

Evolución del transporte terrestre

Rafael Izquierdo de Bartolomé

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Promoción 1962

Catedrático de Transportes (UPM)

José María Menéndez Martínez

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Promoción 1979

Profesor Titular de Transportes (UPM)

Andrés Monzón de Cáceres

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Promoción 1978

Profesor Titular de Transportes (UPM)

Aniceto Zaragoza Ramírez

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Promoción 1985

Profesor Titular Interino de Transportes (UPM)

Alberto Echeverri Domecq

Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Promoción 1968

Profesor Asociado de Ferrocarriles (UPM)

1.1. PERÍODO 1900-1940

El nuevo sistema de monarquía constitucional instaurado en 1876 permitió que, durante varias décadas, España gozara de una inusitada estabilidad política y administrativa en la que tuvo lugar la gran expansión del ferrocarril y el incipiente desarrollo del sector industrial. No obstante, la situación a finales de siglo cambió radicalmente. La debilidad que a lo largo de los años mostró el marco constitucional, la tensión de las luchas obreras, la aparición de actuaciones terroristas, la explosión de los movimientos regionalistas y, por último, el “desastre de 1898” con la pérdida de Cuba y Filipinas, exigían una revisión del sistema político y la reforma constitucional. Esta era la situación en la que se encontraba España al iniciarse el nuevo siglo.

A partir de la crisis de 1909, originada por los hechos de la Semana Trágica de Barcelona, la situación fue agravándose hasta 1917, año de la gran crisis, en el que, de una manera formal, quebró el sistema constitucional canovista. La instauración de la Dictadura de Primo de Rivera en 1923, la de la Segunda República en 1929 y, por último, la guerra civil española, fueron el resultado del proceso que se había iniciado a finales del siglo anterior.

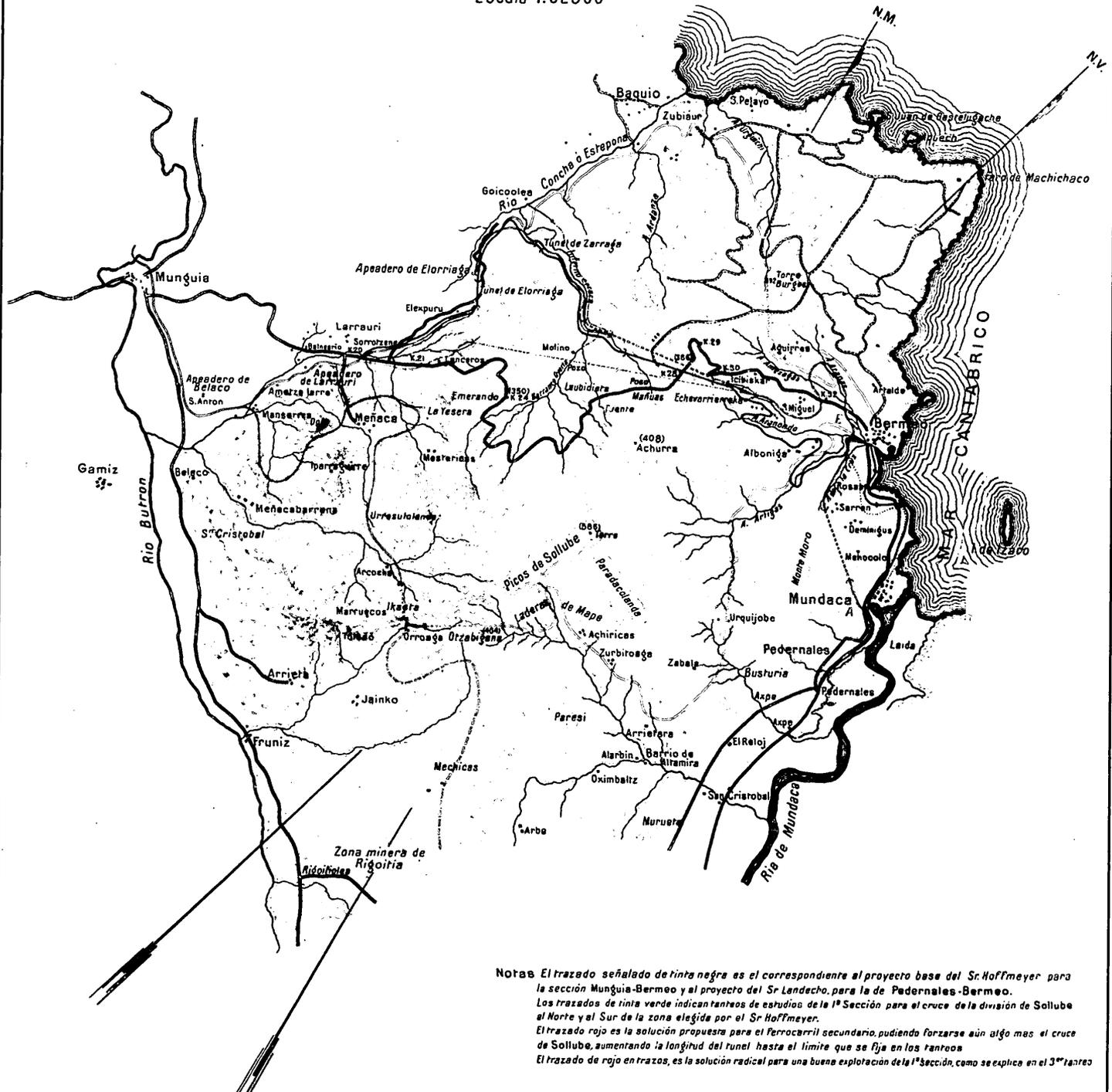
La inestabilidad política a lo largo del período considerado fue continua y los gobiernos se sucedieron a velocidades pas-

mosas. Basta decir a este respecto que desde que comenzó el reinado de Alfonso XIII, en 1902, hasta 1936 hubo 55 gobiernos diferentes. Esta brevedad e inestabilidad de los gobiernos constituyó un freno para el desarrollo económico y normativo del país, haciendo imposible la gobernabilidad.

La red de caminos dependiente de la Administración que, al comenzar el siglo, apenas había superado 35.000 km de longitud, se regía por la Ley de Carreteras de 1877, la cual estuvo vigente nada menos que hasta 1974. En ella se fijaban las anchuras de calzada –8 m para las de primer orden, 7 para las de segundo y 6 para las de tercero–, así como los requisitos para que una carretera de nueva construcción pudiera ser incluida dentro de las actuaciones del Plan General.

