

# 175 años de historia ferroviaria en España (Segunda parte)



## La era pública 1941-2023



**El 24 de enero de 1941 fueron nacionalizadas las concesionarias privadas y creada Renfe para que se hiciera cargo de la explotación. De esta forma se inició la «era pública» de la historia ferroviaria, que llega hasta el presente. En este segundo artículo se explican, en primer lugar, las circunstancias que atravesaron los ferrocarriles españoles durante la guerra de 1936-1939 y, en segundo lugar, se abordan las dos grandes etapas del franquismo, durante las cuales se concatenaron una inédita regresión y una histórica modernización del ferrocarril. Por último, se analiza lo ocurrido durante la democracia, en particular los grandes cambios habidos en la demanda y en el marco institucional.**

### **Escisión y represión durante la guerra de 1936**

El sistema concesional llegó a 1936 en una situación de agotamiento irreversible. No en vano, el 5 de junio, el Gobierno de Santiago Casares Quiroga puso en marcha una iniciativa parlamentaria con el fin de establecer una coadministración en aquellas compañías que tuvieran un régimen de consorcio con el Estado. La sublevación militar de julio no solo lo paralizó, sino que también dio lugar a dos realidades distintas.

La red que permaneció bajo el control del legítimo gobierno republicano quedó caracterizada por la gestión conjunta que llevaron a cabo el Estado y las organizaciones obreras. Su actuación fundamental se centró en compatibilizar el funcionamiento del ferrocarril para garantizar el éxito militar y la satisfacción de las reivindicaciones reclamadas por los trabajadores desde hacía años atrás. Muy pronto se hizo evidente que esta pretensión era difícilmente alcanzable. Y, mientras se iban imponiendo las urgencias militares sobre las mejoras laborales, que se hicieron realidad parcialmente o se pospusieron, fueron surgiendo

fuertes tensiones entre ambas partes, así como dentro de los propios sindicatos, que no acabaron de resolverse.

Los militares felones también supeditaron la explotación del ferrocarril a las necesidades bélicas, procediendo a reorganizarlo como un recurso castrense más. Al mismo tiempo que se resolvía esta circunstancia, se represalió a los trabajadores, contraviniendo los principios básicos de la justicia penal liberal. Con ello, además de imponer una estigmatización colectiva, se forzó a todos los agentes para recuperar sus puestos de trabajo, a que desmostraran su inocencia en un proceso judicial iniciado por el Ejército y culminado por las propias compañías. Únicamente dos tercios salvaron esta «depuración» sin consecuencias disciplinarias, el resto recibió diferentes medidas punitivas, entre las que cabe destacar los 7400 despidos aplicados y las sanciones impuestas a las mujeres ferroviarias. Esta represión laboral no fue óbice, en todo caso, para que varios miles de trabajadores fueran encarcelados, exiliados y asesinados, convirtiéndose la represión en un fenómeno de grandes consecuencias sociales y políticas.

- **Texto:** Miguel Muñoz Rubio, Historiador de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles
- **Fotos:** Fototeca del Archivo Histórico Ferroviario Fundación de los Ferrocarriles Españoles Flickr de Renfe

### **La nacionalización y la creación de Renfe**

Una vez abordadas estas dos cuestiones, el Gobierno de Franco tomó las primeras medidas para transferir la gestión directa del ferrocarril al Estado, llegando a menospreciar a los directivos de las concesionarias. Tras decretar diferentes medidas que anularon las funciones de sus órganos directivos, la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera del 24 de enero de 1941 nacionalizó las compañías de ancho ibérico que habían venido explotando el ferrocarril desde 1848, y creó la empresa pública Renfe para continuar con ella. Por otro lado, la Explotación de Ferrocarriles del Estado (EFE) –instituida en 1926 para que, desde el Ministerio de Obras Públicas, hiciera lo propio con las líneas de vía estrecha que quedaran bajo su potestad– recibió la encomienda de gestionar las trece líneas que tenía a su cargo en ese momento y otras seis que recibió durante los meses siguientes, alcanzando todas ellas una longitud de 850 kilómetros.

