

ESTUDIO PARA EL PROYECTO DE ESTATUTO DE RENFE

Memoria previa(*)

SUMARIO: ANTECEDENTES Y CONSULTA.—I. CARÁCTER Y RANGO NORMATIVO DEL ESTATUTO: Según el Decreto-Ley de 19 de julio de 1962 el Estatuto habría de tener rango reglamentario.—Conveniencia, y aun necesidad, de configurarlo con el máximo rango legal.—II. CRITERIO ORGANIZATIVO BÁSICO: RETORNO A LA EMPRESA PRIVADA O EMPRESA PÚBLICA, Y, EN SU CASO, FORMA JURÍDICA DE ÉSTA: La posibilidad de volver al sistema concesional o al de gestión interesada.—Irreversibilidad de la nacionalización por las particularidades de la explotación ferroviaria, según la experiencia europea.—La posible configuración de RENFE como una Sociedad Anónima. El error técnico de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 de vincular la empresa pública a la forma de Sociedad Anónima, y de someter íntegramente al Derecho público a los entes que adoptan una forma pública de personificación.—El ejemplo unánime del Derecho de otros países, y aun el del Derecho español, antes y después de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, condenan el criterio de ésta.—En particular, las empresas públicas ferroviarias en el Derecho comparado.—No se ve ventaja en imponer a RENFE la forma convencional de Sociedad Anónima. Posibilidad de introducir todas las ventajas estructurales y de funcionamiento empresariales manteniendo la forma pública. Conclusión.—III. CONTENIDO DEL ESTATUTO: a) Sumariedad normativa y no prolijidad y detallismo, tanto por razones generales de técnica normativa como para asegurar flexibilidad del ente. b) El Estatuto ha de ser *lex consumens*, de modo que agote la materia entera, aun las regulaciones no contradichas por sus preceptos (en contra, disposición transitoria 2.^a del Decreto-Ley de 1962). Fuera de éstos, ha de imperar la libertad del ente. c) Definición del carácter y organización del ente y limitación de ésta a los órganos supremos de gobierno. Profesionalización de la gestión y separación neta con actividades de la Administración pública. Temporalidad de los nombramientos superiores. Repaso de las atribuciones. d) Relación de RENFE con los órganos estatales. Configuración de las Delegaciones del Gobierno al margen de la gestión. Repaso íntegro de las actuales intervenciones. e) Tarifas. Libertad de contratación por precios inferiores a la tarifa. El reembolso íntegro por el Estado de todos los transportes gratuitos y bonificados. f) Clausura, construcción e incorporación de líneas. La conexión de este problema con la subvención. g) La cuestión de la financiación y su importancia.—La oportunidad de un saneamiento financiero de RENFE con pase al Estado de intereses y amortización de créditos pendientes y pensiones pasivas; su justificación técnica y política.—Objetivización de la participación financiera del Estado, tanto en renovación y modernización como en déficit de explotación. El ejemplo francés. La justificación económica y política. La racionalización de la explotación y el

(*) En los Antecedentes se explica el origen y carácter de este estudio. La reforma proyectada se concretó en el Decreto-Ley de 23 de julio de 1964 y Estatuto aprobado por Decreto de la misma fecha (BB. OO. del Estado de 24 y 25 de julio).

DOCUMENTOS Y DICTÁMENES

estímulo a su buena administración.—Ordenación e intervención de gastos por el Estado.—Exenciones fiscales. Supresión del impuesto sobre el transporte ferroviario. Posible retorno al auto-seguro de viajeros. h) Ordenación del personal y flexibilización de la reglamentación. i) Negativamente, no deben incluirse en el Estatuto reglas generales sobre todo el tráfico ferroviario (policía de ferrocarriles, coordinación de transporte).—IV. CONSULTA A LOS SERVICIOS DE GESTIÓN: Oportunidad de esta consulta y su extensión.

ANTECEDENTES Y CONSULTA.

