

# REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS

PUBLICACION TECNICA DEL CUERPO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS

DIRECTOR

D. MANUEL MALUQUER Y SALVADOR

COLABORADORES

LOS INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS

SE PUBLICA LOS JUEVES

Dirección y Administración: Plaza de Oriente, 6, primero derecha.

## Estudios de algunos detalles de la estatificación ferroviaria.

En artículos anteriores, publicados en esta REVISTA, hemos insistido en señalar el fracaso y la ineficacia a que han llegado, en materia ferroviaria, las leyes y organizaciones actuales, admitiendo, como única solución posible, la estatificación total ejercida por organismos nuevos, adecuados. Pero, como el problema es arduo y complejo, y ha de luchar-se contra la preocupación general justificada y secular, que proclama la ineptitud del Estado para tales menesteres, que aun cuando sean por su finalidad de carácter público, en su desarrollo y gestión son genuinamente industriales, habremos de dedicar sucesivamente la atención a analizar y discutir distintos aspectos importantísimos de la cuestión, aunque, con seguridad, no será posible ni aun remotamente conseguir agotar tan interesante materia.

### Especialidad de cada reversión.

Al expirar el plazo de cada una de las concesiones temporales habrán de revertir éstas al Estado indefectiblemente; pero como cada una de las 250 concesiones termina en fechas distintas, escalonadas durante varias décadas, el Estado no podría incautarse de las líneas más que por secciones o trozos, en general inconexas o sin relación entre sí, a medida que vayan venciendo los plazos correspondientes.

### Cómputo de los plazos de las concesiones.

Las concesiones temporales se han venido otorgando con la duración uniforme de noventa y nueve años, ¿pero a partir de qué fecha? La precisa únicamente el pliego de 1844 (art. 27): *la fecha de la concesión definitiva*. Las disposiciones posteriores (leyes de 1855, art. 14; 1877, art. 22; 1912, art. 1.º) se limitan a fijar el máximo de noventa y nueve años para la duración de las concesiones, pero sin expresar a partir de qué día deben contarse. ¿Deberán serlo desde la fecha de la concesión definitiva, como dice el pliego de 1844, o desde la inauguración de cada línea o sección? ¿Deberán en el segundo caso computarse o no las prórrogas de los plazos primitivos para construir, sean o no debidas a faltas de las Empresas?

De modo que estas dudas se presentarán para toda la red española, excepción hecha de los 1.520 kilómetros, para los que rige el pliego de 1844, de los 800 concedidos a perpetuidad y de los 160 del Estado, o sea en los restantes 12.500 kilómetros; y aquéllas han de resolverse perentoriamente, pues no es posible sin saber cuáles son las fechas para cada reversión forzosa, que éstas tengan lugar, ni se podría para el caso de incautación anticipada calcular el número de anualidades a satisfacer al concesionario, ni el importe de cada uno.

Este es un asunto que el Estado, por medio de sus organismos técnicos y jurídicos, debe estatuir de modo categórico e inapelable: sin una resolución concreta sería imposible hacer nada en ningún sentido.

### Incautación por expiración de los plazos o por rescate.

No previó la legislación el incremento inevitable de nuevas instalaciones y de material fijo y móvil que exigirían crecientes necesidades del tráfico. Así es que los pliegos de condiciones (1844, artículos 22 y 40; 1856, artículos 21 y 37), idénticamente uno y otro expresaban: que concluidos todos los trabajos *iniciales* de establecimiento, se efectuaría el amojonamiento de todas las partes del camino y se levantaría el plano correspondiente, *cuyos datos definen las obras y terrenos reversibles* al Estado, bien por expiración del plazo, *bien además por los otros casos que establecen dichos pliegos*, que en sus citados artículos 40 y 37, respectivamente, añaden: *el primero* (1844) que «las Compañías tendrán obligación de entregar todo el material de explotación en buen estado de servicio»; *el segundo* (1856) que «el material de explotación será, por lo menos, *el que como mínimo se fije en las condiciones particulares de la concesión*».

