

PROBLEMATICA DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS EN CASTILLA Y LEON EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA REGULACION DEL SECTOR.

Miguel Angel HERNANDEZ MARTIN

I. IMPORTANCIA MACROECONOMICA DEL SECTOR.

Es difícil exagerar la importancia del sector transportes en el conjunto de la economía nacional y en la región castellanoleonés en particular. Para el conjunto nacional, el valor añadido bruto por el sector alcanzaba en 1985 el 4,43% del total nacional, de acuerdo con las últimas estadísticas publicadas por el Ministerio de Transportes¹. No está disponible la cifra correspondiente a Castilla y León, ya que lo habitual en las estadísticas es referirse conjuntamente al sector "transportes y comunicaciones", siguiendo la clasificación nacional de actividades económicas (CNAE). Con referencia a la misma, la aportación al PIB regional en 1985 alcanzaba los 105.380 millones de pesetas en 1985, un 6,3 % del total, porcentaje inferior al 7,46 que representaba el mismo sector de transportes y comunicaciones en el PIB nacional para el mismo año de 1985². Desde la perspectiva de su aportación al PIB, la importancia de estos servicios es creciente, habiendo pasado para el conjunto nacional de representar el 7,33 % en 1983, al antes mencionado 7,46 % (+0,13%), evolución que también refleja Castilla y León, donde sólo alcanzaba el sector en 1983 el 5,83 % del PIB.

La población ocupada no ha seguido la misma tendencia sino que, separándose de lo habitual en el sector servicios, el empleo tiende a disminuir desde 1973 en la rama de transportes y comunicaciones. En 1985 eran 37.480 los empleados del sector, un 4,7 % el total regional (frente al 5,58 % del total nacional), pero la tasa de crecimiento del empleo es negativa tanto en el período 1973/79 (-1,19) como en el período 1979/85 (-1,93), retroceso más significativo que el que también acontece para el conjunto del país (-1,15 y -0,64)^{3y4}

¹Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones: Informe Anual sobre los Transportes, el Turismo y las Comunicaciones, 1986.

²Banco de Bilbao: Renta Nacional de España y su distribución provincial, 1985.

³Del Río Gómez, Clemente: "Dinámica y distribución espacial de los servicios en España entre 1960 y 1985". *Papeles de Economía Española*, nº 34, 1988, p. 470.

⁴No se reconoce esta tendencia para los dos últimos períodos en que el Ministerio de

II. INFRAESTRUCTURA VIARIA.

Independientemente de las cifras anteriores, demasiado frías e insuficientes para acercarnos a la problemática del transporte de viajeros en Castilla y León, conviene hacer una breve referencia a la infraestructura viaria regional.

En cuanto a las carreteras, no resulta sencillo hacer un juicio crítico de la red disponible en la región castellanoleonesa. Su trazado se extiende más de 28.000 Km, cuya distribución por categorías y provincias aparece recogida en el cuadro I.

CUADRO I. KILOMETRAJE POR CLASES DE RED EN CASTILLA Y LEÓN

Provincia	Interés general	Primaria	Secundaria	Locales	Provinciales	Total	%
Ávila	434,2	376,0	343,7	263,0	1037,1	2454,0	8,5
Burgos	777,2	464,6	680,8	848,8	1973,8	4754,2	16,5
León	674,5	534,5	379,4	845,1	2274,4	4707,9	16,3
Palencia	279,3	343,1	350,8	827,4	1013,9	2814,5	9,7
Salamanca	309,3	521,5	407,1	405,8	1933,7	3577,4	12,4
Segovia	313,1	318,4	281,7	225,5	1192,4	2331,1	8,0
Soria	434,6	164,6	396,5	362,6	1397,2	2755,5	9,7
Valladolid	444,1	327,4	262,6	535,1	1317,2	2886,4	10,0
Zamora	429,4	345,2	442,9	453,9	836,2	2507,1	8,7
Total	4095,7	3395,3	3545,5	4766,7	12975,9	28779,1	100

Fuente: Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León y elaboración propia..

El simple análisis del número de kilómetros que configuran la red de carreteras no da una cumplida idea de las posibles deficiencias en el trazado o en la calidad que pudieran en algunos casos limitar considerablemente el desarrollo. Tampoco permite las comparaciones interregionales, pues para este fin se hace imprescindible el análisis de otras muchas variables, entre las que se puede destacar como imprescindible el conocimiento de la extensión territorial, la población, la estructura espacial del sistema urbano y la participación en el producto interior bruto regional de sectores productivos que pudieran estar especialmente necesitados o condicionados para su desenvolvimiento por

Transportes no publicado datos. Con las limitaciones de fiabilidad estadística que el mismo Ministerio establece para los cifras que aporta, los empleados en el sector del transporte público pasaron para el total nacional de 545.853 en 1985, a 566.881 en 1986.

la infraestructura de transportes.