El primer Ministro de Fomento que tuvo Alfonso XIII, Javier González de Castejón y Elío, preparó, a principios de 1903, un proyecto de Real Decreto dictando “Reglas para el Orden de Prelación en la Construcción de Carreteras”, con el fin de resolver el escándalo de las *carreteras parlamentarias* que la Administración española había recibido como desagradable herencia del siglo que acaba de terminar. Varios políticos demagogos, apoyándose en la legislación vigente, y con el fin de congraciarse con los pueblos a los que representaban, forzaron la incorporación al Plan General de tramos de red “inútiles e infecundos para los intereses generales de la nación”. Como resultado de estos hechos, la diferencia entre la red real al

PLANO DE CONJUNTO
para el estudio del ferrocarril secundario de Vizcaya
MUNGUÍA - BERMEO - PEDERNALES
Escala 1:62500



Notas El trazado señalado de tinta negra es el correspondiente al proyecto base del Sr. Hoffmeyer para la sección Munguía-Bermeo y al proyecto del Sr. Landeche, para la de Pedernales-Bermeo. Los trazados de tinta verde indican tanteos de estudios de la 1ª Sección para el cruce de la división de Sollube al Norte y al Sur de la zona elegida por el Sr. Hoffmeyer. El trazado rojo es la solución propuesta para el ferrocarril secundario, pudiendo forzarse aun algo más el cruce de Sollube, aumentando la longitud del túnel hasta el límite que se fija en los tanteos. El trazado de rojo en tramos, es la solución radical para una buena explotación de la 1ª Sección, como se explica en el 3º tanteo.

concluir el siglo y la aprobada en la Cámara de Diputados fue enorme, llegando a alcanzar esta última una longitud superior a los 75.000 km al comenzar el siglo.

Entre tanto, y como nueva actividad deportiva, por el momento, hizo su aparición en España el automóvil. A mediados de 1897 se dictó la primera normativa que regulaba la circulación de *coches automóviles* por las carreteras. Fue, sin embargo, en el Reglamento de 1900 donde se especificaron las velocidades máximas a que podían circular los distintos tipos de vehículos: 28 km/h los vehículos aislados de servicio particular o público y 15 km/h los trenes de carreteras; en las travesías estas velocidades debían reducirse a 12, 10 y 7 km/h respectivamente.

El problema del desorden en la estructura de la red viaria lo resolvería la Administración suprimiendo en 1911 el antiguo Plan de Carreteras y promulgando uno nuevo, en 1914, obra del Ministro Ugarte. Este Plan, primero del siglo XX, contenía una relación de actuaciones concretas relativas a carreteras de *construcción urgente*, que sumaban un total de 13.500 km sobre los ya en servicio -48.200 km-, carreteras de *construcción necesaria* -11.000 km en total- y puentes y travesías. Todo ello representaba alrededor de 73.000 km de red y constituía una estructura que, a causa del paréntesis de la guerra civil, no quedaría consolidada hasta la década de los 50.

El problema de la puesta al día de la red de carreteras, con ser complejo, no constituía en aquella segunda década del siglo la primera preocupación de la Administración española en el ámbito del transporte; el primer lugar lo ocupaba el llamado *problema ferroviario*.

La obra de Cambó, "*Elementos para el estudio del problema ferroviario en España*", publicada en 1920, junto con la dirigida por Alfonso Peña, en 1940, "*Antecedentes y datos para el estudio del problema ferroviario*" -considerada esta última como continuación de la primera-, son referencias obligadas para conocer la situación y evolución de los ferrocarriles hasta nuestra guerra civil.

En la primera de ambas obras, el que fuera Ministro de Fomento durante ocho meses, en 1918, analizó la problemática que planteaban las diversas Compañías ferroviarias, que habían venido explotando, en régimen de concesión, los casi 15.000 km de líneas existentes al término del siglo. La coexistencia de distintas clases de concesiones, cada una de ellas otorgadas en períodos diferentes y sometidas, por consiguiente, a leyes también diferentes, dificultaba cualquier tipo de medida que quisiera adoptarse con carácter general para arreglar sus situaciones.

Aunque la guerra mundial de 1914 suele señalar el comienzo de la crisis de los ferrocarriles en la mayor parte de los países europeos, en el caso de España empezó varios años antes, si bien sus efectos no se manifestaron hasta transcurrido bastante tiempo. En realidad, lo que hizo la guerra en nuestro país, que se había mantenido neutral, fue acelerarla e imprimirle ciertas peculiaridades. Por consiguiente, puede aceptarse

que el principio de siglo marcó el momento en que empezó a manifestarse el *problema ferroviario*, aunque quizá de forma algo velada, incluso para las propias Compañías que iniciaban en esos primeros años de los novecientos una cierta recuperación económica, más aparente que real.

Esta situación fue consecuencia, como puso de manifiesto Cambó, del erróneo planteamiento del que se partió al crearse las Compañías ferroviarias: la consideración de los ferrocarriles como un negocio privado y no un servicio público y suponer que los gastos de primer establecimiento quedaban terminados al poner en explotación el ferrocarril.

Muy prolija, y larga para describir, es la problemática económica y financiera que presentaban las Compañías. Lo cierto es que su situación llegó a ser crítica en el año 1917, año de la gran crisis española, como se comentó anteriormente. La considerable elevación de los costes de explotación, como consecuencia del aumento de los precios del carbón, materiales, equipos, etc., y de las subidas salariales, y el incremento de las cargas financieras, debido a la reducción de los plazos de amortización de las nuevas inversiones, dieron lugar a la aparición de excedentes negativos. Por otra parte, la falta de capacidad de la red no permitía absorber todo el tráfico que reclamaba la demanda exterior y la capacidad financiera de las Compañías era insuficiente para enfrentarse a nuevas inversiones. Era aquí donde realmente radicaba el problema y no en el *problema tarifario* que había centrado la atención de los agentes públicos y sociales, incluidas las propias Compañías, durante todo este período.

Fue Cambó quien, desde el mismo momento en que accedió a la cartera ministerial, se propuso alcanzar una solución completa a la totalidad del problema ferroviario, centrandose principalmente su actividad en los dos temas que consideraba fundamentales: la reordenación del sistema ferroviario y el aumento de tarifas. El que más le preocupaba era, sin lugar a dudas, el primero por la transcendencia e implicaciones que tenía en el ámbito nacional y de política económica. Ya con anterioridad, en 1910, siendo Ministro de Fomento Fermín Calbetón, había habido un primer intento de nacionalización de los ferrocarriles como fórmula para solucionar el problema ferroviario.

El Proyecto de Ley de Bases para el rescate de los ferrocarriles, propuesto por Cambó, proponía la estatificación de los ferrocarriles, propugnando el rescate de las líneas ferroviarias por el Estado, una nueva reestructuración y agrupación de las mismas en cuatro redes independientes y su explotación por sociedades privadas en régimen de arrendamiento. En realidad, pretendía la separación de la infraestructura y la explotación de los servicios.

El proyecto no pudo presentarse a las Cortes porque el estado de ingobernabilidad era tal, que una nueva crisis de gobierno obligó a Cambó a dejar su cartera de Fomento apenas a los ocho meses de haber accedido a la misma. Otro tanto sucedió con su Proyecto de Ley relativo al aumento transitorio de las tarifas ferroviarias como medida para resolver una crisis



**Carretera de Valencia a Castellón: Ejecución de hormigón mosaico en el kilómetro 45.
A la derecha, carretera de Madrid a Irún. Riego de alquitrán**

apremiante del sector, en espera de su resolución definitiva. No obstante, el esfuerzo de Cambó no fue vano, ya que con su actuación pública consiguió crear un estado de opinión favorable a la reforma ferroviaria, induciendo a sus sucesores, de forma indirecta, a continuar trabajando sobre la misma hasta llegar a una solución definitiva, aunque no coincidiera con su planteamiento inicial.

