de la construcción

DECRETO DEL «MOPU» DE 9-XII-49 («B.O.E.» 12-I-50) POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO SOBRE LA ORDENACION DE LOS TRANSPORTES MECANICOS POR CARRETERA

Preceptuado por la tercera disposición adicional de la Ley de 27 de diciembre de 1947 que por el Ministro de Obras Públicas se dictara el Reglamento para ejecución de dicha Ley, y oído el Consejo de Estado, a propuesta del Ministro de Obras Públicas y previa deliberación del consejo de Ministros, dispongo:

Artículo único.—Se aprueba el adjunto Reglamento para aplicación de la Ley de 27 de diciembre de 1947, sobre ordenación de los transportes mecánicos por carretera.

REGLAMENTO DE ORDENACION DE TRANSPORTES MECANICOS POR CARRETERA

CAPITULO XII

Estaciones

INICIATIVA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ESTACIONES

121. El establecimiento de estaciones destinadas a la concentración de llegadas y salidas de vehículos adscritos a los servicios públicos de transporte podrá llevarse a cabo por iniciativa del Ministerio de Obras Públicas, de los Ayuntamientos interesados, Sindicatos Provinciales de Transportes o de particulares mediante expediente incoado por dicho Ministerio.

En ningún caso podrá iniciarse nuevo expediente mientras el que se hubiere abierto no se hallare concluso (208).

FORMAS EN QUE PUEDE LLEVARSE A CABO LA CONSTRUCCION Y EXPLOTACION DE ESTACIONES

122. La construcción o explotación de las estaciones podrá realizarse:

a) Directamente por los Ayuntamientos que así lo soliciten y previa autorización del Ministerio de Obras Públicas.

b) A virtud de concesiones otorgadas por los Ayuntamientos, previa autorización del Ministerio de Obras Públicas, mediante concursos en los que tendrán derecho preferente los Sindicatos Provinciales de Transportes y Comunicaciones.

c) Directamente por los referidos Sindicatos o por las Agrupaciones de transportistas constituidas dentro de aquellos que, previa renuncia de los Ayuntamientos interesados, obtengan la oportuna concesión del Ministerio de Obras Públicas.

d) Mediante concesiones otorgadas en concurso por el Ministerio de Obras Públicas a Ayuntamientos, Sindicatos o particulares, en los que tendrán derecho sucesivo de preferencia los Ayuntamientos y Sindicatos.

SEÑALAMIENTOS DE CARACTERISTICAS PROVISIONALES

123. Los Ayuntamientos, Sindicatos Provinciales de Transportes y Comunicaciones o particulares que pretendan establecer una estación deberán, como trámite previo, ponerlo en conocimiento de la Dirección General, la que con informe de la correspondiente Jefatura de Obras Públicas señalará las características provisionales que con carácter general ha de reunir la estación, sin omitir las relativas a los servicios públicos de transporte que hayan de utilizarla, número mínimo de estacionamientos simultáneos que deban preverse, locales destinados a los servicios de la Inspección, al cambio de la correspondencia transportada por los concesionarios y a los demás del Estado que se mencionan en el artículo 44 de la Ley, y, en consecuencia, superficie aproximada de los terrenos necesarios y zona más conveniente para su emplazamiento.

NOTIFICACION DE LAS CARACTERISTICAS PROVISIONALES AL AYUNTAMIENTO

124. Las características provisionales a que se refiere el artículo anterior se comunicarán en primer lugar al Ayuntamiento, a fin de que en el plazo que se fijará manifieste, según los casos:

a) Si conocidas aquellas características persiste en su propósito de establecer la estación directamente o por concurso.

b) Si no siendo el autor de la iniciativa se decide a hacer uso del derecho de prioridad que le reconocen los artículos 41 y 42 de la Ley, entendiéndose que renuncia a ellos si no los reclama en el plazo fijado.

En todo caso, deberá informar, por lo que afecta a los intereses municipales, sobre las características señala-

das, proponiendo las que a los mismos convengan. La omisión de su informe dentro del plazo marcado se considerará como aceptación de dichas características.

FIJACION DE LAS CARACTERISTICAS DEFINITIVAS Y SU NOTIFICACION AL SINDICATO

125. Oído el Ayuntamiento, la Dirección General fijará las características definitivas de la estación, y cuando la iniciativa proceda de los particulares o del Sindicato Provincial, las pondrá en conocimiento de éste para que, si el Ayuntamiento ha renunciado a su derecho preferente, exponga en el plazo que se fije y según los casos:

a) Si conocidas aquellas características mantiene su propósito de solicitar la concesión.

b) Si tratándose de una iniciativa particular reclama para sí la concesión, en uso del derecho de prioridad que en segundo lugar reconoce la Ley. Se entenderá que renuncia a tal derecho si no lo ha reclamado en el plazo señalado por la Dirección (209).

NOTIFICACION DE LAS CARACTERISTICAS A LOS PARTICULARES

126. Si el Ayuntamiento y el Sindicato no hubieran hecho uso de sus derechos, se comunicarán las características señaladas por la Dirección al particular autor de la iniciativa, para que, en un plazo que se fijará, manifieste si la mantiene.

