



Estudis Castellonencs

Núm. 1 (2a època) 2015-2016. Pp. 237-260
ISSN: 1130-8788

**BELÉN
ANDRÉS SEGOVIA**

*Becaria de la Conselleria de Governación y
Justicia de la Comunitat Valenciana*

La contratación pública de
transportes en la administración de
Castellón

Resumen

Un tablero de andenes y recuerdos, la historia de la ciudad de Castellón, recorre la memoria de su pueblo y un sistema de transporte urbano, que se rencuentran 150 años después. El ferrocarril evoca una relación en la que, como el ajedrez, sobran las palabras.

Palabras clave

Ferrocarril, servicio público, derecho administrativo, Panderola.

Abstract

A board platforms and memories, the history of Castellón city, traces the memory of its people and an urban transport system, which are 150 years later. The railway evokes a relationship in which, like chess, words are unnecessary.

Key words

Railroad, public service, administrative law, Panderola.

PLANTEAMIENTO

El enfoque de la regulación administrativa en España debería partir de un título: *La atormentada legislación de contratos administrativos del sector público*. Y, ¿por qué atormentada? España había sido un estado que, al igual que el modelo francés, conocía de los contratos administrativos que se llevaban celebrando desde el siglo XIX. Por lo tanto, los problemas de selección de las mejores ofertas, que es una de las necesidades básicas del Derecho Europeo, no eran ajenos. De hecho esos problemas han sido tradicionales en nuestra legislación en la financiación de la red a favor de la iniciativa privada y la ausencia de un plan general de ferrocarriles que incorporara las demandas y que integrara las necesidades de todos los sectores implicados en la construcción de la red ferroviaria, lo que determinó su estructura y con ella la articulación de los espacios socioeconómicos.

En Castellón dicha articulación tuvo mayor incidencia en aquellas zonas donde se implantó el ferrocarril. En primer lugar, porque la introducción de una nueva tecnología propició el acortamiento de distancias y de los tiempos empleados en recorrerlas, agilizándose de esta forma el tráfico de personas y mercancías y la difusión de las innovaciones desde la capital hacia los pueblos que conformaban el trazado de las diferentes líneas. En segundo lugar porque esta difusión determinó, en muchos casos, la sustitución y el cambio de una agricultura tradicional a una agricultura moderna y con mayor sentido comercial, al igual que un incremento en el volumen de intercambios comerciales con el resto de España, relacionados con la producción regional

de productos agropecuarios, materias primas y productos manufacturados; incremento del volumen de negocio que estuvo estrechamente relacionado con el proceso de industrialización de la Comunidad Valenciana. Y, en tercer lugar, porque la llegada del ferrocarril a determinadas poblaciones implicó en ellas un cambio funcional y la aparición de nuevas dinámicas de crecimiento urbano, a partir del desarrollo de conurbaciones alrededor de las estaciones de ferrocarril y el consecuente asentamiento de nuevos contingentes de población, industrias y servicios. Pero esa perspectiva, como veremos, irá cambiando. Cuando nosotros ingresamos en la Unión Europea, y naturalmente como a todo estado que efectúa el ingreso, se le obliga a establecer el acervo comunitario y, por lo tanto, se nos obliga también a aplicar, en nuestra legislación, las directivas comunitarias europeas. ¿De dónde han surgido? Del derecho de sociedades, es decir, la perspectiva era principalmente económica y privatista, si se admite esa aparente energía tratándose de contratos del sector público. El derecho de sociedades lo que quería garantizar es el negocio ¿de quién? De quien se dedicaba a la contratación con estas sociedades públicas. Por tanto ya, la perspectiva, no era exactamente la misma. A ello se añade un factor circunstancial: y es que en estos días, la ciudad de Castellón conmemora que hace 150 años que llegó el ferrocarril a la provincia, una figura antigua o poco innovadora, que se ha visto desvirtuada en su interés, ya que este hecho hace que sea máxima actualidad. En este contexto es comprensible que hoy en día merezca especial atención por parte de sus ciudadanos el descubrimiento de este medio de transporte y las implicaciones que ha aportado al sector económico y turístico este tan apreciado medio de transporte. Sean bienvenidos a este viaje en tren hasta la provincia de Castellón.

ALGO DE HISTORIA

Las ideas van llegando

Cuando aún corrían tiempos muy pretéritos, en que ni el fuego ni la rueda habían aparecido en el paisaje de este mundo, hablar del ferrocarril sería de locos, ya que nuestros antepasados no pensaban ni en viajar ni en transportar, solo pensaban en comer y dormir.

La necesidad de transportar vendría más tarde, cuando el ser humano veía la necesidad de buscar un método para obtener con mayor facilidad grandes bloques de piedra con los que poder levantar grandes imperios, de donde surgió el famoso dicho de *si Mahoma no va a la montaña, la montaña va a Mahoma*,¹ ya que se trataba de tiempos difíciles donde la religión

¹ Navarro Juan, Marco Antonio. *La divertida historia del Ferrocarril*, Valencia, Gráficas Martí Montañana, 1993, p. 3-4: «La necesidad de TRANSPORTAR (palabra falta de sentido antes) grandes bloque de piedra... inmensos bloques de piedra, hasta dejar una montaña del tamaño de un guijarro, fue ahí donde empezó el ataque sistemático contra el medio ambiente y de ahí el refrán de "SI MAHOMA NO VA A LA MONTAÑA, QUE LA MONTAÑA VAYA A MAHOMA» y pobre de la montaña que se negase, ya que eran condenadas a convertirse en Mezquitas, Templos o Catedrales, y no sólo de Mahoma, sino también de los dioses del Olimpo, de los numerosos dioses egipcios, indios, romanos, nórdicos, etc... etc... etc... (...)».

estaba muy reforzada, así que un día se le ocurrió que una forma redondeada podría ser lo que necesitaban y de ahí nació la rueda; con ella, los primeros medios de transporte en la historia del ser humano.

Siglos más tarde, como nada se puede aplicar a algo práctico si no se sabe lo que es, la humanidad tuvo que esperar a que alguien desvelase el misterio y fue entonces cuando llegó Newton y se hizo la luz, diseñando una hipótesis que más tarde, acabó convirtiéndose en una ley. La reflexión de Newton venía a explicar que *a toda acción le sucede una reacción*, por lo que fue el propio Newton quien diseñó un aparato basado en una gran caldera de vapor instalada sobre un carro en el cual, en su parte trasera, disponía de una tobera, por donde saldría un fuerte chorro de vapor, provocando que el carro se moviese. Pero un carro sin dirección ni control podría ser algo peligroso, ya que podría chocar con las paredes y quemar a los viandantes, por lo que la cosa quedaría en agua de borrajas. Pero esto no fue el caso de Watt; la máquina funcionó como jamás se hubiese imaginado, con rapidez y escaso tamaño, bajo el asombro de diversos estudiosos de la ciencia. Muy pronto se procedió a construir estas máquinas para ir sustituyendo a los métodos anteriores, donde el cambio fue radical, el tamaño no era mucho pero rendían mucho más, por lo que no tardarían en verse los maravillosos efectos de este gran invento.

Balance de la llegada del ferrocarril a Europa

La implantación del ferrocarril surge con un estallido tecnológico y social que llevó a que las minas cambiaran sus obsoletas bombas Newcomen por las potentes Watt. Estas bombas desecaban con mayor rapidez el interior de la mina por lo que fue mucho más sencillo que, aproximadamente entre 1780 y 1850, se declarara un periodo de descubrimiento de nuevas formas de hacer las cosas, será entonces cuando se desarrollará la famosa revolución industrial en Inglaterra. La expansión colonial conllevó un aumento en la demanda de productos que no podía cubrirse con la prototipo de industria tradicional. La creación de fábricas, con el consecuente aumento significativo de la producción y las consecuencias sociales que estas trajeron; el cambio en el comercio textil, pasando de la lana al algodón, con el desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas a todo el proceso de producción textil; así como la invención de la máquina de vapor y su aplicación práctica en el ferrocarril; todo ello supuso una revolución económica que conllevó una auténtica ruptura con el modelo económico medieval. Fue entonces cuando en 1828 se presentó, en el Parlamento inglés, el proyecto de ley para autorizar la construcción de un ferrocarril de Liverpool a Manchester para el transporte de personas y mercancías con tracción de vapor. Pese a ello, la prensa y el público en general se declaró en sentido abiertamente hostil; sin embargo, a pesar de la formidable oposición que en todas las esferas encontraba, el Parlamento autorizó a la empresa por un voto de mayoría.²

² Nicolau García, Vicente. *La Panderola*, proyecto de investigación Universidad Jaume I.

