

El decret de 14 de novembre de 1868 i els inicis del tramvia a Barcelona: entre la desregulació i el centralisme

Ferran Armengol i Ferrer

A Barcelona, la implantació del tramvia va coincidir amb els anys del Sexenni (1868-1874). Per aquest motiu, i de forma inevitable, els seus inicis van venir determinats en gran mesura pel marc polític i jurídic d'aquell període, i de manera destacada pel decret aprovat pel govern provisional el 14 de novembre de 1868 «estableciendo bases generales para la nueva legislación de obras públicas».¹

Generalment, la intervenció dels poders públics en matèria de transports urbans col·lectius es mou en dos paràmetres gairebé universals. El primer és el grau d'intensitat de la intervenció administrativa, que oscil·la entre la intervenció mínima, en un sistema on els serveis de transports públics urbans són prestats fonamentalment per empresaris particulars, i una intervenció màxima, que pot arribar a la prestació directa d'aquests serveis per la pròpia administració. El segon paràmetre es refereix a la concurrència (i eventualment, el conflicte) de competències entre diversos nivells administratius, i que es dona de manera especial entre l'administració local –particularment, el municipi– i els governs centrals i regionals o autonòmics. Aquest conflicte s'ha vist reflectit, des de la perspectiva jurídica, en l'oposició entre una normativa sectorial que afavoreix la intervenció del govern central (per exemple, sobre obres públiques o transports) i les normes de règim local que volen consagrar l'autonomia del municipi.

Analitzada des d'aquests paràmetres, la legislació sobre obres públiques del període 1868-1874 ofereix un perfil equívoc, fins i tot contradictori, tant pel que fa a l'àmbit de l'intervencionisme econòmic dels poders públics com al grau d'autonomia reconegut als ens locals –en particular, els ajuntaments– en relació a la gestió dels seus interessos propis. D'una banda, tenim el decret de 14 de novembre de 1868, que suposava la total desregulació de l'obra pública i proclamava emfàticament “la llibertat del municipi”, i també la llei municipal de 20 d'agost de 1870, que consagrava l'autonomia dels municipis en la gestió dels seus interessos. Però, de l'altra, ens trobem amb la reducció, en la pràctica, d'aquesta “llibertat dels municipis” a la facultat de construir i explotar obres públiques en les mateixes condicions que qualsevol altre concessionari, i amb la pervivència de les normes dictades abans del Sexenni, que reconeixien a l'Estat les competències en matèria de tramvies.

1. El decret va ser posteriorment ratificat per les Corts Constituents, per la qual cosa és també freqüent citar-lo com a decret llei. El text es pot consultar a la *Colección Legislativa de España*, i també en el llibre de Modest Fossas Pi, *Tratado de policía y obras públicas*, Barcelona, 1872.

El resultat de tot plegat va ser una confusió entre normes aplicables i autoritats administratives que va derivar en un considerable marasme. A la llarga, aquesta situació caòtica va acabar afavorint el reforçament del poder del govern central, ja que, un cop acabat el Sexenni, va aconseguir imposar-se a les pretensions d'autonomia dels poders locals i consolidar les seves competències fonamentals en relació al transport tramviari urbà.

Els orígens de la regulació dels transports públics urbans: intervencionisme administratiu, policia i domini públic en la regulació d'òmnibus i tramvies

En esclatar la Revolució de Setembre de 1868, no existia una regulació que contemplés globalment els transports urbans. Ben al contrari, les normes aplicables a aquest tipus de transports –o, per dir-ho més exactament, als transports d'àmbit local, no exclusivament “urbà”– es fonamentaven en el mitjà emprat (tartanes i òmnibus, o bé tramvies) i partien de pressupòsits totalment diversos entre sí. En el cas de les tartanes i òmnibus, la regulació es basava en l'anomenada “policia administrativa” –és a dir, la limitació de les activitats dels particulars per tal de mantenir l'ordre públic–,² mentre que en els tramvies va prevaler la concessió demanial, que atribuïa al seu titular la facultat de disposar del domini públic viari necessari per a l'explotació d'aquell servei. Aquests conceptes evolucionarien amb el temps cap a la idea del servei públic i, més recentment, del “dret a la mobilitat”, unes idees encara molt remotes a mitjan segle XIX.

Els primers transports públics de persones de caràcter col·lectiu al Pla de Barcelona es prestaven amb tartanes i òmnibus i es van començar a desenvolupar, aproximadament, entre les dècades de 1840 i 1850.³ Aquests tipus de transports van començar a funcionar de forma un xic espontània i anàrquica, i es prestaven amb un absolut descontrol pel que fa als horaris, les tarifes i les condicions del viatge: era freqüent que els mateixos transportistes fixessin els punts de parada segons la seva pròpia conveniència i que, per exemple, aquests vehicles no arribessin ni tan sols a arrencar si no anaven prou plens a criteri del cotxer.

Aquesta manca de control i les queixes dels usuaris van dur les autoritats locals –els governadors civils⁴ i l'Ajuntament de Barcelona– a adoptar diverses

2. A aquests efectes, entenem la “policia” com una forma d'activitat administrativa dirigida al manteniment de l'ordre públic (entès en un sentit ampli) mitjançant la limitació de les activitats privades (F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 1989, 9a. ed., vol. II, pàg. 112).