El Decreto-Ley de 19 de julio de 1962, que reorganizó RENFE, ha previsto que se dicte un Estatuto de la misma, para cuya elaboración por el Consejo de Administración ha señalado en su disposición transitoria 1.^a un plazo que está ya próximo a su vencimiento.

Por encargo del Presidente del Consejo de Administración de RENFE se ha encomendado a este Letrado en el seno de una ponencia de dicho Consejo el estudio y redacción de un Anteproyecto de tal texto legal.

Se formulan en este primer memorándum, que se somete a la consideración de la indicada ponencia, las cuestiones que se estiman previas para determinar el alcance y contenido posible del Estatuto de RENFE.

I

CARÁCTER Y RANGO NORMATIVO DEL ESTATUTO.

En la intención del Decreto-Ley de 19 de julio de 1962, el Estatuto habría de ser una norma de desarrollo de sus preceptos y, por tanto, le correspondería un rango reglamentario. Así, en su artículo 2.^o dice:

«La RENFE, por Estatuto otorgado por el Estado, cuya base es el presente Decreto-Ley».

y en el artículo 3.^o se precisa que

«la organización y el funcionamiento de la RENFE se regirán por este Decreto-Ley, por su Estatuto...».

Finalmente, la disposición transitoria 1.^a establece inequívocamente que

«la aprobación (del Estatuto) corresponderá al Gobierno por Decreto, a propuesta del Ministro de Obras Públicas».

Sin embargo de preceptos tan categóricos, en la Exposición de Motivos se ha destacado el hecho de que se encomiende al propio Consejo de Administración de RENFE

«el estudio de su Estatuto, pero difiriéndolo para después de un año de actuación»,

con objeto de que pueda considerar

«muy útiles experiencias»,

experiencias que pueden muy bien aconsejar cambios más sustanciales que los que permite un simple desarrollo reglamentario.

A la vez, en la propia Exposición de Motivos se ha definido como esencial el

«recopilar, simplificar, rectificar y asegurar, en su caso, nueva vigencia a todas aquellas medidas que han de permitir el libre y responsable juego de los órganos de gobierno de la RENFE».

tarea que no puede asegurarse que pueda llevarse a debido efecto con una simple norma reglamentaria, puesto que no existe en el Decreto-Ley ninguna autorización o delegación que permita afectar a normas con rango de Ley. Esto es especialmente cierto a propósito de las cuestiones no tocadas por el propio Decreto-Ley, entre las cuales destacan, sobre todo, las financieras, como veremos.

Es el caso, además, que el Consejo de Administración de RENFE cuenta con plena libertad para proponer (en los propios términos del artículo 11, párrafo 11, del mismo Decreto-Ley de 19 de julio de 1962) modificaciones sustanciales en la legislación ferroviaria y, por supuesto, en el propio Decreto-Ley que la rige, que no tiene por qué constituir un pie forzado definitivo e intangible.

Parece oportuno, en efecto, aconsejar que el Estatuto cuente con el máximo rango normativo, con el rango de Ley. Se trata de configurar la primera empresa del país y uno de sus servicios públicos más importantes. La Ley de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877 exige una Ley para el otorgamiento de una concesión ferroviaria; mucho más parece precisa, podemos decir, para el menester que nos ocupa. Se ha de definir un régimen jurídico cuya importancia venga subrayada por la solemnidad de la norma que lo establece, y, además, ha de procurarse que dicho régimen esté a cubierto de fáciles modificaciones ulteriores, para permitir fundar en él una efectiva labor responsable y prolongada en el nuevo marco que se habilita. La significación de la tarea justifica el que no sólo se permita, sino que positivamente se imponga un replanteamiento general de los temas básicos de la organización del servicio ferroviario, por mucho que haya que reconocer los extraordinarios méritos que en la materia merece, sin duda, el Decreto-Ley de 19 de julio de 1962.

II

CRITERIO ORGANIZATIVO BÁSICO: RETORNO A LA EMPRESA PRIVADA O EMPRESA PÚBLICA Y, EN SU CASO, FORMA JURÍDICA DE ÉSTA.