No obstante, los reiterados intentos parlamentarios por instaurar un nuevo régimen ferroviario basado en la nacionalización de las Compañías, cuya situación empeoraba cada vez más, no llegaban a cuajar y los aumentos de tarifas y concesión de ayudas que iban autorizándose, con carácter transitorio, no solucionaban los problemas que eran más bien de índole estructural. Varios fueron los proyectos que fueron objeto de debate parlamentario: el proyecto de un nuevo Régimen de Ferrocarriles del entonces Ministro de Fomento, Juan de La Cierva, el proyecto de Ordenación Ferroviaria de Antonio Maura, que posteriormente hizo suyo el Ministro de Fomento Argelles, y finalmente, el del nuevo Ministro Gasset. Mientras tanto, en 1922 se había creado el Consejo Superior Ferroviario, cuyo objetivo era estudiar y proponer al gobierno posibles soluciones al problema ferroviario.

En septiembre de 1923, un Directorio Militar, presidido por el General Primo de Rivera, se hizo cargo del poder, dando carácter prioritario, entre sus objetivos, a la solución del problema ferroviario y a la mejora de la red de carreteras para adaptarla a las nuevas exigencias que el desarrollo de la automoción venía imponiendo.

En lo que respecta al ferrocarril, se nombró una Ponencia, presidida por el General Mayandía, que fue encargada de establecer los principios fundamentales en que debía basarse el nuevo régimen ferroviario. Como consecuencia de todo ello, a mediados de 1924 quedaba aprobado el Estatuto Ferroviario que regulaba el nuevo régimen del ferrocarril, cerrando un largo período, iniciado en 1918 con el proyecto de retrocesión de los ferrocarriles de Cambó, y que iniciaba una nueva etapa que culminaría en 1941 con la nacionalización de los ferrocarriles y la creación de RENFE.

El nuevo Estatuto de 1924 se basaba en un régimen de Convención o Comunidad entre el Estado, que aportaba capitales para la construcción y mejora de las líneas y material, y autorizaba a las empresas a elevar sus tarifas, y las Compañías que quisieran acogerse al nuevo sistema y disfrutar de las citadas ayudas, sabiendo que en su momento revertirían al Estado. La precaria situación económica y financiera en que aquéllas se encontraban las obligó a acogerse al nuevo sistema instaurado, comenzando ya, de manera formal, el proceso de su nacionalización.

En cuanto se refiere a las carreteras de los años veinte, sus características y estado de conservación no respondían a las exigencias que imponía el nuevo sector de la automoción que, con gran ímpetu, había irrumpido en el mercado del transporte. Ni los pavimentos de macadam, ni los trazados de los caminos permitían una circulación cómoda y segura, aprovechando las mejoras introducidas en los vehículos de la época.

La adaptación de la red a los nuevos medios de transporte fue uno de los objetivos que, como se ha dicho anteriormente, se propuso el Directorio Militar de Primo de Rivera. Con esta idea y bajo el impulso del entonces Ministro de Obras Públicas, el Conde de Guadalhorce, se creó, en 1926, en virtud de un Real Decreto, el *Circuito Nacional de Firmes Especiales*, que sería gestionado por un Patronato autónomo, independiente de las Jefaturas de Obras Públicas, tanto en lo que se refiere a cuestiones administrativas como económicas. Su actuación debía centrarse en la aplicación de las nuevas tecnologías y procedimientos de pavimentación, alquitranado, riegos bituminosos, adoquinado, etc., a unos 7.000 km de carreteras, repartidos en 14 itinerarios que enlazaban las poblaciones de mayor importancia, así como los recorridos de valor histórico y artístico lo que, para la época, representaba una extraordinaria novedad. Es preciso señalar que el objetivo fundamental que tenía esta nueva red era el fomento del turismo.

La caída de la Dictadura no permitió desarrollar en su totalidad el plan previsto, limitándose al 40%, aproximadamente. No obstante, su puesta en servicio supuso un salto cualitativo en la imagen de nuestra red de carreteras, hasta el punto de haber sido consideradas en su momento por la prensa extranjera, según expresión de Le Corbusier, como las mejores del mundo.

La mejora de la red viaria dio lugar a un fuerte crecimiento de la circulación de automóviles y del transporte por carretera en medios mecánicos, tanto de viajeros como de mercancías; basta comentar a este respecto, que el parque de vehículos matriculados en el año 1924 sobrepasaba la cifra de 30.000. Ello indujo al gobierno a establecer, por una serie de Reales Decretos publicados en 1924 y 1929, una cuidadosa ordenación del sector basada, al igual que en el caso ferroviario, en un régimen concesional, diferenciando los servicios regulares de los discrecionales, conforme a criterios no muy diferentes a los de la actualidad.

Por otra parte, durante esos mismos años y al hilo de las incipientes experiencias europeas, el gobierno consideró interesante la posible realización de un plan de autopistas, si bien dejó sentado desde un principio que debía ser la iniciativa privada quien se encargara de su realización y explotación. Esto despertó el interés de las empresas y de los técnicos, quienes a pesar de las reducidas intensidades de tráfico existentes en la red, comenzaron a pensar en la construcción de autopistas. A este respecto cabe señalar un artículo de José Barcala, publicado en la ROP de 1^a de octubre de 1927, en el que sentaban las bases de lo que debían de ser las autopistas del futuro: varios carriles por sentido, mediana *molestamente* infranqueable, limitación de accesos, pasos a distinto nivel, etc.

A lo largo de los últimos años de la década de los 20, siguiendo un procedimiento similar al que siguieron los primeros ferrocarriles en España un siglo antes, se concedieron un buen número de autorizaciones provisionales para la construcción de autopistas, que no llegaron a otorgarse definitivamente. In-

cluso ni siquiera se comenzó la construcción de las autopistas de Madrid a Irún y de Oviedo a Gijón, que fueron las primeras que llegaron a adjudicarse, en 1930.

Los últimos años de la década de los veinte se caracterizaron por la fuerte competencia que empezaba a ejercer la carretera sobre el ferrocarril y su incapacidad para resolver el *problema ferroviario* que venía arrastrando y que el Estatuto de 1924 era incapaz de resolver. Un interesante artículo publicado en 1932 por el ingeniero de caminos Jiménez Ontiveros –*El automóvil y el ferrocarril, los transportes mecánicos por carretera y la construcción de nuevos ferrocarriles*–, ya señalaba que el ferrocarril difícilmente podría competir en el futuro con el transporte por carretera, aún en la hipótesis de grandes subidas de los impuestos. El informe concluía que la competencia sería casi absoluta en el campo de los viajeros así como en el de las mercancías, en distancias inferiores a 350 km, o en cualquier distancia con débiles tráficos y proponía la creación de un Consejo de Transportes, que estableciera una política integrada de ferrocarril y carretera, y una nueva normativa adaptada a las nuevas circunstancias, basada, principalmente, en la supresión de las obligaciones de servicio público y en la protección del ferrocarril, a pesar de reconocer la necesidad de potenciar los servicios de carretera como solución provisional al transporte ferroviario.

