

## **La regulación de los transportes urbanos en España: intervencionismo estatal contra autonomía local, 1859-1987**

Ferran Armengol Ferrer (Universitat Pompeu Fabra)

El objeto de esta comunicación es analizar la relación entre intervención estatal y autonomía local en la regulación del transporte público urbano, desde la aprobación de la Ley de ferrocarriles movidos por fuerza animal, de 1859, hasta la Ley de ordenación de los transportes terrestres de 1987. Este período se caracterizó fundamentalmente por una manifiesta actitud intervencionista del Estado en relación a los transportes urbanos, considerados como un eslabón más en una política de transportes terrestres determinada unitariamente a nivel estatal, lo que impidió a los municipios españoles desarrollar políticas de transporte urbano como las que llevaron a cabo sus homólogos en otros países europeos y americanos. Esta actitud centralista se vio reflejada, sobre todo, en la normativa sectorial sobre transporte que, de hecho, ignoraba la existencia del fenómeno del transporte urbano como realidad diferenciada y vinculada a los intereses locales. Las iniciativas de reforma del régimen local del primer tercio del siglo XX intentaron contrarrestar esta tendencia centralista con el reconocimiento de un ámbito de autonomía del municipio. Todo ello acabó derivando, ya en el franquismo, en una auténtica política estatal de transporte urbano, dirigida desde el Gobierno y en la que los municipios actuaban, a lo sumo, como meros prestadores de unos servicios que abandonaba la iniciativa privada. La implantación del estado autonómico y el reconocimiento de la autonomía de los entes locales modificaron este planteamiento, de modo que la iniciativa en la política de transporte urbano (y metropolitano) se trasladó a las Comunidades Autónomas y a los propios municipios, si bien el Estado ha retenido aún algunos resortes de intervención directa, singularmente la financiación de infraestructuras.

## **La regulación de los transportes urbanos en España: intervencionismo estatal contra autonomía local, 1859-1987**

Ferran Armengol Ferrer (Universitat Pompeu Fabra )

### **1. Poder estatal y autonomía local en la aparición del transporte público urbano**

La aparición del transporte público colectivo urbano en las ciudades europeas fue el resultado de la confluencia de tres fenómenos que coincidieron en la primera mitad del siglo XIX. La expansión de la estructura urbana de las ciudades, que creó la necesidad de medios para desplazarse, el progreso tecnológico que proveyó estos medios y la irrupción del liberalismo, que introdujo el marco político, económico y jurídico que hizo posible la puesta en funcionamiento de este tipo de servicios y la determinación de las condiciones a las que se debía ajustar su prestación. Hasta entonces, las cortas distancias y la impracticabilidad de buena parte de las calles de los viejos núcleos amurallados hacía inviable la sola idea de un transporte urbano mediante vehículos de ruedas. Por lo demás, la sociedad estamental anterior al liberalismo era incompatible con la mera idea de un transporte “público”, que presupone un principio de igualdad, como lo demuestra el fracaso de la “Carrosse à Cinq Sous” que Blaise Pascal ensayó en París en el siglo XVII.

La nueva realidad que suponía el transporte urbano planteó inmediatamente diversos problemas jurídicos y políticos. Por un lado, se planteó la cuestión de cómo debían regularse este tipo de servicios. Las tartanas, ómnibus y otros vehículos que empezaron a prestar servicios de transporte público urbano en las ciudades en la primera mitad del siglo XIX estaban sujetas a algún tipo de licencia por parte de los ayuntamientos respectivos. El problema llegó, sin embargo, con el tranvía. En principio, la regulación de los tranvías adoptó como referencia, en términos generales, el modelo concesional que había inspirado el ferrocarril, pero su puesta en práctica resultaba mucho más compleja, ya que, a diferencia de éste, no utilizaban una infraestructura propia sino que se desplazaban por las vías urbanas. Ello generó, por tanto, un enfrentamiento entre la titularidad de la vía pública que históricamente se había reconocido al municipio y la titularidad de la competencia para otorgar concesiones de tranvías, que por asimilación con el ferrocarril se atribuyó al Estado. Es decir, la afirmación de la titularidad estatal sobre los tranvías, que comprendía la competencia sobre su concesión y explotación, topaba con las atribuciones que tradicionalmente se habían reconocido a los municipios como titulares de las vías urbanas. Por dicha razón, la concesión de un tranvía, en la medida en que implicaba una autorización del Gobierno central para ocupar calles y plazas, se veía desde los ayuntamientos como una intromisión en sus competencias sobre el dominio público viario municipal.

Este conflicto interadministrativo se planteaba, con mayor o menor medida, en todos los Estados que, de forma casi simultánea, empezaban a operar las primeras líneas de tranvía, a mediados del siglo XIX. Las soluciones, sin embargo, fueron varias: Así, por ejemplo, Bélgica, Prusia y Estados Unidos optaron por el reconocimiento de la competencia municipal en relación a los tranvías urbanos, mientras que Francia, Gran Bretaña e Italia declararon la titularidad estatal sobre este servicio. Los estados más "autonomistas" o "municipalistas" se basaban, fundamentalmente, en considerar la construcción de tranvías como una extensión de la competencia de los municipios sobre las vías públicas. En cambio, la argumentación que justificaba la atribución al poder central de las competencias sobre tranvías urbanos variaba en función de los países que optaron por este criterio.

En Francia, por ejemplo, la competencia del poder central se fundamentó en la consideración del tranvía como empresa de utilidad pública, mientras que en Gran Bretaña era el hecho de ocupar la vía pública lo que justificaba la intervención estatal y en Italia, la titularidad estatal sobre los tranvías derivó directamente de su equiparación con los ferrocarriles a raíz de la Ley de Obras Públicas de 20 de marzo de 1865. Sin embargo, incluso los estados que habían optado por la opción centralista, acabaron por reconocer un ámbito de intervención de los poderes locales, que podía llegar, incluso, el otorgamiento de concesiones. El caso más radical fue el de Italia donde, a pesar de la inicial atribución de competencia al Estado, el ayuntamiento de Turín invocó su titularidad dominical sobre la vía pública para otorgar una concesión para un tranvía urbano, práctica esta que acabaron consolidando todos los municipios italianos y reconoció, al final, el propio Gobierno, el cual, sin embargo, acabaría introduciendo un nuevo título de intervención a raíz de la introducción de la tracción mecánica, basado en consideraciones de seguridad pública. En Francia, la ampliación de las facultades de los entes locales en materia tranviaria se llevó a cabo de forma progresiva: en un primer momento, el Estado otorgaba a los municipios la concesión para explotar los tranvías dentro de su término municipal, que éstos, a su vez, podían encomendar a un concesionario privado. Este sistema se mantendría hasta la Ley de 11 de junio de 1880, que atribuyó a los consejos municipales el otorgamiento de las concesiones que transcurrieran íntegramente sobre el territorio del municipio.

El caso británico merece una atención especial, dada su singularidad: los principios de la intervención pública en materia de tranvías arrancaban de una sentencia dictada a raíz de la introducción del primer tranvía en Londres, en la que se resolvió que la construcción de un tranvía requería de una autorización previa del Parlamento en cualquier caso. Para simplificar esta tramitación, se aprobó una ley, la *Tramways Act* de 9 de agosto de 1870. La *Tramways Act*, pese a mantener en el *Board of Trade* (ministerio de Comercio) la competencia en materia de tranvías, aligeró la tramitación de la concesión y al propio tiempo, estableció los medios necesarios para que los municipios se convirtieran en la práctica en los únicos interlocutores con los concesionarios de tranvías. Así, se determinó que las concesiones se establecieran por un período de veintiún años, acabado el cual los ayuntamientos gozaban, durante el plazo de seis meses, de la opción de comprarlos. Si el ayuntamiento, en este plazo de seis meses, no ejercitaba su derecho de opción de compra, se volvía a abrir un nuevo plazo transcurridos siete años. Asimismo, se reconoció un cierto derecho de veto de las entidades locales en relación al otorgamiento de concesiones, ya que se sustituyó la exigencia de una ley especial de autorización por un permiso provisional -sujeto a ratificación posterior-que, sin embargo, no se podía conceder si se oponían la administración de carreteras y las autoridades locales de las poblaciones de los dos tercios del recorrido que tenía que hacer. Y, sobre todo, se previó expresamente que las autoridades locales pudieran promover o construir tranvías urbanos, rescatar los ya construidos, e incluso asociarse entre sí para construir un tranvía por sus términos municipales. Se observa, por tanto, que, de forma paralela al desarrollo del tranvía como medio de transporte urbano e interurbano, se fue consolidando como rasgo común a varios países europeos, y también en Estados Unidos, el reconocimiento a los municipios de la capacidad de adoptar decisiones e impulsar políticas propias en relación con la orientación de sus transportes urbanos colectivos. Esta capacidad de iniciativa municipal se vería reflejada en el desarrollo de los ferrocarriles metropolitanos, si bien con resultados distintos. En París, el ayuntamiento se amparó en la Ley de ferrocarriles locales de 1880 para impulsar el metropolitano, lo que le costó un enfrentamiento con el Estado, resuelto in extremis a favor del municipio por la urgencia que suponía la inminente Exposición de 1900. En cambio, en New York, municipio y

concesionarias impulsaron una singular fórmula de gestión público-privada (los *Dual Contracts*) según la cual el ayuntamiento asumía la titularidad y se hacía cargo de la construcción de las nuevas líneas y las empresas explotadoras gestionaban por su cuenta las líneas del metropolitano y participaban también en los gastos de construcción