AUTORIZACION DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCION Y EXPLOTACION DIRECTA

127. Si, cumplidos los trámites preliminares a que se refieren los artículos 123 y 124, se hubiera definido a favor de un Ayuntamiento el derecho de construir y explotar directamente una estación, se le notificará, señalándole plazo para que solicite en firme la autorización de que trata el artículo 39 de la Ley, acompañando planos de situación, dimensiones de los terrenos destinados al efecto y anteproyecto justificativo de que la estación puede construirse en ellos con las características señaladas.

Cuando el Ministerio, oyendo a la Jefatura de Obras Públicas, considere aceptables el emplazamiento y ante-

proyecto de la estación, señalará las tarifas máximas, así como los conceptos por los que éstas pueden percibirse, y otorgará la autorización solicitada.

Si el Ministerio considera inaceptables el emplazamiento y anteproyecto, lo pondrá razonadamente en conocimiento del Ayuntamiento interesado, a fin de conseguir el oportuno acuerdo con éste. Si la avenencia no pudiera concretarse, se suspenderá el otorgamiento de la autorización hasta que la cuestión quede solucionada por acuerdo entre los Ministerios de Obras Públicas y de Gobernación, o por resolución de la Presidencia del Gobierno.

El Ayuntamiento, tan pronto como haya aprobado el proyecto definitivo, deberá remitir dos ejemplares del mismo a la Jefatura de Obras Públicas.

AUTORIZACION A LOS AYUNTAMIENTOS PARA CONCURSAR LA CONSTRUCCION Y EXPLOTACION

128. Si el Ayuntamiento pretende adjudicar en concurso la construcción y explotación, al presentar en el Ministerio de Obras Públicas la solicitud a que se refiere el artículo anterior, acompañará el pliego de bases para la celebración del concurso.

El Ministerio, al conceder la autorización, podrá condicionarla, señalando las bases definitivas para el concurso, entre las que figurarán necesariamente las tarifas máximas. Una vez adjudicado éste, el Ayuntamiento notificará a la Jefatura de Obras Públicas el nombre del adjudicatario, remitiéndole dos ejemplares del proyecto aprobado.

En todos los concursos que con arreglo a lo establecido en este artículo se celebren por los Ayuntamientos, tendrán derecho de preferencia los Sindicatos, siempre que sus proposiciones se hayan presentado en tiempo y forma ajustadas a las bases del concurso y constituyan ofertas no menos ventajosas que las demás presentadas.

CONCESIONES OTORGADAS A LOS SINDICATOS

129. En el caso en que, con arreglo a lo establecido en el artículo 125, se haya definido a favor del Sindicato Provincial el derecho de construir y explotar una estación, podrá aquél solicitar en firme del Ministerio de Obras Públicas, en el plazo que se le señale, la correspondiente concesión, presentando planos de situación y dimensiones de todos los terrenos destinados al efecto, en unión de los documentos que acrediten suficientemente que disponen de aquéllos, anteproyecto completo de la estación, y de todas las construcciones e instalaciones anejas.

El Ministerio, oyendo a la Jefatura de Obras Públicas y previo acuerdo con el Ayuntamiento, o a falta de éste en virtud de resolución adoptada en la forma que señala el párrafo tercero del artículo 127, aceptará, rechazará o condicionará el emplazamiento y anteproyecto de la estación, y fijará las tarifas máximas, a fin de que el Sindicato, en su caso, pueda presentar el proyecto definitivo.

Aprobado éste, previa su confrontación e informe de los Consejos Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera y de Obras Públicas, el Ministerio otorgará la concesión definitiva (210).

CONCURSO PARA ADJUDICACION DE ESTACIONES A LOS PARTICULARES

130. Cuando el particular solicitante de una estación haya manifestado, con arreglo a lo que establece el artículo 126, su deseo de mantener su iniciativa, se publicará ésta por su cuenta en el «Boletín Oficial del Estado», con las características señaladas, abriendo concurso para la presentación de proposiciones, en las que se concretarán los terrenos ofrecidos.

Los concursantes deberán presentar:

- a) Plano de situación, forma y dimensiones de los terrenos ofrecidos.
- b) Documentos que acrediten suficientemente que disponen de dichos terrenos.
- c) Proyecto de la estación y todas sus construcciones e instalaciones anejas.
- d) Estudio económico de la construcción y explotación, deduciendo del mismo las tarifas para el público y para los titulares de los servicios.
- e) Resguardo acreditativo de haber consignado a disposición del Director General, en la Caja General de Depósitos, una fianza igual al 1 por 100 de la cantidad presupuestada en el estudio económico para la construcción de la estación y sus anejos.

Las proposiciones se presentarán en la Jefatura de Obras Públicas, la cual, en la fecha que se haya señalado en el anuncio del concurso, procederá a la apertura de pliegos. Esta se celebrará ante Notario, bajo la presidencia del Ingeniero Jefe, con asistencia del Ingeniero y Ayudante encargado de la Inspección de Transportes.

En el acta correspondiente se relacionarán las proposiciones presentadas, las desechadas por no reunir las condiciones exigidas para su presentación y las admitidas, así como las observaciones formuladas por los concursantes que asistiesen.