Mientras, en Rainhill, se había celebrado previamente un concurso que tuvo lugar entre los días 6 y 14 de octubre de 1829, entre varios modelos para ver cuál era la locomotora mejor y más rápida. El pliego de condiciones que se estipulaba constaba en que se debía arrastrar el triple de su peso a una velocidad de 10 millas inglesas por hora y sin producir humo. *The Rocket* de George Stephenson y su hijo Robert salió vencedora al remolcar el quintuple de su peso a la velocidad de 14 hasta 20 millas por hora. Este éxito se debía principalmente al empleo de un tiro forzado que mejoraba la combustión y a una mayor caldera con tubos que producía mayor cantidad de vapor. A partir de entonces Stephenson dirigió la construcción de importantes ferrocarriles en Inglaterra o construyó máquinas para aquellos y para líneas en Bélgica, Holanda, Francia, Alemania, Italia y España.

El maquinismo estaba en pleno auge, la nueva *filosofía mecánica* estaba abriendo brecha en la opinión pública, el ambiente social estaba caliente como un fogón y muchas instituciones, sociales, poéticas, religiosas y políticas mostraron su descontento. No fue un nacimiento fácil para el ferrocarril, pero no es justo juzgar con anticipación algo que no ha aprobado aún su valía.

Los buenos resultados que estaban dando las locomotoras dio ánimo a muchos soñadores a creer en el nuevo medio, y al primer ferrocarril les salieron los primeros accionistas, que aportaron las primeras monedas para su construcción. La opinión pública, tan abiertamente hostil poco antes, cambió rápidamente de criterio y, como todo lo que es ejercicio corporal y requiere destreza se hace diversión recreativa en Inglaterra, pasó lo mismo con el invento de las locomotoras, donde los jóvenes de las familias más aristocráticas se hicieron instruir en el manejo, y llegó a ser moda³ dirigir estas poderosas máquinas, por supuesto en presencia de maquinistas de oficio, que eran los responsables del servicio.

Hubo muchos más constructores de locomotoras, cada uno con una personalidad, todos ellos se esforzarían por aportar una mayor calidad, pero el dato más curioso es su capacidad de ingenio a la hora de diseñar y proyectar, ya que partían de cero en la mayoría de los casos y los resultados eran variados, siendo la locomotora *Príncipe de Gales*, construida en 1900 por Samuel Johnson, la que cerró la era de las *grandes ruedas*.

La llegada del ferrocarril a España

Esa sensación de revolución industrial provocaría que desde finales de 1829 se sucedieran en España una serie de peticiones al gobierno, a través del Ministerio de Fomento y su ministro Francisco de Luxán, para la construcción de ferrocarriles.

La primera línea férrea concedida en España fue el 23 de septiembre de 1829, aunque no

3 Ortega y Gasset, José. *LAS ATLÁNTIDAS*, en Obras completas, Alianza Editorial, Madrid 1983, tomo III, p. 283: «Confieso haber entendido nunca muy bien que género de fulminaciones se presume condensar sobre un acto humano cuando se declara mero efecto de la moda. ¿Se cree, por ventura, que por ventura, que con ello se le ha extirpado toda realidad y significación, o que, cuanto menos, se le ha relegado a la zona de lo arbitrario, donde nada tiene raíces ni íntima lógica? Yo me temo que ese desdén a la moda, fundado en considerar superficiales y frívolas sus manifestaciones, revele más bien superficialidad del desdén».

llegó a construirse, promovida por José Díez Imbrechts para exportar los vinos de Jerez a través de un ferrocarril de 7000 varas de longitud, entre la ciudad de Jerez de la Frontera y un muelle en el río Guadalete, que fracasó por no tener el número de inversores que precisaba el proyecto.

Pero no sería mucho después cuando el 28 de octubre de 1848 se inauguró el primer ferrocarril cuyo trayecto unía Barcelona con Mataró. Aunque cabe matizar que el primero de ellos había entrado en funcionamiento en Cuba.⁴ Este medio de transporte era visto como un vehículo de progreso, la evidencia de la modernización necesaria en España y una respuesta al desarrollo industrial de la época que requería que las mercancías pudieran desplazarse con mayor rapidez, llegando a puntos de venta más alejados.

Así, tres años después, en 1851, la reina Isabel II inauguraba la siguiente línea que unía Madrid y Aranjuez, a la que seguirían las de Barcelona a Granollers y también a Molins de Rei; prolongándose en 1859 hasta Martorell. De este modo, en apenas seis años se construyeron en nuestro país más de 400 kilómetros de ferrocarril. Este ritmo de expansión facilitó que en 1865 se hubiese completado buena parte de la red ferroviaria prevista, con un claro desarrollo radial que partía desde Madrid, con una conclusión clara y es que puede afirmarse que, aunque fue algo lento debido al retraso industrial existente en la España de la época, el ferrocarril fue el responsable directo de traer consigo un desarrollo económico al país y, en las grandes ciudades un aire de modernidad y progreso.⁵

El conjunto de estas actuaciones, que significaban un aumento cualitativo de las competencias estatales en el sistema ferroviario, suponía una satisfacción de las necesidades reclamadas por la burguesía industrial y financiera desde principio de siglo. Aunque se seguían manteniendo las características esenciales del sistema concesional,⁶ eran un paradigma de la tendencia dominante que desde este momento habría que dirigir el ferrocarril hacia su definitiva estatalización.

Al fin y al cabo, el método que se impuso para resolver estos problemas hacía recaer sobre el valor de los establecimientos el coste del mantenimiento de un sistema ferroviario que era

4 Periódico *Mediterráneo* día 18 de noviembre 2012: «Fracasó al no obtener el concurso de inversores necesario (400 acciones). Imbrechts traspasó el proyecto a uno de sus socios, un empresario español afincado en Londres, Marcelino Calero y Portocarrero, que lo reformuló en la línea llamada de la Reina María Cristina de Borbón, cuyo tendido había de ir desde Jerez al Puerto de Santa María y desde esta ciudad a Rota y Sanlúcar de Barrameda. El proyecto fue aprobado por Real Orden de 28 de marzo de 1830. Existe un cuaderno impreso en la Imprenta Española de don M. Calero, en Londres, aquel año 1830, donde se contiene la reglamentación y plano».

5 Periódico *Mediterráneo*: Alfredo Llopico. Domingo, 18 de noviembre del 2012.

6 Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2007 (ponente Rafael Fernández Montalvo): «En derecho administrativo, la concesión administrativa es una institución que agrupa distintas especies de negocios jurídicos presididos por la idea de cesión a un particular de una esfera de actuación originariamente administrativa. El concepto incluye todos aquellos actos de las Administraciones Públicas por los que se faculta a los particulares para la realización o gestión de determinado servicio público o se les atribuye el aprovechamiento específico y exclusivo de bienes de dominio público. La concesión es, por tanto, una institución jurídica compleja, susceptible de ser considerada como contrato y como derecho real ya que comprende dos modalidades: la de servicio público y la demanial. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala, mediante la concesión la Administración obtiene la colaboración de un particular, bien para la prestación de un servicio público –concesión de servicios– bien para el aprovechamiento del dominio público –concesión demanial–. La primera de dichas modalidades, que es la que importa en el presente recurso, se caracteriza por su naturaleza esencialmente contractual y por ser una forma de gestión indirecta de un servicio público, cuya titularidad corresponde a la Administración concedente».

financiado, en realidad, por subvenciones públicas para dar salida a los importantes problemas estructurales que las industrias nacionales presentaban tras el conflicto bélico para mantener y reproducir su actividad productiva en un mercado nacional todavía bastante limitado.