En 1941 el sistema ferroviario español quedó formado por una red pública de ancho ibérico de 12 364 kilómetros de longitud

---

## La nacionalización supuso que el ferrocarril gestionado por el Estado pasara a representar en torno al 75% del total, cuando antes apenas llegaba al 5%.

---



Consejo de administración de Renfe en 1951 en el Palacio de Fernán Núñez. En el centro aparece Rafael Benjumea Burín, presidente de Renfe, escoltado a su derecha por José María García-Lomas, quien acababa de ser nombrado director general, y a su izquierda por José María Rivero de Aguilar, sustituido por el anterior.

que comunicaba entre sí todo el territorio nacional, y una serie de líneas de vía estrecha distribuidas regionalmente con una longitud de 5080 kilómetros –4230 privados y 850 públicos–. La nacionalización supuso que el ferrocarril gestionado por el Estado pasara a representar en torno al 75 % del total, cuando antes apenas llegaba al 5 %. La inversión no solo fue cuantitativa, sino también conceptual, ya que, a partir de entonces, los caminos de hierro pasaron a ser un asunto exclusivo del Estado.

Un capítulo singular de la nacionalización consistió en la compensación dada a las empresas privadas por el rescate anticipado de sus concesiones. Tal como mandataba el Estatuto Ferroviario

de 1924, un extenso y detallado proceso llevado a cabo desde el Gobierno fijó el valor de las indemnizaciones correspondientes, que las compañías rechazaron porque, según sus propias estimaciones, debían ser el doble. La evaluación del rescate dejó claro el nulo valor de las instalaciones y de los equipos. Sin embargo, cuando el conflicto no encontraba solución alguna, el Gobierno compró las acciones y obligaciones de las concesionarias por una cantidad muy próxima a la reclamada por las mismas. No obstante, al final la operación acabó siendo totalmente beneficiosa para el Estado, ya que la elevada inflación subsiguiente laminó dichas indemnizaciones al ser estas abonadas en

títulos de deuda pública a un tipo de interés fijo.

### La regresión de la autarquía

La organización de Renfe representó un reto muy complejo puesto que hubo que integrar a veintitrés instituciones que contaban con culturas distintas, y, en muchos aspectos, incluso con tecnologías heterogéneas. Resultó razonable que los nuevos gobernantes decidieran situar al frente de la nueva empresa pública a los anteriores directivos de las compañías privadas. Igual de afortunado resultó que agruparan provisionalmente las líneas en las tres grandes zonas que antes abarcaban, respectivamente, a las redes de Norte, MZA y Oeste-Andaluces. También fue un acierto que optaran por el mismo esquema productivo que éstas mantenían desde hacía varios decenios –las cinco grandes divisiones de Explotación, Material y Tracción, Vía y Obras, Eléctrica y Comercial–. Pero, por el contrario, la distribución de las competencias afectas al transporte entre numerosos organismos públicos, entre los que prevalecía la propia presidencia del Ejecutivo, conformó una hipertrofia burocrática y jerarquizada que tuvo consecuencias negativas para el sistema.

Renfe se constituyó formalmente el 1 de febrero de 1941. Una instantánea anónima de 1951 permitió conocer el grave escenario –Palacio de Fernán Núñez– donde celebró su primera sesión el consejo de administración doce días después de ser nombrado el 22 de febrero, sin embargo, las funciones y competencias de sus órganos directivos no fueron establecidas hasta el 11 de julio. Como demostraron notoriamente el Plan General de Obras de 1945, el Plan General de Electrificación de 1946 y el Plan General de

# R.E.N.F.E.



Vista del interior del coche-panorámico del Talgo II en 1950, año de su inauguración.

se convirtiera en excelentísimo viajero capaz de protagonizar todo tipo de actuaciones, como cuando, por ejemplo, inauguró el Talgo en 1950 entrando en la estación de Valladolid escoltado por 21 aviones cazas. Pero lo cierto es que, más allá de esta anécdota, durante la autarquía los caminos de hierro recibieron una escasa inversión que, según sus propios gestores, fue únicamente suficiente para impedir su derrumbe. Como botón de muestra cabe resaltar el caso del stock de la infraestructura –el valor monetario de las inversiones acometidas– habida cuenta de que, después de caer 17,7 puntos durante la guerra, continuó haciéndolo hasta tocar fondo en 1962 en 62,1 puntos.