Del acta notarial se obtendrá una copia autorizada, que quedará unida al expediente, y los gastos que se ocasionen serán de cuenta del adjudicatario del concurso.

La Jefatura de Obras Públicas remitirá al Ayuntamiento los documentos, especificados en los apartados a) y c), presentados por los concursantes, para que exponga su opinión sobre el emplazamiento de la estación y sobre las construcciones proyectadas en relación con las Ordenanzas municipales.

Oído el Ayuntamiento, la Jefatura remitirá toda la documentación del concurso con su informe a la Dirección General, la que, previa consulta a los Consejos Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera y de Obras Públicas, podrá seleccionar la proposición que juzgue más ventajosa, aceptándola íntegramente o condicionándola en la forma que estime conveniente.

El Ministerio de Obras Públicas otorgará la concesión provisional, que sólo se elevará a definitiva después de depositada una fianza equivalente al doble de la provisional y de haber satisfecho el adjudicatario al peticionario primitivo una cantidad equivalente a 5.000 pesetas por cada uno de los estacionamientos simultáneos señalados como mínimo en las bases del concurso, siempre que dicho primer peticionario hubiese formulado una proposición admitida (211).

ESTABLECIMIENTO DE ESTACIONES POR INICIATIVA DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

131. El Ministerio de Obras Públicas, por propia iniciativa, podrá abrir expediente para el establecimiento de una estación. Para ello, previo informe de la Jefatura de Obras Públicas, y de acuerdo con el Ayuntamiento o, a falta de éste, en virtud de resolución adoptada en la forma que señala el párrafo tercero del artículo 127, la Dirección General señalará las características y abrirá concurso para la presentación de proposiciones, celebrándolo y adjudicándolo el Ministerio en la forma y con los trámites detallados en el artículo 130.

Únicamente cuando se declare desierto un concurso celebrado con arreglo a lo establecido en el párrafo anterior, el Ministerio de Obras Públicas podrá fijar, de acuerdo con el Ayuntamiento, los terrenos necesarios para construir directamente una estación contratando su explotación mediante concurso, o para concursar conjuntamente su construcción y explotación.

En todos los concursos que, con arreglo a lo establecido en este artículo, se celebren por el Ministerio de Obras Públicas tendrán derecho de preferencia sucesivamente los Ayuntamientos y Sindicatos, siempre que sus propo-

siciones se hayan presentado en tiempo y forma ajustadas a las bases del concurso y que a juicio del Ministerio de Obras Públicas constituyan ofertas no menos ventajosas que las demás presentadas.

REDACCION DE PROYECTOS

132. En todos los casos, los proyectos de estaciones de autobuses deberán ser firmados por técnico o técnicos con títulos que les autorice para el estudio y firma de esta clase de instalaciones, siendo causa de nulidad cuantos trámites se lleven a cabo por Organismos estatales o municipales sin el más exacto cumplimiento de esta condición previa.

FORMULARIO DE PROYECTOS; INSTALACIONES COMPLEMENTARIAS DE LAS ESTACIONES

133. El Ministerio de Obras Públicas redactará un formulario sobre la presentación de proyectos, estudio económico, justificación y descomposición de tarifas y demás detalles de la construcción y explotación a que se refiere el artículo 45 de la Ley.

Los solicitantes podrán incluir en el proyecto, una vez cubiertas las necesidades señaladas por el Ministerio de Obras Públicas, cuantos locales, viviendas o instalaciones consideren más convenientes al desenvolvimiento económico de la explotación, siempre con las limitaciones que las Ordenanzas municipales y demás disposiciones vigentes puedan imponerse a su establecimiento.

Los concesionarios podrán explotar directamente los servicios e instalaciones anejos a la estación, utilizar para su uso propio los demás locales existentes en los edificios de la misma, o bien explotarlos mediante arriendo, previa aprobación del Ministerio de Obras Públicas.

INSPECCION Y VIGILANCIA DE LAS OBRAS

134. En los casos de concesiones otorgadas a Ayuntamientos, Sindicatos o particulares, la inspección y vigilancia de las obras se llevará a cabo por el Ministerio de Obras Públicas. En ningún caso podrá iniciarse la explotación mientras dichas obras no hayan sido reconocidas y definitivamente aprobadas por dicho Ministerio.

TARIFAS DE APLICACION Y REGLAMENTO DE EXPLOTACION

135. Cualquiera que sea la forma en que la estación se haya autorizado o concedido, las tarifas de aplicación habrán de ser previamente aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas, y no podrán exceder de las señaladas

en la concesión o autorización ni recargadas con ningún gravamen provincial o municipal ni de ninguna otra clase (212).

Asimismo, y previamente a su apertura al servicio, deberá someterse a la aprobación de la Dirección General El Reglamento de explotación de las estaciones.

REVISION DE TARIFAS

136. Excepcionalmente podrán ser revisadas las tarifas de la concesión o autorización a solicitud o previa audiencia del titular de aquella, con informe del Sindicato, de la Jefatura de Obras Públicas y del Consejo superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera.