Llegada del ferrocarril a Castellón

Por lo que respecta a Castellón, las distancias eran cada vez mayores en el interior de la ciudad y pronto se vio lo dificultoso de atravesarla con tanto carruaje por medio. Con los ojos puestos en la revolución industrial de Inglaterra y el deseo de España en invertir en este tipo de transporte urbano que permitiría acotar distancias entre las ciudades periféricas y con la capital, hace que la Comunidad Valenciana piense en contratar este servicio, pero hay que tener en cuenta que tras fracasar la concesión de 1847 del ferrocarril de Madrid a Valencia a la empresa inglesa The Madrid & Valencia Railway C^oLtd, y debido a que se seguían solicitando prórrogas a dicha concesión, las cosas no se pusieron fáciles, hasta que don José de Campo, marqués de Campo,⁷ pudo comprar en 1850 los derechos de la línea de ferrocarril del *Mar a San Felipe de Játiva, pasando por Valencia* para la que constituiría la Sociedad de Ferrocarriles del Grao a Játiva en 1851.⁸

La línea entre Valencia y Castellón formó parte de la tercera concesión que se le otorgó a dicha sociedad. Así llegaría a nuestra ciudad el 26 de diciembre de 1862⁹ con la apertura del tramo Nules-Castellón de la línea que pretendía unir Valencia con Tarragona.¹⁰ Los ilustres médicos de la provincia estaban preocupados, porque eran inmensas masas de gente que se agolpaban en las estaciones para viajar por primera vez en el tren; tratándose de un pueblo poco habituado a la velocidad, la llegada del ferrocarril suponía un motivo de gran celebración. Es importante el desarrollo urbano experimentado por muchas de las poblaciones a las que llegó el ferrocarril, por lo que este significó en el crecimiento de las grandes ciudades, que en torno a la estación se establecían, como centro radial de influencia y como «catalizador de sucesos normalmente dispersos y a su vez un motor potentísimo de transformación urbana». Las obras corrieron a cargo de la Sociedad de los Ferrocarriles de Almansa a Valencia y Tarragona o AVT que previamente, y bajo otros nombres, había logrado unir Valencia con

7 Revista de investigación *A todo vapor*, Asociación Valenciana de Amigos del Ferrocarril, n.º 39, 2003, p. 11: «Nace José Campo Pérez en Valencia en el año de 1814 y recibe las aguas bautismales en la Iglesia de los Santos Juanes el día 22 de mayo de ese año. Sus padres son Gabriel Campo y Teresa Pérez, propietarios de un puesto en el mercado dedicado a la venta al por menor de ultramarinos, principalmente especias, y que le dan una esmerada educación».

8 Revista de investigación *A todo vapor*, Asociación Valenciana de Amigos del Ferrocarril, n.º 39, 2003, p. 11: «Con la aparición en la escena española del ferrocarril y el negocio que conlleva, ya que se trata de concesiones dotadas de importantes subvenciones, Campo fija en él su interés y espera su ocasión. Ésta se presenta cuando los concesionarios británicos de la línea El Grao de Valencia a Játiva no pueden hacer frente a su realización y la transfieren a Campo, quién el 21 de marzo de 1852 inaugura el tramo El Grao-Valencia y llega hasta Játiva el 20 de diciembre de 1854».

9 Periódico *Mediterráneo*: domingo, 18 de noviembre de 2012: «Así el ferrocarril llegaría a nuestra ciudad finalmente el 26 de diciembre de 1862 con la apertura del tramo Nules-Castellón de la línea que pretendía unir Valencia con Tarragona. El proyecto había sido redactado por el ingeniero inglés James Beaty y desarrollado por la Sociedad Valenciana de Fomento junto a la Sociedad Catalana General de Crédito, si bien el Marqués de Campo actuó como contratista de la línea».

10 Periódico *Mediterráneo*: Llopico, Alfredo: domingo, 18 de noviembre del 2012.

Almansa. Sin embargo, como apuntan acertadamente Hernández Sempere y Vidal Olivares¹¹ «el interés por desarrollar las líneas principales en sentido radial y estatal-centrista primó por encima de la vertebración regional de la economía valenciana durante buena parte del siglo XIX», por lo que grandes zonas del interior de Castellón quedaron al margen de las mejoras introducidas por el ferrocarril en cuestión de intercambios comerciales, incorporándose a estas pero con menor intensidad, a partir de la mejora en la red de comunicaciones viarias. De todo ello hace referencia el texto siguiente, elaborado con motivo de la edición de una obra colectiva sobre el I Centenario del ferrocarril en España:

Tiene Castellón una extensa parte montañosa por la que no ha podido entrar la locomotora: la del Maestrazgo, Morella, la capital del Alto Maestrazgo, continúa aislada entre macizas montañas y elevados picachos, guardando sus heroicas gestas y sus piadosas leyendas. El articulista, siendo niño, fue a Morella desde Castellón en diligencia. Doce horas de camino, varios campos de tiro y unos paisajes de brava naturaleza. Se explica que no haya habido empresa que se atreviera a entrar por estos vericuetos de tierra pobre y de vía industrial poco lozana. Hoy no se hace el viaje en diligencia. A ésta ha sustituido el autobús y ello ya es una gran ventaja.¹²

Viajar a gran velocidad fue un reto que se plantearon tanto constructores de locomotoras en Castellón como compañías ferroviarias, las cuales, en busca de ofrecer algo mejor, ofrecían rapidez en el acceso a los diferentes pueblos que conformaban la región de la Plana. Como era habitual el primer recinto fue una estructura provisional que con el paso del tiempo se sustituyó en 1864 por una estación definitiva obra del ingeniero Alejandro Mendizábal.

Posiblemente, el análisis del trazado de un ferrocarril con las características de la *Panderola* habría empezado con la aclaración de su denominación, siendo considerado un tren de vía estrecha. Pero, pese a todo, su nombre, era catalogado por ley, por sus características, bajo la denominación de *tranvía*, que según el artículo 69 de la ley general de ferrocarriles de 1877 establecía que «se designan bajo la denominación de tranvías, para los efectos de esta ley, los ferrocarriles establecidos sobre vías públicas». Con él llegaba una nueva forma de transporte a la provincia, eso alentó a que se dispusiera una serie de vagones para llevar a varios pasajeros. En los días siguientes a su inauguración, la avalancha de viajeros era imparable, tanto que durante el primer año estaba lleno de pasajeros que recorrían las calles de Castellón. Era ciertamente emocionante ver el delirio de aquellos primeros viajeros como si fuesen a montar en el famoso *tiovivo* de feria.

Cuando pasó la primera tormenta entusiasta, llegaron los primeros pasajeros de la *Panderola* estos se dividían en dos clases: los eventuales y los habituales. Pese a ello, vale la pena

11 Hernández Sempere, Telesforo Marcial y Vidal Olivares, Javier; *Infraestructura Viaria y ferrocarriles en la articulación del espacio económico valenciano*. Hispania Valencia, 1991. Citado en I. Aguilar, *Estaciones*, op. cit. En nota n.º 34, p. 62.

12 Llorente Falcó, Teodoro, *Los ferrocarriles levantinos*. Introducción por varios autores. Cien años de ferrocarriles en España, Madrid. Comisión especial para la conmemoración del primer centenario del ferrocarril en España, 1948, tomo IV, p. 190.

conocer la evolución económica para adivinar su rendimiento real y la importancia que tuvo en este sector para comprender un poco más su historia. Así el análisis de los resultados de la explotación de mercancías y de viajeros, donde la comparación obligada con otras líneas ferroviarias con las mismas características y resultados de la competencia con el resto de transportes,¹³ entre otros, son los motivos que comportan su historia con el pueblo de Castellón. La esperanza estaba en que no todo estaba perdido, el transporte pesado por carretera requería de muchos camiones, y de este modo, un solo tren remolcaría gran cantidad de mercancías a bajo coste.