Con la II República el grado de intervención estatal en materia ferroviaria se incrementó, aunque los proyectos por acelerar la nacionalización de los ferrocarriles no llegaron a tramitarse, dada la inestabilidad política del momento. Fue a partir de la terminación de la guerra civil española cuando las Compañías no pudieron realmente hacerse cargo del servicio ferroviario con sus propios medios, por lo que ellas mismas fueron las que aceleraron el proceso de nacionalización de las redes.

1.2. PERÍODO 1940-1960

Por otra parte, como se indicó en el apartado anterior, las Compañías ferroviarias, al inicio de este período, no podían hacerse cargo de la explotación del ferrocarril. Fue la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera, la que, con la creación en 1941 de la Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles –RENFE–, puso término al largo proceso normativo de reversión anticipada de las concesiones ferroviarias y la que intentó, por otra parte, establecer unas primeras bases de política conjunta de transportes terrestres, por carretera y ferrocarril, con una clara defensa de este último ante la creciente importancia que iba adquiriendo el transporte por carretera.

La finalidad del nuevo ente creado, RENFE, era hacerse cargo de los ferrocarriles rescatados por el Estado y explotarlos, en régimen de empresa industrial, juntamente con los de vía ancha propiedad de aquél. Se definía la nueva sociedad como una entidad de derecho público, con personalidad jurídi-

ca propia y distinta del Estado, con autonomía de funcionamiento y con el objetivo de gestionar, dirigir y administrar la red de ferrocarriles de ancho normal. RENFE inició su andadura con 12.375 km de vía, siendo su primer presidente Gregorio Pérez Conesa, ingeniero de caminos, como buena parte de los presidentes que ha tenido la empresa durante su historia.

En cuanto se refiere a las líneas de vía estrecha propiedad de compañías rescatadas por RENFE, se integraron, a finales de 1965, en una nueva empresa denominada Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha (FEVE), adscrita al Ministerio de Obras Públicas y con personalidad y patrimonio propios.

La primera tarea a realizar por RENFE, con objeto de restablecer el servicio en condiciones de relativa normalidad, fue la reconstrucción de sus instalaciones y equipos, deteriorados por la guerra y por la falta de inversiones en los ejercicios anteriores. Por otra parte, el objetivo central del nuevo régimen residía en completar el proceso industrializador iniciado en el segundo decenio del siglo, lo que exigía del ferrocarril que asegurase las necesidades internas de transporte, controlase su consumo de carbón y garantizase un mercado fijo para el sector industrial ferroviario.

Con el fin de alcanzar dichos objetivos, durante la década de los 40 se pusieron en marcha diferentes planes de escasa eficacia, hasta llegar al Plan General de Reconstrucción de 1949, cuya duración se previó inicialmente en cinco años. La mejora general de la economía española de los años 50 hizo posible que la aplicación de dicho Plan mejorara la situación del ferrocarril y que en 1957 fuera sustituido por otro más ambicioso, el denominado Plan de Modernización, del que se desglosó el Plan Quinquenal de Modernización, cuya aplicación se inició en 1959.

A pesar de todas estas actuaciones, al terminar la década de los 50 el estancamiento productivo ferroviario, la obsolescencia de medios y el férreo intervencionismo estatal, junto con la progresiva recuperación de la alternativa automovilista y la mejora de las carreteras, llevó a una reducción de la cuota de mercado ferroviaria, entre 1950 y 1960, del 60% al 25% en viajeros y del 52% al 27% en mercancías. Y todo ello, a pesar de la nueva normativa sobre transportes terrestres, aprobada en 1947, *–Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera y Ley de Coordinación de los Transportes Terrestres–* que regulaba el transporte por carretera y sus relaciones con el ferrocarril, dando un trato preferencial a este último, al establecer el llamado *canon de coincidencia*, que implicaba una carga al transporte de viajeros por carretera, prohibir líneas regulares de viajeros por carretera coincidentes con los trayectos ferroviarios y asignarle el *derecho de tanteo*, en los casos restantes.

La mejora de la economía, comentada anteriormente, debida en gran medida al cese de las recomendaciones contra España por parte de la ONU, permitió, asimismo, poner en marcha, a finales de 1950, un nuevo plan de carreteras, más realista que el anterior. Se trataba de un plan quinquenal, el Plan

de Modernización, que contenía un amplio programa de actuaciones en materia de acondicionamiento y mejora de la red, diseñado para poder atender el fuerte crecimiento de tráfico que se estaba produciendo como consecuencia del proceso de desarrollo económico que empezaba a generarse y absorber, asimismo, el tráfico desviado del ferrocarril.

1.3. PERÍODO 1960-1975

La década de los sesenta fue precedida por el Plan de Estabilización de 1959 que sentó las bases del espectacular crecimiento que tuvo la economía española a lo largo del período considerado, basado principalmente en los Planes de Desarrollo Económico y Social y en el asesoramiento y ayudas técnicas y económicas prestadas por el Banco Mundial. Durante esta época, cabe destacar los enormes avances alcanzados en nuestro país en el campo de las carreteras y ferrocarriles.

En lo que a carreteras se refiere, es obligado hacer una mención especial al documento que, bajo el mandato del entonces Ministro de Obras Públicas, Jorge Vigón, publicó el MOP en 1960 bajo el título *El problema de la carretera*, en el que se realizaba un detallado análisis del estado de la red y las causas de su degradación, así como de la participación de la carretera en la economía nacional.

Consecuencia de este informe fue la redacción de un nuevo y ambicioso Plan de Carreteras, con una vigencia de 16 años, que, aunque aprobado a finales de 1963, empezó a desarrollarse a partir del año 1962, en lo que a su primer cuatrienio se refería. No obstante, el rápido incremento del parque de vehículos, que año tras año superaba las previsiones más optimistas, junto con el crecimiento del número de turistas que atravesaban nuestras fronteras, como consecuencia de nuestra apertura hacia Europa, obligó a la Administración a solapar dentro de las actuaciones del Plan otras específicas, a corto plazo, a fin de mejorar en su totalidad un conjunto de itinerarios concretos.

Así nació el Programa REDIA –Red de Itinerarios Asfálticos– que se ejecutó en el período 1967-71, cuyos resultados fueron excelentes al dotar a las principales carreteras del país de un elevado grado de calidad, en lo que a las características del firme, señalización, carriles lentos, etc., se refiere. En contra del Programa cabe señalar que, salvo un par de itinerarios (S. Sebastian-Oviedo y Alicante-La Junquera), las actuaciones contribuyeron a consolidar un modelo de desarrollo Centro-Periferia, carente de ejes transversales.

La crisis del petróleo acaecida en los primeros años de la década de los setenta no permitió llevar a término el Plan 1962-78. El desbordado incremento del precio de los crudos provocó una ruptura brusca del proceso de desarrollo y las inversiones en carreteras apenas consiguieron mantenerse unos años para luego decaer, en términos reales por debajo de los niveles de los años 60.