Nada, por tanto, se estatuye ni se alude a la suerte que han de correr, con respecto a la reversión del Estado, en cualquiera de los casos, las adquisiciones y ampliaciones posteriores a la apertura de la explotación de las líneas. De modo que ha de admitirse la siguiente norma legal, como siendo la doctrina que los autores de los pliegos quisieron establecer: Que la aplicación de las tarifas máximas durante el plazo de concesión debe estimarse ser la suficiente para de un modo justo remunerar y amortizar los capitales *iniciales* de establecimiento, mediante la capacidad de tráfico consentida por las instalaciones y material también *iniciales*. ¿La capacidad de tráfico ha podido resultar después insuficiente? Los capitales precisos para las ampliaciones, nuevas instalaciones y material que adapten el camino a las nuevas necesidades, ¿habrían, a su vez, de remunerarse y amortizarse con los aumentos de productos netos anuales que se obtengan durante el número de años que faltan para la expiración de la concesión, o bien habrán de reintegrarse a costa de disminuir los beneficios o dividendos para los accionistas o de recurrir a los fondos de reserva, si los tuviere la Compañía?

Pueden suceder dos casos principales:

a) REVERSIÓN AL ESTADO POR EXPIRACIÓN DEL PLAZO.—El Estado tiene derecho indudable en este caso a incautarse de las obras y terrenos de primer establecimiento *inicial* y del material de ex-

plotación *mínimo* señalado en el pliego especial de cada concesión. ¿Pero sucede lo mismo con las demás obras y mejoras posteriores y el exceso de material? Este es otro punto que técnicos y juristas deben esclarecer desde luego, pues según como se resuelva e interprete puede tener consecuencias más o menos graves para el Estado y las Compañías. Ateniéndose a la letra estricta de las condiciones debiera darse el pleno derecho a favor de las Compañías; pero, por otro lado, parece que habría de extenderse la reversión al Estado a todas las mejoras que hayan tenido ante sí tiempo suficiente para ser amortizadas sin grave detrimento de las reservas necesarias y de los dividendos prudenciales a las nuevas acciones, porque es también claro y evidente que no podría ser justo, ni moral ni posible exigir a las Compañías grandes dispendios en los últimos años de las concesiones, de tal modo que los pliegos de 1844 y 1856 (artículos 40 y 37, respectivamente) llegan a temer lo contrario: que las Compañías se abandonen en sus últimos tiempos, y en su virtud disponen que «En los.... años que precedan al término de la concesión, el Gobierno tendrá derecho a retener los productos líquidos del camino y emplearlos en conservarle en buen estado....» Parecería, pues, equitativo que los reintegros a las Empresas por cuenta de mejoras guardasen, en su caso, con el importe de éstas, *relación proporcional inversa* al tiempo de la concesión que quedase en las épocas de su realización.

b) **RESCATE DE LAS CONCESIONES ANTES DE FINALIZAR SUS PLAZOS.** Para esta incautación o rescate rigen las siguientes provisiones legales:

El *pliego de 1844* (art. 34) da al Gobierno el derecho de adquirir la propiedad del camino al fin de cada período de cinco años, que no principiarán a correr hasta pasado cierto tiempo después de hecha la concesión. El *pliego de 1856* (art. 31) da al Gobierno el mismo derecho en cualquier tiempo, pero previa la declaración de utilidad pública.

Para determinar el precio de compra, ambos pliegos, en los mismos citados artículos establecen idéntico procedimiento: a) tomar el término medio de los productos obtenidos en los cinco años que precedan, y ese será el importe de la anualidad que habrá de satisfacerse a la Empresa en cada uno de los años que falten para expirar la concesión, y b) si dicho término medio fuese mayor del tanto por ciento máximo señalado en cada concesión como límite de la remuneración de los capitales, se fijaría la anualidad por dicho tanto por ciento, y, si fuese menor, la Compañía podrá pedir que la anualidad se fije por peritos, pero la apreciación de éstos no podrá ser menor a aquel promedio de los productos del quinquenio.

