarse una línea de transporte por carretera coincidente, en cuyo caso era requisito indispensable el pago de un canon de coincidencia a la empresa ferroviaria (art. 7 de la Ley)<sup>59</sup>. En principio, la Ley sólo exigía

---

trumento». La aplicación de las normas de protección del ferrocarril frente a la específica regulación del transporte por carretera era expresamente declarada en la Disposición Adicional primera de la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos que subordinaba la explotación de cualquier servicio de transporte por carretera a lo previsto en la Ley de Coordinación.

<sup>59</sup> Sobre el canon de coincidencia puede verse, A. MONCADA LORENZO, *El transporte...*, ob. cit., pp. 228 ss, y J. BERMEJO VERA, *Régimen jurídico...*, ob. cit., p. 372 ss.

el abono del canon a los concesionarios de servicios regulares, pero el artículo 32 del Reglamento lo extendió a los discrecionales, de forma que todos los servicios coincidentes estarían obligados a pagarlo <sup>60</sup>. El canon de coincidencia gravaba a las empresas de transporte por carretera con la directa finalidad de proteger el ferrocarril. Es, por tanto, diferente del anterior canon de conservación de carreteras que perseguía asegurar una contribución del transporte al gasto que precisaba el mantenimiento de la vía. Esta distinción es relevante porque precisamente la imputación al transporte por carretera de los costes en infraestructuras viarias es una cuestión fundamental de la política comunitaria de transportes terrestres, que también ha recogido la legislación nacional <sup>61</sup>.

En definitiva, estas disposiciones consagraron una protección al transporte por ferrocarril en detrimento del transporte por carretera; no se articulaban técnicas de coordinación mediante la distribución del tráfico entre los distintos modos de transporte sino que, por el contrario, se supedita el transporte por carretera —más rentable económicamente— al ferrocarril <sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Amparándose en estas disposiciones, la Orden ministerial de 31 de julio de 1953 fijó la cuantía a satisfacer por todos los servicios coincidentes. Posteriormente, cuando ante la imposibilidad de reconducir los servicios de transportes de mercancías hacia líneas regulares como pretendía la Ley de Ordenación, se altere su régimen jurídico el canon de coincidencia continuará siendo obligatorio (así lo establece expresamente una Orden Ministerial de 26 de abril de 1971 de actualización de las cuantías). El canon no fue formalmente derogado hasta la Ley 30/1985, de 2 de agosto, reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido.

<sup>61</sup> En efecto, uno de los principales problemas que en la actualidad plantea la libre competencia en el mercado del transporte por ferrocarril y del realizado por carretera radica en la financiación de las infraestructuras, ya que mientras el transporte por ferrocarril tradicionalmente costea las inversiones, el transporte por carretera escasamente contribuye a la construcción y el mantenimiento de la red viaria, pues corresponde íntegramente al poder público. El Ordenamiento jurídico comunitario lo afronta creando un canon que asegure la contribución de las empresas de transporte por carretera a la financiación de las infraestructuras, lo que exige, además, que las empresas ferroviarias contabilicen de forma diferenciada los gastos de gestión y explotación del servicio de los relativos a las infraestructuras. De esta forma, este canon por utilización de las infraestructuras pretende igualar las condiciones de actuación en el mercado de ambos medios de transporte mientras que un hipotético canon de coincidencia, semejante al previsto en la Ley de 1947, sería incompatible con la libre competencia. Sobre los diferentes problemas que esta cuestión ha suscitado, así como la tasa de imputación de costes en infraestructuras que prevé la Disposición adicional cuarta de la LOTT, *vid.* E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico...*, *ob. cit.*, p. 239 ss.

<sup>62</sup> *Vid.* J. J. PÉREZ SANZ, «Política ferroviaria en España y sintonización con la política comunitaria» en *Economía y política del transporte: España y Europa*, (Madrid 1992), p. 145-147.

