

Historia legislativa de los ferrocarriles de vía estrecha. *Ana Olmedo Gaya.* *Universidad de Granada*

I. INTRODUCCIÓN

A grandes rasgos el transporte por ferrocarril nace a finales de la primera mitad del siglo XIX y se desarrolla en España, hasta bien entrado el siglo XX, de la mano de compañías privadas que gestionaban y explotaban el servicio ferroviario por medio de concesiones temporales. Se arranca, por tanto, de líneas concretas, cada una de las cuales era objeto de una concesión específica.

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

Al término de la Guerra Civil las compañías ferroviarias se encuentran en un estado lamentable; se produce una quiebra en la práctica totalidad de los mismos, lo que conllevará, finalmente, a utilizar la figura del rescate, prevista en la legislación decimonónica, que procura una reversión anticipada de numerosas concesiones ferroviarias. La nacionalización de las redes ferroviarias estatales se llevó a cabo por la Ley de 24 de enero de 1941 de Bases de Ordenación Ferroviaria y del Transporte por Carretera que crea la "Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles" (RENFE) y desde entonces el Estado se presenta en España como el mayor empresario en el sector del transporte por ferrocarril.

Con posterioridad, por Decreto-ley de 23 de septiembre de 1965 se crea FEVE en la que se agrupan las líneas de vía estrecha que hasta la fecha se integraban en el Servicio de Explotación de Ferrocarriles por el Estado.

En las páginas que siguen nos proponemos analizar precisamente la evolución legislativa de los ferrocarriles de vía estrecha y para ello distinguimos entre dos fases bien diferenciadas entre sí: una primera etapa que abarcaría el periodo comprendido entre 1848 a 1941 y en la que los ferrocarriles eran explotados, como hemos señalado, por empresas privadas; y, una segunda etapa, en la que tiene lugar la titularidad pública de las compañías, que englobaría desde 1941 al momento actual y en la que se estudia la normativa tanto de FEVE como de los ferrocarriles autonómicos.

Desde un punto de vista sistemático, hemos ajustado concretamente a esta estructura la presente comunicación. No obstante, precisamos que la propia extensión del periodo que abordamos y el marco acotado de toda comunicación nos coarta para limitar el análisis de todas y cada una de las normas que dejaremos enunciadas -y de las que incluimos algunos comentarios- ya que realizar un estudio pormenorizado de todas ellas sería una tarea inabarcable debido a su propia extensión y que desbordaría el objeto del presente estudio. En efecto, son múltiples los temas que del articulado de la normativa se plantean y algunos de ellos justificarían por sí solos un trabajo de investigación. Ahora bien, el objetivo con el que planteo este estudio es seleccionar los aspectos más importantes y que presentan especial relevancia a los efectos de poner de relieve el iter que ha seguido la evolución normativa de los ferrocarriles de vía estrecha de manera que se puedan extraer una serie de conclusiones en las que se recojan los parámetros y paradigmas del tema que nos ocupa.

II. PRIMERA ETAPA (1848-1941)

1. El impacto del ferrocarril en el ámbito jurídico

El ferrocarril influye considerablemente en el ámbito jurídico tanto público como privado. Las diversas ramas del Derecho se deberán modular para hacer frente al fenómeno ferroviario. Así pues, en el Derecho mercantil se incorpora una nueva regulación del contrato de transporte; el Derecho penal introduce nuevos delitos y faltas relacionados con el transporte ferroviario; la regulación jurídico-financiera ha de modularse, igualmente, para el establecimiento de un nuevo sistema de impuestos y tasas, etc. Pero, como indica el profesor BERMEJO VERA, es en el Derecho público donde el ferrocarril influye en mayor grado y concretamente, en la más característica de sus ramas: el *Derecho Administrativo*, cuyo perfilamiento y consolidación "son deudores en gran medida del descubrimiento, implantación y evolución de los ferrocarriles". Muchas de las reglas jurídicas que hoy constituyen técnicas de probada eficacia para la resolución de conflictos jurídicos, continúa indicando el mencionado autor, se establecieron *por y para* el ferrocarril y contribuyeron a la consolidación del Derecho público: las técnicas de la concesión, obra pública y servicio público son, en buena medida, deudoras del ferrocarril y de los esfuerzos normativos realizados para su ordenación y encauzamiento¹.

En suma, es evidente el influjo que en el ámbito del Derecho se deriva de la construcción y explotación de las redes ferroviarias. A pesar de ello, señala VILLAR Y ROMERO, no puede hablarse de una *revolución jurídica* pareja a la industrial y económica, aunque hay que reconocer que tanto la construcción y la explotación de las redes ferroviarias como los numerosos problemas a que debieron hacer frente las comunidades estatales con el nacimiento del ferrocarril en España, dan lugar a una nueva rama de la legislación y de especialización técnica-jurídica².

2. La normativa ferroviaria decimonónica

El desarrollo de la red ferroviaria española vino precedida de un Informe de 1844 encargado por el Gobierno a una comisión de prestigiosos ingenieros de caminos presididos por su Inspector General, Juan Subercasse. Con dicho Informe se propone al Gobierno la aprobación de las condiciones generales bajo las cuales se habían de autorizar las empresas de los caminos de hierro.

Los autores del Informe Subercasse examinaron las diversas fórmulas de Derecho comparado que, hasta la fecha, se habían utilizado en la construcción de los ferrocarriles³.

¹ BERMEJO VERA, J. *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974)*. Estudio específico de RENFE, Tecnos, Madrid, 1974, pag. 27; y del mismo autor voz "Ferrocarril. Evolución.", *Diccionario Jurídico Cívitas*, 1994, pág. 3094.

² VILLAR Y ROMERO, J. M., Voz: "Ferrocarriles", en *NEJ*, tomo IX, Seix, 1958, pág. 681. Especialización que debe admitirse, como indica BERMEJO VERA, con abundantes matizaciones pues los estudios jurídicos dedicados al sistema ferroviario no son suficientes como para conformar aquella especialización [técnico-jurídica]. La propia dispersión de su contenido, junto a su precaria sistemática, la preponderancia de aspectos económico-sociales sobre los estrictamente jurídicos y, sobre todo, la escasez de datos reales relacionados con la *historia* ferroviaria, han dificultado las tareas investigadoras en esta materia. BERMEJO VERA, J. *Régimen jurídico del...*, *op. cit.*, pág. 24.