En cuanto a los ferrocarriles secundarios y estratégicos subvencionados con garantía de interés, la ley de 1912 no permite al Gobierno rescatarlos antes de los cincuenta años de explotación, y mediante reglas evaluatorias bastante complicadas. Nos circunscribiremos, pues, en lo que va a seguir, a los ferriles concedidos con arreglo a la legislación general.

Para efectuar, por tanto, el rescate con arreglo a condiciones, lo primero que se necesita es que no haya duda alguna sobre la fecha en que ha de expirar cada concesión, a fin de saber cuántas anualidades habrían de satisfacerse. Después tendríamos que en las líneas de 1844 han de respetarse los períodos de cinco años a partir del inicial, durante el que el Estado no tiene derecho al rescate; y en las líneas de 1856 ha de decretarse—suponemos que por las Cortes—la utilidad pública en cada caso.

No dicen los pliegos a qué clase de productos se refieren como base para calcular la anualidad, pero parece natural se trate de los productos netos de la explotación, que son los que hacen frente a las cargas de capital, cuyo servicio ha de ser preci-

mente el objeto de la misma anualidad. Dada la complejidad siempre creciente del funcionamiento ferroviario, no será tan fácil, como a primera vista parece, determinar los productos netos anuales de la explotación, que sirvan *legal y rectamente* para fijar la anualidad del rescate.

Los productos netos son, como se sabe, la diferencia entre los productos brutos y los gastos de explotación. La cifra de los productos brutos, en cada caso, es perfectamente conocida: para fijar la de los gastos habrá que incluir solamente los propios de la explotación ordinaria; de otro modo, a medida que las Compañías mejoraran sus instalaciones y atendieran mejor a sus servicios, sería menor el precio del rescate. Por otra parte, según que el rescate se intentara en una u otra época, sería diferente el importe legal de la anualidad, que bajará a medida que aumentaren los sacrificios de la Empresa para satisfacer reivindicaciones sociales, por los mayores precios de los materiales de consumo, y por mejoras introducidas, y se daría seguramente el caso de que la anualidad no fuera suficiente para que las Compañías enjugasen su pasivo después de haber tenido que entregar al Estado todas las partidas de su activo que, a juicio de peritos, fueren coadyuvantes para la obtención de los productos netos base de los cálculos; y resultará también que a igualdad de las demás condiciones, se reconocerá mayores anualidades a medida que las Compañías se portaran peor. Ninguna Compañía se conformaría, seguramente, con la anualidad mínima resultante: todas pedirían la *aplicación del peritaje*, consentido por los artículos de las condiciones que antes hemos copiado. Los peritos habrán de tener en cuenta los desarrollos futuros del negocio, así como los incrementos precisos que han de concederse para poder amortizar en los años que faltan las instalaciones posteriores a la apertura de las líneas. Siendo todos estos factores aleatorios e incalculables en su más alto grado, se comprende perfectamente que la fijación de las anualidades ha de ser a la fuerza la labor más improba e ingrata que se pueda imaginar, y que en último extremo ha de estar subordinada a una consideración que priva sobre todas: la *defensa y protección del ahorro público* invertido en valores ferroviarios.

c) Resumiendo todo lo expuesto resulta demostrado que la reversión al expirar los plazos sólo exige se defina su fecha obligatoria y se aclare cuáles han de ser las obras y material de que el Estado se incaute gratuitamente, y que el rescate anterior a los mismos plazos resultaría con grandes dificultades prácticas, si no hubiese más remedio que atenerse a las prescripciones de cada pliego especial.