## 2. Principios y características generales de la ordenación del transporte por carretera

La Ley de Ordenación y su Reglamento de 9 de diciembre de 1949 establecieron un nuevo marco jurídico del transporte por carretera que se aplica, según el primer artículo de Ley y Reglamento, al transporte de viajeros y mercancías realizados en vehículos automóviles que circulen sin camino de rodadura fijo o sin medios fijos de captación de energía por las carreteras y caminos públicos del Estado, provincia o municipio y que se desarrolle total o parcialmente fuera del casco urbano de las poblaciones. El transporte urbano queda, por tanto, excluido, del ámbito de aplicación de la Ley y, nuevamente, es el casco urbano el criterio definidor de las competencias municipales <sup>63</sup>.

El régimen jurídico de los servicios de transporte interurbano partía de la clasificación que realizaban los artículos 2 de la Ley y 4 del Reglamento en tres grandes categorías:

a) Los transportes oficiales eran los efectuados directamente por Organismos del Estado con vehículos de los parques públicos destina-

---

<sup>63</sup> El Tribunal Supremo confirmó la exclusión del transporte urbano del ámbito de aplicación de la Ley realizando, además, una interpretación restrictiva de las competencias municipales en la materia. *Vid.*, entre otras, las Sentencias de 24 de mayo de 1960; de 27 de marzo de 1961 y de 6 de marzo de 1978 (Ar. 866). Por otro lado, el criterio del casco urbano no sólo planteó numerosas dificultades de delimitación —*vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1982 (Ar. 4783) que recoge la doctrina general al respecto— sino que era a todas luces insuficiente para ordenar los transportes urbanos en las grandes aglomeraciones de población. Por ello, fue necesario establecer en leyes especiales formas de gestión de servicios que comprendieran todo el área metropolitana, como hicieron las de 12 de mayo de 1952 y 26 de diciembre de 1957 sobre los regímenes especiales de Madrid y Barcelona respectivamente. En relación con las distintas cuestiones de interés que suscitó la competencia municipal respecto al transporte urbano pueden verse E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El servicio público...», *cit.*, p. 62 ss; J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, «El plan de transportes de Madrid», *REVL* núm. 88 (1958), p. 602; M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Los transportes...*, *ob. cit.*, pp. 100-101; A. MONCADA LORENZO, *El transporte...*, *ob. cit.*, p. 21; A. GUAITA, *Derecho administrativo...*, *ob. cit.*, p. 276 y R. GÓMEZ-FERRER, *Algunos problemas...*, *cit.*, p. 137; R. ENTRENA CUESTA, «El servicio de taxis», *RAP* núm. 27 (1958); C. MARTÍN-RETORTILLO, «Los Ayuntamientos y la nueva Ordenación de Transportes por Carretera», *REVL* núm. 54 (1950); L. MARTÍN-RETORTILLO, «Transportes de Madrid: ferrocarriles subterráneos y suburbanos», *RAP* núm. 35 (1961), p. 217 ss; M. PÉREZ OLEA, «Transportes de Madrid y aguas de Barcelona», *RAP* núm. 24 (1957), p. 290-310; F. GARRIDO FALLA, «Dictamen sobre competencias municipales sobre transportes mecánicos por carretera dentro del casco urbano», *RAP* núm. 40 (1963) y N. GÓMEZ DE ENTERRÍA «La delimitación condicionada del casco urbano a efectos de competencia municipal en materia de transportes por carreteras», *RAP* núm. 42 (1963).

dos a cometidos propios y, por ello, excluidos del ámbito de aplicación de la Ley.

b) Los transportes privados se definían como los realizados por el dueño del vehículo para su propio servicio sin retribución alguna. Según los artículos 1 de la Ley y 7 del Reglamento, se subdividían en propios —transporte personal o de mercancías propias— y complementarios —transporte de mercancías pertenecientes a industrias propias<sup>64</sup>—. No podían utilizar vehículos de transporte público, por lo que los privados complementarios se sometían a previa autorización administrativa con la finalidad confesada por la Ley de comprobar que el vehículo en cuestión no estaba adscrito a la prestación de servicios de carácter público (arts. 43 a 48 del Reglamento).

c) Los servicios públicos de transporte eran aquéllos que, legalmente autorizados, se realizaban por cuenta ajena y mediante el pago de una retribución. Dentro de los llamados «servicios públicos de transporte», se distinguía entre regulares, que se realizarían previa concesión administrativa, y discrecionales, sujetos a autorización. Las autorizaciones de transporte discrecional delimitarían las concretas condiciones del servicio y se formalizaban en la tarjeta de transportes, que se inscribían en el Registro General de Tarjetas de Transporte permitiendo el control sobre el vehículo utilizado.