De esta profunda crisis fue también víctima el Programa Nacional de Autopistas Españolas –PANE– que, solapándose con los Planes cuatrienales, al igual que hiciera el Programa REDIA, propugnó la construcción de una red de 6.500 km de nuevas autopistas, sin que llegaran a construirse apenas 2.000 km. Hay que tener en consideración que en aquellos días España apenas disponía de 50 km de autopistas de régimen libre y que, si bien a lo largo de los últimos años de la década de los sesenta se otorgaron las concesiones para la construcción de unos 650 km de autopistas en régimen de peaje, hasta 1972 no existió una normativa legal que fijara la relación entre el Estado y las Sociedades Concesionarias.

En cuanto se refiere a los ferrocarriles, era preciso dotar a RENFE, dentro del nuevo contexto de este período, de una mayor flexibilidad en su gestión, por lo que a mediados de julio de 1962 se aprobó un Decreto-Ley que establecía una nueva organización y unas nuevas bases de funcionamiento. Dos años más tarde, en julio de 1964, se aprobaba el Estatuto de la Compañía, que regulaba sus órganos de gobierno, patrimonio, relaciones con la Administración Pública, normas particulares de gestión, régimen financiero y transporte por carretera, señalando que RENFE, para el cumplimiento de sus funciones, podría realizar toda clase de actos de gestión y cuantas actividades comerciales e industriales estuviesen relacionadas con el negocio del ferrocarril.

El Banco Mundial publicó en 1962 un importante informe sobre los ferrocarriles españoles en el que se planteaban los problemas de que adolecían y que tenían por consecuencia una continua disminución del tráfico, la aparición de elevados déficits de explotación y el descenso en el número y calidad de los servicios. A partir de las directrices de dicho informe, el Ministerio de Obras Públicas elaboró un Plan Decenal de Modernización para el período 1964-1973, que se integró en el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado en 1963, iniciándose, asimismo un plan de cierre de líneas de débil tráfico que no llegó a concluirse por las fuertes presiones que, contra el mismo, ejercieron en su día las fuerzas locales.

Con los recursos financieros proporcionados por el Banco Mundial, con una nueva organización y con la tecnología proporcionada por la industria exterior, se pusieron en marcha las actuaciones previstas en dicho Plan, entre las que hay que destacar la electrificación de líneas, la adecuación de los raíles, la introducción de sistemas automáticos de bloqueo y comunicaciones, la desaparición de la tracción vapor, la puesta en circulación de trenes automotores y la modificación de los tipos de vagones.

Antes de la finalización del Plan Decenal se aprobó un nuevo plan, el Plan RENFE 1971-75, que, aún manteniendo como objetivo central la modernización de la red, ofrecía una nueva concepción estratégica de la Red: elevación de la calidad del servicio de viajeros, incremento de la participación de RENFE en el mercado del transporte de mercancías, aumento de la productividad, mejora progresiva de las condiciones laborales

y del equipo social, implantación de innovaciones tecnológicas, introducción de un sistema tarifario flexible, equilibrio económico, elaboración de un plan estratégico para la empresa e implantación de la dirección por objetivos, etc, constituían algunos de los objetivos estratégicos del Plan.

A pesar de los planes anteriores y de las actuaciones comentadas, la situación de RENFE al final del período considerado siguió mostrando notorias insuficiencias. El gran desarrollo de los transportes por carretera, en primer lugar, y aéreo, en segundo, agudizó la pérdida de cuota de mercado del transporte ferroviario. Por otra parte, se asistía a la aparición de déficits crónicos de explotación, con paralelos incrementos en los gastos financieros, además de los elevados gastos de amortización derivados de las inversiones efectuadas durante al Plan Decenal.

1.4. PERÍODO 1975-2000

Comienza este período con el cambio del sistema político que dio lugar a la promulgación, en 1978, de una nueva Constitución para adecuar la forma del Estado a las nuevas exigencias de la sociedad española y establecer una nueva organización administrativa y territorial. Este nuevo contexto es el que ha marcado el campo de actuación de los transportes a lo largo de estos últimos 25 años.

Otro hecho importante a añadir al anterior que, asimismo, ha condicionado el desarrollo de los sistemas de transporte y sus infraestructuras, ha sido la incorporación de España a la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, lo cual ha tenido una gran incidencia en la política de transportes, ya que, en lo que respecta al transporte internacional, la política liberalizadora comunitaria, que en este sector se implantó a partir de 1992, con más de 20 años de retraso, es la que ha marcado las directrices a seguir por los Estados miembros, ejerciendo un efecto de arrastre en el caso del transporte nacional, cuya tendencia está siendo la liberalización del transporte y la armonización de las condiciones de concurrencia.

Otro tanto ha ocurrido con la política de convergencia económica, que está influyendo de manera decisiva en las políticas presupuestarias de las administraciones públicas y en concreto en la política de inversiones y financiación de las infraestructuras, así como con las políticas de desarrollo que, desde la Cumbre de París de Jefes de Estado y de Gobierno de 1972, vienen condicionadas por el imperativos medioambientales, hasta el punto de que los sucesivos programas de Acción Ambiental que han venido aprobándose establecen la necesidad de prevenir los impactos ambientales en su origen y asignar los costes de corrección a las causas que los producen.

En 1977 se creó el Ministerio de Transportes y Comunicaciones que asumió las competencias que en materia de transporte terrestre tenía asignadas el antiguo Ministerio de Obras



Autovía Ronda Oeste de Málaga.

Públicas, quedando RENFE adscrita al mismo. No ocurrió otro tanto con las carreteras que continuaron bajo la dependencia del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo –MOPU– que sustituyó al antiguo de Obras Públicas –MOP–. A los dos años se publicó el *Libro Blanco del Transporte*, que establecía las grandes líneas de lo que sería la política pública de los transportes en las dos décadas siguientes, pudiendo citarse como principios básicos que influyeron en el desarrollo posterior de los sistemas de transporte: la libre competencia, la especialización de cada modo de transporte, la neutralidad fiscal, la asignación de subvenciones sólo a servicios públicos, la utilización preferente del ferrocarril en el servicio de viajeros de cercanías y en el de mercancías para grandes volúmenes en grandes distancias, etc.

A pesar de los esfuerzos realizados en el período anterior, la situación del ferrocarril no respondía a las expectativas creadas por los planes emprendidos. La etapa de transición política, junto con la crisis energética e industrial de principio de la década, agravaron los problemas de RENFE. Entre 1975 y 1979 se produjo una notable pérdida de tráfico con su consiguiente impacto negativo en los ingresos, al mismo tiempo que se elevaron los costes de funcionamiento de la Red y sus gastos de personal, dando como resultado un espectacular incremento del déficit de explotación.

El primer Contrato de RENFE con el Estado se firmó en 1979, por el cual la Compañía se comprometía a elevar la calidad de la explotación, a fin de mejorar su eficacia y sus resultados, y el Estado a sufragar determinadas inversiones de infraestructura y otros costes no imputables a la Red, derivados del mantenimiento de obligaciones de servicio público. Ello permitió que al comenzar la década de los 80 se frenara, en cierta medida, el deterioro de los ferrocarriles y se produjera una notable recuperación de la demanda, sobre todo en los servicios más especializados de viajeros –Intercity y Talgo–, así como en los de largo recorrido.