Dieciséis años después de acabar la guerra, todos los indicadores disponibles mostraron, inequívocamente, que los estándares de las fuerzas productivas y del servicio prestado eran inferiores a los alcanzados en 1929 e, incluso, a los de 1914. Fue imposible ocultar que el sistema ferroviario se mantenía haciendo pagar un precio enorme a todos los concernidos. Los trabajadores vieron empeorar sus condiciones de trabajo y derechos laborales. Y los viajeros sufrieron viajes en deplorables condiciones por los continuos retrasos y los numerosos incidentes y accidentes

que tuvieron lugar durante esos años negros. Sin embargo, las contadas mejoras introducidas se destinaron a hacer posible los proyectos de la dictadura, como fue el caso de la electrificación de la línea Madrid-Ávila-Segovia; o a beneficiar a los proveedores, como ocurrió con las fábricas de material rodante y las empresas de obra civil; también a proporcionar a las clases más acomodadas mejores servicios, como acaeció con los TAF y el Talgo; o incluso a satisfacer los intereses militares norteamericanos, como aconteció con las inversiones derivadas de la ayuda americana.

### La modernización de los años sesenta y setenta

Gracias al rescate aplicado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) para salvar al Régimen tras el fracaso que había representado la autarquía, el ferrocarril pudo evitar su colapso. Ajustándose a la metodología establecida en Bretton Woods, esta institución financiera internacional redactó en 1962 un informe, que constituyó el «manual de instrucciones» que se debía seguir. Teniendo como norte la recuperación de la «pulsión del mercado», Renfe tuvo que acometer una significativa modificación de su organización;

Reconstrucción y Reformas de 1949, el hándicap más grave al que tuvo que hacer frente Renfe para llevar a cabo la explotación fue el maltrecho estado en que se encontraban los equipos y las instalaciones. En efecto, la inadecuada renovación realizada durante los años pretéritos, y la sobreexplotación e importantes daños sufridos durante la acabada guerra, requirieron un esfuerzo extraordinario y mantenido a lo largo de varios años para recuperar la normalidad. Sin embargo, la dictadura no titubeó a la hora de convertir el ferrocarril en un símbolo –lograr una rápida industrialización para consumir la misión de devolver la grandeza a España–. No fue fruto del azar que el propio Franco



Estación de Valladolid, años 60.

---

## Todos estos recursos fueron los más cuantiosos que recibió el ferrocarril desde 1848 e hicieron posible que se transformara sustancialmente al sustituir las tecnologías y las organizaciones.

---

modernizar su política comercial, lo que conllevó la actualización de las tarifas; lograr el equilibrio financiero; cerrar numerosas líneas y estaciones deficitarias y reducir la plantilla y establecer unas nuevas relaciones laborales.

Todo ello fue recogido en el Plan Decenal de Modernización 1964-1973 (PDM) y en el Plan Renfe 1972-1975, ambos financiados, fundamentalmente, con aportaciones directas del Estado, pero también con varios créditos rubricados con el propio BIRD, entre 1964 y 1971, por una suma de 205 millones de dólares. Todos estos recursos fueron los más cuantiosos que recibió el ferrocarril desde 1848. Y, lógicamente, hicieron posible que,

durante esta segunda etapa de la «era pública», se transformara sustancialmente al sustituir las tecnologías y las organizaciones que todavía le significaban, muchas de ellas anticuadas por las desarrolladas a partir de 1960. Sus logros más visibles fueron que las modernas locomotoras diésel y eléctricas sustituyeran a las centenarias de vapor, y que las vías se comenzaran a llenar de ferrobuses para las Cercanías y de TAF, TER y Talgos para los servicios de media y larga distancia. Entre sus hitos cabe destacar, la renovación integral que conoció la infraestructura; la modernización de los sistemas de comunicación y de seguridad, ya que, en este último caso, el bloqueo

automático y el CTC superaron en 1975 los 3000 kilómetros de extensión; y los 3140 kilómetros de las líneas electrificadas alcanzados en 1968, cuando en 1953 solo eran 722.