3. Ildefons CERDÀ, *Teoría General de la Urbanización*, Madrid, Imprenta Española, 1867, vol. II, pàg. 530, va aportar les següents dades sobre els òmnibus i tartanes de Barcelona referents a l'any 1848: Tartanes: 72 de servei interior i 758 de servei exterior. Òmnibus ordinari: 263. Òmnibus de luxe o de família: 128. Nombre de cavaleries destinades al servei de cotxes, òmnibus, calese, carreteles, tartanes, etc., per al servei urbà: 450. Empleats en servei de diligències, òmnibus, tartanes, etc., fora del terme municipal: 170.

4. El 22 de novembre de 1854, el governador de Barcelona, Ciril Franquet, va dictar un ban, encapçalat per aquest eloqüent preàmbul: «Ha llamado mi atención el culpable incumplimiento de las repetidas órdenes dadas y bandos mandados publicar por mis antecesores con el objeto de evitar los abusos que venían cometiendo los conductores de carruajes. No puedo ver con indiferencia los continuos peligros a que su codicia espone las vidas de los viajeros. En interés de la humanidad, reproduzco, si bien modificadas, aquellas protectoras disposiciones y, lo declaro a los infractores, seré con ellos inexorable».

mesures amb la finalitat que aquells serveis es prestessin en unes mínimes condicions de regularitat i seguretat, exigibles a qualsevol transport públic, com l'establiment de punts de parada i d'horaris que calia respectar o la prohibició de portar més viatgers dels autoritzats o que aquests viatgessin en llocs especialment perillosos, com la baca dels carruatges.

Aquest tipus de normes van conèixer un ràpid desenvolupament a les dècades de 1850 i 1860: des de l'aprovació de normes puntuals, com bans o ordenances, fins al *Reglamento para el servicio de carruajes públicos en el interior de la ciudad de Barcelona y sus afueras*, elaborat per l'Ajuntament de Barcelona l'any 1864, veritable codi normatiu que regulava exhaustivament les obligacions bàsiques de tot servei de transport públic.⁵ Així, a més de fer referència a la determinació dels llocs de parada, l'obligació de respectar els horaris o la fixació de les tarifes, establia l'obligació de servir a «ebrios, locos, heridos o enfermos» i que el personal, les cavalleries i els carruatges es presentessin de manera acurada, així com la subjecció a la prèvia llicència municipal de la prestació d'aquella activitat. Una determinació curiosa era el reconeixement del dret a queixar-se del servei (art. 48), que incloïa el de ser transportat a l'alcaldia-corregiment per fer les reclamacions oportunes, transport que seria gratuït si la queixa era justificada. Al marge del grau real d'aplicació d'aquestes disposicions, el cert és que l'Ajuntament barceloní exercia, en relació als serveis públics de carruatges (tant els cotxes de punt o de lloguer com els que es dedicaven al transport col·lectiu), una autèntica competència, limitada només per la supervisió que s'exercia des del Govern Civil.

Tal com ja s'ha exposat, en matèria de tramvies, l'activitat de policia administrativa cedia davant del concepte del domini públic. Des de la perspectiva jurídica i administrativa, l'element fonamental de la construcció i explotació d'un tramvia era la utilització d'una part del domini públic viari per un particular –el concessionari del tramvia– com a conseqüència de la instal·lació de la via tramviària: “la tram-via”.⁶ El fet que el tramvia es dedicués al transport de viatgers només afectava en la mesura que, com en qualsevol altre tipus de carruatge, calia adoptar unes mesures de seguretat i regularitat. El concepte de servei públic, com a dret prestacional a favor de la ciutadania, no apareixeria –com també hem dit– fins el segle xx.

Aquesta caracterització de l'ús de la via com a element central de l'explotació tramviària es pot veure en la proposta de Joaquín Costa, que va arribar a plantejar que els tramvies fossin construïts «para entregarlos a la libre circulación, como un servicio gratuito, al igual de las aceras o del empedrado, de las fuentes públicas, del alumbrado, etc., atendiendo únicamente al fin de mejorar la viabilidad general».⁷

5. *Reglamento para el servicio de carruajes públicos en el interior de la ciudad de Barcelona y sus afueras*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1864.

6. D'aquí deriva, probablement, que en un principi, la paraula “tramvia” s'escriu, tant en castellà com en català, com a “tram-via”, paraula de gènere femení que feia referència a la via i no als vehicles que hi circulaven.

7. J. COSTA, «Los tranvías y ómnibus», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1882, pàg. 191. És a dir, s'hagués tractat d'instal·lar uns carrils tramviaris als carrers per tal de permetre la circulació de qualsevol tipus de vehicles, i no d'un servei ferroviari urbà.