Otra faceta del transporte es la corta distancia, las cercanías eran del ferrocarril, ya que solo él podía transportar una gran masa de gente en poco tiempo a través de los túneles o galerías en el interior de la ciudad, paseando por la plaza la Paz, cerca de la monumental plaza de toros de Castellón, entre tantos lugares emblemáticos de la ciudad, o conectándolo con otras poblaciones próximas como Onda, Benicasim, Betxí, Almassora... En 1889, la muerte de José Campo Pérez, principal impulsor de AVT, hizo que el sector no se recuperara financieramente en la provincia,¹⁴ viéndose abocada a vender sus líneas a la compañía Ferrocarriles del Norte de España el 25 de mayo de 1891.¹⁵ Las locomotoras de vapor seguían humeando a pesar del tiempo, las tracciones diésel y eléctrica se abrían paso en las grandes urbes, donde los nostálgicos del vapor hicieron numerosos intentos para que no se fuera a pique toda una época de evolución positiva para el pueblo de Castellón.

Las juntas ya deterioradas dejaban en entredicho su estado, su robustez estaba en la boca de los ciudadanos, mas cabe recordar, que Aquiles también era indestructible y un efímero flechazo en su talón acabó con su vida, por lo que al vapor le pasaría algo igual, los tiempos le aboraron, poniendo punto y final a aquella filosofía entre hombre y máquina. El romanticismo se esfumó del transporte castellonense, la aviación se había hecho con toda la *jet social* que pregonaba la necesidad de trasladarse a aeropuertos como el de Manises, inaugurado en marzo de 1933 y su ampliación posterior con nuevos destinos y vías, por tratarse de un transporte algo más rápido.

Pero no pasarían muchos años, cuando el 23 de marzo de 1994 el Ministerio de Obras Públicas, la Generalitat valenciana, la Diputación Provincial de Castellón, el Ayuntamiento de la ciudad y Renfe firmaron un convenio para la construcción de la variante de Castellón que

13 Pons Chust, Raúl; *La Panderola (L'activitat econòmica)*, Almassora: Brosquil, 2002, p. 109.

14 Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1990 (Ponente: José María Sánchez-Andrade y Sal): «Sin entrar en el examen de la razón o fundamento de tales preceptos, es lo cierto, que la extinción anticipada de la concesión de la explotación de un Ferrocarril secundario no produce la reversión de ésta ni por tanto de sus dependencias y bienes en beneficio del Estado si no se han llevado a cabo las subastas que los preceptos antes aludidos imponen; para que tal circunstancia se dé, de entrar el Estado en posesión de la línea de un Ferrocarril secundario, con todas sus dependencias, es necesario que el plazo de la concesión termine, o que declarada la caducidad de la concesión, la Administración pública se incaute de las obras y del material fijo y móvil de la línea del Ferrocarril objeto de la misma, para continuar su explotación».

15 Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1994 (Ponente: Eladio Escusol Barra): «La concesión administrativa para la prestación del servicio público regular permanente de viajeros, debe otorgarse a la persona que lo desee y cumpla las condiciones legales y reglamentarias, previa resolución fundada administrativa y tras el oportuno expediente administrativo, que permita a la Administración valorar las circunstancias de todo tipo concurrentes».

pretendía soterrar parte del trazado a su paso por la ciudad construyendo un túnel bajo los barrios occidentales.¹⁶ El Convenio incluía la construcción de una nueva estación. Para ello se celebró un concurso de ideas que ganó el proyecto titulado *Destino Luz* presentado por Navarro-Nossenta-Nogal Arquitectos. Las obras se iniciaron en 1998 y concluyeron dos años después. Esto supuso el cierre de la antigua estación que se encuentra a escasos metros de la nueva, frente a la actual plaza de toros, en el paseo Morella, que muchos turistas admiran y muchos castellanenses añoran.

PINTURA IMPRESIONISTA DEL FERROCARRIL EN LA ACTUALIDAD

En lo que hace a las soluciones de que se sirve el Estado para cumplir su responsabilidad indeclinable en las condiciones de la vida social, vivimos un periodo de transición en el que la aparición de fórmulas nuevas, con sustitución de las tradicionales, convive con el mantenimiento de estas.

La provisión de infraestructuras de interés general es una característica de los poderes públicos a lo largo de la historia. La Ley de Policía de Ferrocarriles de 1877, que reguló las servidumbres y las limitaciones que afectaban a los predios colindantes del ferrocarril, constituye el precedente de la LOTT, la cual, reformada apreciablemente en 2003, integra junto con la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (en adelante LSF), el bloque normativo central de la materia.

La característica esencial de la actual regulación es la separación de las infraestructuras ferroviarias y la gestión de los servicios ferroviarios, que tradicionalmente se habían mantenido unidas y en manos administrativas. Esta característica está, sin embargo, lejos todavía de constituir una realidad efectiva, como podremos observar a continuación.

LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA

La regulación del ferrocarril, como veremos, irá cambiando en base a sucesivos golpes de sentencia, porque nosotros, tras nuestra entrada en la Unión Europea, vamos a adaptar las directivas formulándolas a nuestra manera; lo cual quiere decir que la adaptábamos en todo aquello que no supusiera cambios drásticos en nuestra manera de actuar, en nuestra legislación actual. Y por otra parte, la entrada en la Unión Europea no es una cosa estática,

¹⁶ Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo del 2012 (Ponente: José María del Riego Valledor): «Si de una determinada conexión por carretera cabe predicar que no crea ciudad, con más razón es posible decir lo mismo de una conexión por ferrocarril que corre paralela a aquélla. Mientras que las carreteras suelen tener múltiples salidas y entradas, que a menudo favorecen la aparición de edificaciones destinadas a finalidades diversas, los ferrocarriles no tienen otros accesos que los correspondientes a las estaciones. Ello pone de manifiesto algo obvio: el ferrocarril es un medio de transporte típicamente interurbano. Seguramente los ferrocarriles metropolitanos constituyen una excepción a lo que se acaba de decir; pero, por lo que ahora interesa, no ha sido acreditado que el proyecto contemplado en la sentencia de contraste fuera de esa naturaleza. Pues bien, si en principio se debe entender que una conexión por ferrocarril tiene carácter interurbano, resulta equivocado decir de ella que es un sistema general que crea ciudad».

no es que tuviéramos que conformarnos con la legislación tal y como estaba en el momento de nuestra entrada sino que el propio derecho comunitario europeo también avanza a base de golpe de sentencia y este no es ni será como hemos adaptado el ordenamiento español pero, ¿a qué se debía? Se debía a frenar los intentos constantes, no solo nuestros sino también los de todos los demás países, a eludir de distintas formas los principios básicos que la legislación comunitaria europea tenía tras de sí, que no eran otros que la transparencia final y de libre competencia entre quienes aspiraban al negocio ferroviario que suponía acceder a un contrato de derecho público o contrato administrativo.

El sistema de transporte en la actualidad, sin embargo, exceptuando el transporte urbano o de cercanías, se encuentra en sus horas más bajas como consecuencia de la dura competencia a la que se ha visto sometido por el transporte por carretera. Así lo ponía de manifiesto el libro Blanco de la Comisión *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*, aprobado el 19 de septiembre del 2001, en la que afirmaba, se que:

El transporte ferroviario presenta una imagen ambivalente, que compagina modernidad y arcaísmo. Por un lado, los buenos resultados de la red y los trenes de alta velocidad, la acogida de viajeros en estaciones modernas; por otro, el arcaísmo de los servicios de transporte de mercancías y la vetustez de algunas líneas saturadas, los habitantes de las ciudades dormitorio apretujados en trenes abarrotados y con retrasos crónicos, hacia estaciones que a veces se vienen abajo y son poco seguras¹⁷ [COM (2001) 370 final].