Ya entrado el siglo XX, la gestión pública de los servicios de transportes urbanos se veía reflejada en la creación de grandes empresas con participación municipal y estatal, como el *London Passenger Transport Board* (London Transport), la *Régie Autonome des Transports Parisiens*, o el BVG de Berlín, que explotaban conjuntamente y coordinadamente los tranvías, autobuses y metro. Estas empresas públicas tuvieron que hacer frente a los problemas que planteaba un transporte urbano mucho más complejo, tanto por las distancias a recorrer-cada vez más grandes-como por la pluralidad de medios y la competencia entre ellos. A esto se sumó, conforme avanzaba el siglo XX, el irrefrenable ascenso del automóvil que de forma creciente iba arrancando usuarios al transporte público, que de forma progresiva se convertiría en una actividad per se deficitaria y “pública”, en el sentido de que sólo las administraciones públicas podían hacerse cargo del mismo.

## 2. La exclusión de los municipios en la primera legislación sobre tranvías

Los municipios españoles, sin embargo, no tenían a su alcance esta capacidad de intervención en las políticas de transporte público de sus homólogos europeos y norteamericanos. Desde el principio, el gobierno central, a través fundamentalmente de la legislación sectorial, se fue arrogante la titularidad sobre los transportes públicos colectivos urbanos de todas las ciudades españolas, en detrimento de las corporaciones locales. Esta atribución de competencias al Estado no se hizo, por otra parte, de una manera ordenada, ni respondiendo a un criterio como el interés general, utilizado en Francia, o el derecho de los ciudadanos a disfrutar de la vía pública, que inspiraba la legislación británica. Tal como ha señalado Miguel Sánchez Morón, la preocupación fundamental del legislador español en relación con la administración local era mantener el usufructo del poder por una oligarquía y distribuirlo entre sus áreas de influencia, lo que hacía necesario evitar que las administraciones locales pudieran convertirse en reductos o palancas de movimientos "desestabilizadores" de signo democrático, ya fuera por la vía del falseamiento de la voluntad popular o, lisa y llanamente, por el autoritarismo. Ello repercutió en la política de transporte público, en la que el Estado fue reforzando progresivamente su poder en detrimento de los municipios, al tiempo que se iba tejiendo una red de intereses comunes políticos y financieros entre la administración del Estado y los concesionarios. Como consecuencia de ello, los ayuntamientos no pudieron impulsar una auténtica política municipal de transporte urbano, a la vez que su política urbanística se veía condicionada por los intereses de los concesionarios del Estado.

La regulación de los tranvías en España arranca de la Ley de 5 de junio de 1859, denominada *Ley fijando las bases para la concesión de los ferro-carriles movidos con fuerza animal y otros en que no se emplean locomotoras*, que fue aprobada cuando ya se habían puesto en marcha los tranvías de La Habana y Jerez de la Frontera. De hecho, el objetivo principal de esta ley no era tanto el tranvía como transporte urbano como la promoción de un sistema de ferrocarriles de tracción animal y construidos sobre carreteras y caminos que cubriera aquellos trayectos que estaban más apartados de los centros de producción servidos por la red ferroviaria general. Tanto es así que sólo se contenía en aquella ley una única alusión a los tranvías urbanos, la previsión del artículo 27 que mencionaba la posibilidad de autorizar aquellos ferrocarriles por las calles de las poblaciones.

Los principios que inspiraron esta ley fueron los mismos que ya habían guiado la Ley General de Ferrocarriles de 1855, es decir, la gestión por concesionarios privados y la titularidad estatal del servicio, que excluía por principio la intervención de los entes locales, a los que sólo se reconocía la facultad de participar en su financiación. Se atribuía, en cambio, al gobierno la facultad de otorgar las concesiones a particulares para la explotación de estos ferrocarriles, por un período de 60 años, y de aprobar las tarifas del servicio, así como la capacidad de construir los mismos por contrata, con la autorización previa de las Cortes, y de explotarlos, bien directamente o bien por arrendatarios previa subasta. Este régimen se aplicaba de forma indistinta a todos los ferrocarriles de tracción animal construidos por cualquier tipo de vías públicas, ya fueran carreteras, caminos o calles, y en todos los casos el gobierno retenía las mismas competencias y atribuciones, tal como se desprendía del ya citado artículo 27 de la ley.

Sin embargo, en los debates parlamentarios que dieron lugar a la ley se había planteado la posibilidad de dar audiencia a los ayuntamientos en la tramitación de las concesiones de aquellos tranvías. Aquella propuesta fue rechazada, y de argumentar su rechazo se ocupó el diputado Cipriano Segundo Montesino. Montesino era un claro exponente de la confluencia de intereses políticos y financieros que se daba en torno a los ferrocarriles a mediados del siglo XIX: colaborador y amigo personal del general Espartero (de quien heredó el título de Duque de la Victoria, por matrimonio con una sobrina del militar), participó activamente en la elaboración de la primera legislación sobre ferrocarriles, tanto a través del ministerio de Fomento como de las Cortes generales, y acabaría siendo el primer presidente español de la compañía ferroviaria MZA. En el debate de la Ley General de Ferrocarriles de 1855, destacó por su oposición a reconocer a los municipios ninguna intervención en los asuntos relacionados con los ferrocarriles, ni siquiera como concesionarios, que no fuera el otorgamiento de subvenciones, (“los Ayuntamientos pueden ser subvencionistas pero no concesionistas”). En el debate de la Ley de 1859 no manifestó tan abiertamente el rechazo a la intervención municipal, pero rehusó que la ley reconociera expresamente a los ayuntamientos el derecho a intervenir en la tramitación de las concesiones de tranvías, afirmando que los ayuntamientos tendrían la intervención “que por derecho tienen en sus Ordenanzas municipales” y expresando su confianza en que el Estado no haría nada sin escuchar antes los ayuntamientos.

Esta ley de 1859 determinaría así los que serían los rasgos fundamentales del reparto de competencias entre gobierno y municipios en materia de tranvías. El gobierno quería mantener el control sobre los tranvías y por esta razón argumentó la titularidad estatal de estos servicios por el expediente de considerarlos como una parte de la red ferroviaria en su conjunto. A estos efectos, se hacía una distinción entre una red ferroviaria principal o de interés general y los tranvías o ferrocarriles instalados sobre carreteras y calles, que desarrollaban una función complementaria o de aportación respecto de aquella red principal, si bien tanto en un caso como en el otro, era siempre el Estado el titular de esos servicios. De acuerdo con ello, correspondía al gobierno otorgar las concesiones de tranvías urbanos e inspeccionar y controlar la explotación, mientras que los municipios se veían circunscritos a unas facultades residuales en materia de circulación urbana y orden público y a la audiencia que el gobierno les quisiera dar en los asuntos relativos a las concesiones, no muy diferente de la que se podía reconocer a cualesquiera otros particulares interesados. Este planteamiento no había de variar esencialmente, al menos, hasta la implantación del Estado de las autonomías, y se fue consolidando desde la Ley de Ferrocarriles Movidados con Fuerza Animal de 1864, que derogó la Ley de 1859, hasta la Ley General de Ferrocarriles de 1877 y la Ley

de Ferrocarriles Secundarios de 1908, normas aprobadas en tiempos de la Restauración y que se mantendrían en vigor hasta 1987.

Esta inmutabilidad a lo largo del tiempo de las concepciones sostenidas desde el gobierno central no debe llevar, sin embargo, a engaño. La asunción por el Estado de la titularidad sobre los tranvías urbanos no se llevó a cabo de una manera ordenada y pacífica sino, muy al contrario, fue un proceso lleno de altibajos, dudas y cambios de criterio, favorecidos por la indefinición que muchas veces presentaban las normas aplicables. Esta indefinición hizo necesario recurrir a menudo a dictar disposiciones interpretativas o aclaratorias de normas anteriores y, sobre todo, favoreció una elevada conflictividad entre gobierno, municipios y concesionarios.