También es necesario para estudiar el conjunto de la red de carreteras castellano-leonesas valorar la influencia en su trazado de la situación geográfica. A este respecto, puede comprobarse como algunas de las vías principales que atraviesan Castilla y León forman parte de la estructura radial del Estado. En lo que afecta a Castilla y León, la estructura radial pretende unir Madrid con Galicia (Autopista Villaiba-Adanero [A-6] y Nacional VI [Madrid-La Coruña]) y el País Vasco (Nacional I, [Madrid-Iruñ] y Autopista I [Burgos-Máizaga]), sin enlazar directamente los núcleos principales de población que constituyen las capitales de provincia.

Aparte de esta característica, la observación del mapa de carreteras regional, permite comprobar la existencia de un entramado radial de las vías regionales, con centro en Valladolid, principal núcleo de población de la Comunidad Autónoma, que resulta notablemente beneficiado en cuanto a la infraestructura de comunicaciones. No obstante, no carece la región de ejes transversales que, aunque con algunas deficiencias, comunican adecuadamente las capitales de provincia. Destacan a este respecto las Nacionales 630, 120 y 110, en las que se detectan algunos tramos particularmente deficientes.

La red de carretera castellano-leonesa resiste aceptablemente la comparación con redes de Comunidades Autónomas con un grado de desarrollo semejante si nos atenemos como criterio de comparación a la densidad territorial y demográfica de la red de carreteras que recogen los Cuadros II y III, sin embargo, para efectuar una valoración comparativa más ajustada, es imprescindible tener en cuenta la dispersión de la población en pequeños núcleos urbanos cuyas necesidades deben ser satisfechas y que sólo disponen en la actualidad de carreteras con firmes en mal estado, muy estrechas y de trazado deficiente⁵

En síntesis, el Plan Director Territorial y el Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León recogen las siguientes deficiencias de las carreteras regionales:

⁵ Pastor (1986) afirma que en conjunto la evaluación de las carreteras regionales "arroja un balance positivo ... desde un punto de vista cuantitativo y global, no presenta una infradotación viaria. Antes al contrario, Castilla-León posee una dotación intermedia de infraestructuras integrantes de la trama viaria básica y un alto equipamiento de las encuadradas en la red secundaria". Esta conclusión parece poco conforme con las deficiencias que recoge el Plan Director de Transportes de la Comunidad Autónoma.

a) Falta de un esquema completo de autopistas y autovías que se cierre en la propia región.

CUADRO II. DENSIDAD TERRITORIAL DE LA RED DE CARRETERAS EN VARIAS REGIONES ESPAÑOLAS (1980, KM/100 km²)

	Nacional básica	Nacional complement	Red Regional	Red Provincial	Red Total
Castilla y León	2,82	3,72	9,60	13,50	29,60
Castilla-La Mancha	2,66	2,90	8,50	8,00	22,10
Extremadura	2,63	2,23	5,50	9,70	20,00
Galicia	3,49	4,99	13,50	27,10	49,00
Aragón	2,77	2,73	9,70	5,00	20,20
Andalucía	3,30	2,07	7,30	11,90	24,60
Cataluña	4,80	4,42	10,10	14,30	32,90

FUENTE: Pastor Antolín, L.J. "La red de Transporte en Castilla y León". Ambito, 1986

CUADRO III

DENSIDAD DEMOGRAFICA DE LA RED VIARIA EN VARIAS REGIONES ESPAÑOLAS (1980)
(Km/Mil habitantes)

Castilla y León	10,8
Castilla-La Mancha	10,7
Extremadura	7,9
Galicia	5,2
Aragón	7,9
Andalucía	3,3
Cataluña	1,7

FUENTE: Pastor Antolín, L.J.: "La red de Transporte en Castilla y León". Ambito, 1986.

b) Insuficiencias estructurales: una tercera parte de la red primaria y dos tercios de la secundaria tienen una anchura inferior al mínimo tolerable. La tercera parte de estas redes tiene el firme en mal estado y existen 64 pasos a nivel con el ferrocarril. En general, el grado de descapitalización es elevado⁶.

c) Insuficiencias de los ejes horizontales y de borde, que favorecerían la integración regional (N-110, N-120, N-122, N-611 y N-623).

⁶ El Plan Director de Transportes estima aceptable para 1984 un déficit de 41.000 millones de pesetas de inversión anual en las carreteras regionales.

d) Insuficiencia de las comunicaciones comarcales, especialmente en zonas periféricas y de montaña (Ancares, Bierzo, Sanabria, Aliste, Sayago, Batuecas, etc.).