d) **OTRAS DIFICULTADES.**—Hemos expuesto en los párrafos anteriores lo que ocurriría a cada concesión *aislada*, tanto en el caso de la reversión prevista como en el del rescate anticipado. Pero se presentarán otras dificultades nacidas del enlace de unas concesiones con otras. Vimos en artículos anteriores que las 100 Compañías concesionarias explotan 198 líneas que han resultado de acoplar 253 concesiones distintas, de las que intercaladas sin orden ni concierto, 21 son a perpetuidad. Cada sección o trozo de línea reverterá en época distinta, o no reverterá nunca, y su explotación habrá de ser objeto de pactos especiales y sucesivos, así como varios detalles de las reversiones. Y en el caso de rescate anticipado, cada parte de línea disfrutará de un número diferente de anualidades: el importe de éstas se haría aún más difícil de calcular, puesto que las cuentas de las Compañías se llevan por líneas completas, y no por sus secciones o trozos.

#### Expropiación de concesiones perpetuas.

No serían completas las medidas tomadas para resolver el problema ferroviario si el rescate de las concesiones temporales no fuese acompañado de la expropiación de aquellas otras otor-

gadas a perpetuidad, que representan un capital de primer establecimiento de unos 150 a 200 millones. La fijación del capital indemnizable en cada caso se prestaría también a sus diferencias entre ambas partes, como es perfectamente lógico que ocurra; pero siempre serán nuevas dificultades y entorpecimientos para la estatificación total.

#### Otras normas para efectuar el rescate.

Para las Compañías que se hayan atenido fielmente a las cláusulas de su concesión que no han pedido ni obtenido aumentos de tarifas ni anticipos del Estado para salvarse de la ruina o de la quiebra, y para no interrumpir los servicios, el Estado no podría hacer otra cosa sino expropiarlas por los métodos previstos, ya en las mismas concesiones, ya en las leyes generales. En cambio, para las Empresas que se encuentren en el caso opuesto, el Gobierno pudiera legislar libremente sin otras limitaciones que las de equidad y del respeto debido a los diversos y legítimos intereses que se ventilan. Que se ha llegado a una situación *insostenible* que no puede demorarse hasta la reversión legal de las líneas dentro de *cuarenta o más años*; que el rescate anticipado, hecho según las condiciones, ofrece graves dificultades prácticas, para salvaguardar los intereses del Estado y los del ahorro público, sin cometer atropellos ni despojos, son hechos, cuya evidencia ha de ser por todos reconocida. Así, pues, no hay duda que para obtener el rescate se precisan métodos prácticos, claros y precisos que dé los resultados apetecidos, siendo, por otra parte, lógico cuanto sucede. ¿Cómo fuera posible que durante noventa y nueve años quedaran ligados Estado y Compañías por medio de contratos inflexibles en absoluto? Tenía, pues, que ocurrir lo que vemos: que tales contratos habrían de rescindirse, anularse o transformarse necesariamente, después de un período más o menos largo de perturbaciones para los elementos vitales de la Nación.

No habría otra solución práctica que convertir los valores ferroviarios en títulos especiales, pagaderos con los productos netos de la explotación, y con la garantía del Estado que se darían en canje de los actuales. Un Consejo o Instituto superior ferroviario con facultades propias quedaría ampliamente autorizado, sin otra dependencia que la directa y personal del ministro de Fomento para hacer las emisiones, fijar los tipos de conversión, y ejecutar todas las operaciones necesarias al efecto para evitar toda clase de agio. No es de temer gran cosa el juego bursátil en lo que se refiere a las obligaciones: en cambio, todas las precauciones serán pocas en lo que respecta a las acciones, por el gran margen que ofrecen sus tipos corrientes de cotización, y por la gran afición de los corros a esta clase de especulaciones. Las Cámaras habrían de dictar una limitación, que pudiera ser, que la actual anualidad de las Compañías, o sea el conjunto de sus cargas financieras, represente el importe del servicio de los nuevos títulos creados, que hubieran necesariamente de absorber las acciones, obligaciones y subvenciones del Estado; asignándose un período de amortización de cincuenta años, por ejemplo, siendo atribución del Consejo o Instituto fijar los tipos de emisión, conversión o de adquisición de los valores actuales y de tomar toda clase de medidas que eviten el agio posible.