³ En Gran Bretaña y Estados Unidos los ferrocarriles se establecieron por medio de la iniciativa privada; en Bélgica mediante la directa promoción por el Estado; y, en Francia por una fórmula intermedia en la que el Gobierno se encargaba de construir la infraestructura y las Compañías de la explotación ferroviaria, la cuál

La experiencia acreditada de los distintos países les permitiría asesorar e informar al Gobierno acerca del modelo más idóneo a seguir en la Península Ibérica. Los autores del Informe reconocieron que la construcción estatal ferroviaria era la fórmula más óptima y adecuada, sin embargo previeron que la iniciativa privada debía admitirse cuando fuera materialmente imposible que la Administración pública abordara por sí la construcción de los ferrocarriles. Así las cosas, el sistema que, finalmente, se establece reserva al Estado la facultad de autorizar o conceder a empresas privadas la puesta en explotación de las líneas de ferrocarril. Asimismo, se autoriza la adquisición de las líneas por el Estado mediante indemnización, fijándose el plazo de la concesión según cada contrato. Con este planteamiento, la insuficiencia de caudales públicos para sufragar tan grandes proyectos de infraestructura férrea no sería un obstáculo para que las construcciones de las mismas se pongan en marcha.

Señala MUÑOZ MACHADO que en el Informe Subercasse, algunas de cuyas reflexiones coinciden exactamente con el contenido de los debates actuales sobre las transformaciones de los servicios públicos económicos, está resumida toda la técnica que va a ser necesario desarrollar para permitir que las empresas privadas ejecuten las obras y gestionen los servicios, sin perjuicio de su control por la Administración Pública. Es la técnica de la concesión. A partir de entonces el sistema que se implanta en España reserva para el Estado la facultad de autorizar o conceder la puesta en explotación de una línea de ferrocarril⁴. Así las cosas, la concesión administrativa se dibujó, como ha señalado VILLAR PALASÍ, como un cómodo sistema por el que se satisfacían las necesidades públicas sin que los poderes públicos pusieran un céntimo y aun auspicando que un día las empresas ferroviarias, a través de la reversión cayeran en manos del propio Estado⁵.

Otro dato que debe ser destacado es que la Comisión de ingenieros de 1844 concretó un ancho de vía de *seis pies castellanos*, equivalentes a 1,676 mts., medida algo mayor a la que se estaba ya utilizando en la casi totalidad de los países de Europa. A la vuelta de tantos decenios esta decisión de resolver por un ancho mayor al europeo aún pesa en nuestras relaciones internacionales.

El Informe de la Comisión de ingenieros, concluido el 2 de noviembre de 1844, sirve de base al Gobierno para su Real Orden de 31 de diciembre del mismo año. Esta disposición, primera en materia ferroviaria que se dicta en España, establece las reglas "para el examen de admisión de las propuestas que quisieran hacerse al Gobierno sobre establecimiento de ferrocarriles" y regula los requisitos generales para la concesión de líneas a construir y explotar mediante la aprobación de un pliego de condiciones generales y un modelo de tarifa.

Al amparo de la Real Orden de 1844 se otorgaron una multitud de concesiones ferroviarias irrealizables que no respondían a plan alguno. Transcurridos cuatro años desde la aprobación de la Real Orden de 1844, la red ferroviaria española estaba poco desarrollada puesto que tan solo estaba abierta al público la línea Barcelona-Mataró. Así las cosas, el

era adjudicada en subasta pública. Por tanto, es evidente la inexistencia de un criterio uniforme en Europa. Véase Diccionario de la Administración Pública Española Alcubilla (en adelante Alcubilla), tomo VII, Madrid, 1918, pág. 633.

⁴ MUÑOZ MACHADO, S.: *Servicio público y mercado. I. Los fundamentos*, Cívitas, Madrid, 1998, pág. 79.

⁵ VILLAR PALASÍ, J. L., en el Prólogo a la obra *El nuevo servicio público*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 9 y ss.

ferrocarril español, que no había sido pionero en su origen, se encontraba prácticamente paralizado. Por todo ello se evidencia la necesidad de una Ley General ferroviaria que regulase las concesiones e indicara qué líneas debían establecerse con preferencia; Ley General que se hizo de esperar ya que debieron transcurrir casi diez años hasta su aprobación. En este período se sucedieron cinco proyectos de Ley e incluso, en 1850, la comisión nombrada por el Gobierno para analizar el segundo de los proyectos de Ley General termina por redactar una Ley provisional que, finalmente, será aprobada.

La tan esperada Ley General ferroviaria es aprobada y sancionada el 3 de junio de 1855. Esta normativa se aparta, en algunos aspectos, de los ideales de los proyectos y estudios que le precedieron, los cuáles seguían la línea establecida por el Informe Subercasse. A diferencia del período anterior, con esta Ley se dio una mayor intervención del Estado en la construcción y explotación del ferrocarril, así como en lo que se refiere a las ayudas a aportar a las empresas concesionarias. La Ley de 1855 supuso un impulso para el ferrocarril puesto que reavivó la fe de los inversores y las construcciones ferroviarias comenzaron a multiplicarse vertiginosamente, siendo a partir de esta Ley cuando se otorgó la concesión de la línea del Norte y la de Madrid a Zaragoza.

Con posterioridad a esta Ley de 1855 también fueron dictadas leyes y disposiciones administrativas sobre cuestiones ferroviarias de diversa índole. A pesar de ello, el sistema establecido permanecería inalterado hasta el breve paréntesis revolucionario decimonónico.

En septiembre de 1864 España entra en una depresión económica que fue agravándose hasta abocar, finalmente, a una revolución política. En tan solo un decenio (1864-73) una cascada de acontecimientos transforma el escenario político español y, al fin, la sublevación de 1868 provoca la caída de Isabel II proclamándose la República en febrero de 1873. La nueva situación política tuvo su lógica repercusión en los transportes y, más concretamente, en el ferrocarril. En efecto, aunque no quedaron derogadas formalmente la Real Orden de 31 de diciembre de 1844 ni la Ley de 3 de junio de 1855, fue dictado un Decreto con fecha de 14 de noviembre de 1868 que fija las bases generales para la nueva legislación de obras públicas. En este Decreto se abandona el monopolio del Estado en cuanto a obras públicas, incluidos los ferrocarriles. La nueva ordenación se basa en los principios proclamados por la doctrina del liberalismo económico. Por cuanto a las concesiones ferroviarias se refiere, fueron otorgadas a perpetuidad disponiendo el revolucionario Decreto-Ley de 1868 que "por importantes que sean las obras públicas se paralizan con los sistemas restrictivos...cualquier persona que por sí y sin intervención del Estado adquiera los elementos indispensables para construir...un ferrocarril, puede, sin trabas, sin restricciones, sin que la Administración se interponga, llevar á cabo la empresa que imaginó".

En definitiva, la trayectoria ferroviaria, que venía desarrollándose de forma prácticamente homogénea desde sus inicios, encuentra su punto de inflexión en la revolución de septiembre de 1868, fecha en la que se proclaman los ideales de una absoluta libertad económica.