INSPECCION DE LOS SERVICIOS DE LAS ESTACIONES

137. Cualquiera que sea la forma en que se hubiera autorizado o concedido una estación, corresponde al Ministerio de Obras Públicas la inspección directa de la explotación de los servicios, ejercida por las correspondientes Jefaturas de Obras Públicas, con las atribuciones derivadas de la aplicación del artículo 112 de este Reglamento.

SANCIONES

138. Las faltas cometidas en la prestación de los servicios y el incumplimiento por parte de los concesionarios de estaciones otorgadas por el Ministerio de Obras Públicas de las condiciones de la concesión podrá ser castigado con multas hasta el límite de 25.000 pesetas, o con la caducidad de la concesión mediante expediente incoado por dicho Ministerio.

La caducidad llevará consigo el rescate anticipado de las instalaciones en la forma prevista en el artículo 47 de la Ley; en el expediente de caducidad se especificará si procede la pérdida de la fianza y de la indemnización por la privación del disfrute durante los años que a la concesión restan. Las faltas cometidas por el público se multarán en la forma prevenida en el capítulo X de este Reglamento.

CORRECCIONES

139. Las faltas cometidas por los concesionarios de estaciones otorgadas en concurso por los Ayuntamientos serán corregidas por éstos a su iniciativa o a requerimiento de los Organismos de Obras Públicas encargados de la inspección.

Cuando la estación se explote directamente por el Ayuntamiento, la Inspección de Obras Públicas podrá señalar a aquél las faltas cometidas, requiriendo su corrección. Si ésta no se realizase, el Ministerio de Obras Públicas

cas podrá dar cuenta al de la Gobernación a los efectos procedentes.

OBLIGACION DE UTILIZAR LA ESTACION POR LOS TITULARES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE TRANSPORTE

140. Al abrirse a la explotación una estación, el Ministerio de Obras Públicas señalará los servicios públicos que, con arreglo al artículo 48 de la Ley, estén obligados a utilizarla.

Quedan exceptuadas de esta obligación las concesiones de los servicios públicos que, mediante su Sindicato o la Agrupación correspondiente, disfruten de otra estación concedida con arreglo a este Reglamento.

Quedan asimismo exceptuadas de dicha obligación las líneas regulares que, como instalaciones fijas de la concesión, dispongan de un local, autorizado por el Ministerio de Obras Públicas, dentro del cual puedan estacionarse los vehículos y exista una sala de espera o vestíbulo con despachos de billetes y facturación de equipajes y mercancías.

Las restantes líneas regulares que, por las causas que señala el segundo párrafo del artículo 48 de la Ley, no deban concurrir a la estación a juicio de la Inspección de Obras Públicas, utilizarán los lugares de estacionamiento que, previo acuerdo con los Ayuntamientos respectivos, señale dicha Inspección, que fijará las condiciones mínimas exigibles en cada caso (213).

referencias

208. DOCTRINA.—*«El tercer motivo de nulidad de actuaciones se pretende fundar en falta de audiencia del Sindicato. Al argumentarse así se olvida que la tramitación se ha ajustado a los preceptos específicos que la regulan, contenidos en el capítulo 12 del Reglamento de 9 de diciembre de 1949, cuyos momentos procedimentales se han observado exactamente, y ello ha permitido al Sindicato conocer las condiciones definitivas, ejercitar su derecho de prioridad y presentar el anteproyecto de construcción.» (STS. 18.10.63.)*

«En el escrito de recurso presentado por el Sindicato Provincial se contienen asimismo dos alegaciones que, si no afectan a los fundamentos de la Resolución de la Dirección General, que es objeto de impugnación, responden a dos peticiones que hablan sido hechas por el propio Sindicato con anterioridad y respecto de las cuales la Dirección General no resolvió.

Se refiere la primera a un pretendido vicio de nulidad en que se halla incurrido el expediente por haber sido solicitada la concesión a nombre de una Entidad jurídicamente inexistente. Si en el primer escrito de solicitud, presentado

por el señor M., pudo plantearse efectivamente esa cuestión, no cabe en la actualidad, puesto que la solicitud se ha presentado a nombre de seis personas individuales, supuesto perfectamente posible y específicamente admitido en el artículo 25 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que prevé el caso de un escrito firmado por varios interesados, disponiendo que las actuaciones a que dé lugar se entenderán con aquel que lo suscribe en primer término, de no expresarse otra cosa en el escrito, como efectivamente ha tenido lugar a lo largo de la tramitación del presente expediente. Otro problema extemporáneo en el presente momento es el de los términos formales de transferencia de la concesión a la futura Sociedad Anónima cuya constitución se anuncia.» (RR. CE. 9.1.62.)

209. DOCTRINA.—«La segunda irregularidad se supone cometida porque, según se expresa, no se fijaron de modo completo las condiciones definitivas de las construcciones que habían de llevarse a cabo. El defecto apuntado no existe, pues no era preceptivo ni necesario determinar qué servicios públicos de transportes habían de utilizar obligatoriamente las estaciones de autobuses proyectadas, dado el carácter de general uso con que las mismas se construyen: el número mínimo de estacionamientos simultáneos estaba fijado en una cifra total de setenta para ambas estaciones, y el extremo relativo a las condiciones de los terrenos en que ellas habrían de ubicarse, etc., zona de emplazamiento, extensión superficial, etcétera, figura especificado con el suficiente detalle en el clausulado de las mismas.» (STS. 18.10.63.)