L'enfocament demanial de l'activitat administrativa envers els tramvies va incidir directament sobre el segon dels elements esmentats al principi: la problemàtica administrativa del transport urbà col·lectiu, és a dir, el repartiment i conflicte competencial entre nivells administratius. La legislació sobre tramvies, assimilada a la de ferrocarrils, va introduir un títol d'intervenció estatal que afectava els carrers i camins urbans, que fins llavors havien estat de competència única i exclusiva dels municipis. D'altra banda, però, els municipis van conservar les seves potestats de policia, tot i que els límits no quedaven excessivament clars. Com no podia ser d'altra manera, això va comportar una situació d'indeterminació jurídica, amb els conflictes subsegüents entre el poder central i les autoritats locals.

La intervenció estatal en matèria de tramvies va començar ben aviat, amb la llei de 5 de juny de 1859, denominada *Ley fijando las bases para la concesión de los ferro-carriles movidos con fuerza animal y otros en que no se emplean locomotoras*.⁸ Aquesta norma tenia la voluntat manifesta d'estimular l'establiment d'aquest tipus de ferrocarrils, probablement a partir de l'experiència que s'havia assolit ja a Cuba (la ciutat de l'Havana comptava amb servei de tramvies urbans des de 1857). La llei de 1859 va tenir, per cert, una ràpida resposta a Barcelona, atès que, ja el 16 de juny de 1859, transcorregudes amb prou feines dues setmanes de la seva aprovació, es presentava un projecte per construir un tramvia que unís Barcelona amb el port, les estacions ferroviàries i les viles de Sants, Sarrià i Gràcia.⁹

El règim establert per la llei de 1859 es basava en la concessió administrativa, per bé que recollia uns requisits –la necessitat de dipositar una fiança i l'adjudicació per subhasta pública– que van provocar un efecte desencoratjador en els possibles inversors. Probablement, això explicaria que només s'arribés a posar en marxa un tramvia d'acord amb aquesta normativa, el de Carcaixent a Gandia, al País Valencià. L'any 1864 es va suprimir de la llei de 1859 l'article que feia referència a la subhasta, i el 16 de juliol del mateix any 1864 es va aprovar un nou text refós, per la qual cosa des d'aleshores la llei va ser coneguda per la data de publicació d'aquest darrer text. Malgrat aquest canvi, no es van aconseguir impulsar les inversions de forma significativa, la qual cosa probablement estigui relacionada també amb la crisi ferroviària de la dècada de 1860.¹⁰

La llei de 1859-1864 no establia cap tipus de diferència entre tramvies urbans i interurbans, ja que s'aplicava indistintament als ferrocarrils que circulessin per camins, carrers o carreteres; en qualsevol cas, es consideraven de competència estatal, amb exclusió de qualsevol intervenció municipal. Així es desprèn clarament del debat parlamentari de la llei, on es va rebutjar una proposta d'esmena de l'article 27 del projecte que possibilitava la intervenció dels ajuntaments quan l'establiment o la construcció de les vies pogués comportar-los algun inconvenient.¹¹ La llei preveia la construcció de tramvies per a ús de «carruajes

8. *Gaceta de Madrid*, 10-VI-1859.

9. Tomás CAMPOMANES, *Proyecto de un Tramway entre el Puerto, Barcelona, sus ferro-carriles, Sans, Sarriá y Gracia*, 16-VI-1859 (*Archivo General de la Administración*, OP 27316).

10. Sobre la crisi ferroviària de la dècada de 1860, P. PASCUAL DOMÈNECH, *Los caminos de la era industrial*, Barcelona, Edicions de la Universitat de Barcelona, 1999, pàg. 263 i ss.

11. *Diario de Sesiones de las Cortes*, 14-V-1859, pàg. 3.232-3.233. L'esmena la va presentar el diputat Sr. Garrido. Li va respondre el Sr. Montesino, en el sentit que els ajuntaments tenien reservada «aquella intervenció que por derecho tienen en sus ordenanzas municipales».

a propósito para recorrer las vías ordinarias», els quals eren considerats com a «caminos perfeccionados»¹² i, en aquesta condició, subjectes a la legislació de carreteres, tant si havien estat finançats per l'Estat, per la província o pels «pobles». És a dir, mitjançant la legislació de carreteres, la llei afirmava la competència estatal fins i tot en relació als tramvies que transcorrien per camins costejats pels ajuntaments.

Però la intervenció estatal no es limitava a l'atorgament de la concessió administrativa per a construir i explotar els tramvies. També la constitució mateixa de les companyies explotadores estava subjecta a l'autorització governamental, de conformitat amb la legislació sobre societats anònimes. El professor Manuel Colmeiro, un dels primers administrativistes espanyols, justificava aquesta intervenció sobre les societats anònimes tot considerant el següent:

Una libertad absoluta legitima el desenfreno del egoísmo, el cual puede conducir las compañías de comercio a simples medios de decepción, esparciendo acciones que acaso ningún valor representen y enredando las fortunas de los incautos bajo la fe, demasiadas veces desmentida, de promesas seductoras.¹³

El decret de 14 de novembre de 1868: desregulació econòmica i centralisme polític

El decret de 14 de novembre de 1868 establí uns nous principis en matèria d'obres públiques que capgiraven totalment els criteris intervencionistes de la normativa anterior. Aquests principis, que reflectien la filosofia econòmica del govern sorgit de la Revolució de Setembre,¹⁴ estaven detalladament exposats al decret en un extens preàmbul. Entre aquestes idees destacava la necessitat de suprimir restriccions a les obres públiques i de deixar-les en mans de la iniciativa privada:

Las obras públicas [...] progresan con la libertad, se paralizan con los sistemas restrictivos y en la industria privada y en la asociación libre estriban su porvenir y su engrandecimiento.