### **3. La Revolución de 1868 y la implantación de los primeros tranvías : liberalización y descentralización en un entorno caótico**

La Revolución de septiembre de 1868 dio la vuelta totalmente a los principios que hasta entonces habían sostenido la filosofía económica del Gobierno español y que inspiraban las leyes de ferrocarriles de fuerza animal de 1859 y 1864. El intervencionismo económico que había caracterizado los últimos gobiernos isabelinos se vio de golpe sustituido por una desregulación prácticamente absoluta de la vida económica, inspirada en la voluntad de suprimir cualquier tipo de restricción o control de la Administración sobre la iniciativa privada. Uno de los ámbitos donde esta desregulación se vio reflejada y además, muy pronto fue el de las obras públicas. El 14 de noviembre de 1868, transcurridos apenas dos meses del estallido de la revolución, se promulgaba el *Decreto estableciendo bases generales para la nueva Legislación de Obras Públicas*. Este decreto es destacable tanto por su memorable exposición de motivos, que describe con esmerada prosa cuál es su filosofía y sus objetivos, como por la imprecisión de su parte dispositiva, que hizo sumamente conflictiva su aplicación. La filosofía que inspiraba el decreto era proclamar la libre iniciativa individual como mejor medio para impulsar la construcción de las obras públicas y, en consecuencia, evitar o eliminar cualquier intervención estatal que pudiera restringirla. Sólo se reconocía un límite a esta libertad, y era la necesidad de respetar el dominio público, como derecho social al que sólo el país puede renunciar o declararlo nulo.

La parte dispositiva recogía estos principios, y utilizaba, además, una redacción clara y contundente que, en un principio, no daba lugar a dudas en cuanto a su sentido y significado. Así, y de conformidad con el artículo 1, toda obra pública ejecutada por particulares podía ser proyectada, construida y explotada sin intervención de los agentes administrativos, y con total libertad para fijar las tarifas, peajes y precios que se creyera conveniente. Sólo era necesaria la autorización del Gobierno o de sus delegados para la ocupación del dominio público. Esta intervención estatal sólo debía servir para proteger sus derechos demaniales y nunca para "inmiscuirse" (sic) bajo el pretexto de proteger los derechos del concesionario. Esta aparente claridad del decreto no tardó en revelar numerosos problemas de interpretación, que confundían a las autoridades encargadas de aplicarlo y eran utilizados por los empresarios particulares para lograr acomodarse a la situación más ventajosa para sus intereses. El primero de estos problemas venía de la propia naturaleza jurídica del decreto: puesto que se había concebido como una norma básica, o de principios, estaba redactado de una forma muy abierta que permitía interpretaciones dispares o contradictorias. También era dudosa su relación con la restante normativa vigente en materia de obras públicas, ya que, a pesar de haber introducido una disposición derogatoria general en su artículo 21, esta derogación no podía afectar a

las normas de rango de ley, superiores jerárquicamente al decreto mismo, como era el caso de la Ley de 1864. Tampoco quedaban claras las potestades respectivas que correspondían a las diferentes administraciones públicas en relación con la ejecución del decreto: La atribución al gobierno "o a sus delegados" de las autorizaciones para ocupar el dominio público (art. 2) hacía dudar si estas autorizaciones las había de otorgar siempre el ministerio o también podían darlas los gobernadores civiles. Por otra parte, las referencias al dominio público mismo no daban ninguna precisión en cuanto al alcance de este concepto, por lo que se podía interpretar que comprendía todo el dominio público de titularidad de todas las administraciones públicas o bien que sólo se refería al dominio público bajo dependencia directa del Estado. Esta última interpretación hubiera sido coherente con la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 que reconocía a los ayuntamientos la titularidad sobre las vías públicas de su municipio, pero no con la filosofía del Decreto de 1868, donde la voluntad de liberalizar la economía no iba acompañada del deseo de reconocer a los municipios un mayor ámbito de actuación en la gestión de sus intereses propios. Es así que, aunque el preámbulo proclamaba "la libertad del municipio y de la provincia" como uno de sus principios, esta libertad se entendía, en realidad, como la mera asimilación de los entes locales a cualquier particular a efectos de ejecutar y gestionar obras públicas en las mismas condiciones que un particular, sin ningún reconocimiento de su condición de poder público.

La vigencia del decreto de 1868 coincidió en el tiempo con la implantación de los primeros servicios de tranvías en las ciudades españolas. Se puede decir que esta coincidencia no fue una casualidad, ya que la liberalización que supuso el decreto permitió agilizar numerosos proyectos hasta entonces encallados por la gravosa tramitación burocrática que imponía la normativa hasta entonces vigente. Ahora bien, a la vez, la sujeción al decreto de 1868 arrastraba inevitablemente las dudas de interpretación que éste había planteado, lo que condicionó la actuación administrativa en relación con aquellos primeros servicios, que se mostró contradictoria y vacilante en más de una ocasión. Estos problemas afectaban a cuestiones tan relevantes como decidir quién debía autorizar los tranvías y por qué normativa se debía regir. En cuanto a la primera de estas cuestiones, los municipios interpretaron el decreto en el sentido que éste sólo se refería al dominio público de dependencia directa del Estado, por lo que eran ellos mismos los competentes para autorizar tranvías para calles, caminos y carreteras de su titularidad. Esta interpretación vino avalada por la Ley municipal de 20 de agosto de 1870, que reconocía como ya se ha expuesto, la titularidad de los ayuntamientos sobre las vías públicas de sus municipios, pero el gobierno se salió al paso con la Real Orden de 23 de mayo de 1872, que interpretaba el Decreto de 1868 para concluir que éste no reconocía ninguna competencia a los municipios en materia de tranvías. Con la proclamación de la I República parece advertirse un cambio de tendencia. El "Tranvía de Barcelona a Sans y San Andrés", que discurría en parte por las calles de Barcelona y en parte por carreteras de titularidad estatal, fue objeto de dos concesiones, la primera otorgada por el Ayuntamiento de Barcelona para el trazado urbano, y la segunda, otorgada por el Presidente del Poder Ejecutivo de la República, para los tramos que discurrían por carretera. Aunque parece evidente la voluntad de respetar el ámbito de competencias del municipio, esta fórmula concesional –dos concesiones de dos administraciones distintas para dos tramos de una misma línea- no llegaría a arraigar.

Y aún hay que añadir que los conflictos de competencias no se producían sólo entre gobierno y ayuntamientos sino también dentro de la misma administración central, entre los ministerios implicados y los gobiernos civiles.

No menos compleja que la concreción de la autoridad competente era la determinación de la normativa aplicable, y más concretamente, la vigencia de la Ley de 1864. En principio, el Decreto de 1868 derogaba toda la normativa anterior que se le opusiera, pero ello no podía afectar a una norma de rango superior, como era la Ley de 1864. Por otra parte, nada se decía sobre los expedientes en tramitación en el momento de entrar en vigor el Decreto, que en principio deberían seguir rigiéndose por la normativa anterior. El problema del rango normativo lo solucionó, en principio, la Ley de 20 de agosto de 1873, que declaró vigente el Decreto de 1868 con un rango de ley (y por ello, a partir de entonces, se empezó a denominar el decreto como “decreto-ley”), al tiempo que confirmaba y aclaraba algunas de sus disposiciones, aunque no contenía ninguna previsión en cuanto a la vigencia o derogación de normas anteriores. Lo más relevante de la ley, con todo, fue el reconocimiento del compromiso del gobierno español con los derechos adquiridos conforme a aquel decreto. Es decir, se mantenían inalteradas las concesiones a perpetuidad otorgadas de acuerdo con el Decreto de 1868.

En cualquier caso, la tendencia de concesionarios y de autoridades durante el Sexenio fue la de obviar la Ley de 1864 y ajustarse al Decreto, los primeros, porque el régimen del Decreto les era mucho más favorable que el de la Ley y las segundas, por evidentes razones ideológicas. Ahora bien, esta aplicación del Decreto se hacía de una manera *sui generis*, ya que los ayuntamientos se mostraban remisos a la hora de otorgar derechos a perpetuidad sobre el dominio público y sometían las concesiones a plazos variables (de 20 años a 60 años) sin ajustarse a ningún criterio claro.

El resultado de todo ello fue un enorme caos: gobierno central, gobernadores civiles y ayuntamientos otorgaban concesiones de tranvías, aplicando el Decreto de 1868, la Ley de 1864 y otras normas, sin un criterio claro y con patentes contradicciones, que habían de ser un obstáculo para desarrollar las nacientes redes tranviarias de un modo planificado y ordenado. Mientras tanto, los concesionarios practicaban una especie de *forum shopping* buscando la normativa más conveniente y la administración más receptiva a sus intereses.

#### **4. La consolidación del modelo centralista en la legislación sobre tranvías**

Con el fin del Sexenio, el Gobierno pondría punto final de forma expeditiva a esta situación a partir de la aplicación de la Ley de 1864 y la afirmación de su competencia exclusiva en relación con la concesión de todo tipo de tranvías. El primer movimiento en este sentido lo dio el Gobernador civil de Madrid que, el 5 de octubre de 1876, dejó sin efecto unos acuerdos del Ayuntamiento madrileño sobre diversas concesiones de tranvías. Pocos días después, el 14 de octubre, el ministro de la Gobernación, Romero y Robledo, firmaba una Real Orden dictando reglas sobre concesión de tranvías por los Ayuntamientos. Esta Real Orden hacía un repaso de toda la normativa vigente en la materia, desde el Código de las Partidas y la jurisprudencia del Consejo de Estado, hasta la Ley de 1859-64, el Decreto de 14 de noviembre de 1868, la Real Orden de 23 de mayo de 1872 y la Ley municipal de 1870, para concluir que los municipios no podían tener competencia para autorizar tranvías. La competencia correspondía al Gobierno, y más concretamente, a los Ministerios de Fomento y de Gobernación, según se tratara de tranvías interurbanos o urbanos. Como consecuencia de ello, se requería a los ayuntamientos para enviasen toda la documentación sobre las concesiones otorgadas por los municipios y sobre las concesiones pendientes de resolución ante los ayuntamientos, que quedaban en suspenso hasta que el Ministerio las aprobara. Finalmente, se mandaba que “... en lo sucesivo no se haga ninguna concesión de tranvías por los Ayuntamientos sin



impetrar estos previamente la aprobación del Gobierno, que se dictará con arreglo a la resolución general que se adopte”.