El régimen concesional se trata de compatibilizar con el respeto a la iniciativa privada, que era expresamente defendida en el Preámbulo de la Ley, eliminando, aunque sólo formalmente, el plazo de duración de la concesión e intentando evitar las situaciones de monopolio de hecho<sup>65</sup>. Sin embargo, la concesión se extiende a servicios

---

<sup>64</sup> La redacción original del Reglamento de 1949 (artículo 45) sólo incluyó en el transporte privado complementario el transporte para almacenaje o venta de productos agrícolas. Discriminación injustificada que suprime el Decreto 321/1962, de 15 de febrero, ampliándolo a cualquier tipo de actividad industrial.

<sup>65</sup> La Exposición de Motivos de la Ley justifica la supresión del plazo de las concesiones en las dificultades que comportaba para la necesaria renovación del material móvil y su mantenimiento en condiciones perfectas de utilización. No obstante, el reconocimiento del rescate de las concesiones muestra cómo la eliminación del plazo es sólo aparente. En efecto, el artículo 30 de la Ley prescribía que, transcurridos veinticinco años desde la fecha de otorgamiento de la concesión, el Ministerio de Obras Públicas podría acordar su rescate sin que el concesionario tuviera derecho a percibir indemnización alguna por la privación del disfrute sino únicamente al abono del valor del materia móvil e instalaciones fijas expresamente afectos a la concesión. Por ello, A. GUARTE, *Derecho Administrativo Especial*, IV, 2.ª Edición, (Zaragoza 1970), p. 284, insistía en que, transcurridos veinticinco

de viajeros anteriormente excluidos y al transporte de mercancías. En efecto, se consideraron servicios regulares —y, por tanto, prestados por concesión administrativa— prestaciones tradicionalmente calificadas como discrecionales, como los servicios que se practiquen en fechas coincidentes con las señaladas para la celebración de ferias, fiestas, mercados y romerías cuando los vehículos afectos a los mismos circulen durante diez o más días dentro de cada mes (art. 4 del Reglamento) <sup>66</sup>. Pero esta extensión de la concesión se produce fundamentalmente al considerar como regulares los servicios de transporte de mercancías realizados con un itinerario determinado aunque con horario circunstancial (arts. 4 y 5 del Reglamento).

Todo ello muestra las contradicciones que encerraba la Ley; difícilmente encajaba la proclamación general del fomento de la iniciativa privada con la generalización del régimen concesional y las potestades de la Administración para acordar el establecimiento del servicio y sus condiciones de prestación; la iniciativa particular se reducía, prácticamente, a solicitar la nueva línea de transportes. Mal se compagina el amparo que la Ley pretende ofrecer a las empresas de transporte con carácter casi artesanal con los intentos de encauzar todos los transportes, de viajeros y de mercancías, en líneas regulares que exigen mayor capacidad de las empresas <sup>67</sup>. El fracaso de la Ley en relación con el sometimiento del transporte de mercancías al régimen concesional será evidente <sup>68</sup>.

---

años, la concesión se degrada, se evapora el derecho que contenía y se convierte en precaria *ad nutum administrationis*. La Ley de Ordenación de Transportes Terrestres de 30 de julio de 1987 confirma esta conclusión; de un lado, mantiene la vigencia de las concesiones administrativas otorgadas conforme a la legislación del 47 que tuvieran un plazo de duración prefijado y, de otro, prevé el rescate de las restantes a medida que se cumplan los veinticinco años.

<sup>66</sup> Posteriormente la Orden de 15 de julio de 1954 estableció que los servicios de transporte que tengan por objeto ferias, romerías y mercados estarían sujetos a autorización.

<sup>67</sup> Vid. M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Los transportes...*, *ob. cit.*, p. 52 y A. MONCADA LORENZO, *El transporte...*, *ob. cit.*, p. 43.