Así, uno de los temas básicos que no debe excluirse es considerar si debe o no mantenerse el criterio de empresa pública inaugurado en 1941, intentando un retorno al sistema de empresa privada.

La Comisión de reorganización de RENFE, designada en 1959, estudió esta cuestión con bastante amplitud y hubo en su seno partidarios decididos de volver al sistema concesional o, a lo menos, al de gestión interesada, encomendada a una empresa privada (aunque incidentalmente puede notarse que las fórmulas concretas que entonces se propusieron podrían fácilmente mejorarse o complementarse; por ejemplo, en cuanto al criterio, económicamente no ortodoxo, de subvenir a los eventuales déficits con dividendos pasivos de las acciones, o en cuanto a la fórmula de la *régie intéressée*, no configurada como tal y de hecho confundida con una concesión de explotación).

Sin intentar ahora un nuevo examen pormenorizado de esta cuestión, y limitándose simplemente al repaso de aquellos estudios y a una meditación general del problema, parece claro a quien esto escribe que el sistema de nacionalización no es fácilmente reversible, y ello sobre todo (antes que por razones políticas, tampoco desdeñables probablemente) por las peculiaridades del servicio ferroviario, y mucho más en cuanto el mismo está afectado de necesidades de renovación tan intensas como el nuestro. Así lo prueba la experiencia de la generalidad de los países europeos, donde a lo más se encuentran fórmulas de empresas mixtas procedentes de la liquidación del antiguo sistema concesional, y que en la práctica funcionan realmente como empresas públicas (por ejemplo, en la Sociedad belga los accionistas privados no tienen derecho a nombrar ni un solo Consejero). La ventaja del sistema privado, por lo que a este servicio se refiere, está sobre todo en su superior eficacia, derivada tanto de su autonomía y responsabilidad como de la necesidad de someterse a un canon objetivado de rendimiento, el que da en último extremo la cuenta de pérdidas y ganancias. Pero cabe preguntarse si estas ventajas no pueden insertarse en un sistema de empresa pública, por más que la experiencia precisamente de RENFE hasta la nueva etapa abierta por el Decreto-Ley de 19 de julio de 1962 pueda parecer desalentadora.

Sobre esta base, la propuesta elaborada en 1960 por el Ministerio de Obras Públicas era la de dar forma jurídica de Sociedad Anónima a RENFE, la técnica que la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 llama de Empresas o Sociedades nacionales. A mi juicio, para decidir sobre este importante extremo es preciso no dejarse ganar por una notoria imperfección técnica de esa Ley, la de vincular la fórmula de la empresa pública, operando en el tráfico con una explotación de tipo industrial sometida al derecho privado, a la forma jurídica Sociedad Anónima. Para la Ley, en efecto, esto es axiomático, de tal modo que una entidad que no adopte dicha forma jurídica, que, por consiguiente, tenga una forma pública de personificación (la forma de lo que llama, con pobre terminología, «organismo autónomo»), ha de actuar sometida al Derecho público (contabilidad pública, intervención correlativa, contratación pública; sus actos son actos administrativos sometidos a recurso y eventualmente al fuero contencioso-administrativo, sus agentes son funcionarios, etc.), criterio de donde precisamente se derivó para RENFE, a raíz de la publicación de dicha Ley, el grave problema a que vino a

poner término el Decreto-Ley de 26 de junio de 1959, que inició felizmente el proceso revisionista de esta organización.

Este criterio, que procede probablemente de generalizar la experiencia particular del INI, es un simplismo, que la ciencia actual del Derecho administrativo condena irremisiblemente. No hay, en efecto, ninguna necesidad técnica de vincular las empresas públicas, actuando en régimen industrial y de derecho privado, a la forma jurídica de Sociedad Anónima, y es más, en el Derecho comparado lo normal es precisamente lo contrario. Las grandes «Public Corporations» inglesas, surgidas de las nacionalizaciones laboristas, o los «établissements publics industriels et commerciaux» franceses, y especialmente las «entreprises nationales» o «nationalisées», también surgidas de la nacionalización; las «öffentliche Unternehmen» alemanas («in Anstaltform»), o forma institucional pública; los «enti pubblici economici» italianos, y especialmente los grandes «enti nazionali» (últimamente el que ha resultado tras la nacionalización eléctrica), son todos verdaderas empresas, actuando como tales en el tráfico, y que, sin embargo, mantienen una forma pública de personificación, sin adoptar la veste de Sociedades anónimas.