Sin embargo, el 27 de octubre de 1876, es decir, transcurridos exactamente trece días desde la aprobación de la Real Orden de 14 de octubre de 1876, una nueva Real Orden, esta vez del ministerio de Fomento, establecía un criterio distinto: los peticionarios de concesiones de tranvías que hubieren de ocupar terrenos de dominio público de los municipios o las provincias debían obtener la autorización de estas corporaciones antes de solicitar al Ministerio de Fomento la concesión de acuerdo con el decreto de 14 de noviembre de 1868. Por tanto, y a diferencia de la Real Orden aprobada sólo dos semanas antes, se preveía un régimen basado exclusivamente en el decreto de 1868, si bien la competencia para otorgar las concesiones correspondía al ministerio de Fomento, previa autorización, por parte de municipios y provincias, de la utilización del dominio público de su titularidad.

La contradicción entre dos reales órdenes dictadas en tan poco lapso de tiempo refleja las tensiones que la cuestión de los tranvías urbanos generaba en el seno del Ejecutivo, entre el ministerio de la Gobernación, competente en materia de régimen local, y el ministerio de Fomento, competente en materia de obras públicas. En cualquier caso, esta disparidad de criterios mantenía abierta la posibilidad de que los municipios pudieran mantener las atribuciones sobre los tranvías que habían disfrutado durante los años del Sexenio. Más aún cuando la Ley de Bases de obras públicas, aprobada a finales del mismo año 1876 atribuía a los municipios la competencia de los municipios para otorgar concesiones de obras públicas y, incluso, para subvencionar las mismas.

Esta esperanza se desvaneció definitivamente cuando se aprobó la Ley General de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877, donde se proclamó, ya de manera definitiva, la competencia estatal en materia de tranvías, tanto urbanos como interurbanos. Los tranvías fueron el objeto de todo un capítulo de la ley (Capítulo XI), encabezado por el artículo 69, que definía los tranvías como "ferrocarriles establecidos sobre vías públicas", sin distinción, por tanto, entre carreteras y calles o caminos de titularidad municipal o provincial. Los restantes artículos de este capítulo (arts. 70 a 78 de la ley) establecían una distribución de competencias entre las administraciones municipales, provinciales y estatal, con una clara preeminencia de esta última. Así, correspondía al ministerio de Fomento la aprobación de los proyectos que hubieren de ocupar carreteras del Estado o provinciales, de aquellos que hubieren de ocupar simultáneamente carreteras del Estado o de las provincias y de caminos municipales o vías urbanas (art. 70) y también en los casos que estuviera previsto emplear un sistema de tracción diferente del animal (art. 72) o cuando las obras hubieren de ocupar carreteras de dos o más provincias o cuando se ocupara simultáneamente carreteras de del Estado y vías de las provincias o municipios (art. 73). La competencia estatal se completaba con la atribución a los gobernadores civiles de la aprobación de los tranvías sobre caminos vecinales (art. 71). Las diputaciones provinciales eran competentes en relación a los tranvías que ocuparan las carreteras de una sola provincia o caminos de dos o más municipios (art. 74). Finalmente, los municipios eran competentes en relación a los tranvías que ocupaban caminos que estuvieran sólo a su cargo, si bien se matizaba que cuando fueran puramente urbanos debería preceder la aprobación del ministerio de la Gobernación (art. 75).

Las disposiciones de la ley fueron desplegadas por el reglamento aprobado por Real Decreto de 24 de mayo de 1878 y había que añadir, además, las disposiciones aún vigentes de la Ley de 1864. Todo

ello configuró un sistema coherente y que debía ser, además, duradero, que confirmaba la fórmula concesional y la titularidad del Estado. Sin embargo, su redactado presentaba numerosas lagunas (por ejemplo, qué era un tranvía "puramente urbano"?). Y además, el continuo desarrollo técnico que en aquel tiempo experimentaron los tranvías planteaba constantemente nuevos problemas a los que había que dar respuesta. A esto cabía aún añadir el mantenimiento de los derechos adquiridos por los titulares de concesiones conforme al decreto de 1868, que provocaba en la práctica la existencia de una dualidad de regímenes en materia de tranvías entre éstos y los que se ajustaban a las leyes de 1864 y 1877.

### **5. Municipalismo contra centralización en torno a la electrificación de los tranvías**

En este contexto, fueron llegando las primeras noticias sobre el desarrollo de un nuevo sistema de tracción para los tranvías que estaba llamado a convertirse en el definitivo, la tracción eléctrica. La superioridad de la electricidad como sistema de tracción de los tranvías, sobre cualquier otro de los medios hasta entonces existentes, se vio reflejada en su rápida y sorprendente expansión: en menos de diez años, de 1881 a 1890, se pasó del ensayo del primer prototipo de tranvía eléctrico por Werner von Siemens a la implantación de la tracción eléctrica en los tranvías de más de trescientas ciudades en los Estados Unidos y quince ciudades europeas, a las que se añadirían treinta y tres ciudades más entre 1890 y 1894, entre ellas Bilbao, primera ciudad española que ensayaba el nuevo sistema.

La perspectiva de la electrificación de los tranvías planteaba dos tipos de cuestiones. Por un lado, estaba la cuestión de determinar qué autoridad era competente en relación con la implantación de este nuevo medio de tracción. Y por el otro, el efecto que el cambio de tracción podía tener sobre las concesiones existentes.

La cuestión de la autoridad competente había suscitado ya algunos conflictos en relación con la tracción vapor. Es así que, por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona había prohibido el uso de las locomotoras de los tranvías de vapor por las calles más céntricas de la ciudad, obligando a los concesionarios de tales tranvías a emplear en dichas calles la tracción animal. Ello suscitó diversos conflictos entre municipio y concesionarios, en los que finalmente intervino el Estado, que se impuso sobre la prohibición municipal y reconoció el derecho de las compañías tranviarias a emplear las locomotoras de vapor en toda la extensión de las líneas que explotaban. Sin embargo, no se dio una solución genérica al conflicto.

En cuanto al efecto que el cambio de tracción podía tener sobre las concesiones existentes, lo que se planteaba era si ese cambio de tracción requería una nueva concesión o bien, al contrario, era compatible con el mantenimiento de la situación de los antiguos concesionarios. Y a la vez, se planteaba el papel respectivo de los municipios y del Estado en relación con los tranvías. Así, en Gran Bretaña, donde la electrificación de los tranvías coincidió con la expiración de las concesiones otorgadas de acuerdo con la *Tramways Act*, muchos ayuntamientos aprovecharon para hacer uso de su derecho de reversión sobre las líneas de tranvías, de modo que las concesiones otorgadas inicialmente se extinguieron y los nuevos tranvías eléctricos se convirtieron en un servicio municipal. Y lo que es más, ello les permitió obtener una nueva fuente de ingresos como consecuencia del suministro de alumbrado que se prestaba desde las mismas centrales eléctricas de los tranvías.

En Barcelona, la electrificación de los tranvías permitió en un principio una especie de entente entre algún concesionario y la clase política local. Dicha entente se vio reflejada en el viaje por las ciudades de Marsella, Génova y Milán que el director de la compañía “Barcelona Tramways Ltd”, Samuel Morris, organizó en abril de 1895 para diversos políticos y periodistas barceloneses, al objeto de conocer de cerca los tranvías eléctricos. En el viaje, los ediles se informaron sobre el nuevo sistema de tracción y sobre las condiciones del contrato que el ayuntamiento de Milán había suscrito con la Edison Electric para la explotación de los tranvías eléctricos. De vuelta en Barcelona, Mr. Morris solicitó del ayuntamiento barcelonés la autorización del cambio de tracción.