Una iniciativa privada que no es podrà veure restringida de cap manera per l'Estat:

Cuando una persona, una sociedad o una empresa se proponga construir cualquier obra de las que se comprenden bajo la denominación de públicas, y no pida al Estado auxilio alguno, ni invoque el derecho de expropiación, sea cual fuere la importancia de dicha obra, el Estado no debe intervenir en ella [...]. Toda petición es innecesaria en este caso, toda concesión improce-

12. D'aquesta consideració com a «caminos perfeccionados» es desprèn que un dels objectius de la llei era, justament, impulsar la millora de les carreteres a través de les concessions dels tramvies que hi circulessin.

13. M. COLMEIRO, *Elementos de Derecho administrativo*, Madrid, 1850, vol. II, pàg. 152-153.

14. A. COSTAS COMESAÑA, *Apogeo del liberalismo en "La Gloriosa". La reforma económica en el Sexenio Liberal (1868-1874)*, Madrid, Siglo XXI, 1988, pàg. 179.

dente, porque el particular o la compañía usan de un derecho sagrado, y hacerlo respetar y, cuando más, impedir por reglamentos de policía que dañe otros derechos, es la única misión que compete al poder central.

Per aquesta raó, el particular que desitgés impulsar una obra pública havia de gaudir de la màxima llibertat:

Cualquier persona que por sí, y sin intervención del Estado, adquiriera los elementos indispensables para construir una carretera, un ferro-carril, un canal [...] puede sin trabas, sin restricciones, sin que la Administración se interponga, llevar a cabo la empresa que imaginó.

Només es reconeixia un límit a aquesta llibertat, i era la necessitat de respectar el domini públic, com a dret social al que només el país pot renunciar o declarar nul.

D'acord amb aquests principis, l'article 1 del decret permetia que tota obra pública executada per particulars pogués ser projectada, construïda i explotada sense intervenció dels agents administratius i amb total llibertat per a fixar les tarifes, peatges i preus que es creguessin convenients. L'article 5 establia que les concessions d'obres públiques s'atorgarien sense licitació prèvia i a perpetuïtat (de manera que es suprimien uns principis fonamentals en la normativa sobre concessions administratives, tant en l'anterior com en la posterior al conveni). Només era requerida l'autorització del govern o dels seus delegats per l'ocupació del domini públic. L'Estat només intervindria per a protegir els seus drets i mai per a "immiscir-se" sota el pretext de defensar els drets del concessionari.

Ara bé, alhora, aquesta voluntat de desregulació de l'activitat econòmica no estava exempta d'un plantejament absolutament centralista. Ja hem vist que el domini públic es considerava que pertanyia "al país", és a dir, a l'Estat, sense que es reconegués l'existència d'un domini públic de les entitats locals, i que les úniques autoritzacions necessàries eren les que feien referència a l'ocupació del domini públic. Per tant –i en això el decret era coherent– només se li reconeixia al govern central la capacitat d'autoritzar l'ocupació del domini públic per a realitzar obres públiques. Així, per bé que el preàmbul del decret proclamava que «la libertad de la provincia, la libertad del municipio son dos de los grandes principios proclamados por la Revolución», aquesta "llibertat" s'entenia en el decret en el sentit que els municipis i les províncies podien executar obres públiques en les mateixes condicions que els particulars, no com una autonomia per a gestionar els seus assumptes propis.

Aquest plantejament centralista no va quedar sense resposta entre aquells que ja preconitzaven una major autonomia dels ens locals en la gestió dels seus interessos. En aquest sentit, podem citar la crítica que en va fer Modest Fossas Pi al seu *Tratado de policía y obras públicas*:

Son de tan poca fuerza las ideas descentralizadoras que suelen imperar en las regiones gubernamentales, que por más que se proclama en teoría, difícilmente suelen llevarse a la práctica. Esta objeción la tiene bien merecida

[...] el decreto ley que analizamos [el de 14 de noviembre de 1868], el cual, dejando de reconocer [...] al municipio y la provincia como a entidades administrativas, prescinde de ellas en asuntos que directamente les atañen hasta el punto de que el Estado haga por sí concesiones a particulares para obras públicas que son de interés local.¹⁵

En síntesi, el gir copernicà que va representar el decret de 1868 respecte de la concepció de la intervenció dels poders públics en l'economia –que es pot comprovar en comparar el seu preàmbul amb el text de Colmeiro, reproduït més amunt– no es va veure acompanyat per una renovació paral·lela de la distribució territorial del poder, que es va mantenir en una perspectiva ferriament centralista, a partir de la consideració del “país” en conjunt com a titular del domini públic. Per aquesta raó, en els termes d'aquell decret, i malgrat haver canviat radicalment el model d'intervenció administrativa, d'un model intervencionista a un model liberal, seguia sent l'Estat l'ens titular per a atorgar les concessions de tramvies, amb total postergació dels municipis.