En el propio Derecho español, no obstante la Ley de Entidades autónomas, no es tampoco ninguna anomalía dicha fórmula; así, la llamada «fundación pública del servicio» en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 (arts. 85 y sigs.), o, ya posteriormente a la Ley de Entidades Autónomas, el Banco de España, equivocadamente calificado de «institución oficial con personalidad jurídica» (base 2.^a de la Ley de 14 de abril de 1962), y más tarde de «entidad de Derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad», sin perjuicio de que funcione en el tráfico según el Derecho privado (artículos 1.^o y 3.^o del Decreto-Ley de 7 de junio de 1962), fórmula luego generalizada a toda la Banca oficial (Decreto-Ley de 19 de julio de 1962 para el Banco de Crédito Industrial, art. 1.^o; Decreto-Ley de 20 de julio de 1962, art. 1.^o, para el Banco de Crédito Local; Decreto-Ley de 20 de julio de 1962, art. 1.^o, para el Banco Hipotecario; Decreto-Ley de 29 de noviembre de 1962, art. 1.^o, para el Banco de Crédito a la Construcción; Decreto-Ley de 20 de julio de 1962, art. 1.^o, para el Banco de Crédito Agrícola), o, en fin, y sin que su régimen haya sido modificado tras la Ley de Entidades Estatales Autónomas, el ente tradicional llamado Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrayanes.

En concreto, en el supuesto de la explotación ferroviaria sólo encontramos la fórmula de Sociedad Anónima con todas las acciones en poder del Estado en el caso holandés. Aparte de los supuestos de Sociedades de economía mixta, procedentes de fórmulas consorciales del Estado con las antiguas Compañías concesionarias (Francia, Bélgica), lo normal es precisamente el caso de entes públicos que actúan en régimen de empresa según las técnicas y prácticas industriales y actuando en el tráfico conforme al Derecho privado. Así, el «Railway Executive», dentro de la «British Transport Commission», en Inglaterra; el «Deutsche Bundesbahn» alemán, la «Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato» italiana, los «Schweizerischen Bundesbahnen» de Suiza. Esta es también

La propia fórmula de RENFE desde 1941, como es notorio, que se ha mantenido a través de todas sus regulaciones y, por supuesto, tras la última del Decreto-Ley de 19 de julio de 1962.

Siendo esto así, el Letrado informante no ve ventaja alguna en hacer adoptar a RENFE la forma de Sociedad Anónima. Técnicamente esto impondría una serie de exigencias bastante convencionales en la realidad, porque es fácil comprender que las acciones no llegarían a salir de las manos del Estado y la Sociedad sería en la práctica meramente ficticia. En cambio, todas las ventajas de estructura y de funcionamiento propias de las Sociedades anónimas, y cuantas otras reformas de cualquier carácter se crean oportunas en orden a asegurar una explotación eficaz, pueden perfectamente introducirse en el *status* de RENFE como ente público, sin que exista para ello la menor dificultad técnica (una vez que la Ley de Entidades Estatales Autónomas no le es aplicable).

Se propone, pues, en resolución, trabajar sobre la base de que persistiendo el sistema nacionalizador establecido en 1941, el ente jurídico RENFE se va a configurar sobre los esquemas técnicos de la empresa pública de forma pública y no de forma mercantil, sin perjuicio, naturalmente, de que su actuación hacia fuera haya de ser genuinamente mercantil e industrial.