La etapa de transición democrática fue escenario también de la aparición de compañías de ferrocarriles pertenecientes a las Comunidades Autónomas, procediendo cuatro de ellas (Cataluña, País Vasco, Valencia y Baleares) a constituir ferrocarriles autonómicos de vía estrecha sobre líneas transferidas por FEVE.

Por otra parte, con el comienzo del año 1974 la Administración española estrenaba una nueva Ley de Carreteras que sustituía a la vetusta de 1877, instando al MOPU al desarrollo de un nuevo Plan General. El mandato se vio inevitablemente condicionado por los sucesivos traspasos de competencias en materia de carreteras que, a lo largo de los años siguientes, el Estado realizó en favor de las Comunidades Autónomas por exigencia constitucional, lo que implicó el traspaso de tres cuartas partes de su red. Estos diez años constituyeron en realidad un período de transición, caracterizado por un abandono de las políticas de inversión viaria que dio lugar a que en 1983 los problemas de falta de capacidad, trazado, conserva-

ción, accesos urbanos, travesías, etc. hubieran alcanzado un nivel preocupante.

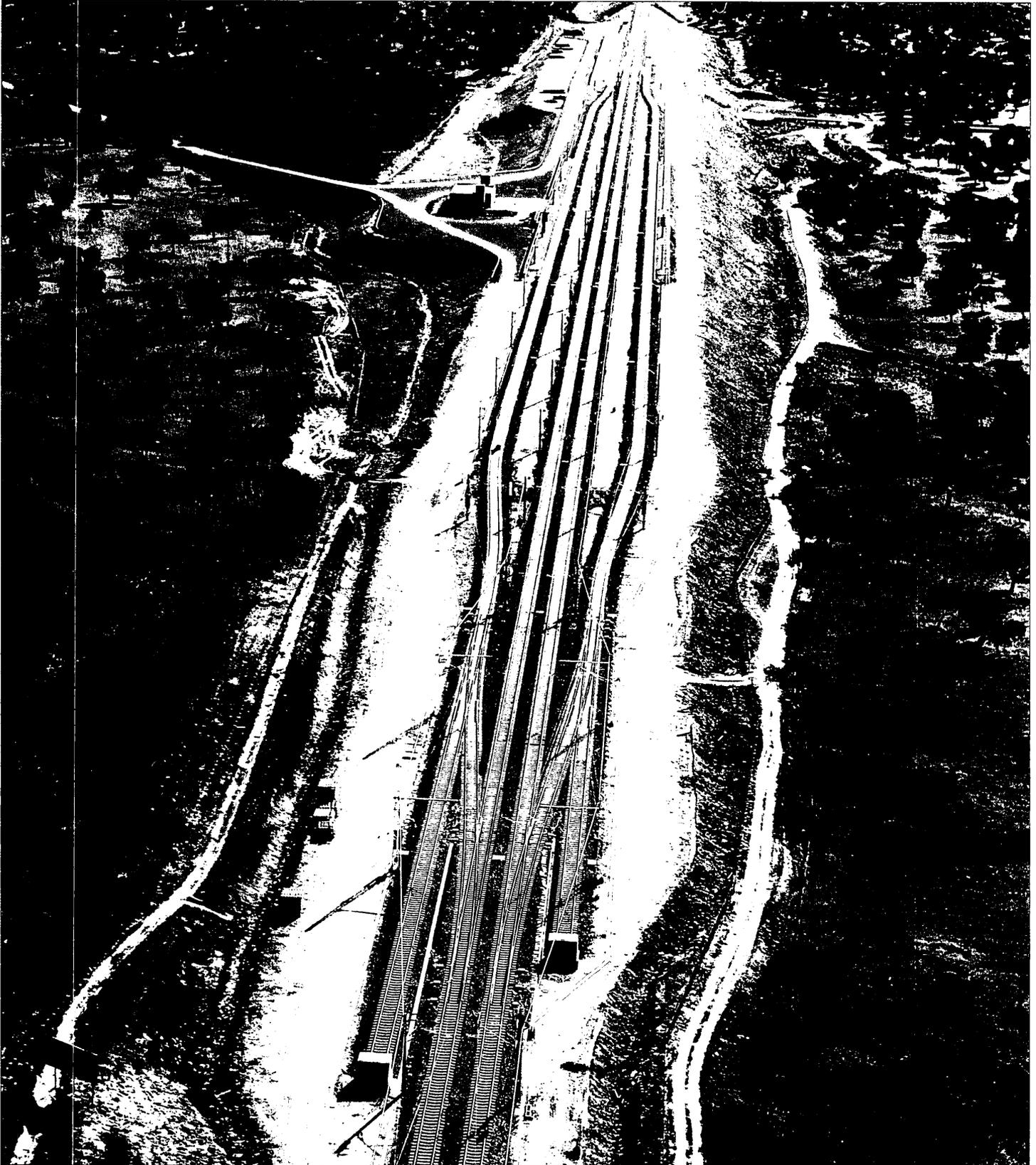
En ese momento, el país disponía de tan solo 2.300 km de vías de gran capacidad, de las que la mayor parte estaban constituidas por autopistas de peaje. En el otro extremo, había 9.500 km de la red estatal que presentaban secciones transversales de entre 4 y 7 m. En esta situación la red registraba problemas de congestión a lo largo de más de 2.000 km, muchas veces en entornos urbanos y metropolitanos.

En este marco se inició un proceso planificador que dio como resultado la aprobación de un nuevo Plan General de Carreteras del Estado para el período 1984-1991 que, junto con los que en el uso de sus competencias fueron desarrollando, en años sucesivos, las Comunidades Autónomas, dotaron a España de una red de vías de gran capacidad que, en la actualidad, no desmerecen de las del conjunto de los países de nuestro entorno económico.