Amb tot, l'aplicació pràctica dels principis que contenia el decret de 1868 va resultar extremament confusa. Això va ser degut, fonamentalment, al fet que el decret no contenia cap disposició transitòria o derogatòria que permetés aclarir la situació en què quedava la normativa anterior. És a dir, no quedava clar, per exemple, si una concessió atorgada d'acord amb la llei de 1859-1864 passava a ser regulada pel decret de 1868 o, en canvi, es seguia regint per la seva regulació original.

La llei municipal de 20 d'agost de 1870 va incrementar encara més aquesta confusió. El seu article 67 reconeixia de forma expressa la titularitat dels ajuntaments sobre les vies públiques ubicades en el terme municipal propi. Si tenim present que, com hem vist, la legislació d'obres públiques limitava la intervenció administrativa en aquella matèria al control de l'ús del domini públic, els ajuntaments van interpretar que la llei de 1870 havia modificat el decret de 1868 i, en conseqüència, eren els ens competents per atorgar concessions de construcció de línies de tramvia que transcorreguessin pels carrers i places dels seus municipis.

Aquesta interpretació no va ser avalada en cap moment per l'Estat. Ben al contrari, el 23 de maig de 1872 es va dictar una Reial Ordre que interpretava el decret de 1868, tot afirmant que aquest no reconeixia cap competència als municipis en matèria de tramvies. Però el cert és que els ajuntaments es van llançar a atorgar concessions de línies tramviàries als seus municipis, sense tenir en compte si es tractava de línies que hi transcorrien íntegrament o, simplement, trams de línies interurbanes que creuaven el terme. A això cal afegir que l'Estat continuava, per la seva part, atorgant les concessions en relació als trams de carreteres estatals que havien d'ocupar els tramvies. A més, tampoc es va plantejar cap mecanisme que fes possible la coordinació de les diferents administracions implicades per a la planificació d'una xarxa mínimament ordenada.

15. FOSSAS, *Tratado de policía* ..., pàg. 399.

Aquesta manca de coordinació va ser conseqüència, sens dubte, del context revolucionari, però no era tampoc aliena als principis de llibertat absoluta en la iniciativa econòmica que predicava el decret de 1868: qualsevol mesura d'ordenació o planificació de les diferents explotacions tramviàries que hagués pogut adoptar l'Administració hagués suposat, des d'aquella perspectiva, una limitació absolutament intolerable de la iniciativa empresarial en aquell àmbit.

En síntesi, la legislació aplicable als tramvies en el període 1868-1874 es va caracteritzar per un caos normatiu i administratiu, on no es podia saber amb la suficient certesa quina era la normativa aplicable a cada concessió administrativa ni l'administració competent per atorgar-la, ni tampoc existien els mecanismes que permetessin establir una mínima coordinació. Tots aquests elements es van veure reproduïts en els inicis de la xarxa de tramvies de Barcelona.

Els problemes de la posada en pràctica del sistema del decret de 1868: el cas dels tramvies de Barcelona

L'arrencada dels tramvies al Pla de Barcelona va reflectir de forma significativa les conseqüències d'aquest caos normatiu. L'Ajuntament de Barcelona, els ajuntaments dels pobles del Pla i també el govern de l'Estat atorgaven concessions per a línies i trams de línies tramviàries en funció exclusivament de la seva condició de titulars de les vies per les quals aquestes transcorrien i, com s'ha exposat, sense cap mena de voluntat planificadora.

La primera línia de tramvia que es va arribar a posar en funcionament –el del Pla de la Boqueria a Gràcia, inaugurat el 27 de juny de 1872– és un bon exemple, ja de bon començament, d'aquest estat de coses. El 22 de desembre de 1868, un mes i pocs dies després del decret de 1868, el govern provisional atorgava la concessió per construir aquest tramvia. Aquest, tanmateix, no es va acollir al nou decret, sinó a la normativa anterior a la Revolució, és a dir, la llei de 1859-1864. Per aquest motiu, la concessió no es va atorgar a perpetuïtat –com hagués correspost segons el decret de 1868– sinó per 60 anys. Ara bé, el concessionari, quan ja quedava poc per inaugurar el tramvia, va demanar-ne una nova concessió, aquest cop a l'Ajuntament de Barcelona, i a perpetuïtat. Sembla evident que el sol·licitant es va voler acollir a la nova legislació del Sexenni, que li resultava més favorable que la normativa prerrevolucionària en la mesura que li permetia obtenir la concessió a perpetuïtat, i no només per 60 anys, i per això també es va adreçar a l'Ajuntament de Barcelona, tot reconeixent-li la competència en la matèria, d'acord amb la llei de 1870. L'Ajuntament de Barcelona va atorgar la nova concessió sol·licitada, per bé que només pel mateix període de 60 anys de la concessió anterior i condicionada a que prèviament s'anul·lés la que havia concedit l'Estat.