Los vigentes Planes nacional y regional de carreteras están haciendo un importante esfuerzo inversor para paliar algunos de los problemas apuntados, mediante la construcción de más de cincuenta variantes de población, la supresión de numerosos pasos a nivel, el acondicionamiento de firmes y trazados, etc.⁷

Por lo que se refiere al ferrocarril, la red en Castilla y León está constituida por un trazado total de 3198 Km., la mayoría de los cuales dependen de RENFE (2850, distribuidos como indica el Cuadro IV) y sólo 348 de FEVE.

CUADRO IV. LINEAS DE RENFE EN CASTILLA Y LEON (Km).

Red Básica	885
Red Complementaria	1000
Red Secundaria	965

FUENTE: Plan Director de Transportes de Castilla y León, Valladolid, 1987.

El contrato-programa firmado por RENFE en 1983 con el Gobierno a fin de facilitar la reducción de los enormes déficits que padecía la empresa, ha conducido al cierre de la mayor parte de la red secundaria regional, lo que afecta principalmente al tráfico de viajeros, originando un importante movimiento ciudadano de protesta que trata de conseguir que la Comunidad Autónoma asuma los altos déficits que RENFE atribuye a las líneas cerradas a fin de facilitar su reapertura. Se han cerrado al tráfico de viajeros en la región los tramos Fuente de San Esteban-La Fregeneda (61 Km.), Calatayud-Ciudad Dosante (374 Km.), Astorga-Palazuelo (348 Km.) y Valladolid-Ariza (254 Km.). Los dos primeros tramos han sido cerrados también al tráfico de mercancías⁸.

El diagnóstico de los problemas que afectan a la infraestructura y los servicios ferroviarios castellanoleonés no difiere sustancialmente

⁷ Además de los correspondientes planes de carreteras, puede verse una síntesis de los objetivos en el Plan de Desarrollo Regional de Castilla y León: 1986-1990, p. 178 y ss y 208 y ss.

⁸ De menor importancia han quedado también cerrados al tráfico de viajeros otros dos pequeños tramos: Torrel de los Vados-Villafranca del Bierzo (9 Km.) y Quintanilla de las Torres-Barruelo de Santullán (13 Km.).

del que pudiera realizarse para el conjunto de la nación. El Plan Director Territorial hace referencia a los siguientes problemas principales:

- a) Mal estado de algunos tramos de vía.
- b) Alto número de pasos a nivel (441 sólo en la red básica, que incluye 885 Km.).
- c) Mal estado de algunas estaciones (especialmente las de León, Palencia, Segovia y Venta de Baños) y falta o inadecuación de las instalaciones ferroviarias en los principales centros originarios de transporte de mercancías.
- d) Ausencia de dotación de centros de transferencia modal.
- e) Distorsiones en el planeamiento de áreas urbanas como consecuencia de producir la red ferroviaria un efecto borde o un efecto separador que obstaculiza el desarrollo de algunas ciudades o dificulta la comunicación entre diferentes zonas de las mismas (Burgos, Palencia, Valladolid, Salamanca y Medina del Campo pueden servir como ejemplos).
- f) Escasa velocidad y horarios incómodos como consecuencia de la concepción de algunos servicios ferroviarios regionales al servicio de las comunicaciones de otras regiones que tienen Castilla y León como lugar de paso obligado.

Por lo que se refiere al transporte aéreo, Castilla y León dispone en la actualidad de tres aeródromos: Matacán (Salamanca), Villanubla (Valladolid) y La Virgen del Camino (León). Los dos primeros se califican por la OACI, con la categoría "B", mientras que el último alcanza sólo la categoría "C". En el cuadro V se resumen las características principales de los tres aeródromos.

CUADRO V. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS AERODROMOS EN CASTILLA Y LEÓN.

	La Virgen del Camino	Matacán	Villanubla
Pista	1.130 x 60	2.500 x 60	2.400 x 60
Firme	natural	hormigón	hormigón
Balízae	diurno	nocturno	nocturno
Distancia a la Capital de Provincia	7 Km.	18 Km.	13,9 Km.

Fuente: "Aspectos dinámicos de la actividad económica como determinante de la ordenación del territorio en Castilla y León", Instituto de Economía de Castilla y León, 1983.

Finalmente, dentro del capítulo de proyectos a medio plazo, puede

mencionarse la posibilidad de potenciar una pequeña vía de navegación interior: el río Duero desde Vega de Terrón (muelle en construcción próximo al municipio de La Fregeneda) hasta Oporto, gracias al dragado del río y al sistema de esclusas construido por el gobierno portugués. Tal vía de transporte no es hoy más que una promesa y es probable que sirva únicamente para canalizar un pequeño volumen de viajeros, debido principalmente a la posibilidad de potenciar el turismo en la zona⁹

III TRANSPORTE PUBLICO DE VIAJEROS POR CARRETERA.