210. DOCTRINA.—«La insuficiencia del término que se fijó al Sindicato para presentar cuantos elementos señala el artículo 129 del aludido Reglamento constituye —según la demanda— el vicio que queda apuntado en el considerando anterior. Hay que tener en cuenta que tal fijación es totalmente discrecional, en cuanto a su plazo, pues la norma citada sólo dice que el trámite habrá de cumplirse por el administrado en el plazo que se le señale.» (STS. 18.10.63.)

«La Organización Sindical española se halla inspirada en tres principios, que, con expresa invocación del Fuero del Trabajo, están proclamados en la parte expositiva de la Ley de 26 de enero de 1940: unidad, totalidad y jerarquía. En consecuencia, el artículo primero de dicha Ley establece que «la Organización Sindical de FET y de las JONS es la única reconocida con personalidad suficiente por el Estado, quien no admitirá la existencia de ninguna otra con fines análogos o similares, para hacer llegar hasta él las aspiraciones y necesidades que en el orden económico y social sean sentidas por los elementos productores de la nación». Sin embargo, la afirmación de que sólo la Organización Sindical tiene personalidad suficiente, como trasunto del principio de unidad, tiene un sentido de raíz política y no puede extremarse su interpretación hasta el punto de afirmar que el artículo primero no permite dotar de personalidad jurídica a otros organismos que pudieran estar insertos en la Organización Sindical. Y así una serie de Decretos posteriores relativos a los distintos Sindicatos nacionales, y en particular al Decreto de 18 de junio de 1942, en relación con el Sindicato

Nacional de Transportes y Comunicaciones, proclaman, sin que pueda plantearse problema alguno de ilegalidad, la plena personalidad jurídica de tales Corporaciones de Derecho público.

Del mismo modo, la afirmación contenida en tales Decretos de que los Sindicatos nacionales constituyen la única organización con personalidad suficiente para ostentar la representación de los intereses de la producción del sector correspondiente, tiene, junto a una dimensión específicamente jurídica, un sentido político que reitera, en el plano de los Sindicatos nacionales, el principio de unidad sindical, de suerte que ninguna otra Organización que no sea el Sindicato nacional integrado en la Organización Sindical podrá gozar de personalidad y representación de los intereses del sector en el ámbito nacional. Pero tampoco esta afirmación puede extremarse hasta el punto de negar que otras entidades sindicales, vinculadas a ese Sindicato nacional por una relación de jerarquía, tengan necesariamente que estar privadas de personalidad jurídica, pues aquella afirmación de que el Sindicato nacional es la única Organización con personalidad suficiente tiene un sentido que debe afirmarse en relación con el principio de unidad y frente a otras organizaciones y entidades que pudieran surgir al margen de la Organización Sindical.

De otra parte, la Ley de 6 de diciembre de 1940, que establece las bases de la Organización Sindical, viene a proclamar unos principios orgánicos que están muy lejos de permitir afirmar que en la Organización Sindical española exista, junto a los principios señalados de unidad, totalidad y jerarquía, un principio de centralización, que es el que estaría implícito en la afirmación de que sólo los Sindicatos nacionales disponen de personalidad jurídica suficiente.

Efectivamente: la Organización Sindical se articula en dos órdenes fundamentales de Organismos: las Centrales Nacional-Sindicalistas, articuladas en formas diversas de organización local adaptadas a las necesidades de nuestra geografía económica, agrupan a los productores allí donde la vida del trabajo se desenvuelve realmente. Los Sindicatos nacionales llevan al Gobierno las necesidades y aspiraciones propias de cada ramo de la producción y tienen la responsabilidad de hacer cumplir, en la esfera de su competencia, las normas y directrices que el Estado dicte como supremo rector de la economía. Conforme al artículo tercero, a los Organismos sindicales corresponde la representación y disciplina de todos los productores en la esfera de su competencia territorial o económica. El artículo quinto establece que los Sindicatos y Hermandades Sindicales Locales «tendrán personalidad jurídica, como Corporación de derecho público, tan pronto figuren aprobados sus estatutos por la Delegación Nacional de Sindicatos y aparezcan inscritos en el Registro que la misma establezca». Es claro que el artículo, por su emplazamiento sistemático, se está refiriendo exclusivamente al Sindicato de ámbito local, como lo acredita el párrafo segundo del propio artículo, a cuyo tenor «las Delegaciones Provinciales de Sindicatos darán cuenta de la constitución de aquellas entidades (Sindicatos y Her-

mandades Sindicales locales) a los Gobiernos Civiles respectivos».

Es a partir del artículo octavo cuando la Ley se refiere a los Sindicatos nacionales, a los que corresponde la ordenación económico-social de la producción, y cuyo reconocimiento oficial debe verificarse por Decreto acordado en Consejo de Ministros, conforme al artículo 11, en cumplimiento del cual se dictó, respecto del Sindicato Nacional de Transportes y Comunicaciones, el Decreto de 18 de junio de 1942.