Un cambio repentino vino, pero, a alterar este estado de cosas. El 11 de mayo de 1895, y coincidiendo prácticamente con el retorno de la expedición barcelonesa a Marsella, Génova y Milán, el senador vitalicio Fernando Puig presentó a las Cortes una propuesta de ley sobre el cambio de tracción de los tranvías, que fue aprobada por las Cortes sin prácticamente debate y promulgada el 14 de agosto de 1895. La "Ley Puig", como se conoció, expresaba en un artículo, que constaba de una sola frase, un doble objetivo: condicionar la autorización del cambio de tracción a la sujeción al régimen establecido por las leyes de 1864 y 1877, y afirmar que sólo el Ministerio de Fomento podía otorgar aquellas autorizaciones, con exclusión, por tanto, de los ayuntamientos. Es decir, se venía a obligar a los concesionarios que disfrutaban del régimen “liberado” del Decreto de 1868 a renunciar a sus concesiones a perpetuidad, y a la vez, se afirmaba la competencia exclusiva del Ministerio de Fomento en relación con las concesiones de tranvías eléctricos, los ayuntamientos. Pese a algunas reticencias iniciales, el régimen establecido por la “Ley Puig” acabó imponiéndose, de modo que el Ministerio de Fomento consolidó sus competencias sobre los tranvías urbanos y las concesiones “liberadas” de 1868 pasaron definitivamente a la historia.

La afirmación de la competencia estatal sobre la tracción eléctrica se fue completando a través de diversas disposiciones puntuales. El Real Decreto de 15 de diciembre de 1899 atribuyó al Ministerio de Fomento la competencia para resolver todas las cuestiones referidas a las concesiones y obras de tranvías de motor diferente del animal y a las autorizaciones para el cambio de tracción, mientras que las corporaciones locales se veían limitadas a la mera inspección. Dentro del ámbito de competencia del ministerio entraba, por tanto, la resolución de todas las cuestiones planteadas por el cambio de tracción, cuyo alcance se interpretó de una forma extremadamente amplia, incluyendo cualquier cuestión que remotamente tuviera que ver con el cambio de tracción, como el cambio de ancho de vía ligado a la electrificación o la autorización para que los tranvías eléctricos llevaran remolque. De este modo, el ministerio de Fomento absorbía toda la competencia en materia de tranvías eléctricos, lo que, en pocos años, sería tanto como decir la práctica totalidad de los tranvías del Estado, tanto urbanos como interurbanos. Mientras tanto, los municipios se veían relegados a unas indefinidas funciones de inspección y vigilancia.

## **6. La confirmación del centralismo en la regulación de autobuses y metro**

Con el siglo XX llegaron a España dos nuevos medios de transporte público urbano, que con el tiempo llegarían a ser hegemónicos, el autobús y el metro, a los que hay que añadir el corto interregno del trolebús. Y de modo similar a lo sucedido con los tranvías, su implantación iba a suscitar diversos conflictos de competencias entre las autoridades municipales y el Gobierno, que acabarían resolviéndose a favor del Estado.

A raíz de la introducción de los primeros servicios de transporte urbano en autobús, los ayuntamientos (singularmente los de Barcelona y Madrid, donde primero se implantaron estos servicios) se consideraron competentes para la regulación de los mismos y adoptaron normas e incluso convocaron concursos para el otorgamiento de concesiones de líneas, manteniendo el criterio que ya se había seguido con ómnibus y ripperts. Cuando los transportes mecánicos por carretera se empezaron a regular a nivel estatal, se mantuvo esta competencia municipal, limitada, sin embargo, al llamado “casco urbano”. Este concepto se introdujo por primera vez en el Reglamento de 11 de diciembre de 1924 y fue recogido posteriormente por el Real decreto-ley de 22 de junio de 1929, el Código de la Circulación de 1934 y la Ley de transportes mecánicos por carretera, de 27 de diciembre de 1947, entre otras normas. Su definición, sin embargo, se encontraba en el Reglamento de la citada ley, de 9 de diciembre de 1949, según el cual “...se entenderá por casco urbano el conjunto de la población agrupada sin que existan en su edificación soluciones de continuidad que excedan de 500 metros”, si bien se admitían algunas excepciones, sobre todo en casos de población diseminada. Este concepto de “casco urbano” resultó una fuente de conflictos y provocó problemas de interpretación, pero en cualquier caso permitió mantener la preeminencia del Ministerio.

Los ferrocarriles metropolitanos habían sido una fuente de conflictos entre autoridades centrales y municipales en diversos países. En España, los ayuntamientos de Barcelona y Madrid, primeras ciudades que dispusieron de “metro”, se consideraban a sí mismos competentes en relación con este tipo de transporte, aduciendo que eran titulares del subsuelo urbano. Sin embargo, en mayo de 1907 se presentó a las Cortes un proyecto denominado “Metropolitano de Barcelona”, que fue autorizado por Ley de 27 de diciembre del propio año. El ayuntamiento de Barcelona consideró que el Estado, al otorgar tal concesión, había vulnerado sus derechos sobre el subsuelo de la ciudad y llevó su reacción hasta el extremo de impulsar la construcción de unos túneles ferroviarios bajo la Vía Layetana para afirmar su titularidad sobre el subsuelo de la ciudad. Una situación parecida se produjo en Madrid cuando, por Real Orden de 12 de enero de 1917, se otorgó la primera concesión de un ferrocarril metropolitano (el proyecto Otamendi), si bien en este caso el ayuntamiento optó por impugnar la citada Real Orden ante el Tribunal Supremo, que dictó en relación a este asunto la sentencia de 13 de mayo de 1921, también conocida como “la sentencia del Metro de Madrid”. En dicha sentencia, y tras reconocer la existencia de un vacío normativo en relación con un sistema de transporte tan novedoso como el metro, resolvió que tal sistema de transporte debía ser de competencia estatal, lo que justificó por aplicación analógica de la Ley de Ferrocarriles Económicos y Secundarios de 1912 y de la Ley de Minas de 1870, cuyo artículo 1 disponía que todo el subsuelo es de propiedad del Estado. En consecuencia, se rechazó la tesis que habían mantenido los ayuntamientos de Madrid y Barcelona en cuanto a la titularidad del subsuelo municipal.

## **7. El transporte urbano en la reforma del régimen local**

Esta política estatal de centralización quedaría, sin embargo, desfasada por la misma evolución que la implantación de la energía eléctrica como medio de tracción supuso en el transporte urbano colectivo. La implantación del tranvía eléctrico favoreció el proceso de segregación espacial de las actividades urbanas y de las clases sociales que generaría la llamada “movilidad obligada”, es decir, la necesidad de utilizar medios de transporte mecánico para religar el espacio de residencia con el espacio laboral, que en las primeras décadas del siglo XX se fue extendiendo hacia la población trabajadora. Con la electrificación, el tranvía dejaba de ser un medio de transporte asociado al ocio o a usos ocasionales para convertirse en una herramienta imprescindible en la movilidad diaria. Esta

mayor demanda estimuló también la aparición de nuevos medios de transporte urbano, como el autobús y el metro.

Este incremento de escala de los servicios de transporte urbano colectivo tenía que repercutir necesariamente en las políticas públicas que les afectaban. El transporte era ahora un servicio imprescindible para la comunidad y por esta razón germinó la idea de que debía ser la comunidad quien detentara la titularidad del mismo. Tal idea se manifestó a través de diversas tendencias ideológicas que coincidieron en el periodo entre el último cuarto del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX.

En primer lugar, estaba la idea de una "administración urbana global de servicios", impulsada desde diversos municipios europeos-uno de ellos, el de Barcelona-que integraron una red internacional de expertos que intercambiaban propuestas y experiencias, si bien fueron los municipios de Alemania, Francia y Gran Bretaña los que estarían a la vanguardia de todo el proceso y ponían en marcha las fórmulas más innovadoras que se trasladaban luego a las ciudades de otros países. Esta idea encontró, por otra parte, el apoyo de diversas concepciones ideológicas que surgieron en aquellos años, como fue el "socialismo municipal" en Gran Bretaña o el "servicio público" en Francia. El "socialismo municipal" se desarrolló en la década de 1880-1890 y preveía, esencialmente, que las administraciones públicas asumieran una serie de servicios asistenciales y prestacionales como forma pacífica de domesticación del capitalismo, alternativa a la lucha de clases. Y desde esta perspectiva, se consideraba que la evolución llevaría a los municipios a asumir la gestión de estos servicios. Esta municipalización era especialmente necesaria en el caso de servicios que tendieran al monopolio, como era el caso de los tranvías.

La teoría del "servicio público" fue concebida por Léon Duguit, que la expuso en su obra *Les Transformations du droit public*, y propugnaba un cambio de orientación del Estado, que iba a transformar la idea de soberanía de un poder de mando en una obligación de obrar, ya que los avances científicos y los progresos industriales que habían tenido lugar en el siglo XIX habían creado muchas necesidades de importancia primordial que, si no se vieran satisfechas, podrían causar una perturbación profunda que pondría en peligro la vida social misma. Entre estos servicios de los que el poder público tenía que asegurar el funcionamiento estaban los transportes urbanos colectivos.