III

CONTENIDO DEL ESTATUTO.

a) Por de pronto, parece que el Estatuto en estudio, si para él ha de reservarse el máximo rango legal, como ha quedado expuesto, no ha de tener una gran extensión por inclusión en él de preceptos detallistas. El principio *simplicitas legum amica*, la simplicidad es la mejor amiga de las Leyes, tiene aquí, a mi juicio, una exacta aplicación. El detallismo preceptivo, la prolijidad de los textos legales, además de complicar la interpretación y aplicación de la norma, suele incurrir rápidamente en vejez, como es de común experiencia. Por otra parte, si uno de los criterios básicos de la nueva ordenación ha de ser asegurar y robustecer una auténtica flexibilidad y autonomía de gestión, sería contradictorio condicionar éstas por un conjunto de reglas rígidas que más bien pueden obedecer a un afán ordenancista y simétrico, pero que en la realidad entorpecen la flexibilidad y libertad de funcionamiento y de adaptación a circunstancias cambiantes y multiformes. Esto es aplicable a las normas de funcionamiento como a las normas de organización estrictamente tales. Especialmente ha de evitarse en cuanto a estas últimas el error, que es bastante frecuente en las normas organizativas de entes públicos, de querer agotar y fijar definitivamente un esquema cerrado o un organigrama completo, que impide luego toda posibilidad de adaptación y de cambio. La sumariedad de los Estatutos de las Sociedades privadas, que no descienden nunca a detalles de gestión de la empresa, ofrece un buen ejemplo del criterio que se propone, que es, además, el que por

regla general luce también en las normas sobre la materia del Derecho comparado.

b) Principio esencial de esta sumariidad de contenido del Estatuto ha de ser que en todo lo no regulado por él rige el principio de libertad de decisión de los órganos de gobierno del ente, libertad que puede manifestarse bien en reglamentos internos, bien en decisiones singulares. En este sentido parece criticable la disposición transitoria 2.^a del Decreto-Ley de 19 de julio de 1962, que deja vigentes todas las disposiciones anteriores no derogadas directamente por su propio texto. Se impone el principio precisamente opuesto, el que en la técnica jurídica se suele llamar de la *lex consumens*, esto es, de la Ley que agota o consume toda la materia en ella regulada, acabando con la regulación anterior entera, esté o no en contradicción con sus preceptos (así, por ejemplo, la cláusula derogatoria del Código civil, art. 1.976).

c) Definir el carácter y organización del ente ha de ser el primer contenido del Estatuto. En la organización ha de limitarse a los órganos estrictamente de gobierno, por las razones antedichas. Su configuración ha de insistir en el criterio felizmente inaugurado por el Decreto-Ley de 19 de julio de 1962, de profesionalizar la gestión, separando netamente a sus órganos de los órganos de la Administración pública. A este objeto puede estudiarse la conveniencia de que las designaciones de Presidente y Consejeros (en este caso con renovaciones parciales) se hagan por tiempo determinado, que les asegure independencia y continuidad en su gestión (fórmula común en las entidades ferroviarias de Francia, Suiza, Alemania, etc.), y que a la vez facilite sin violencias la oportunidad de posibles cambios, de modo que éstos no tomen el aspecto de una remoción. Entre las facultades del Consejo las hay probablemente que pueden pasar a la Dirección General (por ejemplo, ciertos contratos). Ha de estudiarse también la posibilidad de delegar algunas atribuciones del Consejo en la Dirección (hoy sólo se prevé la delegación del Consejo en las Comisiones delegadas y en el Presidente; es equívoca la alusión en el Decreto-Ley a un Consejero Delegado del que no se dice nada concreto).

d) La relación de RENFE con la Administración estatal ha de quedar claramente regulada. El sistema de Delegación del Gobierno, al margen de los órganos de gestión inaugurado por el Decreto-Ley de 1962, parece un sistema excelente y debe buscarse una configuración definitiva del mismo. Convendrá repasar una por una todas las intervenciones sobre RENFE que aún subsisten, para considerar la oportunidad de su supresión o mantenimiento. Debe indicarse como principio que en la encomienda del servicio a RENFE por el Estado han de entenderse incluidas todas las concesiones y autorizaciones públicas precisas para cada una de sus actuaciones singulares, eximiendo a la Red de la necesidad de recabar analíticamente actos administrativos de esa naturaleza.