En consecuencia: es claro que las bases de la Organización Sindical parten de una doble diferenciación de los organismos sindicales, por razón del ámbito profesional y del ámbito territorial en que cada uno desarrolla sus funciones. El Sindicato nacional, en el ámbito nacional, es el único que tiene personalidad jurídica suficiente, conforme al Decreto de 18 de junio de 1942, pero sin que ello implique el desconocimiento o la negación de la personalidad jurídica que el artículo quinto reconoce a los Sindicatos y Hermandades Sindicales locales.

Finalmente, la relación de las funciones del Sindicato nacional, que contiene el artículo 18 de la propia Ley de 6 de diciembre de 1940, muestra que en su competencia no se hallan absorbidas las funciones que por su localización territorial están específicamente atribuidas a las entidades sindicales de carácter local.

Aunque la específica legislación de Transportes por Carretera, por su alcance limitado, no genera una atribución de personalidad jurídica a entidades que no la tuvieren en virtud de sus disposiciones orgánicas, es lo cierto que la legitimación que en la Ley de 27 de diciembre de 1947 y en su Reglamento de 9 de diciembre de 1949 se atribuye al Sindicato Provincial de Transportes y Comunicaciones para el ejercicio del derecho de prioridad que en el presente caso se cuestiona, no supone sino un reconocimiento específico, que hace nuestra legislación, de que tales Sindicatos provinciales tienen capacidad para el ejercicio del derecho que por la Ley se les atribuye.

Las objeciones fundamentales que se oponen a la argumentación hasta aquí seguida han sido sucintamente relacionadas al extraer las alegaciones invocadas por los peticionarios ante este Alto Cuerpo Consultivo.

Si bien es cierto que las Leyes de Bases constituyen en esencia un mandato al Gobierno, al que se fijan las condiciones con arreglo a las cuales debe ser articulada una disposición, no lo es menos que existen Leyes de Bases que se vienen aplicando directamente, como la Ley de Bases de Sanidad, de 25 de noviembre de 1944. Pero es que, además, la Ley de 6 de diciembre de 1940 es, más que una Ley de Bases, una Ley normal que fija las bases de la Organización Sindical, como corrobora el hecho de que no se ha utilizado la técnica jurídica de las bases, sino que la Ley aparece normalmente articulada.

Problema distinto es el de si la mejor aplicación de la Ley requiere su desarrollo reglamentario. Esta línea argumental no puede obstar la eficacia «per se» de

la Ley no sólo por razones de carácter general y abstracto, sino también porque no es cierto que en el punto concreto que se ha planteado en el presente expediente la Ley de 1940 se halle falta de todo desarrollo reglamentario. El Decreto de 17 de julio de 1943 dispone en su artículo segundo que los Sindicatos nacionales y las entidades sindicales menores gozarán de la personalidad propia que les reconoce el artículo quinto de la Ley de 6 de diciembre de 1940, y que, en consecuencia, su personalidad jurídica será plena para el cumplimiento de sus fines y tendrán patrimonio separado del general del Movimiento; y la Orden de 24 de diciembre de 1944, que se refiere a la constitución, estructuración, patrimonio, inscripción e integración de los Sindicatos Verticales, reguló minuciosamente en su capítulo V la forma de llevar a efecto la inscripción de los Sindicatos provinciales a efectos de cumplir los requisitos previstos en el artículo quinto de la Ley de 6 de diciembre de 1940, diferenciando la inscripción provisional para control e integración de las entidades provinciales en el Sindicato nacional, y la inscripción definitiva, cuya consecuencia es su «consideración para el futuro como Corporación de derecho público a todos los efectos», y «que tendrá lugar cuando la Junta Nacional de la Organización haya enviado a la CNS las órdenes de montaje vertical y las instrucciones para la confección de las cartas de personalidad correspondientes a cada Sindicato Vertical»; la inscripción definitiva se efectúa por medio de expediente, que consta de los documentos siguientes:

- Acta de constitución de la entidad, donde se hará constar han quedado aprobados los estatutos de la misma.
- Triplificado ejemplar de las ordenanzas o estatutos.
- Referencia al número de la cédula de inscripción provisional.

De todo lo hasta aquí expuesto resulta, a juicio de este Consejo de Estado, que el Sindicato provincial que cumple los requisitos del artículo quinto de la Ley de 6 de diciembre de 1940, que fija las bases de la Organización Sindical, tiene, amparada por dicha disposición, personalidad jurídica como Corporación de Derecho público.

Pero es que, aun llegando a una conclusión contraria a la personalidad jurídica del Sindicato provincial, inadmisiblemente dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico, el problema no podría ser resuelto por la simple denegación del derecho de prioridad al Sindicato provincial, puesto que al afirmar la personalidad jurídica única del Sindicato Nacional de Transportes y Comunicaciones habría que introducir nuevos elementos para calificar la relación orgánica de los Sindicatos provinciales respecto de dicho Sindicato nacional, de suerte que el planteamiento del problema sería de competencia más que de capacidad. La personalidad jurídica sería única para el Sindicato, pero la actuación de su capacidad se verificaría a través de sus distintos órganos en virtud de una distribución de funciones en razón de la específica competencia de cada uno de ellos; competencia que se definiría en base a un criterio de orden territorial, respecto del cual podría ya ser definitiva la legitimación que al Sindicato provincial reconoce la es-

pecífica legislación de Transportes por Carretera.