En los países latinos-Italia, Portugal, España-y en relación con los transportes públicos urbanos, la recepción de estas doctrinas vino matizada por otro factor, como fue la práctica absorción de las empresas explotadoras por grandes grupos financieros de capital extranjero. Este fenómeno se empezó a dar ya a partir de la década de 1870 pero se intensificó con la electrificación, ya que la inversión requerida sobrepasaba las posibilidades de las compañías tranviarias existentes en estos países. Es así que en Milán y Lisboa, por ejemplo, la introducción de la tracción eléctrica se contrató con grandes empresas del sector eléctrico, como la estadounidense Edison Electric Light Company en el caso de Milán y la británica Wernher & Beit en el de Lisboa. En Madrid, Barcelona y otras ciudades españolas fue particularmente relevante la influencia del capital belga, vinculado a la vez con los intereses financieros alemanes. Estos grupos financieros solían tener una relación privilegiada con el poder público y distante con la ciudadanía, que los observaba con pesar y cierta hostilidad. Por este motivo, la opción por la municipalización adquiría en algunos casos un tinte reivindicativo, como se vio cuando el ayuntamiento socialista de Milán adquirió a Edison el servicio de tranvías de la ciudad. En aquella ocasión, el alcalde milanés declaró que "... La actuación de este

postulado de nuestro programa se concilia con el interés de la comunidad y de ello estamos satisfechos no sólo por las ventajas económicas sino por el alto significado moral que se afirma en nuestro acto".

Evidentemente, no todo el mundo compartía este entusiasmo por la atribución a los municipios de la gestión de los servicios públicos. La municipalización tuvo enconados detractores, como Lord Avebury, que defendía con pasión su postura contraria a la propiedad municipal de los servicios públicos. Para Lord Avebury, los ayuntamientos ya tenían bastante con sus legítimas funciones y obligaciones para ocupar todo su tiempo y sus energías. A esto había que añadir, en su opinión, el inmenso aumento de la deuda municipal que estaba comportando, los engorrosos litigios en los que los ayuntamientos se verían implicados, y una falta de estímulo empresarial, que provocaría un constante incremento de las pérdidas o los costes en estos negocios y sería en último extremo, un impedimento para el progreso y los descubrimientos.

El eco de todas estas polémicas y planteamientos doctrinales llegó a España, si bien mediatizado por la reivindicación de la autonomía de los municipios. La autonomía municipal se reivindicaba como el reconocimiento de un carácter "natural" del municipio y se planteaba desde diversos sectores como alternativa al caciquismo y fundamento de la regeneración, y en Cataluña, concretamente, se expresaba en la reivindicación de un régimen local propio. Por tanto, el debate en torno a la gestión de los servicios públicos por los municipios no se planteaba tanto en términos de eficacia-como sucedía en Gran Bretaña, por ejemplo-como de la reivindicación de la autonomía municipal ante el Estado y los intereses de los grupos financieros predominantes. Es decir, los municipalistas acogieron con entusiasmo los principios del "self-government" británico y del socialismo municipal que apoyaban la gestión municipal de los servicios públicos para reivindicar la autonomía del municipio ante el Estado. Y los defensores de las posturas centralizadoras se hacían eco de las críticas a la gestión pública y reivindicaban el derecho de propiedad privada, lo que favorecía, claro está, el modelo de gestión por concesionarios privados y la titularidad estatal de los servicios. Alguna doctrina, como el *service public* de Léon Duguit tuvo un efecto ambivalente, ya que, dado su enfoque estatista, pudo utilizarse por los defensores de la municipalización pero también por aquellos autores que, como Álvarez Gendín o Royo Villanova, buscaban justificar la titularidad exclusiva del Estado ante cualquier reivindicación de autonomía territorial.

La polémica en torno a la municipalización no quedó, sin embargo, en meros debates políticos o doctrinales. Los distintos proyectos de reforma del régimen local que se llevaron a cabo en España en las primeras décadas del siglo XX, a partir de la frustrada "Ley Maura" de 1907, tenían como tema recurrente la atribución a los municipios de la competencia sobre los transportes urbanos.

Sin embargo, no fue hasta la dictadura de Primo de Rivera que esta posibilidad quedó reflejada en un texto legal, el llamado "Estatuto Municipal", aprobado el 8 de marzo de 1924. El "Estatuto Municipal" reconocía expresamente la posibilidad de municipalizar con monopolio los servicios de tranvías y ferrocarriles urbanos, suburbanos e interurbanos hasta una distancia de 40 kilómetros a contar desde el límite de las poblaciones, además de la posibilidad de los municipios de subrogarse en el lugar del Estado en la reversión de las concesiones.

Aparentemente, esto parecía dar satisfacción a las reivindicaciones municipalistas en reconocer una amplísima competencia a los municipios en la gestión de los servicios de transporte público. Pero lo cierto es que el "Estatuto" resultaba, en la práctica, insuficiente para garantizar que la competencia

municipal se pudiera ejercer de forma efectiva. De entrada, esa norma presentaba problemas de rango normativo, e incluso de constitucionalidad, ya que pese a la trascendencia de la materia que regulaba y su aprobación como decreto-ley, el hecho de haberlo promulgado cuando las Cortes estaban disueltas la asimilaba en la práctica a cualquier otra disposición reglamentaria del gobierno, por lo que no podían derogar ni modificar las normas con rango de ley que regulaban la materia ferroviaria, como la Ley General de Ferrocarriles o la Ley de Ferrocarriles Estratégicos y Secundarios. En consecuencia, el Estatuto Municipal no afectó en absoluto a esa normativa sectorial.

Ya entrando en el contenido del Estatuto, de su mera lectura se desprendería que lo que se reconocía a los municipios no era una auténtica competencia en materia de transportes urbanos e interurbanos, sino unas potestades concretas, como eran la de gestionar servicios de tranvías y ferrocarriles con monopolio y la de subrogarse en lugar del Estado en la reversión de las concesiones. Y aún esta última se reconocía en condiciones muy restringidas: la decisión de la subrogación quedaba en manos del gobierno, se limitaba a aquellas vías que el Estado no considerase de interés general y estaba sujeta al reintegro por el municipio al Estado de los anticipos que aquél hubiera entregado al concesionario.

Las limitaciones que ya reflejaba el propio texto del "Estatuto Municipal" se vieron aún incrementadas en la aplicación del mismo por parte del Gobierno. A través de diversas disposiciones dictadas entre 1924 y 1930, se fueron introduciendo diversos condicionantes y limitaciones a los ayuntamientos en el ejercicio de las facultades que les reconocía el "Estatuto" en materia de ferrocarriles y tranvías: así se condicionó la competencia municipal sobre tranvías y ferrocarriles interurbanos a la autorización del Gobernador civil cuando se ocupasen carreteras del Estado, se sometió la subrogación en la reversión de las concesiones al pago de un canon al Estado en cualquier caso y, sobre todo, se sujetó el otorgamiento de concesiones de tranvías por los ayuntamientos a la previa conformidad del Ministerio de Fomento.

La proclamación de la II República no alteró en esencia este estado de cosas, pese a la sustitución del modelo centralista de Estado por el llamado "Estado integral" –es decir, el reconocimiento de la autonomía de Cataluña y otras regiones- y el reconocimiento expreso de la autonomía de los municipios en la gestión de sus asuntos propios. Ciertamente, las leyes municipales de aquel período, tanto la catalana de 1933-34 como la española de 1935, reconocieron a los municipios la competencia en materia de transporte urbano, pero la normativa sectorial siguió sin sufrir ninguna modificación y reconociendo la competencia exclusiva del ministerio. Y el ministerio- que entre tanto, había cambiado el nombre "Fomento" por el de "Obras Públicas"- persistió en su visión centralizadora, reflejada en el Decreto de 21 de julio de 1933, que prohibía con carácter general la construcción o renovación de tranvías sobre carreteras estatales – entre las que estaban comprendidas las travesías urbanas- y en el Código de la Circulación de 1934, que incluía disposiciones sobre circulación y puntos de parada de tranvías y autobuses que incidían directamente en el ámbito de la policía urbana, hasta entonces reservada al municipio.

Ello no obstante, en aquellos años los municipios fueron paulatinamente intensificando su intervención en la gestión del transporte público urbano, que entre tanto, iba dejando de ser un negocio rentable. En Madrid, se puso en marcha, ya en 1933, la denominada "Empresa Mixta de Transportes", participada por el ayuntamiento y el capital privado. Durante la Guerra Civil, en

Barcelona y Valencia los transportes públicos fueron colectivizados y aún en la Ciudad Condal se planteó la total municipalización del servicio.

### **8. El franquismo: Una política estatal de transportes públicos urbanos.**

Con la implantación del régimen franquista, las escasas manifestaciones de autonomía de los municipios en la gestión del transporte urbano que se habían experimentado en tiempos de la República quedaron postergadas a favor de un retorno sin complejos a los planteamientos centralizadores de los tiempos de la Restauración. Así, se reafirmó la “alta inspección” sobre los tranvías, se limitó al “casco urbano” la competencia municipal sobre autobuses y se introdujo la regulación de un nuevo medio de transporte, el trolebús, a partir de un sistema jerarquizado de administraciones (ayuntamientos, diputaciones y Estado), con preeminencia del Estado. En relación a otros medios de transporte, el Estado retenía también la competencia de aprobar las tarifas en cualquier caso y era el único ente competente cuando se trataba de servicios ferroviarios (como el caso del Metro) o que ocuparan carreteras del Estado, aunque discurrieran dentro del municipio.