e) En materia de tarifas, aparte de lo que luego indicaremos, parece oportuno definir formalmente la libertad de contratación de RENFE por debajo de la tarifa, facultad a la que dan gran importancia como

arma comercial los informes de Armand y Soferail y reconocida formalmente en bastantes entidades ferroviarias extranjeras (Francia, Holanda, etc.), además de en el art. 50 de nuestra propia Ley de Ferrocarriles de 1877 (aunque más bien en términos de reducción general de tarifas). La retribución íntegra por el Estado de todos los transportes que presta el ferrocarril por su cuenta gratuita o bonificadamente, ha de ser otro criterio claramente establecido, a fin de no falsear el resultado de la explotación (así en artículos 20 y 20 bis del Convenio de la S. N. C. F. francesa), no resultando para el Estado más que una ordenación de cuentas (pago del transporte en vez del déficit de explotación) con previsibles resultados favorables para su economía.

f) Está sin definir en el Decreto-Ley toda la importante cuestión de la clausura y construcción e incorporación de nuevas líneas, en la que parece que, además de la lógica intervención de la Administración del Estado, habrá que dar a RENFE un papel algo más que pasivo. Según el criterio general, que expondremos en el apartado siguiente, creemos que debe preverse (análogamente, en Suiza) que las nuevas líneas que se incorporen a la Red tendrán necesariamente carácter subvencionado en cuanto su explotación sea deficitaria. Inversamente, cuando RENFE justifique económica y técnicamente la necesidad de abandonar una línea, el criterio contrario del Gobierno implicará automáticamente una subvención especial de sostenimiento.

g) Cuestión extraordinariamente importante y apenas tocada por el Decreto-Ley es la financiación de RENFE. Sobre este extremo cabría considerar la posibilidad de una serie de medidas concretas de primera significación:

— En primer lugar, parece aconsejable aprovechar la oportunidad de la nueva ordenación para sanear toda la situación financiera de RENFE derivada de su explotación anterior. Concretamente, se propondría que pasase al Estado todo el servicio de intereses y amortización de los empréstitos y créditos pendientes, incluyendo las cantidades entregadas por el propio Estado como anticipos por cualquier título, así como las pensiones pasivas causadas con anterioridad al Estatuto. Esta fórmula estaba ya prevista en algunas de las soluciones de las propuestas por la Comisión que estudió la reorganización de RENFE en 1959 y en la base 13 del proyecto de Decreto patrocinado por el Ministerio de Obras Públicas en 1960 (lo relativo a las pensiones se encuentra también en el artículo 19 *quater* del convenio de 1937 con la S. N. C. F. francesa, que también tiene un precepto análogo en cuanto a servicio financiero, artículo 32), y su justificación no puede ser más clara: aparte de la razón económica fundamental de que con dichos créditos no se han financiado nuevas inversiones capaces de producir rentas nuevas, sino simples amortizaciones que no han alcanzado a cubrir probablemente los deméritos sufridos por el activo, y de que por ello las cargas de intereses y amortización falsean gravemente los datos actuales de explotación, se trataría de situar al nuevo equipo de gobierno de RENFE en una situación inicial perfectamente despejada que le permitiese respon-

sabilizarse íntegramente con la gestión que se le encomienda en adelante, sin taras financieras procedentes de la situación anterior. Para la Hacienda sería una simple ordenación de cuentas, puesto que hoy está pagando esas partidas, y mucho más, con la subvención de sostenimiento, teniendo también para ella positivas ventajas el promover y estimular una racionalización económica de RENFE. De estimarse esta propuesta habría que estudiar inmediatamente los datos y circunstancias de esta posible operación.