Tras la caída del régimen establecido en el paréntesis revolucionario se redacta una Ley especial ferroviaria sancionada por el monarca el 23 de noviembre de 1877. Esta Ley fue completada por el Reglamento de 24 de mayo de 1878 y, prácticamente, reestableció la situación ferroviaria anterior a la Revolución de 1868 puesto que la nueva Ley reprodujo la práctica totalidad del articulado de la Ley de 1855. De la misma fecha data la Ley de policía de ferrocarriles que, completada por su Reglamento de 8 de septiembre de 1878, regula con detalle todo lo relativo a la conservación de la vía, servidumbres de ferrocarriles, penalidad y procedimiento de las faltas cometidas por los concesionarios o arrendatarios, y

de los delitos y faltas contra la seguridad y conservación de los ferrocarriles, formación, marcha y permanencia de trenes en las estaciones, derechos y obligaciones de los viajeros, etc.

En 1896 existían ya 2.083 kilómetros de ferrocarriles de vía estrecha, normalmente métrica y en los estudios preparatorios del proyecto de Ley de ferrocarriles secundarios, a que hacemos referencia en el epígrafe siguiente, se estimó que deberían construirse –objetivo que, como también veremos, finalmente, no se consiguió–, otros 10.000 kilómetros aproximadamente⁶. El objeto de estos ferrocarriles era, como ha puesto de relieve URIOL SALCEDO, acercar el nuevo modo de transporte a las zonas alejadas del trazado de las grandes líneas ferroviarias de la vía ancha⁷.

3. Intentos legislativos para impulsar la construcción de los ferrocarriles de vía estrecha a comienzos del siglo XX

A la normativa ferroviaria de 1877 le sigue un período de *calma* legislativa, quizás motivada porque aquella dejaba ordenadas casi todas las cuestiones relativas a los ferrocarriles. Entre tanto, la proximidad del plazo de reversión de las concesiones animaba a los concesionarios, como es comprensible desde la dinámica capitalista, a dejar de invertir. Este descuido en las inversiones junto a otros factores –tales como el aumento del coste del carbón, materia prima esencial para el funcionamiento de los trenes de la época; el incremento de los sueldos de los empleados y agentes ferroviarios; la competencia de los transportes mecánicos por carretera; la incongruencia de la cuantía de las tarifas ferroviarias con los precios del mercado; la retirada de capitales extranjeros de las inversiones en las sociedades concesionarias, etc –, acarreará una situación deficitaria crónica en los ferrocarriles.

Ante este panorama, comienzan a articularse diferentes medidas en busca de una solución a la problemática ferroviaria. Las Leyes de 30 de julio de 1904 y de 26 de marzo de 1908, modificada en parte por la Ley de 23 de febrero de 1912, intentaron impulsar la construcción de los ferrocarriles secundarios y estratégicos.

La Ley de 1904, primera de ferrocarriles secundarios, modificada por la Ley de 30 de agosto de 1907, determina el concepto de los mismos y su clasificación según recibieran o no subvención del Estado. Asimismo, se fijan los derechos y obligaciones de los concesionarios y autoriza a una Comisión técnica para que elabore el plan de los ferrocarriles que habrían de obtener la garantía de interés por el Estado. El Reglamento de desarrollo de esta Ley se aprueba por RD de 2 de noviembre de 1905.

Por su parte, la finalidad principal de la Ley de 1908 era impulsar la construcción de los ferrocarriles secundarios y estratégicos⁸ ante la crítica situación en la que comienzan a verse los ferrocarriles a principios del siglo XX. Para estos ferrocarriles de vía estrecha se estableció un régimen similar, aunque menos rígido que el de la Ley general que se

⁶ Estos datos han sido tomados de URIOL SALCEDO, J. I.: *Historia de los Caminos de España*, Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1992, pág. 383.

⁷ URIOL SALCEDO, J. I., op. cit., pág. 383.

⁸ La Ley general ferroviaria de 1877 definía tanto a los ferrocarriles secundarios como a los estratégicos; los primeros eran aquellos destinados al servicio público, "con motor mecánico de cualquier clase, que no estén comprendidos en la red servicio general" y, los segundos "aquellos que, con independencia del servicio que presten a otros intereses generales, atiendan directamente a necesidades o conveniencias de la defensa nacional".

aplicaba supletoriamente a los mismos. La fórmula concesional es también la empleada para la puesta en marcha de los ferrocarriles complementarios. En la práctica, la nueva ley no consiguió estimular las inversiones por lo que la crítica situación de los ferrocarriles sigue su curso.

A partir de este período los numerosos problemas económicos a los que debían de hacer frente las concesiones ferroviarias se harán incontrolables y, al finalizar la 1ª Guerra Mundial (1914-1918), las compañías ferroviarias se encontrarán hundidas en la más grave crisis de toda su existencia⁹. Asimismo, se disparan las complicaciones en diversos ámbitos -el aumento del precio del carbón, la insuficiencia de capitales de las compañías ferroviarias para hacer frente a la modernización del ferrocarril, etc.-, lo cual repercute negativamente en las empresas ferroviarias. A todo ello cabe añadir que la demanda del transporte ferroviario aumenta tras el período de casi total paralización bélica. Este dato, que en principio puede parecer positivo, pone de manifiesto la delicada situación ferroviaria en nuestro país puesto que las empresas ferroviarias se revelan incapaces de aumentar su volumen de transporte.

Posteriormente, por Real Decreto de 15 de marzo de 1922 se crea el Consejo Superior ferroviario que se encargaría de proponer al Gobierno distintas soluciones para superar la delicada situación en la que se encontraban inmersos los ferrocarriles; y, entre otras medidas, durante la Dictadura de Primo de Rivera, se promulga el Estatuto Ferroviario de 1924, aprobado por Real Decreto-Ley de 12 de julio, en el que se recogen las bases para una reforma general y sistemática del régimen concesional de los ferrocarriles.

4. La Explotación de Ferrocarriles por el Estado

En el período inmediato a la nacionalización ferroviaria de 1941, por Real Decreto-Ley de 6 de julio de 1926 se crea la "Explotación de Ferrocarriles por el Estado". Concretamente, se trata de un organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas cuya función era gestionar directamente la red ferroviaria propiedad del Estado.

Esta red estatal podía proceder de los expedientes de caducidad de concesiones, del abandono de las líneas férreas por los concesionarios¹⁰, de las subastas celebradas sin alcanzar adjudicatario, o de las propias construcciones que realizara el Estado.

De esta manera, el Estado comienza a hacerse cargo de las líneas deficitarias y mal planificadas.

III. SEGUNDA ETAPA (1941-2002): TITULARIDAD PÚBLICA DE LAS COMPAÑÍAS

1. La nacionalización de las redes ferroviarias.

⁹ Véase ARTOLA, M. (dir): *Los ferrocarriles en España 1844/1943*, I, Servicios de estudios del Banco de España, 1978, pág. 409.

¹⁰ Concretamente, las líneas que procedían del abandono por parte de los concesionarios suponían una enorme carga para el Estado por cuanto éste debía hacer frente a los costes pendientes derivados de las mismas. Es por ello, por lo que por Ley de 10 de mayo de 1932 se procede a la derogación del artículo 53 de la Ley General de Ferrocarriles de 1877 evitándose que el Estado se viera obligado a incautar las líneas que habían sido abandonadas.