La aplicación de esta acción modernizadora tuvo considerables consecuencias negativas para el empleo, ya que las exigencias del Banco Mundial hicieron que Renfe redujera, entre 1962 y 1973, su plantilla de 126 467 a 73 197 trabajadores. Esto, junto a la introducción de la Organización Científica del Trabajo en los talleres, desencadenó un crónico conflicto laboral que, al cabo, se convirtió en la matriz del nuevo movimiento obrero y del sindicalismo democrático.

Todo esto formó parte del cambio estructural que estaba experimentando la economía española, con la emergencia de la industria como sector dominante y de la transición demográfica como fenómenos más destacados. No fue accidental que se produjera una histórica revolución de la movilidad de las personas, puesto que los viajeros por kilómetro crecieron, entre 1950 y 1975, de 13 732 a 144 461 millones. Mientras este *big*



Locomotora de los años 70.

*bang*, que no tuvo precedente alguno, era liderado por la carretera, la cuota de mercado del ferrocarril cayó a un dramático 10%. No obstante, el incontrolado crecimiento urbano hizo que las Cercanías comenzaran a convertirse en una oferta especializada que le daba un mercado donde resultaba insustituible. En el transporte de mercancías, la carretera, que no dejaba de ganar posiciones, aminoró la cuota de mercado ferroviario, pasando del 52 % al 12 % entre 1950 y 1975. Entre las diferentes causas que explican esta dinámica sobresale que su demanda siguiera procediendo de los sectores primario y secundario, cuando estaban ocupando un lugar cada vez más preferente otros tipos de mercaderías de menor peso y volumen, pero de mayor valor añadido y necesitadas de nuevos sistemas logísticos y de transporte. Para adaptarse a ello, Renfe puso en funcionamiento el 12 de julio de 1972 sus dos primeros trenes de contenedores entre Peñuelas y Morrot.

La actuación legislativa, en el caso de los ferrocarriles de vía estrecha, se inclinó por mantener solo aquellos que fueran solven-

tes económicamente, cerrando el resto como única opción posible. En 1965 EFE fue convertido en una entidad de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio, denominada Ferrocarriles de Vía Estrecha (Feve) y su función residió en elegir el medio que resultase más beneficioso en virtud de criterios establecidos por el mercado. Y como éste no debía ser necesariamente ferroviario, entre 1958 y 1975, se cerraron 28 líneas, siendo, precisamente, durante el período 1964-1970 cuando se alcanzó la mayor intensidad. Las líneas que sobrevivieron fueron aquellas que se especializaron como servicios de transporte metropolitano.

### Los cambios institucionales de la democracia

Los primeros gobiernos de la democracia, conscientes de la gravedad de la situación, aplicaron unas políticas que, si en lo en lo coyuntural trataron de paliar la situación, en el largo plazo prepararon el camino para que el ferrocarril se adaptara a un nuevo marco institucional. La incorporación de España a la Unión Europea en 1985 implicó la asun-

ción de la política de transporte comunitaria, que, desde sus orígenes, tuvo como fin devolver al mercado buena parte de las funciones perdidas tras las nacionalizaciones acontecidas antes y después de la Segunda Guerra Mundial. Este nuevo rumbo adquirió un decisivo impulso con la Directiva 440. Con el fin de reducir el papel del sector público como empresario de transporte para situar al ferrocarril en condiciones de igualdad respecto a los otros modos, esta norma comunitaria fijó sus ejes maestros en separar la gestión de la infraestructura de la explotación, encargando la primera a los Estados y la segunda a las empresas; implantar contratos-programas entre ambos; y establecer nuevas reglamentaciones sobre las subvenciones.

A partir de entonces el devenir del ferrocarril quedó marcado por esta intención de recuperar la concordancia entre la intervención pública y el mercado. El Plan de Transporte Ferroviario (PTF) de 1987 y la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre de 1989 así lo asumieron. En este momento ello significó, por un lado, favorecer la «intermodalidad» y la compe-

titividad –se admitió por primera vez desde 1941 la posibilidad de que hubiera presencia privada en la gestión de determinados servicios–; y, por otro, reducir las aportaciones públicas e introducir nuevas formas de gestión.