Los tenedores actuales de valores ferroviarios deberán pesar las ventajas e inconvenientes del dilema que se les presentará, o bien que el Estado obligue a las Compañías a cumplir el pliego, sin aumento de tarifas ni concesión de anticipos y corriendo, por tanto, los riesgos que las mismas Compañías tanto temen, o bien convertir sus títulos en otros dotados, no sólo con los productos de las líneas, sino, además, garantidos por la Nación, con independencia de los vaivenes del negocio. La elección no parece du-

dosa, sin que pudiera tacharse al Estado de tirano ni de expoliador. El Estado sustituiría a las Compañías, adquiriendo en esta forma sencilla y clara el activo y pasivo de aquéllas. El mismo Instituto o Consejo se encargaría de la explotación, utilizando al efecto cuanto fuese posible de las actuales organizaciones de las Compañías, refundiéndolas convenientemente, y sin perjuicio de echar mano de otros elementos técnicos y administrativos que ahora sirven directamente al Estado.

Y hay una razón suprema para que una solución de esta clase, y cuyos principios en líneas generales hemos expuesto en nuestro artículo anterior, se imponga y prevalezca por encima de todo; y es que no es posible que los accionistas continúen remunerados de modo precario o, de ningún modo, coexista un centenar de organizaciones centrales, estén los servicios y personal pésimamente atendidos, al paso que los obligacionistas vienen cobrando sin interrupción el 6 por 100 de sus préstamos efectivos y el 65 por 100 de prima de amortización sobre los mismos; y que todo ello quiera remediarse con elevaciones periódicas de las tarifas, sin tasa, ni medida, ni limitación alguna. Al menos, al desaparecer las actuales organizaciones económicas y financieras de las Compañías, el público sabrá una cosa: que los productos serán para mejoras o para beneficio del Tesoro público, y esos productos líquidos han de ser forzosamente mayores que con las Empresas, porque los tipos de interés y de amortización serán mejores y porque la administración refundida será más económica.

Y, por último, tampoco debe reputarse como posible que continúen imperando toda clase de vaguedades sobre la situación legal de concesiones en cuanto se relacionan con sus plazos, anualidades de rescate y efectos de las reversiones previstas o forzosas. Todo ello denota una situación desordenada e incierta que debe desaparecer.

Otro día, contando con la benévola hospitalidad de la REVISTA, seguiremos tratando otros temas referentes a esta misma materia ferroviaria.

JOSÉ BORES Y ROMERO,  
Ingeniero de Caminos.

---

## CONTRIBUCIÓN

### A LA RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE LA REVISIÓN DE PRECIOS DE LAS OBRAS PÚBLICAS

---

Próxima a llevarse a cabo la redacción de una especie de instrucción o formulario para la revisión de precios de caminos vecinales, y esbozado públicamente en la REVISTA el procedimiento que se va a seguir, esperamos que se perdone a nuestra oscuridad y modestia el terciar en este asunto, en gracia a la trascendencia e importancia del problema.

A nuestro juicio, las disposiciones dadas ya, y que siguen dándose, parten de un supuesto disculpable, pero equivocado, y cuyo error sólo la práctica y experiencia podía revelar.

Se partió del supuesto, casi matemático, de que los precios de ejecución de obras se redactaban conociendo y *fiando exactamente* el precio de los jornales y materiales en la fecha de redacción del proyecto, y de consiguiente, se aceptó que conocidos aquellos jornales y precios, y conocidos los actuales, era fácil hacer las revisiones, con sólo procurar una distribución justa entre las cantidades parciales asignadas en cada precio total a las varias clases de jornal o al de las sustancias que entraran en la ejecución de la obra.

No se presintió que, no estando los términos primitivos fija-