<sup>68</sup> El sometimiento del transporte de mercancías a líneas regulares que exigían concesión administrativa se había producido en Italia en la Ley núm. 1439, de 20 de junio de 1935. Sin embargo, tanto en España como en Italia fracasó porque difícilmente podía compaginarse con la necesaria agilidad del transporte de mercancías. En nuestro país, como veremos, será en 1966 cuando formalmente se suprima tal régimen, mientras que en Italia permanece hasta la Ley núm. 298, de 6 de junio de 1974. Vid. G. MORBIDELLI y E. GUERRA,

Nuevamente se planteó el debate sobre qué prestaciones de transporte pueden reputarse técnicamente como un servicio público pues el legislador continúa usando tal expresión para todo el transporte colectivo. La mayoría de la doctrina entendió que sólo los transportes regulares que se prestaban previa concesión administrativa eran servicios públicos en sentido técnico-jurídico, incluyendo los discrecionales en las categorías de servicios de interés público, impropios o virtuales. No obstante, las consecuencias de la inclusión en una u otra categoría se diluían en la práctica: por un lado, se marginaban parcialmente las potestades de la Administración como titular del servicio; y, por otro, se consideraba que la autorización generaba una relación de sujeción especial de los transportistas <sup>69</sup>. Estas consideraciones provocaban una aproximación de regímenes jurídicos que, como hemos analizado con detenimiento en otro lugar, no puede defenderse en la actualidad <sup>70</sup>. Debe diferenciarse con claridad el servicio público, como actividad de prestación cuya titularidad es asumida por la Administración, de las prestaciones al público sometidas a las potestades de ordenación que el legislador atribuye a la Administración para garantizar los intereses colectivos presentes en esas actividades privadas.

## **B) El transporte y los Planes de Desarrollo Económico y Social**

La Ley de 1947 no constituía el marco jurídico adecuado para adaptar la ordenación del transporte a las distintas situaciones socioeconómicas de los años venideros: se sucedieron disposiciones que modificaban, completaban o suspendían la reglamentación de 1947 y las reglas de coordinación con el ferrocarril. En efecto, como había sucedido con anterioridad, se dictaron numerosas órdenes que, amparadas, primero, en las remisiones de la Ley y del Reglamento y, después, en las disposiciones de los Planes de Desarrollo Económico y Social, suspendían el otorgamiento de nuevas concesiones y autorizaciones. Además, la

---

«Trasporti» en *Dizionario Amministrativo* 2.ª Ed. Tomo II (Milán 1983), pp. 134, y G. Rossi, *Il trasporti terrestre in regime di concessioni i autorizzazioni* (Milán 1954), p. 68.

<sup>69</sup> Sobre la incorrecta inclusión en la categoría de las relaciones especiales de sujeción de estos particulares, *vid.*, por todos, M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción* (Madrid 1994), en especial, p. 235 ss.

<sup>70</sup> Sobre las diferentes interpretaciones doctrinales respecto al concepto de servicio público en la Ley de 1947 y la asimilación práctica de los servicios públicos y los prestados al público, así como la revisión de estas consideraciones de conformidad con la Constitución española de 1978 y la LOTT, *vid.* E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico...*, p. 35 ss.

prohibición de coincidencia entre el ferrocarril y los servicios regulares se eludió mediante la autorización de servicios discrecionales <sup>71</sup>. Las disposiciones aprobadas contienen preceptos de naturaleza jurídica diversa: unos, de carácter temporal, determinan el número de las nuevas autorizaciones a otorgar durante un período determinado; otros, con vocación de permanencia, regulan el régimen jurídico de autorizaciones y concesiones, desarrollando —e incluso alterando— el régimen general establecido en la Ley <sup>72</sup>. Por ello, dejamos al margen las modificaciones y adaptaciones puntuales, que son innumerables, advirtiendo simplemente que la normativa del sector era dispersa y fragmentaria, para centrarnos en aquellas disposiciones que tienen una especial trascendencia en el conjunto del sistema de transportes, fundamentalmente los distintos Planes de Desarrollo Económico y Social y las modificaciones que, en su aplicación, introduce un Decreto de 4 de marzo de 1966.