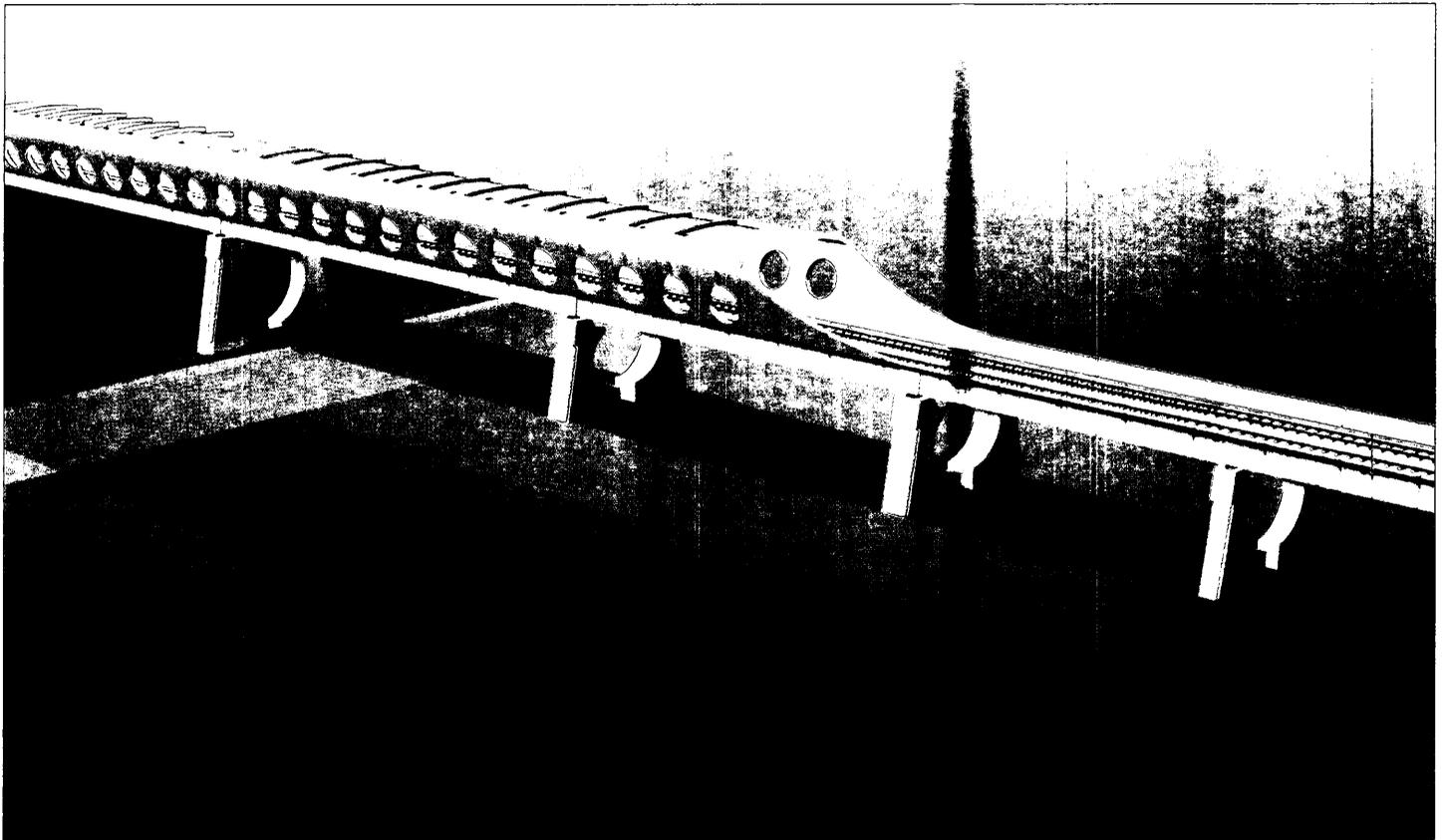
El Plan de la Red de Interés General del Estado –RIGE–, que pretendía dotar al país de una red que asegurara su integración en el medio natural, histórico y social, buscando un equilibrio territorial y social dentro de unos criterios técnicos y económicos, se articuló en cuatro grandes programas: autovías, acondicionamiento, reposición y conservación, y actuaciones en medio urbano. El primero de ellos, el de autovías, pretendía la duplicación de las calzadas de una serie de itinerarios, especialmente a lo largo de las carreteras nacionales radiales, y aunque controvertido llegó a convertirse en la estrella del Plan al alcanzar una longitud total de 3.250 km de nuevas vías de gran capacidad. Cabe señalar que a pesar de las dificultades inherentes a un Plan de esta magnitud, su cumplimiento fue más que adecuado, consiguiéndose niveles de cumplimiento del entorno del 90%.

El esfuerzo inversor de la Administración Central durante este período, junto con el realizado por las otras Administraciones Públicas, las Comunidades Autónomas en concreto, ha sido considerable, llegando a representar la inversión total el 1,2% del PIB frente a valores del orden del 0,3%, alcanzados en los primeros años de la década de los ochenta, y del 0,8% correspondiente a los países comunitarios más desarrollados. Peor suerte han seguido las carreteras dependientes de la Administración Local, donde los esfuerzos inversores han sido mucho más modestos.

Este gran trabajo viario se ha visto enmarcado en un nuevo marco jurídico, derivado de la Ley de Carreteras de 1988, así como por las distintas Leyes de Carreteras de las Comunidades Autónomas. Las modificaciones a la Ley de 1988 y a la de Autopistas de Peaje de 1972, que se han ido introduciendo a lo largo de estos últimos años, responden a las exigencias del proceso liberalizador, característico de la década de los noventa, y a la necesidad de hacer participar a la iniciativa privada en la financiación de las infraestructuras, dados los problemas presupuestarios y de convergencia económica que tienen planteados las Administraciones Públicas.



Puesto de adelantamiento y estacionamiento de trenes en LAV Madrid-Sevilla.



Puente sobre el río Ebro de la LAV Madrid-Frontera francesa,

En lo que se refiere al ferrocarril, las mejoras introducidas en los primeros años de la década de los ochenta no fueron suficientes para que sus cuotas de mercado frente a la carretera, tanto en viajeros como en mercancías, no solo no se mantuvieran sino que sufrieran una fuerte disminución, situándolas, en ambos casos, en porcentajes inferiores al 10%. Con el fin de intentar poner término al estancamiento del ferrocarril que, por otra parte requería fuertes inversiones para adecuarlo a las exigencias de la demanda, se aprobó en el año 1987 el Plan de Transporte Ferroviario –PTF–, todavía vigente en la actualidad, cuyo objetivo era lograr un ferrocarril moderno, competitivo y especializado. Apenas transcurrido año y medio, el Gobierno aprobó la introducción del ancho internacional en las líneas de nueva construcción para alta velocidad, con el fin de integrarse en la Red Transeuropea de Alta Velocidad y eliminar la barrera ferroviaria del ancho de vía español. Esta decisión cristalizó con la inauguración, en 1992, de la entonces discutida línea del AVE Madrid-Sevilla, cuyos resultados posteriores han sido altamente positivos, en cuanto a captación de tráfico y resultados económicos se refiere.

La necesidad de modificar el PTF, cuyos objetivos y contenido habían variado sustancialmente como consecuencia de la incorporación de la alta velocidad, y la necesidad de nuevos

planes de carreteras, una vez finalizado el Plan General en 1991 y en avanzado estado de ejecución la mayoría de los Planes Regionales, llevó a la Administración Central a redactar un Plan Director de Infraestructuras –PDI– para el período 1993-2007, en el que se planteaban para los diferentes modos de transporte importantes actuaciones de concertación entre las diferentes Administraciones Públicas, abriéndose, asimismo, cauces extrapresupuestarios para la financiación del plan. Más que un plan, propiamente dicho, se trataba de un esquema director, que logró ser consensuado por los diferentes partidos políticos, en el que se diseñaban las diferentes redes de transporte en el año horizonte, así como las grandes líneas de actuación.

Por otra parte, la explotación de los servicios de transporte exigía nuevos planteamientos más acordes con las tendencias de los países comunitarios, sobre todo pensando en la próxima integración de España en la Comunidad Europea. A tal fin y con el objetivo de regular de forma más transparente las relaciones entre las Administraciones Públicas y las empresas estatales, en este caso las ferroviarias, y dotar a estas últimas de una mayor autonomía de gestión, se desarrollaron, dentro de los sistemas de gestión interesada, los llamados Contratos-Programas. El primero de ellos, suscrito entre el Estado y

RENFE, correspondiente al período 1984-87, supuso una ruptura con los mecanismos precedentes, al otorgar de hecho a RENFE una autonomía mucho mayor de la que nunca había gozado, así como una mayor exigencia en el grado de cumplimiento de sus compromisos adquiridos, beneficiándose, por otra parte, de una serie de medios otorgados por el Estado a tal fin.