A pesar de todos los esfuerzos para contener la crisis del transporte ferroviario, las Compañías ferroviarias no lograrán superar la fuerte sacudida de la Guerra Civil española. Al término de la contienda las compañías ferroviarias habían quedado, como cabe imaginar, prácticamente descapitalizadas. El panorama ferroviario era desolador. La mayor parte de las instalaciones férreas -estaciones, vías, material móvil, etc.- estaban destruidas y las empresas no disponían de medios económicos para la nueva puesta en marcha del servicio ferroviario. Así las cosas, se avanza inevitablemente hacia la nacionalización ferroviaria.

Al fin, la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de Transportes por Carretera de 24 de enero de 1941, a través de la cual se crea RENFE¹¹, declara en su propia Exposición de Motivos la necesidad de dar respuesta a la precaria situación por la que estaban pasando las compañías explotadoras del transporte por ferrocarril y a la baja calidad del servicio que prestaban, cambiando el régimen de explotación de tal forma que se pasa de un régimen concesional de explotación al régimen de monopolio estatal previo rescate de las concesiones privadas.

RENFE nace con un estigma producido por la legislación: la disociación entre Derecho público y Derecho privado. En otras palabras, RENFE queda diseñada como una entidad con personalidad de Derecho público que actúa en régimen de empresa mercantil.

La creación de RENFE supuso el traspaso a dicha entidad de los ferrocarriles de vía ancha que hasta la fecha explotaba la Explotación de Ferrocarriles por el Estado.

Por su parte, los ferrocarriles de vía estrecha llegaron en esta fechas hasta su máximo desarrollo¹² y continuaron en manos de EFE que seguiría recibiendo líneas ante el abandono o pérdida de las concesiones.

En 1950, por Ley de 13 de julio de Reorganización del servicio de los ferrocarriles Explotados por el Estado, se le reconoce personalidad jurídica y se le dota de patrimonio propio (artículo 1), constituyéndose, de esta manera, en una entidad estatal autónoma a la que le será de aplicación la Ley sobre organismos que actúan con independencia del Estado. No obstante, esta entidad estará regida por un Consejo y una Dirección nombrados por el Ministerio de Obras Públicas (artículo 3).

Concretamente, se integran en el Servicio de Explotación de Ferrocarriles por el Estado todas las líneas de vía estrecha que, construidas por el propio Estado, hayan sido abiertas al uso público, así como las de origen privado que, habiendo revertido a él por término natural

¹¹ Sobre la Red de los Ferrocarriles Españoles puede consultarse el estudio de MUÑOZ RUBIO, M.: *RENFE (1941-1991): medio siglo de ferrocarril público*, Luna, 1995. Asimismo, de este mismo autor pueden consultarse, entre otros, los estudios siguientes: MUÑOZ RUBIO, Miguel; CAYÓN GARCÍA, Francisco y GONZÁLEZ, Rafael: *El camino del tren: 150 años de infraestructura ferroviaria*, 1998; MUÑOZ RUBIO, Miguel; SANZ FERNÁNDEZ, Jesús y VIDAL OLIVARES, Javier: *150 años de Historia de los Ferrocarriles Españoles*, Anaya-Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 1998; MUÑOZ RUBIO, Miguel; y VIDAL OLIVARES, Javier: "Los ferrocarriles en la historiografía española", *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones* n° 1, 2001; MUÑOZ RUBIO, Miguel, VIDAL OLIVARES, Javier y SANZ FERNÁNDEZ, Jesús (editores) (1999): *Siglo y medio del Ferrocarril en España, 1848-1998. Economía, industria y Sociedad*, CAM-FFE, 1999.

¹² La evolución de la extensión de los ferrocarriles de vía estrecha a lo largo del siglo XX puede sintetizarse, siguiendo los datos recogidos en el estudio de URIOL SALCEDO, en: 2087 kilómetros en 1903; 3430, en 1912; 4608, en 1930; 4783, en 1941; 4731, en 1951; 4304, en 1964; 2839, en 1970; 2182, en 1980; y, 1892, en 1985. Por lo que, como señala el anterior autor, con la cifra de algo menos de 5000 kilómetros que encontramos en 1941, resulta que el programa de los 10000 promovido por la Ley de 1904, quedaría reducido, en realidad, a sólo 3000. URIOL SALCEDO, J. I.: *Historia de los Caminos de España*, Madrid, 1992, págs. 383 y 384.

de su concesión, decidiera el Estado explotar por su cuenta; las que, habiendo sido abandonadas por sus concesionarios juzgara el Gobierno necesario o útil continuar explotando; y, por último, las que pudieran ser eventualmente incluidas en el mismo régimen en virtud de convenio con sus legales concesionarios, (artículo 2).

2. LA CREACIÓN DE FEVE Y SU NATURALEZA JURÍDICA

Tras la creación de RENFE, la Explotación de Ferrocarriles por el Estado siguió recibiendo numerosas líneas ferroviarias cuyas compañías no podían mantenerlas. La compleja y delicada situación de tales empresas, la incorporación de su personal así como la necesidad de dotar de una mayor agilidad en la toma de decisiones, conlleva en 1965 a la creación de FEVE.

Así, por Decreto-Ley de 23 de septiembre de 1965 se crea FEVE en la que se agruparán las líneas de vía estrecha que hasta esta fecha se integraban el Servicio de Explotación de Ferrocarriles por el Estado (EFE).

Esta normativa será modificada por Decreto-Ley 11/1972, de 29 de diciembre, por el que el régimen jurídico de FEVE pasa de Entidad Estatal Autónoma a Empresa Mercantil¹³. Como señala la propia Exposición de Motivos del Decreto-Ley de 1972 "... la propia experiencia ha puesto de manifiesto la necesidad de superar las limitaciones derivadas de su sumisión a la Ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas¹⁴, que las más de las veces suponía un inconveniente para el desarrollo de sus fines propios, dotando a FEVE de un <<status>> jurídico acorde con la propia naturaleza de su actividad y que necesariamente tiene que ser el de una Entidad con personalidad de Derecho público, sometida, al régimen jurídico de Empresa mercantil".

Esta entidad estará regida por un Consejo de Administración con facultades similares al Consejo de Administración de RENFE (artículos 16 y siguientes del Decreto 584/1974, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de FEVE).

Por cuanto a la naturaleza jurídica de FEVE se refiere, esta entidad queda configurada como una entidad de Derecho público, adscrita al Ministerio de Obras Públicas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena capacidad para el desempeño de sus fines (art. 1 del Estatuto de FEVE), por lo que comparte con RENFE idéntica naturaleza y personalidad jurídica.