III. 1. Problemas estadísticos.

Sí es frecuente en nuestro país lamentar la escasez de estadísticas o la mala calidad de algunas de las disponibles, el problema se agrava cuando se trata de estudiar algunas Comunidades Autónomas y algunos sectores. Faltan estadísticas desagregadas por Comunidades Autónomas y, cuando pueden rastrearse los datos, la pluralidad de organismos competentes hace difícil su análisis y resta fiabilidad a los resultados. Este es precisamente el caso del transporte de viajeros, sector en el que la competencia se divide, con independencia del transporte urbano y ferroviario, entre una o más Comunidades Autónomas y el Estado, dependiendo del recorrido de las concesiones. Por otra parte, cuando se tienen referencias sobre el volumen que alcanza el transporte público de viajeros, los datos son escasamente indicativos si se elaboran sobre la base de las declaraciones de las empresas, que pueden no estar interesadas en facilitar un seguimiento cercano de sus ingresos.

Como en el resto del país, el transporte público de viajeros por carretera es mucho mayor en Castilla y León que el efectuado por ferrocarril. El número de viajeros transportados en autocar público durante 1986 debió superar los trece millones muy ampliamente pues, a falta de los datos correspondientes a las provincias de Palencia, Soria y Valladolid, las estadísticas del Ministerio de Transporte reflejan un número de viajeros de casi once millones y medio, como se recoge en el Cuadro VI. De los tres años recogidos en el cuadro, sólo en 1982 la información es completa para las nueve provincias de la Comunidad; por otra parte, se destacan en los datos disponibles para 1986 algunas cifras poco fiables que no parecen el resultado de simples errores tipográficos¹⁰.

⁹ Sobre este punto, nos remitimos al amplio estudio llevado a cabo por el Instituto de Economía de Castilla y León en 1983: "Repercusiones de la apertura de una vía de navegación interior: la navegabilidad del río duero desde Vega de Terrón".

En todo caso, puede apreciarse para el conjunto regional un descenso tanto del número de empresas como del de vehículos, lo que parece responder a dos hechos principales: la tendencia al despoblamiento de muchos municipios regionales y la progresiva extensión del transporte privado. Ambas circunstancias han venido a reducir la demanda de transporte público y esto, unido al aumento de los costes como resultado de la crisis económica, ha conducido al cierre de algunas empresas y a la descapitalización de muchas. El Cuadro VII recoge la clasificación por provincias y edades de los vehículos de servicios regulares en la Comunidad; puede comprobarse que el 43,92% tenían en 1986 16 años o más y 73,9% superaban los 10 años, lo que da idea de la descapitalización de la empresas, problema éste no exclusivo pero sí probablemente más grave en Castilla y León que en otras regiones ya que la edad media de los autobuses regulares para el conjunto del país era en 1986 de 12,6 años. La situación no es más favorable en el caso de los autobuses con autorización como vehículos de servicio discrecional; en este subsector el 42,6% de los vehículos tenía en 1986 una edad superior a 10 años cuando la media nacional era de solamente 8,3.

III.2. Distribución y coordinación de competencias.

El marco legal en el que se desenvuelve el transporte de viajeros ha cambiado notablemente desde la publicación de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT), de 30 de julio de 1987. Esta ley, junto a otra orgánica de la misma fecha sobre delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transporte por carretera, constituyen las dos disposiciones básicas a las que es preciso referirse para conocer las condiciones a las que deben atenerse las empresas que prestan servicios de transporte. Las leyes citadas vienen a poner orden en un sinnúmero de disposiciones que regulaban la materia desde los años 40, y aun antes, con lo que se comprenderá fácilmente su carácter obsoleto, no tanto por las décadas transcurridas -muchas son las leyes de más antiguo origen que siguen teniendo plena validez y vigencia- como por la dinamicidad del sector y su importancia económica, que exigían un nuevo y

¹⁰ Aparte de la referencia a la provincia de Zamora que se hace en el cuadro 6, se observan importantes diferencias en cuanto al número de líneas por provincia que se recogen en la primera parte de la publicación del Ministerio de Transporte (información desglosada por meses) y la que luego aparece en el capítulo III.6 de la misma publicación.

CUADRO VI. TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA EN LINEAS REGULARES

	ANT. 1965	66-70	71-75	76-80	81-86	TOTAL PROVINCIAL
AVILA	11	20	15	7	4	57
BURGOS	5	30	40	12	13	100
LEON	20	49	43	29	26	167
PALENCIA	3	19	13	3	2	40
SALAMANCA	18	46	32	18	27	141
SEGORIYA	19	31	11	5	2	68
SORIA	1	4	3	3	0	11
YALLADOLID	6	36	67	22	13	144
ZAMORA	9	24	17	7	17	74
TOTAL	92	259	241	106	104	802
% s/ TOTAL	11,6	32,3	30	13,2	12,9	100

FUENTE: Elaboración propia a partir de la "Memoria y Datos Estadísticos, 1986. Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones.