La incorporación de España a la Unión Europea, en 1986, exigió un nuevo planteamiento del marco legislativo y jurídico de los transportes terrestres, así como la transposición de la normativa comunitaria, con el fin de adaptar aquéllos a las reglas de concurrencia, como consecuencia del proceso de liberalización que imponía la política comunitaria, eliminando la obligada coordinación existente entre el ferrocarril y la carretera y buscando, en la medida de lo posible, el desarrollo de la intermodalidad. La Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT), aprobada en 1987, junto con las modificaciones posteriormente introducidas, han constituido las bases de la actual política de transportes y de la reordenación del sector.

A partir de la aprobación de la Directiva comunitaria 85/337/CEE sobre evaluación de impactos ambientales, la planificación y proyectos de infraestructuras de transporte quedaron sometidos a la evaluación previa de dichos impactos. Inicialmente supuso una limitación a las actuaciones previstas, pero progresivamente el condicionante ambiental ha pasado a ser parte esencial del proceso de planificación y construcción, hasta el punto de que, en el momento actual, los proyectos tanto de la Administración Central como de todas las CCAA incorporan el elemento ambiental como una característica de calidad y adecuado diseño de soluciones, buscando la integración y minimización de impactos de las infraestructuras en el medio natural, aunque bien es cierto que ello ha implicado un aumento de sus costes.

Dentro de los condicionantes impuestos por la política comunitaria, es preciso señalar la gran incidencia que ha tenido –y seguirá teniendo, hasta su total aplicación– la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios que, entre otros objetivos relativos a la autonomía de gestión de las empresas ferroviarias, el saneamiento de sus estructuras financieras, el libre acceso a las infraestructuras, etc., propugna la separación de la construcción y gestión de la infraestructura ferroviaria de la explotación de los servicios de transporte, que serán competencia de las compañías ferroviarias, públicas o privadas, las cuales, a su vez, deberán abonar un canon de utilización de las infraestructuras. Fue el nuevo Estatuto de RENFE de 1994 el que incorporó, por primera vez, todos estos novedosos principios.

De acuerdo con los nuevos planteamientos, y siguiendo la tendencia de otros países, RENFE inició un profundo cambio en su estructura, al aprobar un nuevo modelo de gestión por el que se organizaba en una serie de Unidades de Negocio (UNES), con amplios niveles de autonomía y cuentas de resultados independientes, que constituyen, en la actualidad, la co-

lumna vertebral operativa de la empresa. Determinadas UNES, denominadas operadoras, prestan sus servicios directamente a los clientes exteriores, mientras que otras son suministradoras de servicios a las anteriores. Los resultados que empiezan a obtenerse con la nueva estructura son esperanzadores, sobre todo en algunos segmentos de tráfico como Cercanías, en el caso de viajeros, y Transporte Combinado, en el de mercancías.

Igualmente, al hilo de estos principios, se creó, a finales de 1996, el ente público “Gestor de Infraestructuras Ferroviarias” (GIF), dependiente del Ministerio de Fomento, cuyos objetivos, de acuerdo con su Estatuto de 1997, son: la construcción y, en su caso, la administración, de las nuevas infraestructuras ferroviarias que sean competencia del Estado y que expresamente le atribuya el Gobierno, así como la administración de las infraestructuras ferroviarias preexistentes que sean competencia del Estado y que, al igual que en el caso anterior, le asigne el Gobierno. Su primera función ha sido el lanzamiento de la nueva línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera francesa, en avanzada fase de construcción, que permitirá enlazar, con ancho internacional, la línea Sevilla-Madrid con la Red Transeuropea de Alta Velocidad. Asimismo tiene en estudio la línea Madrid-Valladolid-País Vasco-Frontera francesa.

1.5. EPÍLOGO

A lo largo de esta breve exposición se ha pretendido exponer y destacar los grandes avances que han aportado los ingenieros de caminos al sector de los transportes terrestres durante el presente siglo, tanto en el campo de las infraestructuras como en el de la planificación y gestión de las empresas y servicios públicos, contribuyendo eficazmente al desarrollo económico y social de España. Muchas más e importantes actuaciones podrían haberse recogido, pero la limitación de espacio lo ha impedido.

Basta poner de manifiesto la gran expansión de la red viaria, principalmente la de carreteras, que pasó de 35.400 km de caminos principales, en 1900, a cerca de 165.000 km, en los umbrales del 2000, de los cuales más de 9.000 km corresponden a carreteras de gran capacidad, de calzadas separadas –autopistas y autovías–, y alrededor de 90.000 km a carreteras convencionales, estatales y regionales.

No menos pausable ha sido el esfuerzo por mejorar la explotación de las complejas empresas ferroviarias que, tras las últimas reformas e introducción de la alta velocidad parecen en vías de recuperar su capacidad competitiva y parte de los tráficos desviados a la carretera, principalmente en algunos segmentos concretos como en Cercanías, Alta Velocidad, Transporte Combinado, etc. Por otra parte, el estricto control de los gastos de explotación y la menor presión que sobre los gastos financieros ha supuesto la bajada de los tipos de inte-

rés, está permitiendo a RENFE un saneamiento progresivo de su Cuenta de Resultados.

Por último, los avances legislativos, en parte motivados estos últimos años por el proceso de integración de España en la Unión Europea, han permitido disponer de un marco normativo estable y adaptado a las exigencias del mercado, apto para afrontar con esperanzas el escenario de los 2000, en el que la competitividad, la productividad y el desarrollo sostenible serán los principales factores que enmarcarán y condicionarán las actuaciones del transportista. Es preciso destacar que el objetivo del transporte sostenible ha pasado a ser un paradigma que pretende armonizar la creciente necesidad de movilidad –base del desarrollo económico– con el control de sus efectos ambientales.

No obstante, resulta preocupante que el crecimiento del tráfico y de los parques hayan experimentado a lo largo del siglo fuertes incrementos, muy superiores a los de la inversión en infraestructuras, provocando situaciones de con-

gestión y falta de capacidad en muchos tramos, principalmente en el caso de las carreteras. Ello requiere, que sea preciso intensificar el nivel de las inversiones en infraestructuras con el fin de atender a estos nuevos tráficos y poder absorber, por otra parte, los que en un futuro próximo vayan generándose como consecuencia del proceso de integración europea. Conviene destacar, asimismo, que los flujos de tráfico han ido experimentando grandes cambios y que ha habido un crecimiento paralelo tanto a nivel interurbano como urbano-metropolitano. En este caso el proceso de dispersión de actividades hacia las periferias ha provocado una creciente dependencia de la movilidad motorizada –por el aumento de distancias– y particularmente del vehículo privado. Este proceso ha generado una serie de consecuencias ambientales que ha llevado al impulso de los transportes públicos urbanos y, particularmente, al impulso de las redes ferroviarias de Cercanías, donde se cuenta con redes de este tipo. ●