— En segundo lugar, creo también importante que se especifique en forma objetiva la participación del Estado en la renovación y modernización de la explotación, así como el alcance de su garantía de subvenir al déficit de explotación. Si se acepta comúnmente, como antes hemos observado, que una de las ventajas de la empresa privada es la necesidad de atender al rendimiento económico, se trata de trasladar esta misma exigencia a RENFE, evitando que la conciencia de que en definitiva el Estado pechará necesariamente con los resultados relaje en sus órganos la exigencia interna de eficacia. Para ello lo mejor parece ser incluir la participación económica del Estado como un dato objetivo más de la explotación —y no como una garantía final del resultado de ésta—. En la Convención de 1937, que dió lugar a la S. N. C. F. francesa, se ofrece un ejemplo bastante claro de este modo de proceder: el Estado contribuye a los gastos de entretenimiento y renovación de la vía, del mantenimiento de obras de infraestructura y de las instalaciones de seguridad en cuantía fijada objetivamente, según una fórmula matemática (art. 19); contribuye también con el 50 por 100 de los gastos de guardería de los pasos a nivel situados sobre carreteras del Estado (artículo 19 bis); se establece con todo rigor lo que en los gastos de adquisición y transformación de material rodante, de mobiliario y de utillaje se considera amortización y, por consiguiente, a cubrir como gasto de explotación (lo que no exceda del 9 por 100 de los ingresos de tráfico, aumentada esta cifra con las disponibilidades de un fondo de renovación preceptivo), y lo que es propiamente primer establecimiento o inversión nueva (art. 23), a cubrir en general con cargo a empréstitos (art. 28) (recuérdese la importancia dada en el informe de Armand a esta exigencia de discriminar rigurosamente ambas partidas y concretamente a la imposición de una anualidad de amortización). Con criterio análogo, en la base 8.^a de la propuesta de la Comisión de reorganización de 1959 se proponía trasladar pura y simplemente al Estado los gastos correspondientes a la vía (incluso gastos de conservación), imputándose también a capital únicamente el primer establecimiento (base 14, aunque sin fijar tan claramente como en la fórmula francesa la distinción entre amortización y primer establecimiento). En cuanto a la incorporación de nuevas líneas, el artículo 19 de la Ley suiza de 1944, sobre sus ferrocarriles federales, dispone exactamente que únicamente gravarán a éstos en cuanto a su valor comercial o de explotación, quedando, pues, el resto a cargo del Estado. En fin, en cuanto al déficit último de explotación podría intentarse, según el mismo criterio, remitir su cuantía a datos objetivos; ya hemos ofrecido alguna aplicación en el apartado

anterior en cuanto a incorporación y cierre de líneas, y por lo que hace al resto podría determinarse la subvención en inmediata relación con el cálculo de las tarifas (análogamente, arts. 18, 18 bis y 18 ter de la convención francesa). Permitase al Letrado informante citar un viejo trabajo suyo que abogaba ya por dicha fórmula. En su estudio *Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos*, publicado en el número 12 de la «Revista de Administración Pública», 1953, páginas 129-158, tras criticar (pág. 155) el que

«la subvención con que se compensen los déficits no sea planeada racional y políticamente, sino que se limite a enjugar los saldos negativos en la explotación de los respectivos servicios, como simple solución fáctica y de urgencia que atiende a salvar a última hora el derrumbamiento del servicio»,

se observaba :

«Esta concepción de la subvención como un papel secante que absorbe siempre y necesariamente cualesquiera déficits que la explotación produzca, determina, además de las consecuencias generales de una ausencia de política, un verdadero estímulo a la mala administración de los servicios. Por el contrario, la subvención debe planearse en inmediata conexión con la tarifa, y en principio con la misma predeterminación con que ésta es fijada. Es decir, no debe verse en la subvención una razón práctica de último orden, que se limite a absorber *a posteriori* los déficits producidos, sino, por el contrario, un complemento teórico *a priori* calculado según el grado de complemento de la tarifa. De este modo es posible atender totalmente a los fines políticos que la subvención pretende y calcularla según criterios generales que partan de la distribución global de la carga del servicio entre los distintos niveles de renta. Lo determinante ha de ser el límite extremo a que la tarifa puede llegar, según lo dicho más atrás. Puede también decidirse que la subvención peche con una parte determinada del costo del servicio, atribuyendo el resto a la tarifa; por ejemplo, con el establecimiento y la amortización. En todo caso, el sistema, además de poner en primer plano los fines directos de la subvención y apartar de ella esa suerte de fatalismo desesperanzado con que suele concebirse, deja intacta la posibilidad de una ajustada organización y explotación empresarial del servicio... en lugar de estimular la mala administración se posibilita, por el contrario, una estricta fiscalización de la misma».