En los Planes de Desarrollo Económico y Social se insiste en la necesaria reestructuración de la ordenación del transporte como un sector básico de la economía nacional que contribuye decisivamente al progreso económico <sup>73</sup>. La realidad socioeconómica española requería liberalizar el mercado de transportes en el conjunto de la ordenación económica, aumentando el papel de la iniciativa privada y fomentando las asociaciones de empresas para mejorar su capacidad empresarial y financiera. Esta nueva perspectiva se pone de relieve en el Preámbulo del Decreto de 3 de marzo de 1966, que constituyó el primer intento de adaptación de la ordenación <sup>74</sup>:

---

<sup>71</sup> Por ello, el número de vehículos autorizados para realizar transporte discrecional era mucho mayor que el número de vehículos autorizados para el transporte regular. En relación con los distorsiones del sector que tal situación provoca, puede verse el análisis de A. BARRIO MOZO, «Principales problemas de la regulación del transporte por carretera de cara a la futura Ley de Ordenación», *TTC* 1985.

<sup>72</sup> Como indicaba M. BAENA DEL ALCÁZAR, *El transporte...*, *ob. cit.*, p. 60, se producía un resquebrajamiento del sistema de las Leyes de Coordinación y de Ordenación y sus Reglamentos que, sin embargo, continúan formalmente en vigor. Igualmente M. M. VICENS MATA, «Algunas reflexiones en torno a la nueva ordenación del transporte terrestre», *Autonomías* núm. 9 (1988), p. 143-144, destaca que desde el Reglamento de 1949 la ordenación sustantiva del transporte se fue estructurando al margen de las previsiones de las leyes de 1947 y, en un proceso continuado de erosión, llegan a modificarse abiertamente.

<sup>73</sup> E. GARCÍA MARTÍNEZ, «El modelo de transportes en la Constitución española (la jerarquización de infraestructuras y servicios en correlación a la organización descentralizada del Estado)», *TTC* núm. 37 (1989), p. 3, recoge como primer toque de atención el informe del Banco Mundial sobre la economía española que indicaba que el sistema de transportes debía funcionar como un todo equilibrado y bien coordinado.

«Aun reconociendo la oportunidad de tales normas en relación con el momento en que fueron dictadas, es lo cierto que el planteamiento actual de la economía española, básicamente orientada a través del Plan de Desarrollo, demanda para un sector tan importante como el del transporte, una normativa más adecuada a los fines que dicho planteamiento persigue.

El presente Decreto constituye un primer paso en el propósito del Ministerio de Obras Públicas de poner al servicio del desarrollo económico, racionalmente estructurado, un sector básico. Punto fundamental de partida ha sido la consideración de que la normativa del transporte debe centrarse, no sobre el vehículo —medio o instrumento del servicio—, sino sobre la Empresa de transporte, unidad orgánica, eficaz y responsable».

La principal novedad introducida por el referido Decreto fue la eliminación del sometimiento del transporte de mercancías a líneas regulares sujetas al régimen concesional que impuso la Ley de 1947. La difícil compatibilidad entre la rigidez concesional y la necesaria flexibilidad del transporte de mercancías, que debe adaptarse a las condiciones que en cada momento plantea el mercado y la situación económica general, había provocado que, en la práctica, todo el transporte de mercancías se considerara discrecional. Por ello, el Decreto de 1966, modificando la Ley, reguló las autorizaciones de transporte de mercancías con horario e itinerario determinado <sup>75</sup>. A partir de 1966, por lo tanto, el transporte de mercancías se reputará siempre discrecional, como confirma el artículo 64. 2 de la LOTT.

El II Plan, aprobado por Ley 1/1969, de 11 de febrero, reconoce la impropia utilización en la normativa del 47 de la expresión «servicio público» y aboga por restituir la actividad del transporte a su verdadero

---

<sup>74</sup> El referido Decreto se dicta en desarrollo de las previsiones del I Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por Ley 194/1963, de 28 de diciembre. M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Los transportes...*, *ob. cit.*, p. 61, destacó los siguientes propósitos del Plan: revisión de la Ley de ordenación para adaptar su contenido a las necesidades presentes y futuras del transporte; establecimiento de una adecuada coordinación entre los transportes a fin de suprimir el canon de coincidencia y reestructuración de las concesiones y establecimiento de disposiciones que faciliten la concentración de empresas.