A ello cabe añadir que los mecanismos de gestión pública del transporte urbano (municipalización, empresas mixtas), concebidos durante la República como expresión de la autonomía municipal, se transformaron para convertir a los municipios en meros ejecutores de una política de transporte urbano concebida desde el Gobierno central.

Este marco legislativo y competencial favoreció la creación de una auténtica política estatal de transporte público urbano. Es decir, era el Estado mismo quien definía y desarrollaba la política de transporte urbano de las distintas ciudades, de modo que los ayuntamientos se veían limitados a hacer propuestas y/o ejecutar las políticas definidas por el Gobierno. En efecto, y pese a que no faltaron alcaldes o concejales dispuestos a asumir estas políticas como propias, lo cierto es que el poder municipal estaba absolutamente sometido a los dictados del Gobierno a través de diversos resortes, lo que les convirtió en meros ejecutores de una política dirigida desde la Presidencia del Gobierno o los ministerios de Gobernación o de Obras Públicas. Así, a las competencias exclusivas, de alta inspección y de autorización que el Estado tenía reconocidas en materia de ferrocarriles, tranvías y transporte por carretera, cabía añadir otras potestades, como el control de los procesos de municipalización o las que tenía como titular demanial de las travesías urbanas.

La municipalización, en efecto, había perdido el carácter que había tenido a principios de siglo como manifestación de la voluntad municipal de autogobierno, ya que estaba sometida en todo caso a la autorización del Ministerio de la Gobernación. El recurso a la municipalización no suponía, por otro lado, el reconocimiento de una competencia municipal específica sobre transportes urbanos, como lo prueba el caso de SALTUV de Valencia, en que se llevó a cabo una socialización –gestión por los propios trabajadores- del servicio, de acuerdo con los postulados ideológicos de Falange Española y teledirigida desde la Presidencia del Gobierno.

La titularidad demanial de las travesías –tramos de carretera que transcurren por un núcleo urbano- permitía al Estado imponer sus condiciones sobre los servicios urbanos o interurbanos que transcurrieran por las mismas. Así, por ejemplo, en Zaragoza el Ministerio de Obras Públicas condicionó la urbanización de la Avenida de Navarra –travesía urbana- a la supresión de los tranvías que circulaban por la misma.



Si a todo ello añadimos que los alcaldes eran todos de designación gubernativa, se entiende que era prácticamente imposible llevar a cabo una política municipal de transporte urbano fuera de las coordenadas dictadas desde el poder central.

Este carácter estatal de la política de transporte urbano se tradujo en una uniformidad en las soluciones adoptadas en las distintas ciudades, que pueden sintetizarse en la progresiva asunción de los servicios por las administraciones públicas, el desarrollo de los ferrocarriles metropolitanos en las grandes ciudades y la sustitución, en el transporte de superficie, de los medios de infraestructura fija (tranvías y trolebuses) por autobuses. Estas medidas se explican en el contexto de un crecimiento desorbitado de los núcleos urbanos, consecuencia de la emigración, que provocó que se disparase la demanda de transporte, de las necesidades de reconstrucción de los daños causados por la Guerra Civil y, ya a partir de los años 50, la progresiva motorización de la sociedad, que privó al transporte público del papel predominante que hasta entonces había ejercido en la movilidad urbana. Todas estas circunstancias motivaron que el transporte público urbano dejara de ser un negocio atractivo, de modo que los concesionarios privados, de forma paulatina, lo fueron dejando en manos de los municipios.

La tendencia de la administración a asumir la gestión de los servicios de transporte público urbano se había iniciado ya en tiempos de la República con la constitución de la Empresa Mixta de Transportes Urbanos de Madrid. Terminada la Guerra civil, se constituyó en Bilbao la Empresa mixta de transportes en común y en Barcelona se suscribieron los convenios para la explotación de los tranvías de 4 de septiembre de 1940. En ambos casos, el objetivo era impulsar la reconstrucción de las redes respectivas de los daños causados por la guerra, que se fiaba en gran medida a la introducción de un nuevo medio de transporte, el trolebús. Desde el punto organizativo, se modificó la composición de los consejos de administración de las empresas privadas para dar cabida a una amplia representación municipal y se estableció la participación del ayuntamiento en la financiación de la empresa y la planificación de la red.

Sin embargo, las crecientes dificultades económicas a que se enfrentaban las compañías de transporte público favorecieron que el capital privado se retirase definitivamente y que aquellas fórmulas de empresa mixta dieran paso a la plena municipalización del servicio. Tal municipalización consistía en la adquisición por el ayuntamiento respectivo de la totalidad del capital de la empresa concesionaria, que se transformaba así en lo que se conocía como “sociedad privada municipal”. La primera municipalización fue la del transporte de superficie en Madrid (1947), a la que siguió Bilbao (1948). En Barcelona se municipalizaron entre 1959 y 1961 el servicio de transporte de superficie y el subterráneo del Gran Metro de Barcelona y el Ferrocarril Metropolitano Transversal. Tales municipalizaciones respondían exclusivamente a criterios de rentabilidad, es decir, sólo se municipalizaron aquellas empresas de transporte que habían dejado de producir beneficios. En cambio, las que seguían siendo rentables, como la Compañía “Metropolitano de Madrid” y la del “Ferrocarril de Sarrià a Barcelona/Ferrocarriles de Cataluña”- que explotaba los servicios urbanos de Sarrià y Tibidabo- se mantuvieron en manos privadas hasta los años setenta, si bien el Estado asumió la construcción y titularidad de las infraestructuras.

A este problema de gestión se unió la aparición del fenómeno metropolitano, que supuso un cambio de dimensión del transporte público urbano. La idea de un “transporte urbano”, limitado al núcleo de una sola ciudad, dejó paso a un sistema de dimensión metropolitana, que integra generalmente el

conjunto de servicios de transporte urbano e interurbano, ferroviario y por carretera, que se extienden por el territorio que constituye el área metropolitana. Esta nueva dimensión requería sin duda una nueva fórmula organizativa, como hubiera sido una asociación de municipios o un consorcio, pero en el franquismo resultaba inviable plantear la creación de un organismo de este tipo sin contar con el Estado. Al contrario, fue el propio Estado quien asumió la organización del transporte metropolitano en las grandes ciudades, lo que fue en detrimento de la autonomía local y, en ocasiones, del propio desarrollo de las redes que se pretendía organizar. Así, por ejemplo, en Valencia, el rescate de las concesiones de la CTFV se saldó con la división entre la red urbana, que asumió SALTUV, y la red interurbana, que pasó a manos de FEVE. No hubo, pues, un reconocimiento generalizado del derecho de los municipios de organizar un transporte metropolitano mediante la creación de consorcios u otras formas de cooperación intermunicipal, sino unas soluciones impuestas ad hoc desde el Estado para cada ciudad en concreto.

En los años 50, se abordaron de forma paralela los casos de Madrid y Barcelona. De hecho, fue en la capital de Cataluña donde se inició el proceso de “publicación” y reorganización del transporte urbano, consecuencia sin duda del boicot ciudadano al transporte público conocido como “Huelga de los Tranvías” (*Vaga dels Tramvies*), que tuvo lugar entre febrero y marzo de 1951 para protestar por el incremento del precio de los billetes de tranvía. Para parar la protesta ciudadana, el Gobierno ordenó a la concesionaria “Tranvías de Barcelona SA” rebajar las tarifas del servicio tranviario, y al ayuntamiento barcelonés, hacerse cargo de la diferencia con el precio que se rebajaba. En estas circunstancias, ayuntamiento y concesionaria se avinieron a constituir, ya en octubre de 1951, una comisión que elaboraría una memoria que serviría de base a un proyecto de municipalización del transporte público, aprobado por el Ayuntamiento en octubre de 1952 y por el Ministerio de la Gobernación, por Orden de 5 de diciembre de 1952.

Sin embargo, sería en Madrid donde se establecería la pauta. Por sendas órdenes de la “Presidencia del Gobierno” de 10 de diciembre de 1954, se constituyeron tres comisiones, dos para analizar la problemática del Metropolitano – fórmulas de financiación y posibles ampliaciones de la red, respectivamente- y una tercera, para estudiar un plan de medidas para el transporte urbano de la capital. Tales comisiones estaban presididas por los representantes del Ministerio de la Gobernación e integradas mayoritariamente por una representación gubernamental, a la que se añadían, según el objeto de las comisiones, representantes del Ayuntamiento de Madrid, de la concesionaria “Compañía del Metropolitano de Madrid” y de la Delegación de Sindicatos. De los trabajos de las citadas comisiones surgió el denominado “Plan de transportes de Madrid”, recogido en la Ley de 12 de mayo de 1956. Una vez aprobada la ley para Madrid –y después de una segunda “Huelga de los Tranvías”- se inició en 1957 el proceso que había de culminar en la Ley de 26 de diciembre de 1957, sobre ordenación del transporte en Barcelona.