CUADRO VIII. VEHICULOS QUE PRESTAN SERVICIO DE TRANSPORTE DE VIAJEROS EN CASTILLA Y LEON, DISTRIBUIDOS SEGUN CLASE DE AUTORIZACION

	TURISMO		AUTOBUSES			Total autobuses	OTROS		(*)
	YT (total)	YR	YD	YP	YC		YE	ASC	
AVILA	201	57	35	0	1	93	45	0	
BURGOS	387	100	156	2	13	271	40	85	
LEON	890	167	204	11	60	442	105	0	
PALENCIA	226	40	106	5	5	159	36	164	
SALAMANCA	474	141	138	0	15	294	66	24	
SEGOVIA	207	68	62	0	2	132	33	0	
SORIA	137	11	36	5	0	52	18	12	
YALLADOLID	573	144	135	4	7	290	112	154	
ZAMORA	238	74	111	1	3	189	43	0	
TOTAL REGIONAL	3333	802	983	28	109	1922	498	439	
TOTAL NACIONAL	68518	9996	16668	156	1166	27986	4464	56821	

(*) Viajeros y mercancías.

FUENTE: Ministerio de Transportes: Memoria y Datos Estadísticos (1986), y elaboración propia.

TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA EN LINEAS REGULARES.
AÑOS 1982-1984 y 1986

		Nº LINEAS	Nº EMPRESAS	Nº VEHICULOS	Nº VIAJEROS	Km. RECORRIDOS
AYILA	1982	23	16	53	761501	1917612
	1984	23	16	53	748935	2050616
	1986	25	18	56	616977 (1)	1832895 (1)
BURGOS	1982	51	29	123	1481203	4173608
	1984	41	26	97	1585246	5408042
	1986	37	23	100	1352114	4881096
LEON	1982	53	25	180	6648614	6912660
	1984	48	26	177	4364372	4722478
	1986	46	25	166	5202261 (1)	6274144 (1)
PALENCIA	1982	21	17	53	534531 (1)	1111512 (1)
	1984	20	17	42		
	1986	18	16	40		
SALAMANCA	1982	45	33	144	1436652 (2)	4581470 (2)
	1984	46	32	155	1631011	6710193
	1986	46	31	141	2094501	8736614
SEGORIVA	1982	25	13	61	744624	1854348
	1984	23	10	64	809221	1987364
	1986	27	11	68	821170	1866848
SORIA	1982	10	8	13	362694 (3)	348658 (3)
	1984	10	8	13		
	1986	8	7	11		
YALLADOLID	1982	36	23	165	1291981 (3)	2097703 (3)
	1984	32	20	174		
	1986	27	16	144		
ZAMORA	1982	27	22	75	481507	2365904
	1984	28	24	80	345958	2202440
	1986	26	23	73	463228 (4)	2623515
CASTILLA Y LEON	1982	291	185	867	13743107	25363472
	1984	271	179	855	9484743	23081139
	1986	260	170	799	11450251	26215112
TOTAL NACIONAL	1982	2589	1529	10490	333711207	330062609
	1984	2371	1369	10254	197177887	225576098
	1986	2314	1296	9946	190765360	230333399

(1) Datos referidos a 11 meses.

(2) Datos referidos a 10 meses.

(3) Datos referidos a 7 meses.

(4) Corregimos a la baja el dato recogido en las estadísticas del Ministerio de Transporte, resultado evidente de un error en el cómputo de viajeros correspondiente al mes de septiembre.

FUENTE: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico de Castilla y León (1986) y la Memoria y Datos Estadísticos del Ministerio de Transporte (1986).

más flexible ámbito de desenvolvimiento. Por lo demás, no se ha hecho sino desarrollar la Constitución ordenadamente, ya que su artículo 149, 1, 21ª atribuye a las Comunidades Autónomas competencia en materia de transporte terrestre.

Las nuevas normas nacen con vocación de aplicarse al mayor número de Comunidades Autónomas, al menos en vía supletoria: Se han delegado en las Comunidades facultades de gestión tanto como de inspección, sanción y arbitraje. En definitiva, funciones tan importantes como las siguientes quedan ahora bajo la competencia de las autonomías:

- a) Establecimiento de nuevos servicios regulares.
- b) Tramitación de concesiones y autorizaciones.
- c) Modificación de calendarios, horarios u otras condiciones de prestación de los servicios.
- d) Inspección de los servicios e incoación, tramitación y resolución de procedimientos sancionadores.
- e) Acreditación y control de la capacidad profesional para la realización del transporte.