Y, según lo previsto, como para la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT) la reorganización de Renfe fue una cuestión estratégica, primero se sustituyó la organización «multidivisional» de Renfe, rehecha parcialmente durante los años anteriores, por el modelo de las «unidades de negocio», con el cual se pasaba a poner como punto de referencia de la gestión los costes de transacción del mercado. Desde este nuevo enfoque se comprende a Renfe como el resultado de tres funciones distintas –operador de transporte; proveedor de bienes y servicios; y mantenedor de la infraestructura–, que, asimismo, debían corresponderse con niveles de organización y criterios de gestión claramente diferenciados. Como operador, asumió la realización de los transportes de viajeros y mercancías, los cuales se satisfacían a través de diferentes unidades de negocios según las características impuestas por el mercado: largo recorrido, regionales, Alta Velocidad y Cercanías, en viajeros; y cargas completas y cargas fraccionadas, en mercancías. Además, se establecieron criterios de gestión, igualmente, discriminados según el comportamiento del mercado, puesto en el que todas las unidades de negocios debían funcionar con criterios de rentabilidad, excepto los regionales y Cercanías por su condición de servicio público. Y, por último, como proveedora de bienes y servicios, Renfe se hizo cargo de la gestión de la tracción, del material remolcado y de un



Estación de Atocha en 1990 de Vista de varias unidades de la serie 440 en la estación de Atocha.

conjunto de servicios –estaciones, taquillas, limpieza, etc.–, a los que se atribuyó la misma naturaleza de servicio público como, asimismo, ocurrió con su función de gestor de la infraestructura y la circulación.

En segundo lugar se optó por concentrar la inversión en la modernización de la red básica para lograr velocidades que, situadas dentro de los límites de los esque-

mas convencionales, favorecieran las demandas con mayores trascendencias económicas y sociales. Fue el caso del Plan de Transporte de Cercanías 1990-1993, ya que aportó una elevada inversión para impulsar un segmento de transporte asentado, entonces, sobre quince núcleos urbanos cuya población alcanzaba los dieciséis millones de habitantes.



Fotograma del primer spot publicitario del AVE Madrid-Sevilla.

Superando un trance que seguro hubiera acabado con su cierre, las líneas de vía estrecha que sobrevivieron conocieron, por su lado, una renovación y modernización gracias a que la Carta Magna reservó a las comunidades autónomas la gestión de aquellas que transcurrieran íntegramente por sus territorios. La Generalitat de Catalunya fue la primera en incluir en 1978, dentro del primigenio paquete de competencias transferidas, los ferrocarriles que reunieran la mencionada condición. Así, asumieron la explotación de los Ferrocarriles de Cataluña S.A. y de la Compañía General de Ferrocarriles Catalanes S.A., para lo cual crearon, el 5 de septiembre de 1979, los Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC). Si el proceso en el País Vasco tuvo un origen anterior, la constitución de Eusko Trenbideak-Ferrocarriles Vascos (EuskoTren) no se produjo hasta mayo de 1982. En la Comunidad Valenciana las cosas fueron más despacio, puesto que los Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV) no iniciaron su actividad hasta el 1 de enero de 1987. Y la creación de Serveis Ferroviaris de

Mallorca (SFM) fue aún más tardía ya que no se verificó hasta abril de 1994. Estas compañías ferroviarias autonómicas han constituido ofertas especializadas en la movilidad urbana y regional, pero han sido capaces, también, de crear o reconvertir sus ferrocarriles a otras modalidades de transporte, recibiendo para ello grandes inversiones de los gobiernos autonómicos.

### La Alta Velocidad

Esta senda se vio sustancialmente alterada cuando el Gobierno aprobó, el 9 de diciembre de 1988, la construcción de una Línea de Alta Velocidad entre Madrid y Sevilla con ancho estándar. Es cierto que no se pretendía implantar esta infraestructura en el resto de la red, ya que el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, manteniéndose fiel a los criterios del PTF, lo consideraba una excepción. Pero al introducirse como objetivo la incorporación de la red ferroviaria española a la red europea de Alta Velocidad, y el éxito del AVE Madrid-Sevilla –en su primer ejercicio pasó de captar el 20 % de la demanda existente al 45 %–, se hizo inevitable la discu-