¿Puede servir esto de excusa al desastre de nuestra ley de contratos del sector público? De entrada no es una calificación original, es la que han dado muchos de los que han estudiado el tema, empezando, sobre todo, por el propio Consejo de Estado, que ha sido muy crítico con esa nueva adaptación al Texto Refundido de Contratos del Sector Público (de aquí en adelante TRLCSP). Pues evidentemente algo de excusa tiene porque, efectivamente, el derecho comunitario europeo no es que sea un primor, toda la técnica legislativa clásica que nos viene del siglo XIX son preceptos claros, precisos y cuya interpretación sea lo menos discutida posible a la luz de las palabras que tienen sus preceptos, que casi desaparecen cuando nos enfrentamos a las directivas comunitarias europeas; y, ¿por qué? ¿Quiénes hacen las directivas comunitarias europeas? Pues naturalmente son resultado de pactos de grandes instancias como de los Consejos y Parlamentos, pero quienes lo elaboran son los diplomáticos de todos los países que participan, es decir, no suelen ser los mejores de Europa que prestan servicios en Europa o en la Unión Europea.

Sin embargo, ellos son precursores de un derecho que va a condicionar todos los derechos de los estados miembros que formen parte. Y además la técnica que se emplea para lograr el consenso tiene poco que ver con el legislador que las adopta, porque es una técnica de

17 Libro Blanco de la Comisión de la Unión Europea del 2001: <http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_es.htm>.

compromiso y ni el compromiso llega a algo que, a los juristas, cuando empezamos a verlo nos dejó perplejos, a poner notas en los artículos para aclarar en algún sentido, que no quería aclarar lo que decía el propio texto, sino la nota, cosa que realmente en la técnica legislativa era casi escandaloso para un jurista profesional.

Pero, desde la Ley de Contratos del Sector Público del 2007, toda esta normativa no ha dejado de modificarse, hasta trece modificaciones importantes que no cabe aludir desde esa fecha del 2007, siendo las más relevantes las que tratan de dos aspectos, de los cuales habrá que poner también el foco, la Ley 15/2010, de 5 de julio, de Medidas contra la Morosidad, el problema de la morosidad en el pago de los contratos administrativos ha sido tradicional.¹⁸ Tan tradicional que en la mentalidad del contratista de obra pública sobre todo, decía siempre: «cobraremos tarde pero cobraremos y por lo tanto es un negocio seguro aunque no sea un negocio rápido». Eso naturalmente, va también a cambiar a raíz de la crisis, donde la posibilidad de cobro ha empezado a ponerse ya entre interrogantes.

El segundo gran golpe de modificación fue la ley 34/2010 que vino naturalmente a incorporar todo el capítulo V del título I del libro I de la Ley de Contratos, que estableció más o menos todos los recursos especiales, que es una de las grandes innovaciones sobre las que hablaremos inmediateamente. El 2/2011 ya estamos naturalmente navegando en plena crisis, una crisis sobre todo económica, aparece la Ley 2/2011, de Economía Sostenible y naturalmente también hay y habrá modificaciones importantes y la Ley 24/2011 que, aunque es sectorial, puesto que defiende a los ámbitos de defensa y la seguridad, tiene también importantes modificaciones que luego han trascendido en el ámbito en que teóricamente venían postuladas para ser aplicadas. Pues bien, la mayor parte de estas modificaciones, incluso en las leyes que hemos ido desarrollando, no obedecen solo a perspectivas nacionales de reacción frente la crisis económica sino que también frente a directivas europeas que van a aprovechar esos vehículos que son frente a la crisis para colarse entre ellas y modificar la legislación del lugar. Pero lo más importante, que formará parte de la segunda parte de este comentario es que esto no es una cuestión cerrada. Que toda esta modificación permanente llega hasta el propio Consejo de Estado a base de dispersión normativa, casi un caos, en lo que representa la seguridad jurídica, en cuanto a tener un texto claro, no está ni mucho menos a mano. Y, así nos encontramos con que hay una nueva Carta Blanca Europea de la Comisión, de 2011, sobre cómo va a ser la regulación en «ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» para las necesarias adaptaciones de los estados miembros. La misma carta prevé que se pretende «abrir el mercado nacional del transporte de pasajeros por ferrocarril a la competencia, incluida la adjudicación obligatoria de contratos de servicio público mediante licitación», en la cual se pretende lograr los siguientes objetivos:

¹⁸ Blanquer Criado, David; Derecho Administrativo (2º Los sujetos, la actitud y los principios), Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010.

Lograr una autorización única de tipos de vehículo y una certificación de seguridad de empresa ferroviaria única mediante el refuerzo de la función de la Agencia Ferroviaria Europea. Desarrollar un enfoque integrado para la gestión de los corredores de mercancías, incluidos los cánones por acceso a las vías. Asegurar el acceso efectivo y no discriminatorio a la infraestructura ferroviaria, incluido los servicios relacionados con el ferrocarril, en particular mediante la separación estructural entre la gestión de la infraestructura y la prestación de servicios.

LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA

En España estamos ante un nuevo Texto Refundido de Ley de Contratos del Sector Público.¹⁹ Ese mismo texto refundido, en su disposición adicional sexta, habilita al gobierno para dictar la disposición necesaria para el desarrollo y aplicación de lo establecido en esta ley y la disposición final cuarta autoriza al Ministerio de Hacienda para aprobar las normas para hacer efectivo el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos de contratación en los procedimientos previstos en ella. Hay por tanto, todo un horizonte, en el cual el derecho español tiene también trabajo y tiene también encomendadas una serie de tareas. Y, como estamos en un estado descentralizado, no podía faltar la legislación de las comunidades autónomas, algunas que se anticiparon a esta normativa estatal entre otros casos, como son las normas forales de Navarra, pero prácticamente, casi todas las comunidades europeas han ido luchando para poder aprobar su propia normativa comunitaria europea.

¿Qué podemos decir de esta nueva normativa que se centra en el concepto de un Texto Refundido? ¿Cuál es el juicio que merece a la doctrina esta refundición? Pues el texto refundido es, para empezar, un texto que, como indica su propio nombre, refunde, unifica, todas esas grandes modificaciones en leyes a las que antes nos hemos referido. Pero lo que se le achaca son algunas menciones que no es posible dejar de aludir. En primer lugar se le achaca que casi insinúa que va a adaptar el mínimo derecho europeo para dejar subsistente nuestro régimen de contratos administrativos en lo posible, de tal forma que pudiéramos separar aquello que se prevé que pueda ser modificado por mención del derecho europeo de lo que el legislador español no quisiera que modificara. Y aparece entonces la gran diferencia de contratos, los contratos sometidos a regulación armonizada y los que no lo son.

¹⁹ Contratación ADIF: «Los procesos de compras y contratación de ADIF están regulados por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, para todos aquellos contratos de Obras que tengan por objeto la construcción o modificación de la infraestructura ferroviaria; por la Ley 31/2007, de contratos en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, para los contratos de obras, distintas a las antes citadas, suministros y servicios, cuyos importes superen los umbrales marcados por la propia Ley. Para los contratos que no superen esos umbrales, ADIF, de acuerdo con la disposición adicional 8ª del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, ha elaborado la Instrucción Interna que regula esos contratos, y la pone a disposición de los interesados dentro del apartado "Normativa interna".» <http://www.adif.es/es_ES/empresas_servicios/licitaciones/condiciones_contratacion.shtml>.

La Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, no es sino uno más entre los elementos integrantes del ordenamiento jurídico-administrativo español que ha abierto el sector a la competencia después de una larga época de intervención administrativa en la que la explotación de esta actividad se realizaba en régimen de monopolio o de concesión.²⁰ En todo caso, estos contratos presentan algunas especialidades que derivan de su sometimiento a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, sobre el Sector Ferroviario y su Reglamento de desarrollo.