Las tareas que el Estado se reserva parecen quedar limitadas a la centralización de la información sobre el sector y a una cierta labor de vigilancia del conjunto, al quedar autorizada la Administración Central a girar sus propias inspecciones, establecer cupos o contingentes cuando procedan, suspender actos o acuerdos de las Comunidades Autónomas si vulneran normas estatales y, "in extremis", a revocar la delegación de funciones si alguna Comunidad Autónoma mantuviera persistentemente una actitud de incumplimiento.

Sin embargo, la simple asignación de competencias en este sector no podría hacerse y no se ha hecho sin otras precauciones que impidan los conflictos que puede ocasionar el que muchas concesiones de servicio público de transporte de viajeros pueden afectar a una pluralidad de Comunidades Autónomas. Cuando esto sucede, la delegación de facultades se efectúa a la Comunidad por la que el itinerario discurre predominantemente y, si no existe tal "predominio", el servicio dependerá de la autoridad de varias Comunidades. Pueden fácilmente imaginarse los conflictos que surgirían como resultado de la falta de coordinación en la política de transportes de los distintos territorios del Estado. Para evitarlos, la

Administración central se reserva en los principales asuntos que pueden afectar a los transportes públicos de viajeros por carretera las facultades de tramitación de actuaciones que se refieran a intereses nacionales o comarcales que excedan el ámbito de cada una de las Comunidades afectadas y, en todo caso, la resolución de los conflictos.

El Estado, en la Ley de Ordenación del Transporte, se compromete a promover la coordinación de sus competencias y las de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Con este fin se prevén una serie de órganos de coordinación e información entre los que destacan los siguientes:

a) La Conferencia Nacional de Transportes: órgano consultivo y deliberante constituido por el Ministro de Transportes y los Consejeros de las Comunidades Autónomas competentes en la materia.

b) La Comisión de Directores Generales de Transporte: órgano deliberante integrado por los Directores Generales de Transporte de las Comunidades Autónomas y presidido por el del Estado. Actuará como órgano ordinario de coordinación técnica y administrativa entre las distintas Administraciones públicas.

c) El Consejo Nacional de Transporte Terrestre: se considera el órgano superior de asesoramiento, consulta y debate sectorial de la Administración en problemas de afecten al funcionamiento del sistema de transportes. Se integra por expertos nombrados por la Administración y por representantes de las empresas de transportes, de los usuarios y de los demás colectivos que pudieran verse afectados por las decisiones a tomar en el sector.

d) El Comité Nacional del Transporte por Carretera: es una entidad corporativa de base privada que se integra por asociaciones de transportistas y de actividades auxiliares y complementarias. Sus funciones son diversas pero están presididas por la idea de servir de cauce de participación del sector en el ejercicio de las funciones públicas que le afecten.

Los principios de delegación de competencias y coordinación de su ejercicio que presiden las relaciones Estado-Comunidades Autónomas en materia de transporte se repiten para las relaciones de estas últimas con los municipios por lo que afecta al transporte urbano. La nueva regulación, sin alterar sustancialmente la hasta ahora vigente, asigna con

carácter general a los municipios competencia para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transporte de viajeros dentro del término municipal. Cuando estos servicios atañen a más de un Ayuntamiento, deberán actuar de forma coordinada, y si afectan a la Comunidad Autónoma correspondiente o al Estado, está prevista su participación en las entidades públicas de gestión que pueden crearse para la atención de los servicios.

III.3. Aspectos económicos del sector en el contexto de la nueva regulación.

Las nuevas disposiciones están presididas desde nuestro punto de vista por un doble principio que, contradictorio en apariencia, resulta la tónica de la nueva intervención pública en diferentes sectores. Por una parte, se promueve la flexibilidad en muchos aspectos referidos a la prestación del servicio por las empresas. Sin embargo, la Administración se reserva importantísimas facultades de control que permiten su intervención en todo momento, con más poderes quizá que los que tenía con la regulación anterior. Se sigue así la tendencia más reciente en el control por el Estado de la actividad económica; la Administración rehuye la participación directa -desregula y privatiza, deja más campo al mercado- pero no renuncia al control de la actividad.

La Ley de Ordenación del Transporte recoge en su articulado una serie de principios generales y programáticos que no pasan de ser una loable expresión de buenos deseos. La organización y funcionamiento del sistema de transportes debe llevarse a cabo -se dice- con el máximo grado de eficacia y con el mínimo coste social, lo que está de acuerdo con el propósito también declarado de atender especialmente a las categorías sociales desfavorecidas, a las personas con capacidad reducida y a los núcleos de población alejados o de difícil acceso.