Así las cosas FEVE es configurada como una Sociedad estatal del tipo del ya derogado artículo 6. 1. b) de la LGP¹⁵. Es decir, FEVE se considera como entidad de Derecho

¹³ A comienzos de los años 70, FEVE continuaría recibiendo líneas debido a la imposibilidad de sus concesionarios de hacer frente a las mismas.

¹⁴ Junto al transporte ferroviario otros sectores de la actividad económica tan importantes como la seguridad social, los puertos, el tráfico, etc., habían quedado confiados a entes de naturaleza instrumental. Tanto la proliferación de este tipo de personificaciones como la originalidad que pretendían conseguir a toda costa en su regulación, hacían necesario que se estableciese un cierto orden normativo. Finalmente, con la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 26 de noviembre, de 1959 (en lo sucesivo LEEA), se establece una regulación general para estas personificaciones instrumentales. Como ha señalado S. MARTÍN RETORTILLO, la LEEA viene a jugar como *limite y freno* a esa siempre buscada flexibilidad de la actividad administrativa. MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, S., "Las empresas públicas; reflexiones del momento presente", *RAP* nº 126, 1991, pág. 73.

¹⁵ Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (RCL 1988, 1966).

público que actúa en régimen de empresa mercantil a la que su legislación específica somete fundamentalmente a un régimen de funcionamiento de Derecho privado, y que tiene personalidad jurídica propia.

En la actualidad, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, regula los entes institucionales estatales que, bajo el nombre genérico de Organismos Públicos, adoptan dos variantes básicas: los Organismos autónomos (arts. 45 y ss.) y las Entidades públicas empresariales (arts. 53 y ss.)¹⁶.

Los Organismos autónomos se conciben como tradicionalmente se entendían: entes públicos con régimen jurídico igualmente público a los que les es de aplicación la Ley 6/1997, la Ley 30/1992, la legislación de contratos, y por último, en sus aspectos financieros, la LGP.

Las Entidades públicas empresariales son entes públicos que, como regla, se rigen por el Derecho privado, si bien hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 53. 2 de la Ley 6/1997 y el artículo 2. 2. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre¹⁷. Se trata de Organismos Públicos que realizan actividades de prestación de servicios o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y, aun cuando son regidos en general por el Derecho privado, les resulta aplicable el régimen de Derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento.

Al realizar un reagrupamiento de los entes instrumentales la Ley 6/1997 ha derogado la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, y los artículos 4, 6. 1. b) y 6. 5 de la Ley General Presupuestaria, donde se hallaba la anterior clasificación de este tipo de entidades¹⁸. Esta normativa contenida en la Ley General Presupuestaria, distinguía, de un lado, entre entes del artículo 6. 1. b), entes públicos que someten su actividad al Derecho privado - en esta modalidad se incluía a FEVE¹⁹ - y, de otro lado, entes del artículo 6. 5 de la misma Ley, entes públicos que someten su actividad a "su normativa específica". Ambos

¹⁶ Se opta, por tanto, por una denominación genérica: Organismos Públicos, que agrupa todas las Entidades de Derecho público dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado.

¹⁷ El artículo 53 de la Ley 6/1997 dispone lo siguiente: "2. Las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria". Por su parte, el artículo 2. 2. de la Ley 30/1992 dispone lo siguiente: "2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación". Este precepto se refiere a los entes instrumentales con personalidad jurídico-pública, es decir, a los Organismos públicos según la terminología de la nueva Ley 6/1997. Conforme a la sistemática de esta Ley pueden distinguirse, como hemos señalado, entre entes públicos que someten íntegramente su actividad al régimen jurídico-público y aquellos otros que, aun siendo entes públicos, se rigen en su actuación externa por el régimen jurídico-privado o por lo que dispongan sus normas de creación. Por lo que a este último tipo de entes, denominados "entidades públicas empresariales", se refiere el precepto que hemos transcrito por cuanto matiza ese eventual régimen diferenciado, dado que "cuando ejerzan potestades administrativas" necesariamente sujetarán su actividad a lo dispuesto en la Ley 30/1997. De ello se deriva la importancia del precepto.

¹⁸ La Ley 6/1997 rige sólo, como es conocido, para los Organismos públicos creados por la Administración General del Estado. En el ámbito de las Comunidades Autónomas serán sus propias Leyes las que haya que considerar. Y con respecto a las Entidades que integran la Administración Local hay que acudir a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y a la legislación de desarrollo aplicable.

¹⁹ Y, asimismo, RENFE.

tipos de entes eran calificados un tanto impropriadamente como Sociedades Estatales; impropriadamente porque no son sociedades, no adoptan la forma societaria.

La nueva Ley 6/1997 prevé una adaptación de todos estos entes y contempla también previsiones especiales para algunos de ellos en la Disposición Adicional 10^a²⁰.

Tanto FEVE como RENFE se ha adaptado a la LOFAGE por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social. Se ha respetado, por tanto, el plazo de dos años que señalaba la disposición transitoria tercera de la LOFAGE para adaptar los organismos autónomos y demás entidades de Derecho público a sus previsiones, pero de nuevo se ha hecho uso de la técnica más que criticable de las Leyes de Acompañamiento. Y es que, como bien señala GIMENO FELIU, el que la tipología de Ley de Acompañamiento incorpore regulaciones sustantivas de diferentes materias no estrictamente presupuestarias o económicas, plantea importantes problemas jurídicos ya que esta Ley tiene una tramitación especial muy rápida y peculiar, distinta del procedimiento legislativo ordinario²¹.

Pues bien, por lo que a nosotros interesa la adaptación de FEVE a la LOFAGE ya se ha hecho, pero ha consistido en una remisión genérica a esta Ley e insuficientemente estructurada, por cuanto tras señalarse, en el apartado primero del artículo 74 de la Ley 50/1998, que FEVE adoptará la configuración de entidad pública empresarial, a continuación, en los dos puntos que siguen únicamente se dispone que los recursos económicos pueden provenir de cualquiera de los señalados en el artículo 65 de la LOFAGE y que el régimen patrimonial de FEVE será el establecido en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987²².

Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, FEVE es una entidad pública empresarial con personalidad jurídica propia sometida, como regla, al Derecho privado, aunque en algunos sectores de su actividad se le pueda aplicar también el Derecho público.

En efecto, según dispone el artículo 53. 2 de la LOFAGE las entidades públicas empresariales "se rigen por el Derecho privado, excepto en lo relativo a la formación de la voluntad de sus órganos, el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus Estatutos y en la legislación presupuestaria". Las entidades públicas están sujetas, por tanto, al Derecho privado y al Derecho administrativo, aunque mientras la sujeción a aquél es general, la sujeción a éste es parcial.

²⁰ Véase la Disposición Transitoria tercera de la Ley 6/1997 referida a la adaptación de los organismos autónomos y las demás entidades de Derecho público a las previsiones de la misma. Asimismo, véanse las Disposiciones adicionales 6^a a 11^a de la Ley 6/1997, si bien en las mismas no se alude ni a FEVE, RENFE ni al GIF.