El fet que les primeres línies tramviàries de Barcelona es van concebre per unir la Ciutat Comtal amb els pobles del Pla –Gràcia, Sants, Sant Andreu de Palomar, Sant Martí de Provençals, Les Corts, Sarrià– va afavorir notablement el fenomen de la pluralitat de concessions sobre una mateixa línia. Així, per exem-

ple, el tramvia de Barcelona a Sants i Sant Andreu per l'actual plaça de Catalunya va ser objecte d'una concessió del govern, atorgada el 31 de juliol de 1872,¹⁶ d'acord amb el decret de 1868, ja que només ocupava carreteres de titularitat estatal. Posteriorment, es va considerar necessari desviar el tramvia pel centre de Barcelona –per la Rambla i pels carrers de l'Hospital, Sant Antoni Abat i Carme–, la qual cosa va fer necessària una nova concessió municipal pel tram que circulava per les vies urbanes barcelonines, que va ser atorgada el 13 de desembre de 1873.¹⁷ Tot seguit, el Ministeri de Foment va atorgar una nova concessió, per resolució d'11 de setembre de 1874, referent als trams que discorrien per les carreteres de Madrid a La Jonquera i de Barcelona a Ribes i pel pont sobre la Riera d'Horta.¹⁸ Aquesta concessió estatal es regia també pel decret de 1868 i per la llei general de ferrocarrils de 1855,¹⁹ i era, per tant, a perpetuïtat.

En el cas esmentat, es pot parlar encara d'una certa coordinació, ja que el Ministeri de Foment va modificar la seva concessió inicial per tal d'adaptar-la al canvi de traçat i al fet que l'Ajuntament de Barcelona havia atorgat una concessió en la secció urbana de la línia. En altres casos, però, l'atorgament de concessions per diverses administracions sobre una mateixa línia va comportar situacions, ja no de manca de coordinació, sinó d'ignorància mútua entre les administracions afectades.

Un cas particularment clamorós va ser el del tramvia de la Rambla al Poblenou pel Dipòsit Comercial. Aquesta línia tenia una longitud total de 2.598 metres: 1.898 dins del terme municipal de Barcelona i 700 dins del de Sant Martí de Provençals. El 31 de juliol de 1872, i amb subjecció al decret de 1868, es va atorgar una primera concessió pel govern de l'Estat. El 1873, el concessionari va demanar –com s'havia fet en les altres línies– la confirmació d'aquella concessió als ajuntaments de Barcelona i de Sant Martí de Provençals. L'Ajuntament de Barcelona va confirmar la concessió el 20 de març de 1874, per un període de 60 anys. L'Ajuntament de Sant Martí, en canvi, va sotmetre a votació en el ple la confirmació de la concessió i el seu termini. I aquí van sorgir tot tipus de parers entre els regidors, des dels que pretenien atorgar la concessió per 15 anys fins als que proposaven terminis de 20 o 30 anys (per bé que cap d'aquests terminis tenia cabuda en la llei de 1859-1864, que preveia la durada de 60 anys, i encara menys en el decret de 1868, que contemplava les concessions a perpetuïtat). Finalment, es va imposar un termini de 40 anys, diferent, de tota manera, de l'aplicat a Barcelona. Segons això, i si aquests terminis s'haguessin arribat a complir, el tram de 700 metres del tramvia de Poblenou dins de Sant Martí de Provençals hauria revertit a l'Administració vint anys abans que els gairebé dos quilòmetres que transcorrien dins del terme de Barcelona. Les discrepàncies entre els ajuntaments de Barcelona i de Sant Martí de Provençals a l'entorn d'aquesta línia es tornarien a reproduir, encara, en ocasió de la sol·licitud

16. *Diario de Barcelona*, 9-VIII-1872, pàg. 8.036.

17. *Diario de Barcelona*, 13-XII-1873, pàg. 12.471.

18. *Gaceta de Madrid*, 30-IX-1874.

19. Resulta sorprenent aquesta referència a la llei general de ferrocarrils de 1855, que no havia estat mai d'aplicació als tramvies. Potser es volia evitar l'aplicació de les normes de 1859-1864, la qual cosa també sembla estranya, ja que s'inspiraven en els mateixos principis.

d'instal·lació de doble via, que l'Ajuntament de Barcelona va denegar, mentre que el de Sant Martí de Provençals no només va autoritzar-la sinó que, a més, va donar el seu vist-i-plau al canvi d'ample de via que també havia sol·licitat el concessionari.²⁰

La referència a la votació al ple de l'Ajuntament de Sant Martí de Provençals porta a una última qüestió: el caràcter assembleari en l'adopció de decisions sobre les concessions de tramvies. Probablement, això s'explica per una voluntat de traslladar a l'àmbit de competència municipal la consideració que el domini públic era un "dret social" del que només en podia fer ús el país "solemnement representat", que inspirava el decret de 1868. En conseqüència, les condicions de les concessions administratives de tramvies, que en altres circumstàncies es resolien pels tècnics de la pròpia administració pública, es discutien als plens dels ajuntaments: qüestions com els cànons a pagar pels concessionaris, els terminis de les concessions o, fins i tot, les variacions en el traçat de les línies eren objecte de debat i subjectes a votació al ple municipal.²¹

No cal dir que la concurrència entre administració central i poders locals i el desgavell normatiu en aquesta matèria generaven una greu confusió en els òrgans administratius cridats a aplicar aquelles normes, que era hàbilment aprofitada pels promotors i concessionaris de línies tramviàries, que es van llançar a un ferotge *forum shopping*, buscant l'empara de la normativa més favorable i l'administració més receptiva als seus interessos empresarials.