<sup>75</sup> La doctrina destaca la relevancia de este Decreto a pesar de su más que dudosa legalidad. *Vid.* E. ROLDÁN, «Sobre la nueva ordenación...», *cit.*, p. 284; M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Los transportes...*, *ob. cit.*, p. 58-59; V. ORTEGA LÓPEZ, «La intervención administrativa...», *cit.*, p. 1385, y R. MARTÍN MATEO, *La ordenación del sector...*, *ob. cit.*, p. 266-257.

carácter de actividad empresarial privada sujeta a las exigencias propias del interés y el uso general. El Estado sólo debía asumir la titularidad del servicio en las explotaciones no rentables ante la ausencia de iniciativa privada, en cuyo caso podía calificarse la actividad como servicio público y otorgarse la explotación a los particulares mediante concesión. Además, ante la saturación del mercado que había provocado el progresivo aumento del transporte discrecional, se prevé el establecimiento de cupos o contingentes anuales que limiten el número máximo de autorizaciones que podían concederse para cada modalidad de servicio discrecional.

La proyectada incorporación española a la Comunidad Europea inspira las directrices y principios generales del III Plan (1972-1975), como reconoce abiertamente en la Disposición Final sexta del Texto Refundido —Decreto 1541/1972, de 15 de junio— que lo aprueba: «una paulatina incorporación a la Comunidad Económica Europea constituye criterio básico a tener en cuenta en la política de desarrollo en armonía con los intereses de la economía nacional». A tal fin especifica que la acción político-administrativa sobre los medios de transporte debía tender a su integración en un sistema global de transportes que permitiera su adaptación permanente a las exigencias de los usuarios y de la colectividad, así como a la mejora del funcionamiento del sistema para reducir los costes sociales. Se comprueba el constante aumento de la demanda de transportes de mercancías por carretera y se analizan los distintos factores (velocidad, costes y comodidad) que favorecen a éste frente al ferrocarril. Las medidas a aplicar en materia de transportes tendrían como fin eliminar o evitar las distorsiones existentes o que pudieran producirse, orientándose a la armonización de las condiciones de concurrencia en el orden fiscal, laboral y técnico, a la regulación del mercado de transportes y a la coordinación de los sistemas tarifarios de los diversos modos de transporte. Sin embargo, esta nueva ordenación de los transportes tardará en producirse.

## **VI. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA NECESARIA RENOVACIÓN DE LA NORMATIVA: REFLEXIONES GENERALES**

El desfase entre nuestra legislación de transportes y la realidad socioeconómica española que se había denunciado en los últimos años del franquismo se agudiza con la aprobación de la Constitución de 1978 y la entrada en la Comunidad Europea. Los empresarios reclaman, al amparo del ordenamiento jurídico comunitario, un régimen de ordena-

ción del transporte que garantice la libre concurrencia en el mercado en condiciones de igualdad de todas las empresas y medios de transporte, la exclusividad de la iniciativa privada en el transporte de mercancías así como la supresión de las disposiciones injustificadas que limitaban la libertad de gestión empresarial <sup>76</sup>.

En efecto, la normativa heredada por el nuevo régimen político, intervencionista, centralista, escasamente respetuosa con los principios de jerarquía normativa y seguridad jurídica, difícilmente podía conciliarse con el orden constitucional, que incorpora unas nuevas reglas que presiden la actuación administrativa y las relaciones jurídico-públicas. La ordenación del transporte por carretera, como cualquier sector del ordenamiento jurídico, no podía permanecer ajena a tales cambios. Obviamente la intervención administrativa en el transporte debe partir de los postulados constitucionales pues sólo sobre su base podrán enjuiciarse las técnicas de intervención que el legislador prevé. Muy básicamente, puede centrarse la incidencia de la Constitución en un doble plano: el régimen general de libertades constitucionalmente garantizadas y la diversidad de centros de poder con competencias para intervenir en la ordenación del transporte por carretera y, especialmente, las consecuencias derivadas de la incorporación de España a la Unión Europea. La cláusula del Estado social y democrático de Derecho del artículo 1 de la Constitución impone a los poderes públicos una positiva acción para promover la efectiva realización de las libertades y derechos fundamentales entre las que se incluye la libertad de circulación que el transporte posibilita; se garantizan las libertades económicas, garantía que, aunque no impide la intervención pública, sí condiciona los poderes de la Administración para limitar o restringir las actividades económicas privadas <sup>77</sup>...