²¹ GIMENO FELIU, J. M^a., " Una valoración crítica sobre el procedimiento y contenido de las últimas reformas legales en contratación pública", *RAP* n^o 144, 1997, págs. 150 y 151. Señala este autor que si se criticó reiteradamente y con razón, "la inclusión de legislación ordinaria en la Ley de Presupuestos, en cuanto una expresión más de la crisis del parlamentarismo, dado el clima de tensión política en que esta Ley es elaborada, escapando además del control y el debate que tiene lugar en las Comisiones Permanentes de las Cámaras que agrupan a los parlamentarios expertos en esas materias y que dictaminan sobre los proyectos y proposiciones de ley en el procedimiento legislativo normal, otro tanto debe predicarse del contenido que se está dando a las Leyes de Acompañamiento", (pág. 151). Sobre este tema puede consultarse la completa bibliografía que se recoge en el artículo del profesor GIMENO FELIU.

²² Asimismo, téngase en cuenta el Real Decreto 719/1990, de 1 de junio, sobre realización del inventario y clasificación jurídica de los bienes adscritos a los servicios gestionados por FEVE. *BOE* n^o 140, de 12 de junio.

Por su parte, la atribución de personalidad jurídica propia a FEVE supone que las relaciones jurídicas necesarias para la gestión del servicio concluyen en ella y no se transfieren a la Administración del Estado. Por lo que la Administración matriz gana eficacia creando una organización independiente y personalizándola, sin perjuicio de reservarse respecto de ella un control constante y una utilización instrumental, por lo mismo que el servicio a cuya gestión se afecta dicha organización personalizada es un servicio propio de la misma Administración del Estado. Personalizar entes institucionales es, desde esta perspectiva, una técnica organizativa que persigue crear autonomías funcionales o de gestión²³.

3. LOS FERROCARRILES AUTONÓMICOS

3. 1. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transporte ferroviario

Tras la crisis del sistema franquista y, consecuentemente, de su modelo de organización centralizado, la Constitución española de 1978 consagró, como nos es conocido, un nuevo sistema basado, de un lado, en la distribución del poder político entre las distintas entidades públicas territoriales y, de otro lado, en la autonomía de éstas en el sentido de autonomización y gestión política y administrativa de sus propios intereses. Este esquema ha producido, como es obvio, un profundo cambio en todos los sectores y, concretamente, por lo que aquí interesa, en el campo del transporte. Así, como consecuencia de la nueva organización territorial autonómica del Estado, una serie de líneas de ferrocarril de vía estrecha fueron transferidas a sus respectivas Comunidades Autónomas. Este ha sido el caso, como veremos más adelante, de los ferrocarriles de Cataluña, Valencia así como una parte de la red ferroviaria en el País Vasco. Con posterioridad, en 1993, igualmente ha sucedido con los Ferrocarriles de Mallorca²⁴.

La distribución de competencias en materia de transporte terrestre entre el Estado, en cuanto poder central, y las Comunidades Autónomas viene recogida en los artículos 149. 1. 21º y 148. 1. 5º CE. El artículo 149. 1. 21º CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de: "Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma...". Por lo que respecta a las competencias de las Comunidades Autónomas, el artículo 148. 1. 5º CE determina que éstas podrán asumir competencias en materia de: "Ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable"²⁵.

²³ Así lo señalan GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, I 11ª ed.; II 8ª ed; Cívitas, Madrid, 2002, pág. 385. A la anterior reflexión se añade que en este sentido ha podido decirse, con acierto, que el fenómeno de la proliferación de entidades instituciones ha venido a compensar el aumento constante de las funciones administrativas en el Estado contemporáneo, evitando que este aumento haya ocasionado una congestión paralizante de los órganos comunes de la Administración general.

²⁴ Por Real Decreto 2232/1993, de 17 de diciembre, se recoge el traspaso del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de transporte por ferrocarril.

²⁵ Sobre el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transporte, véanse las interpretaciones de: GARCÍA MARTÍNEZ, E., "El sector transporte y la <<cláusula de progreso>> en la Constitución española", *REP* nº 49, 1986, págs. 183 y ss.; y del mismo autor, "El sistema de transportes ante el nuevo modelo de Estado", en la ob. colect. *El Estado de las autonomías y el sistema de*

A pesar de la aparente sencillez que de una primera aproximación al tema pudiera desprenderse, una lectura más pausada de estos preceptos constitucionales nos hace dudar si la competencia exclusiva que pueden asumir las Comunidades Autónomas sobre el transporte terrestre la debemos vincular al ámbito de la infraestructura sobre la que aquél se desarrolla (criterio de la infraestructura) o al itinerario del propio transporte, (criterio territorial)²⁶.

Tal y como ha reiterado el Tribunal Constitucional a lo largo de su jurisprudencia "el criterio territorial se configura como elemento esencial en el sistema de distribución de competencias de transportes terrestres, ya que los preceptos citados toman como punto de referencia central el que los itinerarios se desarrollen o no íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma", (SSTC 31/1981; 97/1983; 57/1984; 86/1988, 180/1992, 118/1996). Así pues, las CCAA pueden asumir competencias en los supuestos en que el transporte no trascienda de la mismas, cualquiera que sea la infraestructura sobre la que discorra.

No obstante lo anterior, reconocemos, haciéndonos partícipes de lo ya señalado por DE LA QUADRA, que ello "no excusa de señalar la dificultad y tal vez la inoportunidad de aplicar criterios territoriales en la distribución de competencias en el transporte, que es una actividad que por definición pretende superar la distancia y las barreras del territorio"²⁷. En

transportes, IETC, Madrid, 1983, págs. 155 y ss.; VICENS MATAS, M.: "Transports", en el volumen colectivo *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. I, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 1988, págs. 640 y ss.; RAZQUIN LIZARRAGA, J. A.: *Derecho público del transporte por carretera*, Pamplona, Aranzadi, 1995, págs. 255 y ss.; ARIÑO ORTIZ, G.: "Las Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Sistema de transportes y Autonomía Política", ponencia presentada en las Jornadas de estudio del nuevo marco ordenador de los transportes terrestres, Barcelona, 1989; y, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Transportes", en la ob. colect. *Derecho Administrativo Económico II, La Ley*, Madrid, 1991, págs. 766 y ss. La distribución de competencias en materia de transporte conlleva a un debate centralismo-autonomía. Mientras unos autores subrayan la incoherencia del modelo español por la ausencia de una concepción global en un sector que debería funcionar como un sistema único y que esta peculiar manera de organizar competencialmente el transporte creará fronteras interiores, compartimentos estancos; otros autores, por el contrario, sostienen que el bloque constitucional ofrece un equilibrio entre unidad y autonomía asegurando un sistema común de transportes. No es este el foro de debate de esta cuestión, a la que, por su importancia, debía hacerse una referencia, por lo que remitimos a los estudios anteriormente citados.