Dichas especialidades derivan fundamentalmente de lo dispuesto en el art. 59 de la Ley en el que, al establecerse los derechos de los usuarios, se contienen algunas normas que diferencian dichos transportes de los efectuados por carretera en vehículos de motor. Entre dichas especialidades deben destacarse las dos siguientes: en primer lugar, las tarifas exigibles por las empresas ferroviarias a sus clientes en concepto de retribución por los servicios ferroviarios prestados estarán sujetas al derecho privado, sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el artículo 53 de la Ley respecto de los servicios de transporte ferroviario declarados de interés público; y, en segundo, el Ministerio de Fomento autorizará las condiciones generales de contratación tanto del transporte de viajeros como del de mercancías, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas sobre la materia.

Esa es una de las grandes diferencias, en las cuales el juego del legislador español es muy distinto y en los que los textos recogidos a una regulación armonizada se sienten seguros: aquí lo que diga, nadie me lo va a tocar, lo demás naturalmente, tendré que ir a lo que se diga por el Estado. Eso naturalmente, en la regulación armonizada, juega en función de los célebres umbrales del derecho comunitario y, por lo tanto, aquellos umbrales lo que van a hacer es que no todos los contratos estén bajo la regulación armonizada, entre ellos gran parte de los contratos locales como el de Castellón, que será otra de las grandes críticas que se van a hacer al texto refundido.

ESTADO DEL FERROCARRIL EN UN PERIODO DE CRISIS ECONÓMICA

En el contexto económico y social en que nos encontramos podemos decir que ha acabado por influir mucho la crisis económica.

La crisis económica en primer lugar se ha focalizado en algunos temas que parecían seguir una línea teórica clara, pero ya no es eso un criterio seguro. Por ejemplo, cuando se trata de una modificación de contratos en el sector ferroviario, como veremos luego, influirá a la hora de constituir un contrato, ya que no hay dinero suficiente para que el contrato siga garantizando los objetivos inicialmente previstos.

20 Bercovitz Rodríguez-Cano, Rodrigo; Bercovitz Álvarez, Germán; Emparanza Sobejano, Alberto; Iribarren Blanco, Miguel; Petit Lavall, María Victoria; Piloñeta Alonso, Luis Manuel; Quintana Carlo, Ignacio: *Contratación del transporte y de la navegación*, Tirant Lo Blanch, 2010.

En segundo lugar, la crisis económica ha provocado un aumento en la licitación de este tipo de contratos porque realmente hay, a través de este negocio, digamos que público,²¹ donde cada vez las empresas y la administración hacen que cada vez se afine más en la elección de la mejor oferta; todo eso ha hecho un aumento de la litigiosidad, que podemos decir que es lo que ha sido una práctica tradicional en la contratación administrativa en España. Si uno se aferra a la jurisprudencia encontrará con que, en materia de ejecución de un contrato, hay muchos ejemplos de litigiosidad, pero la adjudicación de los contratos era casi nula, ¿cómo era posible que fuera casi nula siendo este un aspecto muy importante en la contratación administrativa? Pues digamos que aquí, en términos que no tienen prueba ninguna, que había una colusión clara entre las grandes empresas que se dedicaban a la obra pública de las infraestructuras del ferrocarril, donde eran muchos los que pujaban por su adjudicación. En una ocasión, en un contrato que era de servicio público del transporte, se veía como realmente una de las empresas al final se conformó con una sentencia, sin querer ir al recurso de casación. Un año y pico después, ante nuestra extrañeza, se plantea la duda de por qué no se aceptó el ir al recurso de casación, y es que el contrato lo llevaban los mismos; se habían puesto de acuerdo entre la empresa que ganó en la sentencia y la empresa que perdió para cambiar las tornas, es decir, los acuerdos entre las empresas eran absolutamente constantes,²² pero ahora, la litigiosidad va a hacer que esto no tenga tanto campo para que eso sea así y la aparición de los Tribunales Administrativos en materia de contratación supondrá un punto de inflexión entre esas empresas para dejar la litigiosidad en base a un acuerdo, partiendo de una especie de alabanza al canto gitano pleitos tengas y los ganas.

Por otra parte, el otro tema que la crisis ha puesto de manifiesto es la morosidad. La morosidad que naturalmente dará lugar a importantes modificaciones en nuestra legislación ferroviaria, unas modificaciones que tienden a establecer reglas que hagan disuasoria la morosidad, hay otro gran refrán que dice que *donde no hay, no gana*, y por lo tanto, sin tesorería, la hacienda del poder adjudicatario contratante no tiene dinero, la morosidad seguirá siendo, a pesar de lo que dice la ley, absolutamente frecuente.

La otra gran cuestión, que se puede aludir como crítica al texto refundido es que es una ley

21 Periódico *Expansión* de 29 de octubre de 2012: «El Consejo de Ministros europeos de Transporte dio hoy la luz verde definitiva a una mayor liberalización del sector ferroviario, que persigue avanzar hacia la creación de un espacio único europeo para los trenes. Los Veintisiete, que se encuentran reunidos en Luxemburgo, aprobaron hoy sin discusión este texto que reúne y simplifica las tres normativas que regulaban hasta ahora el sector ferroviario en un único texto. La nueva legislación pretende fomentar la competencia en un sector tradicionalmente cerrado y reducir la fragmentación que sufre en Europa, donde persisten las divisiones nacionales, de modo que resulte competitivo frente al transporte por carretera e incluso el tráfico aéreo. El paquete exige a los Veintisiete que den independencia a las autoridades nacionales supervisoras, y que éstas adquieran un rol central al asumir la capacidad de poner multas en el caso del incumplimiento de la legislación y de iniciar investigaciones. De cara a la creación de un regulador ferroviario único para la UE, el texto insta a las autoridades nacionales a cooperar en una «red» europea de supervisores. Otra de las cuestiones más destacadas del texto son los avances introducidos para la separación entre los gestores de las infraestructuras y las empresas de servicios ferroviarios, que se encargan del transporte de pasajeros y mercancías. En la práctica, esto supone la división de las grandes compañías ferroviarias tradicionales -y normalmente públicas- en dos entes diferenciados, como es el caso de Renfe (servicios) y Adif (gestión de infraestructuras) en España».

<<http://www.expansion.com/2012/10/29/empresas/transporte/1351511284.html>>.

22 Cosculluela Montaner, Luis; «La nueva contratación del sector público local: aspectos teóricos, prácticos y tendencias de reforma», UAM [Curso de verano], 2012.

para los grandes contratos, y por lo tanto una ley para las grandes administraciones, que han descuidado en gran parte la materia de contratación local, dejando al margen ciudades como la de Castellón y, ¿por qué? En primer lugar, porque los contratos locales no supera los umbrales, del derecho comunitario europeo, por lo tanto no son armonizados y el legislador español se ha conformado siempre con dar unas reglas que pretende, en tanto como igualar lo local a lo estatal, en cuanto a lo que hace mención a los temas competenciales, sobre cuál es el órgano de la administración que tiene que ha de tener la competencia para adjudicar el contrato. Pero esto no es el único problema, cuál es el órgano de la administración local de Castellón que debe adjudicar el contrato, sino que deben preverse procedimientos de adjudicación más ágiles, que ha trascendido de nuestros problemas, como puramente razonable y es algo que se refleja en el libro verde²³ de carácter europeo, por lo tanto, habría que esperar que algún procedimiento de adjudicación más simple de los contratos apareciera para los contratos locales. El problema es que el derecho comunitario tiene ese freno, el de los umbrales, y por lo tanto, mientras que los contratos locales tengan una dimensión mayoritaria que no entran o no están sujetos a una regulación armonizada, pues difícilmente desde la comunidad europea se podrá hacer nada.

Este tema se cruza con otro, porque aquí el tema de los contratos se está cruzando con demasiados problemas importantes, y otro de ellos es el tema de la reforma del régimen local. Cuando nosotros hablamos de los contratos locales estamos hablando de esa realidad española de los múltiples municipios, como Castellón, que naturalmente, aunque hay alguna previsión, que se da para municipios de gran población o municipios de menos de 5000 habitantes, la verdad es que, un intento de reflejo de los municipios, no llegan a los 1000 habitantes, como son La Llosa, Alfondeguilla, Toga... Así pues, en gran parte, esa agilización en la licitación de los contratos locales, debería tener como punto de referencia, esperando que la reforma avance en algún sentido, y que elimine esa barrera que nos encontramos, y bajara de los 5000 habitantes. Es muy difícil hacer previsiones generales sobre este tema.