La adaptación global de la normativa anterior no se produce hasta 1987 con la aprobación de la LOTT, que pretende romper con la legislación anterior <sup>78</sup>. Sin embargo, la efectiva aplicación del nuevo régimen

---

<sup>76</sup> Vid. F. J. SÁNCHEZ ORTIZ, «Directrices de la política de transportes de mercancías por carretera en España», *RGD* núm. 504 (1986), pp. 3866-3867, que ofrece noticias sobre el I Congreso Nacional de Empresarios del Transporte de Mercancías; M. M. VICENS MATAS, «Algunas reflexiones...», *cit.*, pp. 143-144, y A. IRISARN, «La empresa privada de transportes en España» en volumen colectivo *España y la política de transportes en Europa* (Madrid 1986), p. 158 ss.

<sup>77</sup> En relación con los presupuestos constitucionales que inciden en la ordenación del transporte, puede verse E. CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico...*, *ob. cit.*, p. 61 ss.

<sup>78</sup> Con anterioridad se han producido modificaciones parciales en relación con los servicios de alquiler en automóviles turismo (RD 763/1979 de 16 de marzo), el régimen de ins-

se demora hasta la aprobación del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, que desarrolla y concreta sus previsiones (Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre). El Reglamento realiza una laboriosa tarea de depuración del ordenamiento jurídico en una de las escasas ocasiones en que se acatan las previsiones del artículo 129.3 de la LPA y deroga masivamente las disposiciones anteriores (afecta a 182 Decretos y a 576 Ordenes Ministeriales), declarando, además, aquéllas que permanecen vigentes siempre que no contradigan la nueva normativa<sup>79</sup>. Ley y Reglamento que, según la Exposición de Motivos de la Ley, constituyen un punto de partida cero en la regulación del transporte en nuestro país.

Sin embargo, esta ruptura histórica no es tan radical como pretende el legislador porque las técnicas de intervención pública en la ordenación del sector, aunque depuradas, no son muy distintas de las hasta ahora utilizadas. En efecto, aunque se incorporen nuevos principios de funcionamiento del sistema de transportes terrestres (principalmente, derivados de la política comunitaria de transportes y las libertades económicas, que suponen un trascendental cambio —por ejemplo, la supresión de la protección del ferrocarril y la articulación de las relaciones entre medios de transporte sobre la libre concurrencia en el mercado—), la dualidad de regímenes jurídicos de los servicios de transporte colectivo continúa: unos, serán servicios públicos, otros, servicios al público. Los primeros, de titularidad de la Administración, aunque gestionados por los particulares mediante concesión administrativa; los segundos, realizados por los particulares previa autorización, pero amparados por las libertades económicas constitucionalmente garantizadas.

---

pección, control y régimen sancionador (Ley 38/1984, de 6 de noviembre y RD 1408/86, de 26 de mayo) y a la regulación de las condiciones para ejercer la profesión de transportista (Real Decreto Legislativo 1304/1986, de 28 de junio). Este Real Decreto-Legislativo modificó el artículo 9 de la Ley de 1947 para adaptarlo a las Directivas Comunitarias (Directivas 74/561/CEE y 74/562/CEE, ambas de 12 de noviembre de 1974) conforme a lo dispuesto en la Ley 47/1985, de 27 de noviembre, de Bases para la adaptación al Derecho Comunitario. No obstante, los intentos de renovación de la ordenación del transporte de mercancías por carretera, sector en el que la incompatibilidad entre la legislación y la situación económica era evidente, fracasaron. *Vid.* la proposición de ley que en relación con el transporte de mercancías presentó el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana (Boletín Oficial de las Cortes generales. Congreso de los Diputados. Serie B, de 3 de noviembre de 1981 Núm. 157-I) que defendía una general liberalización.

<sup>79</sup> No basta, por tanto, que una norma se incluya en el listado de las expresamente vigentes para que sea aplicable sino que será necesario contrastar la regulación material que establece con la nueva legislación. Al respecto, L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Transportes», *cit.*, p. 798, pone de relieve como la operación es incompleta pues queda abierta la interpretación en gran número de normas.