La fi del Sexenni: consolidació de la competència estatal en la regulació dels tramvies

Acabat el Sexenni, l'Ajuntament de Barcelona va intentar posar ordre en l'atorgament de les concessions de tramvies que travessaven el terme municipal de la ciutat, i a aquests efectes va aprovar, el 12 d'octubre de 1875, unes bases per a regular-les.²² Aquestes bases confirmaven la competència municipal exclusiva en la matèria: per exemple, s'atribuïa al municipi la facultat d'atorgar les concessions per un període de 60 anys, així com el dret de reversió (un cop acabat aquest període) i de rescab (en cas d'interrupció del servei). Igualment, li corresponia aprovar el traçat i les obres i percebre un cànon d'una pesseta per metre lineal. L'Ajuntament es considerava, per tant, plenament competent en relació a les concessions de tramvies que circulessin per Barcelona.

Tanmateix, des del Ministeri de Foment les coses es van veure de manera ben diferent. El govern central havia decidit assumir la seva pròpia competència en relació als tramvies urbans en detriment de les competències municipals, i per

20. *Documentos relativos a la unificación y reversión de los tranvías*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1903.

21. Sobre aquesta qüestió vegeu l'acta de la sessió de l'Ajuntament de Barcelona de 27 de març de 1874, en la qual es va debatre el pas del tramvia de Barcelona a Sants pel carrer de l'Hospital.

22. Ajuntament de Barcelona, *Bases para el establecimiento de tram-vías en el término municipal de Barcelona aprobadas por el Excmo. Ayuntamiento en la sesión de 12 de octubre de 1875*.

això res millor que resoldre de forma expeditiva i directa la situació de caos creada en els anys del Sexenni. El primer moviment en aquest sentit el va donar el governador civil de Madrid que, el 5 d'octubre de 1876, va deixar sense efecte uns acords de l'Ajuntament madrileny sobre diverses concessions de tramvies. Pocs dies després, el 14 d'octubre, el ministre de la Governació, Romero y Robledo, signava una Reial Ordre *dictando reglas sobre concesiones de tranvías por los Ayuntamientos*.²³ Aquesta Reial Ordre feia un repàs de tota la normativa vigent en la matèria, començant per la llei de 1859-1864 i el decret de 14 de novembre de 1868, per concloure que els municipis no podien tenir competència per autoritzar tramvies. D'acord amb això, s'atribuïa al Ministeri de Foment la competència sobre tramvies interurbans i al mateix Ministeri de la Governació els tramvies que es limitessin a recórrer les vies urbanes d'una població, entenent que corresponia a aquest Ministeri la competència sobre policia urbana. En conseqüència, es requeria els ajuntaments perquè trametessin tota la documentació sobre les concessions atorgades pels municipis i sobre les concessions pendents de resolució davant dels ajuntaments, que quedaven en suspens fins que el Ministeri les aprovés. Finalment, es manava que «en lo sucesivo no se haga ninguna concesión de tranvías por los Ayuntamientos sin impetrar éstos previamente la aprobación del Gobierno, que se dictará con arreglo a la resolución general que se adopte».

La Reial Ordre de 1876 va marcar la pauta que seguiria la legislació de la Restauració, que aniria reforçant de forma progressiva la competència de l'Estat en la matèria, en particular mitjançant la normativa sectorial. En efecte, la llei municipal de 2 d'octubre de 1877 reconeixia encara als municipis la competència sobre «apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación», la qual cosa semblava reconèixer als municipis una competència sobre tramvies urbans (article 72.1.1).²⁴ Aquesta competència, però, va venir fortament condicionada per la normativa sectorial sobre obres públiques i ferrocarrils fins a quedar reduïda a unes potestats de caràcter accessori respecte a la intervenció de l'Estat. En particular, la llei general de ferrocarrils, de 23 de novembre de 1877, va deixar assenyalades clarament les línies a les que s'havia de sotmetre, ja definitivament, la competència municipal en matèria de tramvies.²⁵ És així que el Ministeri de Foment es reservava la competència per aprovar els projectes de tramvies que ocupessin carreteres de l'Estat o provincials, i el que és més important, d'aquells tramvies que simultàniament ocupessin carreteres de l'Estat o de les províncies i camins municipals o vies urbanes (article 70). També corresponia al govern central, mitjançant els governadors civils, la competència en matèria de tramvies que transcorreguessin per camins veïnals (article 71). I, sobretot, corresponia al Ministeri de Foment l'aprovació dels projectes en tots els casos que s'utilitzés un motor diferent de la força animal (article 72). La competència municipal quedava, en canvi, reduïda a aquells tramvies que ocupessin camins que estiguessin a càrrec d'un sol municipi. Per als «puramente urbanos» calia obtenir l'autorització del Ministeri de la Governació.