Tanto la Ley del Plan de Transportes de Madrid como la dictada para la ordenación del transporte de Barcelona respondían a unos mismos principios. Por un lado, se venía a ampliar las facultades de los ayuntamientos respectivos en relación al transporte colectivo urbano por encima de lo que permitía la legislación sobre transportes terrestres, sin reconocer, sin embargo, una auténtica autonomía del municipio para elaborar su propia política de transporte urbano. De este modo, el ayuntamiento actuaba como un empresario de transportes, no como la autoridad titular del servicio de transporte urbano colectivo. La titularidad se mantenía, en cambio, en el Estado, que retenía la potestad de planificar los servicios de transporte urbano de Madrid y Barcelona mediante una “Comisión

Coordinadora de Transportes” constituida en cada una de dichas ciudades, que dependía del Ministerio de la Gobernación, y la construcción de las infraestructuras del Metro, que se aprobaba por el Consejo de Ministros en través de los "Planes de Metros", vinculados a los "Planes de Desarrollo". Los ayuntamientos de Madrid y Barcelona, por su parte, podían establecer servicios de transporte público dentro de su término municipal, y aprobar las tarifas, sin necesidad de concesión del Estado y explotar el Metro por su cuenta, haciéndose cargo de todas los gastos de explotación más el resarcimiento al Estado por el cincuenta por ciento del coste de las obras realizadas y el cincuenta por ciento del canon de explotación, una parte de los cuales se obtenía de recargos sobre tributos municipales.

La siguiente fase en la evolución de los organismos metropolitanos de transporte llegaría , ya en los años setenta, con la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona y el Consorcio de Transportes de Vizcaya. En ambos casos, se trataba de unos organismos ad hoc, creados por el Estado, y que, aunque integrados por los municipios, venían a sustituir a los ayuntamientos. La Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona se constituyó “como órgano específico para el impulso, coordinación, gestión, vigilancia y ejecución del planeamiento urbanístico y de la prestación de aquellos servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana”, entre los que estaban los de transporte. En la práctica, sin embargo, sólo se le transfirieron algunas competencias en materia de autobuses interurbanos y taxis. El Consorcio de Transportes de Vizcaya, en cambio, se constituyó siguiendo el modelo de las leyes especiales de Madrid y Barcelona, con el objetivo inmediato de construir el Metro del Gran Bilbao. En consecuencia, correspondían al Ministerio de Obras Públicas las tareas de planificación de la red del ferrocarril metropolitano de Bilbao, y más concretamente, el plan de construcción de la red de dicho ferrocarril, así como sus modificaciones y ampliaciones. El Consorcio, por su parte, debía participar en la financiación de las obras y en la gestión del servicio mediante una sociedad privada con capital íntegramente del consorcio, lo que no representaba municipalización ni provincialización, es decir, ni la Diputación foral de Vizcaya ni ninguno de los ayuntamientos miembros del Consorcio tendrían el carácter de titulares del servicio de metro de Bilbao. El Consorcio era, pues, un órgano creado por el Estado y controlado por el Ministerio de Obras Públicas, que podía vetar determinados temas.

## **9. La creación del marco actual: Transporte urbano, estado autonómico y autonomía local**

Finalizado el franquismo se abrió el proceso que llevó a la actual configuración del Estado, que entre otros aspectos, llevó a la sustitución del régimen centralista anterior por un sistema basado en el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y de la autonomía de los entes locales. Por lo que respecta al transporte público urbano, este proceso de transformación política vino de la mano de una aguda crisis en el sector. Las empresas privadas, como el Metropolitano de Madrid o los Ferrocarriles de Sarriá/Cataluña, arrojaban la toalla y se ponían en manos del sector público. Y en cuanto a las empresas públicas, la situación no era mucho mejor, ya que arrastraban un fuerte endeudamiento, que repercutía en las arcas municipales. Así, si bien el Estado traspasó a las autonomías sus competencias sobre ferrocarriles locales y metropolitanos, les dejó en “herencia” unas infraestructuras y un material sobradamente amortizados. Ello requirió una fuerte inversión que tuvo que aportar el Estado, en ocasiones con el apoyo de leyes ad hoc, como las de los metros de Madrid y Barcelona.

Pero más allá de las cuestiones organizativas, el nuevo marco constitucional, y sobre todo, la adhesión a la Comunidad Económica Europea, en 1985, hacían inaplazable la reforma de la legislación en materia de transportes terrestres, todavía basada en normas como la Ley General de Ferrocarriles de 1877. Con esta finalidad, se promulgó la Ley de ordenación de los transportes terrestres (LOTT), que actualmente es el fundamento de la normativa aplicable al transporte urbano.

## Bibliografía

ARMENGOL, F. (2008) “El decret de 14 de novembre de 1868 i els orígens del tramvia a Barcelona : entre la desregulació i el centralisme” en GRAU, R. (coord.) *Cerdà i els altres. La modernitat a Barcelona 1854-1874*. *Barcelona Quaderns d’Història núm. 14*. Arxiu Històric de Barcelona : 2008, p. 265-277.

ARMENGOL, F. (2009) “La configuració de la xarxa de transports urbans : societat, tecnologia i política” . Ponencia presentada al XI Congreso de Historia de Barcelona (2009). En prensa.

ARMENGOL, F. (2011) “El transport electrificat”. Ponencia presentada en el Seminario de Historia de Barcelona *L’electrificació de Barcelona 1881-1935*. En prensa.

BENVENUTI, G.B. (1884) *I tramways. Note giuridiche* Firenze: G Pellas Ed., 1884.

BERMEJO VERA, J. (1975) *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974)* , Madrid: Tecnos, 1975.

CAVA MESA, B. (1990) *Historia del tranvía urbano en la Villa de Bilbao (1884-1954)* Bilbao: Ayuntamiento, 1990.

CLARK ,D.K. (1894) *Tramways their construction and working*, 2ª. ed. (1894).

COSTA, J. (1882) “Los tranvías y los ómnibus” *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* núm. 61 (1882), p. 186-227.

CHALLOT (1878) *Tramways et chemins de fer sur routes : historiques, jurisprudence, réglementation d’après les documents officiels* 2a. ed. Paris: Rothschild, 1878.

GARCÍA TREVIJANO, J.A. (1956) “Plan de transportes de Madrid” *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 88 (1956) p. 583-606.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1953) “El servicio público de los transportes urbanos” , *Revista de Administración Pública*, 1953, p. 64 ss.

GONZÁLEZ MASIP, A. (1997-98) *Els tramvies de Barcelona* Barcelona: Rafael Dalmau ed., 1997-98 (2 vols.).

HOOD, C. (1995), *722 miles. The building of the subways and how they transformed New York* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

LORD AVEBURY (1912) *Municipalización y nacionalización de los servicios públicos / por el muy Hon. Lord Avebury (Sir John Lubbock) ; traducción de la tercera edición inglesa por José Pérez Hervás* Barcelona : Eugenio Subirana, 1912.

MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2001), “Los intereses belgas en los tranvías madrileños” *II Congreso de Historia Ferroviaria : “Siglo y medio de ferrocarriles en Madrid”*, Aranjuez , 7 a 9 de febrero de 2001.

MIRALLES GUASCH, C. (1997) *Transport i ciutat. Reflexió sobre la Barcelona contemporània* Bellaterra: UAB, 1997.

MOHEDAS, C. et al. (2010) *90 años de Metro en Madrid* Madrid: Ediciones La Librería, 2010.

NASI, F. (1969) , *1899-1926 Da Mussi a Mangiagalli. Storia dell'amministrazione comunale* Milano, 1969.

OLAIZOLA ELORDI, J. *Los inicios de la Compañía del Tranvía de San Sebastián (1887-1902)* <http://www.dbus.es/es/empresa/125-aniversario>

RAPHAEL, L. (2008). *Ley y orden. Dominación mediante la Administración en el siglo XIX* (trad. de J. Alborés) Madrid : Siglo XXI, 2008.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (1990) *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional* , Madrid: Civitas, 1990.

TARTAJO GARRIDO, J.A. (2006) “El ocaso de los tranvías españoles”. Comunicación presentada al IV Congreso de Historia Ferroviaria (Málaga, 2006) <http://www.docutren.com/archivos/malaga/pdf/V08.pdf>

TRICOIRE, J. (1999), *De Bienvenue à Météor. Un siècle de métro en 14 lignes* Paris: Eds. La Vie du Rail, 1999.

PEÑA, J., VALERO, J.M. (1985) *Los tranvías de Zaragoza* . Zaragoza, Diputación Provincial de Zaragoza, 1985.

VAÑÓ, LL., OLAIZOLA, J. (1998) “Apéndice. Los tranvías y trolebuses de Valencia” en ALCAIDE, R. *El Tinet de Valencia* Barcelona: Lluís Prieto, ed., 1998.

VELARDE FUERTES, J. (1970) “Los obreros controlan una empresa : Breve historia del SALTUV” en *España ante la socialización económica* Madrid : Ed. Zero, 1970, p. 137 y ss.

YELTON, M. (2004) *Trams, Trolleybuses & Buses and the Law*, Sutherland, Adam Gordon, 2004.