A su vez, las empresas de transporte deben llevar a cabo su explotación con plena autonomía económica, a su riesgo y ventura; las únicas excepciones, aparentemente, serían las empresas públicas ferroviarias (art. 17). En consecuencia, las tarifas del transporte, que podrán requerir la autorización de la Administración, "deberán cubrir la totalidad de los costes reales en condiciones normales de productividad y

organización, y permitirán una adecuada amortización y un razonable beneficio empresarial y una correcta prestación del servicio..." (art. 19). Parecería que se va a dejar funcionar libremente al mercado, pues se establece incluso que "en ningún caso se admitirán subvenciones o apoyos que cubran déficits imputables a una inadecuada gestión empresarial", sin embargo no creemos que sea tal la nueva situación, y ello por diferentes motivos:

1º. Es difícil concretar por la Administración cuales son las "condiciones normales" de productividad y organización, y más difícil todavía determinar cual es el "beneficio razonable" que se desea para las empresas. Controlar estos parámetros es controlar las tarifas y por tanto un aspecto fundamental del funcionamiento del sector.

2º. Además, "motivos económicos o sociales" pueden aconsejar tarifas que no cubran los costes, casos para los que se prevé "un régimen especial de compensación económica u otras fórmulas de apoyo" a las empresas por parte de la Administración. Tal régimen especial es también aplicable por razones de perfeccionamiento tecnológico o mejora del sistema de transporte. Quedan, por tanto, abiertas importantes vías para subvencionar de forma encubierta a las empresas que se desee. Cuando cubren ayudas públicas déficits de explotación resultado de una gestión desafortunada y cuándo y en qué cuantías responden a los fines declarados como aceptables es siempre una cuestión difícil de resolver.

3º. Finalmente, cuando se imponga a las empresas "obligaciones de servicio público", definidas como aquellas que no asumirían en base al puro interés comercial, la Administración se compromete a compensar a las empresas por el coste de tales obligaciones, salvo que se impongan en el título habilitante para el transporte, en cuyo caso parece que el coste debería ser cubierto por medio de subsidios cruzados recogidos en las tarifas para los distintos servicios o recoridos que efectúe la empresa. En todo caso, cuando proceda pactar una justa compensación, no siempre se planteará un problema de cálculo sencillo.

La Junta de Castilla y León, sin volver la espalda a la realidad del deterioro económico de algunas empresas de transporte de viajeros, junto a la necesidad de mantener y mejorar los servicios, ha arbitrado

diferentes políticas de apoyo a las empresas. El problema de descapitalización o vejez de los vehículos se ha procurado paliar mediante ayudas a la renovación del parque que en principio dieron preferencia a los transportes regulares de viajeros (Ordenes de 3 de julio de 1986 y 10 de marzo de 1987) habiéndose extendido en la actualidad a todo tipo de transporte público, incluso el de mercancías (Orden de 4 de marzo de 1988) y variando también la modalidad de las ayudas que consisten ahora en la subvención de cinco puntos de los intereses de los préstamos u operaciones de arrendamiento financiero, y no en ayudas a fondo perdido.

También la política de la Comunidad Autónoma ha atendido a la escasa densidad de población y difícil accesibilidad de algunas zonas, donde la explotación no sería económicamente rentable para particulares. Se autorizan subvenciones a la explotación para garantizar algún servicio de transporte de viajeros (aunque no sea regular) en determinadas zonas rurales (véanse por ej. las Ordenes de 29 de agosto de 1986 y 11 de marzo de 1987). La idea de coordinación se pone una vez más de manifiesto cuando para seleccionar los tramos o las empresas a las que se debe conceder la ayuda la Junta solicita la colaboración de las Diputaciones provinciales.

En cuanto a los principales aspectos concretos en los que la nueva regulación estatal afecta al transporte de viajeros por carretera, sin que sea posible aquí hacer un análisis exhaustivo, si mencionaremos los que creemos más importantes.

En el aspecto flexibilizador mencionado, las empresas concesionarias de transportes regulares de viajeros, podrán utilizar vehículos adscritos a la concesión u otros con autorización habilitante únicamente para transporte discrecional, ya sean propios o cedidos por terceros. Igualmente, los vehículos adscritos a concesiones podrán efectuar servicios discretionales.¹¹

¹¹La Ley de Ordenación del Transporte reclasifica los distintos tipos de transporte de viajeros por carretera. Mantiene la dicotomía regulares-discrecionales, pero incluye dentro de los primeros el transporte escolar, de trabajadores, de militares o de grupos homogéneos similares, que incluye bajo la denominación de transportes regulares de uso especial. Además, se incluyen como "regulares temporales" los transportes de viajeros prestados continuamente durante periodos limitados de tiempo como vacaciones, estacionales o ferias. Por otra parte, con anterioridad a la LOTT ya se habían introducido en nuestra región importantes normas de flexibilización (véase la Orden de 29 de agosto de 1986, de la Consejería de Transportes).