Hechas las anteriores afirmaciones, el problema subsiguiente es el de determinar si para solicitar el derecho de prioridad el Sindicato provincial tiene por sí capacidad de obrar o necesita la asistencia del Sindicato nacional, por razón de las normas de procedimiento económico-administrativo de las entidades sindicales, y habida cuenta del importe de las estaciones de cuya construcción se trata.

En primer lugar, hay que poner de relieve que una simple falta de documentación debe dar lugar, más que a denegar el derecho, a recabar los documentos precisos, aplicando por analogía lo que establece para el peticionario el artículo 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pero es que, aun examinadas las normas específicas internas de la Organización Sindical, y en particular, conforme a las alegaciones del peticionario, las que regulan el procedimiento de formación de sus presupuestos y exigen informe jurídico para los actos que implícita y explícitamente impliquen la adquisición de obligaciones por parte de la Organización, este Consejo de Estado no considera que en el momento procesal definido en el artículo 125 del Reglamento de Transportes Mecánicos por carretera exista la situación de hecho y de derecho sobre la cual debieran operar aquellas disposiciones, puesto que en la tramitación de las concesiones de agencias de transportes hay que diferenciar el momento inicial, subsiguiente a la petición, en el cual se trata de llevar a cabo la definición del derecho que pueda corresponder al peticionario, al Ayuntamiento o al Sindicato provincial, y los momentos sucesivos a dicha definición, en los cuales podrían nacer las eventuales obligaciones de dicho peticionario o de aquellas entidades.

Efectivamente, el artículo 129 dice textualmente que «en los casos en que, con arreglo a lo establecido en el artículo 125, se haya definido a favor del Sindicato provincial el derecho de construir y explotar una estación, podrá aquél solicitar en firme del Ministerio de Obras Públicas, en el plazo que se señale, la correspondiente concesión, presentando planos de situación y dimensiones de todos los terrenos destinados al efecto, en unión de los documentos que acrediten suficientemente que dispone de aquéllos, anteproyecto completo de la estación y de todas las construcciones e instalaciones anejas».

En consecuencia, parece que lo que se ha negado al Sindicato es la definición en este caso concreto del derecho de prioridad, que de un modo abstracto y general le reconoce el artículo 41 de la Ley de Transportes Mecánicos por Carretera y el artículo 125 de su Reglamento. Si tal derecho hubiera sido definido a su favor, el Ministerio de Obras Públicas habría fijado un plazo durante el cual el Sindicato provincial debía presentar los planos y documentos a que se refiere el artículo 129, y, naturalmente, cumplir los trámites que para la contratación de obligaciones están previstos en la legislación orgánica sindical. Hay que pensar a este respecto que las mismas razones por las que los peticionarios iniciaron el expediente a nombre de la sociedad a constituir para evitar gastos innecesarios que sólo sería preciso realizar en

el supuesto de que se les otorgara la concesión, abonar la conclusión de que el Sindicato provincial debe llevar a efecto la contratación de crédito en el momento en que, conforme al artículo 129 del Reglamento de Transportes Mecánicos por Carretera solicite en firme dicha concesión, teniendo ya entonces un conocimiento preciso a través de los datos del artículo 129 de sus futuras obligaciones.

Por otra parte, la afirmación de que en este momento del procedimiento no han contraído todavía obligaciones ninguno de los intervinientes en el mismo, está corroborada, en relación con los mismos particulares peticionarios, no sólo por el artículo 126, sino también por el hecho de no haber tenido que constituir todavía fianza, sino que es el trámite subsiguiente, el concurso para adjudicación a que se refiere el artículo 130 el momento procesal en el que contraen una obligación por la presentación de su propuesta, como acredita el hecho de que es entonces cuando debe presentar resguardo acreditativo de haber consignado a disposición del Director general en la Caja General de Depósitos una fianza igual al 1 por 100 de la cantidad presupuestada en el estudio económico para la construcción de la estación y sus anejos.

En consecuencia, estima el Consejo de Estado:

- Que el Sindicato Provincial de Transportes y Comunicaciones de V. tiene personalidad jurídica, como Corporación de Derecho público, para el cumplimiento de sus fines, pues en el expediente se acredita su inscripción con el número 10.653, y, por Decreto de 12 de abril de 1951, en el Registro Central de Entidades Sindicales, previa aprobación de sus estatutos.
- Que tiene capacidad jurídica y se halla legitimado para solicitar el derecho de prioridad en la construcción de estaciones de autobuses de V.
- Que las dudas que pudieran existir en relación con la capacidad de obrar de dicho Sindicato, en este caso concreto, no son referibles al momento procedimental de definición del derecho de prioridad, como acredita la redacción del artículo 129 del Reglamento de Seguridad, como acredita la redacción del artículo 129 del Reglamento de Transportes Mecánicos por Carretera, puesto que la actuación efectiva del derecho y la contratación consiguiente de obligaciones se vinculan en el sistema de dicho Reglamento a la solicitud en firme de la concesión, de suerte que en el plazo señalado por el Ministerio de Obras Públicas deberán proceder en la forma necesaria para elaborar proyectos, justificar la disponibilidad de terrenos y acreditar, naturalmente, con cumplimiento de las disposiciones orgánicas y de funcionamiento sindical, las fórmulas de financiación precisas.