Además de que en los contratos locales tenemos otro problema, la inmensa mayoría de los contratos locales se tramitan como contratos menores y por lo tanto se adjudican de forma directa, por lo tanto, el tema de la tramitación más simplificada o muy pormenorizada, lo que habría que comprobar, si esto se ajusta a los principios de la contratación pública, puesto que la publicidad y la competencia brillan por su ausencia, pero como naturalmente los contratos menores están por definición muy por debajo de los umbrales del derecho comunitario europeo, naturalmente aquí no hay reglas comunitarias a las cuales se les pueda meter mano.

23 Rasgo que destaca el *Libro Verde* sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones; COM (2004) 327 final: «El Derecho comunitario de la contratación pública y las concesiones es neutral en cuanto a la decisión que han de tomar los Estados miembros de prestar un servicio público a través de sus propios medios o de confiárselo a un tercero».

Pero junto a estos preceptos, que he empezado a enunciar, hay otro puramente de carácter técnico. Aquel que se ha encomendado al Ministerio de Economía y Hacienda, para que redacte las normativas correspondientes que lo hagan factible, que es el tema de la introducción de la administración electrónica, solamente la ley foral de Navarra del 2006 exige la presentación telemática de las proposiciones, pero las demás normativas no lo hacen, lo cual supondría un avance importante para la provincia de Castellón, que ya ha empezado a introducir este tipo de sistema en materia de expropiación forzosa por parte de la Subdelegación del Gobierno de la provincia.

Y todavía hay un último problema general a destacar, y es el de las instrucciones generales de los contratos no sujetos a regulación armonizada. ¿Qué suponen estas instrucciones? Probablemente una deslegalización procedimental, y por lo tanto, en la medida en que los contratos no sigan los cauces procedimentales hallados en la ley, estamos ante un claro peligro de que el tema se pueda demandar. Pese a ello, hay otros temas, que cabe la pena aludir, que son los que se derivan de la incentivación a las entidades locales mediante ayudas públicas estatales para la dinamización de la economía. Todo esto que últimamente ha permitido en estos tiempos que los proveedores pudieran tener alguna ayuda extraordinaria, está al margen de la contratación tal y como se intuye, por lo que la seguridad en el cobro, de si cobrará tarde o si quizás cobrará, se han asegurado mediante estos fondos.

Al igual que en otros muchos sectores, el ferroviario se encuentra en plena fase de liberalización,²⁴ puede decirse que aún se halla en sus comienzos. Será pues solo la experiencia la que demuestre si este sector alcanza el objetivo de libre competencia en el mercado único europeo, como así parece haber sucedido en algunos sectores —especialmente algunos de red— o por el contrario se pasará de un monopolio legal a un monopolio de hecho por falta de concurrencia real, como así sucede en el sector postal.²⁵

24 Periódico El País 13 noviembre 2012, Madrid: «La ministra de Fomento, Ana Pastor, señaló hoy que el sector ferroviario, que “tiene una deuda muy importante y un apalancamiento imposible”, “no se va a privatizar” sino a liberalizar, durante la inauguración de unas jornadas sobre la reforma del sector ferroviario organizadas por Unidad Editorial. (...) El proceso de liberalización, que Pastor comparó con los procesos de transformación que se han producido en algunos países europeos, afectará a Adif, “que tiene una deuda de más de 14.000 millones y se basa en el endeudamiento desaforado”, a Renfe que tiene “pérdidas anuales superiores a 120 millones de euros” y a Feve, que presentó “más de 530 millones de deuda en 2011”».

25 Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo del 2012 (Ponente: Nicolás Antonio Maurandi Guillén): «Además de lo señalado por el TJCE para excluir la contratación “in house” en el supuesto de autos, pues Correos, en cuanto proveedor del servicio postal universal en España, no realiza su parte esencial de actividad con la Administración Pública en general (no es necesario por tanto perderse argumentalmente en la Composición de su Consejo de Administración), hemos de tener presente para constatar que no estamos ante una encomienda de gestión llevada en gestión directa a través de entidades instrumentales el que aquí no se trata de gestionar la prestación a terceros de servicios públicos propios del Ministerio contratante aunque ello se efectuó mediante una sociedad de derecho privado cuyo capital sea de la exclusiva participación de la Administración (caso de Correos), ya que los servicios postales, pese a ser servicios de interés general, no constituyen servicios públicos a prestar, en lo particular de este caso, por el Ministerio de Educación y Cultura, y, en lo general, por la Administración Pública, y, ante todo, no se puede olvidar que están liberalizados en su mayor parte (art. 1-2 de la Ley Postal: “Los servicios postales son servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia. Sólo tienen consideración de servicio público o están sometidos a obligaciones de servicio público, los servicios regulados en el Título III”»).

UNA NUEVA IDEA DE PROGRESO: LA LLEGADA DEL TRAM A CASTELLÓN

La generación de infraestructuras es una de las actividades más características del sector público y las necesidades de su realización han contribuido a modelar el sector del transporte tal y como hoy lo conocemos. Sin embargo, su carácter instrumental o servicial ha diluido su régimen jurídico en aquellos propios de las actividades a las que sirven.

Desde un punto de vista histórico, la actividad infraestructural que supuso la existencia del tren de vía estrecha, más comúnmente conocido como *la Panderola*, parece consustancial a una evolución tecnológico-social que hizo más sencillo el acceso a la ciudad de Castellón en un contexto de sociedad organizada de forma compleja, logrando con el mismo un cierto grado de sofisticación entre las poblaciones que la rodeaban y que conjuntamente formaban la capital de la Plana.

El cierre de la línea llegó por orden, ratificada en el Consejo de Ministros, de 23 de julio de 1963, y fue comunicada oficialmente al público el 8 de agosto de 1963. Al tener conocimiento de la decisión tomada por el Ministro de Obras Públicas, se intentó evitar el cierre de la línea proponiendo, el director en funciones del Tranvía, a las autoridades un proyecto alternativo que contemplara, al cierre de la línea, un trayecto en vía métrica, únicamente entre Castellón y el Grao, enlazando el mismo trazado, como venía sucediendo hasta Benicasim aprovechando la infraestructura existente y la de nueva creación, pensando atender dicha línea con el material procedente del Gerona-Bañolas, principalmente con los automotores con chasis Krupp, enviados al cierre de aquella línea al Valdepeñas-Puertollano, en 1956 y desde allí transferidos al Onda-Grao en 1960. Pero, esta serie de propuestas e ilusiones no se pudieron llevar a cabo, terminando con la vida de la Panderola el 31 de agosto de 1963, ante la atenta mirada de una gran multitud de castellonenses y de las localidades a quienes sirvió la línea, resistiéndose a perder la cotidiana presencia del diminuto tren que cruzó sus calles y plazas durante 75 años y 17 días.