Las concesiones de servicios públicos regulares de transporte de viajeros se otorgarán por concurso, si bien la forma en que se regulan es probable que lleve a una auténtica competencia entre empresarios, mejorando así las prestaciones que para el usuario resultan de los concursos. Con la normativa anterior, las renovaciones de las concesiones eran casi automáticas, ahora al concesionario se le otorga preferencia sólo si su propuesta es similar a la de otros concurrentes.

Por otra parte la concesión es ahora mucho más flexible, el mismo título concesional puede prever la libre modificación por el empresario de algunas características de los servicios, en aras de una mejor gestión. Sin embargo, el concesionario, más libre para gestionar el servicio, está más controlado por la Administración. La duración de las concesiones se reduce a un máximo de 20 años (con un mínimo de 8), la Administración puede modificar las condiciones de prestación del título concesional (incluso los itinerarios), puede refundir concesiones sin importar que sean de diferente titular y puede gestionar ella misma los servicios cuando lo estime conveniente. En cuanto a esta última capacidad de la Administración, el art. 71-2 de la LOTT parece considerar que el sector público es sólo subsidiario de la iniciativa privada, pero la terminología empleada tanto en el artículo citado como en otros preceptos (arts. 83-1, 84 y 85) permiten asegurar que la Administración tendrá toda la libertad de acción que necesite, sin otra limitación que su propia interpretación de las circunstancias.

De hecho, la Administración se hace presente en el sector, sin que pueda considerarse que falta iniciativa privada, creando en la propia LOTT una sociedad estatal, ENATCAR, que asumirá la titularidad de las concesiones de transporte por carretera que antes pertenecía a RENFE, en parte adquiridas por el derecho preferente que se otorgaba a esta empresa con anterioridad.

En cuanto al régimen transitorio, la ley prevé la opción para los empresarios de continuar en el disfrute de sus concesiones con arreglo al viejo régimen o, si no muestran preferencia expresa por lo anterior, se deduce de su silencio que las concesiones se renuevan por 20 años conforme al nuevo régimen. Esta es precisamente la alternativa seguida por los empresarios de nuestra región, como por los de la mayoría del resto del país.

Finalmente, sólo apuntaremos que se regulan también en la LOTT las condiciones de carácter personal para el ejercicio profesional del transporte, exigiendo, en línea con las disposiciones Comunitarias, el cumplimiento de determinados requisitos de capacitación profesional, honorabilidad y capacidad económica.

IV. EL TRANSPORTE FERROVIARIO DE VIAJEROS.

Como quedó recogido más arriba, la red ferroviaria regional depende en su inmensa mayoría de RENFE. Desafortunadamente, los datos disponibles sobre el volumen de viajeros, sus orígenes y destinos son escasos, aunque es indudable que el ferrocarril sigue una tendencia decreciente en relación a la carretera, reservándose principalmente su uso para viajes de largo recorrido, como se desprende del precio medio de los billetes que recogemos en el cuadro IX.

Con la LOTT se crea la "Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario", de la que formarán parte las líneas y servicios importantes

CUADRO IX.
TRAFICO FERROVIARIO DE VIAJEROS
(VENTA ELECTRONICA DE BILLETES) AÑO 1985

	Nº total de billetes	Ptas/billete
Avila (1)	23122	1273,5
Burgos	369583	851,2
León	211757	1383,3
Palencia	60041	1222,4
Salamanca	79829	1167,9
Segovia (1)	1873	227,4
Soria (1)	12898	667,3
Valladolid	180490	1036,9
Zamora	26886	1382,6
Castilla y León	966479	1072,9

(1) Sólo capital

FUENTE :Consejería de fomento. Dirección General de transportes.
Tomado de " Integración europea y desarrollo económico de Castilla y León"

de transporte público por ferrocarril. Su ordenación corresponde a la Administración central y la explotación unitaria a la sociedad estatal RENFE, a la que se dota de un nuevo estatuto jurídico en el que se intenta combinar la autonomía de gestión con el control por parte del gobierno de los fines y objetivos que deberá perseguir.

No existe, en consecuencia, más que muy estrecho campo de competencia de la Comunidad Autónoma en la política ferroviaria. Solamente se prevé que su opinión debe ser oída en algunas situaciones que le afecten muy sustancialmente (por ejemplo, cuando se decidan nuevos recorridos). La vía que puede estar siempre abierta son los convenios o acuerdos con RENFE, para que ésta atienda preferentemente los posibles objetivos en los que se interesen las autoridades regionales.

MIGUEL ANGEL HERNANDEZ MARTIN

Depto. de Economía y Derecho del Trabajo.

Facultad de Derecho

SALAMANCA

**I CONGRESO DE ECONOMIA DE CASTILLA Y LEON.
Salamanca, Noviembre de 1988**