Otro problema es el de si el Sindicato dispone o no de medios adecuados para llevar a cabo la construcción de las estaciones que han sido solicitadas, e incluso si tiene la intención de construirlas y explotárlas; cuestiones ajenas a la problemática jurídica, en los términos en que se halla planteada en el presente recurso, y que, en el des-

envolvimiento de los trámites sucesivos, podrían conducir a la decadencia del derecho de prioridad del Sindicato, si no cumple los trámites subsiguientes en el plazo que por el Ministerio de Obras Públicas se le señale, conforme el artículo 129, para solicitar la concesión, y presentar los planos, documentos y proyectos, o si, conforme al artículo 138, una vez obtenida la concesión se incumplieran los plazos y condiciones que en la misma se señalen. Caso de producirse tal decadencia del derecho, deberá seguir la tramitación del actual expediente como si el Sindicato provincial no hubiera solicitado el derecho de prioridad.» (RR. CE. 9.1.62.)

211. DOCTRINA. — «En lo referente a la suficiencia de los documentos presentados por los solicitantes para acreditar que disponen de los terrenos ofrecidos, es de señalar que corresponde a la Administración valorar la eficacia de tales documentos a los efectos que previene el Reglamento de 9 de diciembre de 1949, y que en el presente caso resulta, en primer término, haber sido admitida la proposición presentada al acto de concurso por los solicitantes de la concesión, por reunir las condiciones exigidas por el artículo 130 de dicho Reglamento, según consta en el acta notarial correspondiente, y basada la disponibilidad de una parte de dichos terrenos en unas escrituras de opción de compra, autorizadas notarialmente, son oportunamente prorrogadas con las mismas formalidades: asimismo, y por lo que se refiere al resto de los terrenos del polígono "Campanar", en lo que ha de asentarse la estación de la zona Norte, puede estimarse suficiente a los repetidos efectos la documentación presen-

tada en cada momento, habida cuenta de la particular situación de tales terrenos, de la que se desprende, por último, que los mismos han sido destinados por el Ministerio de la Vivienda a la ubicación en ellos de la estación de que se trata; en consecuencia, no se aprecia causa bastante en la argumentación que a este respecto se contiene en el recurso para producir la anulación de la Orden ministerial por la que se otorgó la concesión definitiva.» (RR. 16.2.64.)

212. NOTA. — La aplicación de tarifas en los servicios de facturación de equipajes y encargos está regulada por Orden ministerial de 3 de agosto de 1950 («Boletín Oficial del Estado» número 232, del 20), y sus condiciones esenciales son: 1.ª, comprobación del peso en la oficina de la estación y abono por el viajero o remitente del importe que, con arreglo al mismo y tarifa vigente en el servicio que haya de efectuar el transporte, corresponda, incrementado con la cantidad que deba percibir la estación por la práctica del servicio, según las tarifas aprobadas en su concesión. No se percibirá cantidad alguna cuando se trate de equipajes que no excedan del peso que determina el artículo 84, párrafo tercero, del presente Reglamento; 2.ª, las estaciones de llegada gozan de la facultad de comprobación del peso de los equipajes y encargos no facturados en las de salida y percibirán las cantidades que procedan en cada caso, antes de su entrega a los viajeros o consignatarios, y 3.ª, los equipajes y encargos facturados en la estación de salida solamente devengarán en ella las percepciones correspondientes. (V. PAG. 543.)
213. DOCTRINA. — «Han sido con todo detalle analizadas las tarifas de aplicación

por los Organismos que reglamentariamente han debido intervenir en la tramitación del expediente, estando, pues, razonablemente fundamentados los que en definitiva ha aprobado este Ministerio en la Orden concesional de 7 de junio de 1963, y en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 135 del Reglamento de Ordenación de los Transportes por Carretera; que igual inconsistencia tiene la alegación del Sindicato recurrente sobre el inadecuado emplazamiento de las estaciones, cuando los informes oficiales aportados al expediente, y de manera especial el más caracterizado en cuanto a este particular concreto se refiere —el del Ayuntamiento de Valencia— abonan la resolución adoptada, y que del mismo modo carece de base legal la rectificación que se pretende en el sentido de suprimir de la concesión la obligatoriedad de utilizar las estaciones por servicios de cercanías, pues en los acuerdos de adjudicación de esta clase de concesiones no puede establecerse otras excepciones a la obligación general de utilización por todas las líneas de servicio regular que las que concretamente se señalan en el párrafo primero del artículo 48 de la Ley de Ordenación de los Transportes por Carretera y en los párrafos segundo y tercero del artículo 140 del Reglamento, a las cuales no se refiere el recurrente, siendo con posterioridad a esa adjudicación cuando, si se dieran las causas a que se alude en el recurso, podría el Órgano competente excepcional, y sólo provisionalmente, de la utilización obligatoria, según así establece el párrafo segundo del artículo 48 de la Ley, citado, y el párrafo final del artículo 140 del Reglamento de Ordenación de los Transportes por Carretera.» (RR. 16.2.64.)

* * *