sión sobre si seguir según los esquemas convencionales o inclinarse decididamente por las nuevas líneas de Alta Velocidad. Tras una inicial e intensa polémica, que, en cierto modo, no se ha cerrado, la Alta Velocidad, operando como un *deus ex machina*, ha alterado el devenir histórico del ferrocarril español. Así, cabe concluirlo del hecho de que se haya configurado una nueva red que, según Adif Alta Velocidad, alcanza en marzo de 2023 una longitud de 3966,7 kilómetros –3027,2 en ancho estándar, 675 en ancho ibérico y 127,1 en ancho mixto–. Lógicamente, según se fueron extendiendo las líneas fue aumentando su demanda hasta sumar en 2019 algo más de 22 millones de viajeros.

A la principal ventaja intrínseca de la Alta Velocidad –la reducción disruptiva de los tiempos de viajes–, se deben añadir, desde esta perspectiva histórica, como sus externalidades más sobresalientes: la influencia que ha tenido en la modernización organizativa de Renfe; la introducción de las nuevas tecnologías que requiere; y el impulso que ha dado a la industria ferroviaria

española para que lograra la capacidad competitiva que tiene hoy en día en el mercado internacional. Todo ello ha influido significativamente en la conformación de una nueva oferta de movilidad que, organizada fundamentalmente en torno a las Cercanías y a la Alta Velocidad, responde a una ordenación del territorio y a una estructura social, cuyos rasgos principales son la hiperconcentración urbana y la hegemonía de las rentas medias. En todo caso, se debe reconocer que la preminencia otorgada a las inversiones en la red de Alta Velocidad ha sido, también, una continuidad natural de una dinámica previa caracterizada, desde hacía decenios, por dejar la demanda de movilidad de las regiones «vacías» y de aquella parte de la población con menores rentas en una situación de vulnerabilidad relativa frente a la pulsión del mercado.

### La liberalización del mercado

Hay que destacar que, junto a lo anterior, la historia del ferrocarril español ha estado marcada, durante estos últimos decenios, por la reorganización del sector público

empresarial encargado de su gestión, como paso previo para llegar a la liberalización del mercado de transporte. El marco institucional impuesto por la LOTT fue alterado sustancialmente con la promulgación en octubre de 2003 de la Ley del Sector Ferroviario, ya que, desde el 1 de enero de 2005, Renfe se desagregó en dos nuevas empresas públicas: el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif), que pasó a hacerse cargo de la infraestructura; y Renfe-Operadora, que asumió la prestación del servicio de transporte de viajeros y mercancías. A ello se sumó que Feve, tras extinguirse el 31 de diciembre de 2012, pasó a integrarse en ambas empresas y, finalmente, Adif se segregó en diciembre de 2013 en Adif y Adif Alta Velocidad. Esta ha sido, no cabe duda, la reordenación empresarial más compleja que se ha llevado a cabo en la historia del ferrocarril español, exceptuando la nacionalización de 1941.

El colofón a este proceso de permanente cambio institucional lo ha puesto la reciente liberalización del transporte con la incorporación de operadoras privadas en mercancías y viajeros. Sin duda, ha sido en

este último caso donde este hecho está teniendo más repercusión tanto por sus consecuencias sociológicas, como por su incidencia sobre los precios relativos.

Siguiendo el esquema acuñado por el economista alemán Albert O. Hirschman en 1961, se puede resumir la aportación del ferrocarril durante esta «era pública» concluyendo, primero, que los *backward linkages* –eslabonamientos hacia atrás– generados han sido muy significativos desde 1941. En general, los caminos de hierro han sido uno de los principales demandantes de empleo público y productos energéticos y siderúrgicos, así como decisivos para que se consolidase un sector nacional de bienes de equipos ferroviarios. Y, segundo, los *forward linkages* –eslabonamientos hacia adelante– han contribuido, fundamentalmente, a consolidar, durante la democracia, una oferta clave para hacer posible la movilidad de viajeros, sobre todo, en las Cercanías y, más recientemente, en la Alta Velocidad. Y, cabe añadir, que, ante la emergencia climática, parecen insustituibles para eliminar la huella de carbono. ■

Imagen de un tren de Alta Velocidad de Iryo, última compañía en incorporarse al mercado liberalizado de transporte de viajeros.