Al margen de este criterio general cabría también estudiar la posibilidad de que la cifra concreta de subvención se fijase por convenios previos anuales entre RENFE y el Estado que impusiesen a los órganos de gobierno de aquélla una rigurosa exigencia de rendimiento para no sobrepasar las cifras convenidas. En definitiva, toda la propuesta es la de utilizar el Estatuto para imponer una verdadera racionalización económica en la explotación de los ferrocarriles, incluyendo la participa-

ción estatal en la misma. Es fundamental para precisar este punto oír a los servicios especializados.

— Otro extremo a regular es el relativo al procedimiento de ordenación e intervención de gastos por el Estado (últimamente, Decreto de 8 de agosto de 1962).

— Finalmente, parece aconsejable utilizar la oportunidad del Estatuto para definir en los más amplios términos la exención fiscal de RENFE. También puede estudiarse la oportunidad de suprimir el impuesto sobre el transporte ferroviario, incrementando la tarifa con su cuantía, como parece que ahora ocurre de hecho, aunque esto excede propiamente del problema particular de RENFE. Debe considerarse también la oportunidad de revisar o mantener el régimen actual de seguro de viajeros; acaso económicamente interese a RENFE volver al sistema del autoseguro, dado que puede beneficiarse con seguridad de la Ley actuarial de los grandes números.

h) Otro extremo cuya necesidad de regulación parece resultar bastante claramente de los informes críticos sobre reorganización de RENFE (Soferail, etc.) es el relativo al personal, en el sentido de flexibilizar notablemente las prescripciones de la Reglamentación de trabajo. Ignoro si esto se habrá logrado con el nuevo Reglamento de régimen interior, aprobado por Orden de 9 de junio de 1962. De no ser así, como es probable, conviene que se fije en el Estatuto algún principio general que dé pie a apoyarse para promover una nueva Reglamentación de trabajo en el sentido deseable. También sobre esto parece necesario oír a los servicios gestores.

i) Negativamente: no creo oportuno que se incluyan en el Estatuto reglas generales sobre tráfico ferroviario, como pudieran ser las de coordinación con la carretera o las de policía de ferrocarriles. Estas reglas afectan no sólo a RENFE, por una parte, y además su inclusión en el Estatuto de esta entidad haría a su contenido notablemente heterogéneo, en perjuicio de su claridad y eficacia. Ello sin perjuicio de que, paralelamente al Estatuto, RENFE pueda estudiar y promover la reforma legal de estas materias, proponiéndoselo así al Ministerio de Obras Públicas.

IV

CONSULTA A LOS SERVICIOS DE GESTIÓN.

Con reiteración hemos notado en la exposición precedente la necesidad de oír a los servicios gestores de RENFE en cuanto a una serie de puntos concretos que han de tocarse en el Estatuto.

Por la Ponencia podría ordenarse que se circulase entre los servicios interesados un índice de las cuestiones que resultan del apartado precedente, con la indicación sobre el alcance y rango que pretende darse al Estatuto según lo establecido en el punto I, para que no se sientan coar-

ados por posibles obstáculos legislativos. Sobre las sugerencias que de esta consulta resultasen habría luego ocasión de concretar posibles colaboraciones más sistemáticas a las labores de estudio y elaboración del Estatuto.

Todo, salvo opinión mejor fundada.

5 de septiembre de 1963.

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA.

Catedrático de la Facultad de Derecho
de Madrid.

BIBLIOGRAFIA