²⁶ SANTAMARÍA PASTOR ha resaltado la extraordinaria complejidad derivada de la distribución de competencias contenida en los artículos 148 y 149 de la Constitución señalando que se trata, hoy por hoy, del tema más complejo del Derecho público español y del que no es exagerado decir que pocas personas lo conocen a fondo y correctamente. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho administrativo*, I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, pág. 1099.

²⁷ DE LA QUADRA SALCEDO, T., "El régimen jurídico del transporte por ferrocarril en el ámbito de la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas", en la ob. colect. *El futuro del transporte por ferrocarril en España: Régimen jurídico*, Dykinson, Madrid, 1997, págs. 47 y 48. Este ensayo contiene el texto de una conferencia impartida por su autor en el Seminario del *Régimen jurídico del transporte por ferrocarril*, celebrado en Ciudad Real los días 25 y 26 de octubre de 1995 y, cuyo texto ha sido enriquecido y completado para su publicación con los nuevos aportes doctrinales de nuestro Tribunal Constitucional. Muy clarificador nos parece el ejemplo que trae a colación este autor para evidenciar lo absurdo de la primera postura interpretativa a que hicimos mención -en la que se exigía que la infraestructura también fuese autonómica para que la competencia sobre el transporte fuera de competencia autonómica-; en tal supuesto un transportista por carretera estaría sujeto a la CCAA mientras discorra por carreteras de titularidad de la Comunidad o que no sean del Estado, pero en el momento en que pisase, aunque sólo fuesen unos metros, carreteras del Estado quedaría sujeto a la competencia estatal, lo cuál sería un absurdo puesto que la actividad de transporte es indivisible, el que se dedica a transportes dentro de una Comunidad no puede

este sentido JIMÉNEZ-BLANCO ha señalado que "no es necesario decir que, en la práctica, los criterios de deslinde se revelan de gran dificultad; los transportes se integran en un sistema, en una red, que casa mal con la existencia de compartimentos estancos"²⁸. Por otra parte, la distribución de competencias en materia de transporte terrestre se completó con la aprobación de los Estatutos de Autonomía. Del repaso exhaustivo de los mismos se revela que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en materia de transporte terrestre. Los preceptos estatutarios -a excepción, lógicamente de los supuestos insulares- añaden la fórmula "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149. 1. 21º de la Constitución" (art. 10. 32 EA del País Vasco; art. 9. 15 EA de Cataluña; art. 31. 15 EA Comunidad Valenciana) o "cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma" (tal es el caso del art. 13. 10 EA de Andalucía; art. 10. 1 d EA de Asturias; art. 26 1. 4 EA de Castilla y León). Destacamos la singular fórmula contenida en el Estatuto gallego que incluye como requisito a la competencia autonómica en materia de transporte terrestre no solo que el mismo se desarrolle íntegramente por el territorio de esta Comunidad Autónoma sino, además, que los ferrocarriles o, en su caso, las carreteras no estén incorporados a la red del Estado (art. 27. 1. 8).

Por todo ello, concluimos que los Estatutos de Autonomía -sin referirse expresamente a RENFE o FEVE- utilizan el criterio territorial del recorrido del ferrocarril como criterio de distribución de competencias al remitirse al artículo 149. 1. 21º de la Constitución o al disponer que el itinerario del transporte deba desarrollarse en territorio autonómico²⁹.

Ahora bien, a lo anterior añadimos que existe un conjunto de Comunidades Autónomas que, además, han asumido competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación del transporte de mercancías y viajeros que tengan su origen y destino dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, aunque discurra sobre infraestructuras de titularidad estatal a que hace referencia el artículo 149. 1. 21º de la Constitución y "sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado", (art. 12. 9 EA del País Vasco; art. 17. 8. EA de Andalucía; art. 11. 9 EA de Cataluña; art. 33. 8 EA de la Comunidad Valenciana; art. 36. 2. a EA de Aragón; art. 49. 2 LORAFNA de Navarra; y art. 12. 9 EA de las Islas Baleares). En este supuesto, los criterios de la infraestructura y del territorio aparecen de nuevo entrelazados. Nuestro Tribunal Constitucional interpreta tales

ser obligado a prever que tipo de carretera va a utilizar mientras se mueva dentro de la Comunidad, (págs. 45 y 46).

²⁸ JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., "La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en la ob. colect. *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de estudios económicos, Madrid, 1989, pág. 437.

²⁹ Sobre los Estatutos de Autonomía, véanse los comentarios a cada uno de los mismos, entre otros: BERMEJO VERA, J.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, 1985; BOCANEGRA SIERRA, R., *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, 1987; ISIDRE MOLAS.: *Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1982; MARTÍN MATEO, R.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, Madrid, 1985; MERINO HERNÁNDEZ, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, Zaragoza, 1983; MILLÁN LÓPEZ: *Derecho autonómico valenciano*, Valencia, 1984; MUÑOZ MACHADO, S.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, 1987; PÉREZ MORENO, *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Sevilla, 1982; y, RIVERO YSERN, E.: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, Madrid, 1985; VARONA GÓMEZ-ACEDO, F. (dir.): *Comentarios al Estatuto de autonomía de Canarias*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

preceptos estatutarios en base al criterio territorial, en el sentido de que a las CCAA les corresponde la competencia exclusiva cuando el transporte se desarrolle íntegramente en el territorio de las mismas, y la competencia de ejecución de la legislación estatal cuando, teniendo su origen y destino en su territorio, dichos transportes excedan del mismo, (STC 53/1984).

El proceso de desarrollo autonómico ha contado con frecuentes tensiones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de transporte terrestre. Ello se debe, básicamente, a la falta de claridad de los límites de los títulos competenciales fijados por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Así pues, se ha llegado, en no pocas ocasiones, a conflictos de competencia que han enfrentado a varias CCAA con los Poderes centrales. La doctrina del Tribunal Constitucional en materia de transporte terrestre ha ido clarificando las relaciones entre el Estado y las CCAA.

Otro dato que conviene destacar es que los Decretos de Traspasos han limitado indebidamente las competencias autonómicas a los ferrocarriles que no tuvieran ámbito nacional, su itinerario discorra íntegramente por el territorio autonómico, y *no estén integrados en RENFE*³⁰. Atribuyen al Estado las líneas integradas en RENFE aunque sean intracomunitarias, por lo que distinguen entre los ferrocarriles integrados en FEVE, -que sí podrían ser transferidos-, y los ferrocarriles integrados en RENFE -que son de competencia estatal-, reduciéndose, por tanto, el margen competencial de las Comunidades Autónomas que había quedado diseñado en la Constitución y en los distintos Estatutos de Autonomía por esta operación jurídicamente inadmisibles. En la misma línea que los Decretos de traspasos, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres introduce el concepto de la Red Nacional Integrada de Transporte Ferroviario, que comprende "las líneas y servicios ferroviarios de transporte público que deban formar parte de la estructura básica del sistema general de transporte ferroviario, así como aquellos cuya adecuada gestión exija una explotación conjunta con los anteriores, o en los que dicha explotación conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento del referido sistema general de transporte", (art. 155.1 LOTT) y cuya explotación se encomienda a RENFE.