23. *Gaceta de Madrid*, 294, 20-X-1876, pàg. 179.

24. *Gaceta de Madrid*, 277, 4-X-1877.

25. Llei de 23 de novembre de 1877, general de ferrocarrils. Capítol XI, "De los tranvías".

Curiosament, però, aquest nou règim no va representar una ruptura violenta respecte del període revolucionari, sinó que es van voler respectar les situacions consolidades i els drets adquirits, tot reafirmant, això sí, l'autoritat dels òrgans centrals de l'Estat.

Un exemple d'aquesta actitud es pot trobar en la solució que es va donar al conflicte de les concessions de la línia de Barcelona a Sarrià i Les Corts. Per a aquesta línia es van presentar diversos projectes, dels quals dos proposaven un trajecte molt similar: d'una banda, l'impulsat el mes de novembre de 1874 pel grup dels senyors Foronda, Mestres, Carpinell i Casabona; i de l'altra, el que va presentar el senyor Benito Bardavio el mes de desembre següent.²⁶ El grup Foronda va presentar el seu projecte als ajuntaments de Barcelona, Gràcia, Sant Gervasi, El Putxet, Les Corts i Sarrià, que els van atorgar les concessions corresponents als trams de línia que recorrien pels seus termes municipals, d'acord a la llei municipal de 1870. Bardavio, en canvi, es va dirigir al governador civil, a l'empara del decret de 14 de novembre de 1868. Arran de la Reial Ordre de 14 d'octubre de 1876, Foronda i els seus socis van obtenir del govern central la confirmació d'aquelles concessions municipals. Les reials ordres de confirmació van ser impugnades per Bardavio, que al·legava que s'havia perjudicat el seu dret com a concessionari. Però el Consell d'Estat va resoldre desestimar el recurs de Bardavio i confirmar la concessió del grup Foronda.²⁷

A la vista del nou marc normatiu imposat des del govern central en matèria de tramvies, l'Ajuntament de Barcelona va provar encara de cercar un punt d'equilibri entre les seves competències i les competències estatals. A aquests efectes, el 2 de juliol de 1878 s'aprovaren unes noves bases,²⁸ que venien a substituir les de 1875, amb les quals s'intentava preservar les competències municipals dins de l'estret marge que li deixava la legislació estatal. Així, l'Ajuntament es reservava encara la facultat d'aprovar el traçat i de negar la concessió «cuando el trazado se dirija por vías que por su angostura, condiciones de tránsito, rasantes, etc., ofrezcan inconvenientes a su emplazamiento» i establí previsions sobre el termini i altres aspectes de la concessió de tramvies. El cert és, però, que el govern central, tant a nivell estrictament normatiu com en la realitat social, va anar imposant de manera creixent la seva competència sobre la municipal. Un cas que ho exemplifica és el trasllat de les vies de la calçada central del passeig de Gràcia, reiteradament exigida per l'Ajuntament al concessionari del tramvia de Gràcia, però que aquest no va fer efectiu fins que no li ho va exigir l'Estat com a condició per a l'electrificació d'aquell tramvia.²⁹ Evidentment, darrera l'exigència estatal hi havia les pressions de l'Ajuntament, però aquest havia actuat a través d'un tràmit d'audiència, poc més que com un simple particular.

26. A. GONZÁLEZ MASIP, *Els tramvies de Barcelona (Dels orígens a 1929). Història i explotació*, Barcelona, Rafael Dalmau, 1997, pàg. 25-26.

27. *Gaceta de Madrid*, 200, 19-VII-1879, pàg. 192; *Real Orden de 16 de julio de 1879*.

28. Ajuntament de Barcelona, *Bases a que deben sujetarse las concesiones para el establecimiento de tramvias en el término municipal de Barcelona* (2-VII-1878).

29. L'autorització per a l'electrificació de la línia de Drassanes a Gràcia i Josepets es va atorgar per Reial Ordre de 30 de juliol de 1897. Una de les condicions imposades era que les obres es farien «segons les condicions imposades per l'Ajuntament». Vegeu *Documentos relativos a la unificación y reversión de los tranvías...*

Quedava així definitivament configurat el model d'organització administrativa conforme al qual es mantindria la legislació aplicable als transports urbans durant més de cent anys, fins a la implantació de l'actual marc constitucional. Aquest model es va caracteritzar per la centralització de les competències fonamentals sobre tramvies urbans, en detriment de l'actuació municipal, que es va veure reduïda a les mesures d'ordre públic, higiene o seguretat que podia establir a les seves ordenances.

Malgrat tot, alguna cosa es va mantenir de l'esperit de 1868 a l'Ajuntament de Barcelona, ja que aquest mantindria sempre un important nivell d'iniciativa pel que feia a l'impuls de la xarxa de transports públics, malgrat les limitacions imposades pel context polític i per les normes vigents.