Pero con el paso del tiempo, la creciente complejidad del sistema económico, político y social ha demandado la renovación o búsqueda de métodos alternativos a, con los que poder desplazarse por la ciudad de una forma más cómoda y ecológica. Por ello, el Ayuntamiento de Castellón emula a nuestra entrañable Panderola con un nuevo trolebús (el TRAM), presente en la capital de la Plana desde septiembre del 2010, cuyo mecanismo de funcionamiento se compone mediante un sistema de captación de tensión por doble trole, y un lector-guía, formado por unas líneas blancas pintadas en el asfalto y una cámara situada en lo alto del parabrisas del vehículo, que sigue dichas marcas. Con este nuevo mecanismo, se evita uno de los principales problemas de los trolebuses *clásicos*: depender de la pericia del conductor para que no se salga el trole de los cables y el vehículo se quede detenido en medio de su recorrido, ya que en este caso la persona que lo conduce se limita a acelerar y frenar el vehículo así como a despachar los billetes a los viajeros. El también llamado TVRCas destaca desde el punto de vista ecológico por su carácter no contaminante, ya que se trata de un

vehículo de tracción eléctrica. Además, para asegurar la máxima calidad del servicio prestado, los vehículos cuentan con un sistema de guiado que garantiza mínimas desviaciones en su trayectoria, así como una perfecta aproximación a las paradas. No obstante, los vehículos de Castellón operan con un conductor que supervisa el guiado y atiende las incidencias, dado lo experimental del proyecto.²⁶

Las obras del TRAM han supuesto la remodelación integral de 27.800 m² de terreno, supeditados a facilitar las conexiones entre los diferentes puntos de la ciudad. Un año después de su inauguración, el 20 de diciembre de 2014, nos permite advertir sus resultados que podemos concluir en los enfoques. En primer lugar, la incorporación de este medio de transporte permite la revitalización del centro haciéndolo más cómodo para los viandantes. en segundo lugar, supone una mejor conexión entre los diferentes puntos que, de forma transversal unen la Universitat Jaume I con el Grao.

En suma, la incorporación de este medio de transporte urbano nos brinda la oportunidad de acceso a los diferentes rincones de Castellón, que tanto han deseado desde que en 1862 apareciera el primer tren de vía estrecha a la ciudad.

RECAPITULACIÓN FINAL

Hoy como ayer, el establecimiento o puesta en marcha de un servicio, y la prestación en condiciones de regularidad y continuidad pactadas, exige la realización de importantes inversiones por el concesionario, quien aporta el capital para satisfacer las necesidades de los potenciales usuarios, remitiendo a generaciones futuras la amortización de los mismos equipamientos públicos. En el siglo XIX los más relevantes servicios públicos gestionados por las compañías concesionarias, como el ferrocarril, fueron financiados por capitales extranjeros, y el Estado adoptó medidas para aportar seguridad a los inversores foráneos. El dinero es miedoso, y para que el sector público pueda captar inversiones²⁷ el Derecho tiene que ofrecer certidumbre a los potenciales interesados en obtener una concesión, tal y como mencionaba el artículo 30 de la Ley de 23 de noviembre de 1877: «Los capitales extranjeros que se empleen en las construcciones de ferrocarriles, y los empréstitos para este objeto, quedan bajo la salvaguardia del Estado, y están exentos de represalias, confiscaciones ó embargos por causa de guerra».

Con cierta frecuencia, el sector público se apoya en el sector privado para poder hacer frente a necesidades actuales de interés general, ya que se le exige que haga un sobreequipamiento que pueda cubrir las necesidades futuras del medio.

En el ámbito administrativo, son muchas las ocasiones en las que se da la premisa de *más por menos*, es decir, se cubren un *mayor* número de necesidades generales de la ciudadanía

²⁶ Ecointeligencia: «Transporte público sin conductor»: <www.ecointeligencia.com/2011/03/transporte-publico-sin-conductor-castellon/>.

²⁷ Blanquer Criado, David; *La Concesión de Servicio Público*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012, p. 223.

de Castellón, que puede que en tiempos de crisis económica como la que nos encontramos, sería difícil de cubrir solo a manos de la Administración, gastándose el ente público lo *menos* posible, ya que lo deja en parte a la inversión de manos privadas, garantizando el servicio ferroviario, con las mismas garantías que si fuera solo de origen público, ya que tiene un carácter de regularidad y cierta continuidad en su recorrido.

Es un hecho evidente que las normas de la Unión Europea han promovido e impulsado la liberalización del ferrocarril dentro de la Comunidad Europea. Por este motivo, la liberalización del ferrocarril debe analizarse desde una perspectiva europea, en cuanto a que su objetivo último consiste en fomentar y promover la creación de un auténtico espacio europeo y de un verdadero mercado libre, en el cual puedan participar los operadores privados y los públicos en régimen de libre competencia, objetivo que ya aparecía en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económico Europea, de 25 de marzo de 1957 y que hoy se encuentra presente en el contenido de la Carta Blanca de la Comisión con los objetivos del 2011. De tal forma que liberalizar implica romper con los monopolios públicos, bien sean estos naturales o legales. Sin embargo no implica, ni supone, renuncia alguna de los poderes públicos a continuar desarrollando la actividad liberalizada, sino tan solo introducir la concurrencia de operadores privados en régimen de competencia. Por tanto, mediante la liberalización se elimina una reserva formal y exclusiva a favor de RENFE para el desarrollo de una actividad concreta, poniendo fin a un monopolio soportado en una norma jurídica, por lo que no cabe entender la liberalización del sector ferroviario con una privatización del sector en sentido estricto.

Con la llegada del TRAM a la ciudad de Castellón se cumplen los tres pilares básicos de la sostenibilidad social de la ciudad como son: la preocupación por un crecimiento económico ordenado y no desbocado, la cohesión social y el respeto al medio ambiente, ya que al tener un tendido eléctrico, garantiza su respeto al cambio climático con un transporte libre de humos contaminantes, pues utiliza energías más limpias.

El respeto a esos tres pilares básicos de la sostenibilidad produce externalidades positivas para los poderes públicos castellanenses, sus empresas y sociedades que se benefician, en distinto grado e intensidad, de los beneficios que un desarrollo sostenible produce en los tres órdenes citados. A mi modo de ver, la sostenibilidad no puede ser un disfraz sobre el que se oculte ningún tipo de interés espurio, sino que debe ser una apuesta sincera y obligada, ante los acontecimientos que a nivel global se están produciendo.

La apuesta europea por el desarrollo del sector ferroviario en toda la Unión como alternativa sostenible de movilidad de pasajeros y de mercaderías es un hecho indudable que puede ser constatado por el enorme volumen inversor que se ha destinado, lo que ha resucitado este medio de transporte en la provincia de Castellón, haciéndole ganar prestigio y, por ende, una cuota de mercado muy notable, ya que la preocupación por la sostenibilidad entre los agentes del sector ferroviario es precisamente intensa en los últimos tiempos y afecta tanto a gestores públicos del sistema ferroviario como a empresas ferroviarias.

La apuesta por la movilidad sostenible como apéndice del desarrollo sostenible en el sector del transporte no tiene marcha atrás y la posición de privilegio con la que cuenta el ferrocarril, 150 años después de su llegada a la provincia de Castellón, es una oportunidad histórica para saldar viejas deudas pendientes y situar a este medio de transporte en el lugar que debería haber ocupado en nuestro país, y en nuestra ciudad, desde hace mucho tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO TIMÓN, A. J., Y CABALLERO SÁNCHEZ, R.. *Infraestructuras ferroviarias: Nuevo marco de ordenación pública*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, p. 11-12 y 365.
- ANTONIO NAVARRO, M.. *La divertida historia del Ferrocarril*, Valencia: Gráficas Martí Montañana, 1993, p. 3 y 77.
- BLANQUER CRIADO, D.. *Turismo 2000: III Congreso universidad y empresa*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000.
- *La nueva ley de contratos del Sector Público: Guía Práctica*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.
- *Derecho Administrativo (2º- Los sujetos, la actividad y los principios)*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- *La Concesión de Servicio Público*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.
- GAMERO CASADO, E. Y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Derecho administrativo para estudios no jurídicos (adaptado al EEES)*, segunda edición, Tecnos, 2012, p. 183.
- HERNÁNDEZ MOGOLLÓN, J. M., MODEJAR JIMÉNEZ, J. A., ORTEGA ROSELL, F. J., PÉREZ CALDERÓN, E. *Ferrocarril, Turismo y Sostenibilidad*, Septe, 2011, p. 93-103; 171-181.
- PAREJO ALFONSO, L., GÁMEZ MEJÍAS, M., FORTES MARTÍN, A., Y ENTRENA RUIZ, D. *Estudio sobre la ordenación del sector ferroviario en la Unión Europea (El marco comunitario y los casos alemán, francés, británico y español)*, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2004, p. 107 y 128.
- PONS CHUST, R. *La Panderola 1888-1963*, Brosquil, 2002, p. 15-26.