³⁰ La relación de los Reales Decretos de traspaso preautonómicos y autonómicos en materia ferroviaria es la siguiente:

* País Vasco: Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto (BOE de 26 de octubre); y, Real Decreto 1446/1981, de 19 de junio (BOE de 18 de julio).

* Cataluña: Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio (BOE de 7 de septiembre); y, Real Decreto 2697/1981, de 30 de octubre (BOE de 19 de noviembre).

* Galicia: Real Decreto 212/1979, de 26 de enero (BOE de 12 de febrero); y, Real Decreto 2299/1982, de 24 de julio (BOE de 18 de septiembre).

* Andalucía: Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero (BOE de 5 de abril).

* Principado de Asturias: Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre (BOE de 29 de diciembre).

* Región de Murcia: Real Decreto 466/1980, de 29 de febrero (BOE de 15 de marzo).

* Comunidad Valenciana: Real Decreto 299/1979, de 26 de enero (BOE de 19 de diciembre).

* Aragón: Real Decreto 3254/1981, de 18 de diciembre (BOE de 23 de febrero).

* Castilla-La Mancha: Real Decreto 2532/1982, de 24 de julio (BOE de 23 de septiembre).

* Canarias: Real Decreto 3523/1981, de 18 de diciembre (BOE de 22 de febrero).

* Extremadura: Real Decreto 2912/1979, de 21 de diciembre (BOE de 5 de enero).

* Islas Baleares: Real Decreto 2245/1979, de 7 de septiembre (BOE de 5 de octubre).

* Castilla y León: Real Decreto 2341/1982, de 24 de julio (BOE de 22 de septiembre).

3. 2. Comunidades Autónomas que han creado una empresa pública para la explotación de los ferrocarriles de vía estrecha

De lo anteriormente expuesto se desprende el acotado protagonismo de las Comunidades Autónomas en materia ferroviaria y es que aunque todas hayan asumido las competencias a las que hemos hecho referencia, las únicas que de forma expresa están desarrollándolas por cuanto al ferrocarril de vía estrecha se refiere, -cuya actividad y explotación se desenvuelve dentro del territorio autonómico³¹-, son la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Comunidad Autónoma Valenciana y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En el ejercicio de sus competencias reconocidas por la Constitución, y en virtud de los Reales Decretos de transferencia, a que hemos hecho referencia, se transfieren a las Comunidades Autónomas de Cataluña (1978), País Vasco (1978), Valencia (1979) y Mallorca (1993), la gestión de los ferrocarriles hasta entonces gestionados por FEVE que discurren por dichas CCAA. Así pues, en la actualidad, FEVE explota de forma directa 1.267 Kilómetros de red - de los que 340 están electrificados-³² distribuidas en siete líneas diferentes, repartidas por Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla-León, País Vasco y Murcia³³.

Por su parte, las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Islas Baleares así como la Comunidad Valencia han creado una empresa pública para la explotación de los ferrocarriles de vía estrecha que se desarrollan y explotan dentro de su territorio por medio de la siguiente normativa:

-Decreto de la Generalidad de Cataluña, de 5 de septiembre de 1979, por el que se crea la entidad *Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC)*.

-Decreto 105/1982, de 24 de mayo, del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas y Economía, por el que se crea la Sociedad pública *Eusko Trenbideak Ferrocarriles Vascos (ET/FV) (BOPV de 4 de junio)*.

-Ley 4/1986, de 10 noviembre, de la Comunidad Valenciana por la que se crea la Entidad de *Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV)*, (DOGV, de 13 de noviembre), modificada por la Ley 3/1996, de 10 de diciembre, de la Presidencia de la Generalidad

³¹ No obstante, hay que precisar que en la fase preautonómica se traspasaron a determinadas CCAA partes de trayectos de ferrocarril, en el sentido de infraestructuras, aunque el itinerario total desbordase el ámbito comunitario. DE LA QUADRA ha señalado que tal situación no fue objeto de revisión en la fase autonómica y, ello tal vez porque se dio prevalencia, como sucede con las carreteras, al criterio de interés comunitario de obra pública en que consiste la infraestructura -que no era de interés general nacional en cuanto no pertenecía a RENFE sino a FEVE- sobre el criterio territorial, ya que al ser las vías de ferrocarril también obras públicas, el criterio que sobre estas juega en la formulación constitucional del artículo 148. 1. 4º es el "de interés de la Comunidad en su propio territorio"; interés de la Comunidad que no es incompatible con el hecho de que la obra trascienda del territorio. También afirma este autor que a su vez "se debió tener en cuenta el dato de la transferencia misma en fase preautonómica y los posibles efectos de ella o su valor, aún en contra de las previsiones constitucionales sobre el reparto competencial, cuando el Estatuto contiene una cláusula de consolidación de las transferencias realizadas en régimen de preautonomía". DE LA QUADRA SALCEDO, T., op. cit., págs. 46 y 47.

³² En 2002 más de 12,32 millones de viajeros utilizaron los servicios de FEVE, cifra que se eleva a 230,8 millones en viajeros por kilómetro. Por su parte, en mercancías los resultados de los últimos años muestran un crecimiento constante, que en 2002 alcanzó el 21% en número de toneladas transportadas Datos tomados de <http://www.feve.es/00/index.html>

³³ Véase *Anuario del Ferrocarril 1996*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, 1996, pág. 33.

Valenciana sobre Medidas de gestión y organización, (BOE, nº 33, de 7 de febrero), modificación ésta que obedece a la necesidad de adecuar la mencionada normativa a la legislación de la Comunidad Europea.

- Y, por último, el Decreto 10/1994, de 13 de enero, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares por el que se crea la empresa pública *Serveis Ferroviaris de Mallorca (SFM)*, (BOCAIB nº 15, de 3 de febrero), modificado por el Decreto 145/1996, de 5 de julio, (BOCAIB nº 91, de 20 de julio).

Salvo la Comunidad Autónoma del País Vasco que optó por la fórmula de la sociedad anónima de capital público, los restantes supuestos han seguido el esquema organizativo estatal constituyendo entidades de Derecho público sometidas en su actuación al Derecho privado³⁴.

³⁴ Sobre la constitución de tales entidades, véase GARCÍA PÉREZ, J.: *Régimen jurídico del transporte por ferrocarril*, Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 228 a 242, así como, el capítulo dedicado a los "Ferrocarriles Autonómicos", del *Anuario del Ferrocarril 1995*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid, 1995, págs. 55 y ss.