

La mejora y ampliación de la red ferroviaria española

II

Misión del Estado en los ferrocarriles

Vamos a examinar en este artículo, desde un punto de vista puramente doctrinal, cuál ha sido y pudiera ser la misión del Estado en el desarrollo de los ferrocarriles.

En toda la primera mitad del siglo pasado imperaban en el mundo las ideas económicas de la escuela llamada liberal, en la que era un axioma la incapacidad del Estado, por falta de iniciativa y perseverancia, para el desarrollo y prosperidad de las empresas lucrativas. Con arreglo a estas creencias, quien quisiera proyectar y construir un ferrocarril debía organizar una empresa privada, que con toda libertad, sin la enojosa intervención del Estado y por tiempo indefinido, explotaría el negocio, fijando libremente las tarifas que estimase más remuneradoras.

Con arreglo a este criterio, que ahora nos parece tan fuera de la realidad, se construyeron ferrocarriles en varias naciones, especialmente en Inglaterra y los Estados Unidos, con gran pujanza, pero con falta de coordinación, perjudicando al país y a las mismas Empresas.

Es indudable que nunca el Estado, y en general toda corporación pública, pondrá en la explotación de los negocios industriales el interés vivo con que actúa en los suyos el individuo, ni siquiera el que desarrollan las Sociedades y grandes Compañías de organización similar a la del Estado; pero no hay que olvidar que para una empresa pública el sacar beneficios directos es secundario. Su interés primordial se halla en prestar al público un buen servicio, ideal de toda buena organización económica, con lo que el argumento clásico de la incapacidad del Estado se vuelve en contra, al observar que el interés de las Compañías particulares es demasiado estrecho y personal, y, llevadas de su egoísmo, se inclinan instintivamente a explotar al público en perjuicio de la colectividad, temor que nunca existe en las explotaciones de carácter popular y democrático, como forzosamente tienen que ser las de un Estado moderno. En el trazado de líneas, en la aplicación de tarifas, etc., la experiencia enseña que no siempre son armónicos, como pretenden los individualistas, el interés privado y el general.

La acción del Estado va siendo cada vez más intensa, en tanto que decrece la del individuo, incapaz de ejercer funciones públicas de cierta naturaleza, como las de beneficencia, instrucción, higiene y tantas otras de carácter noble y elevado, que aquél, aun con mediana organización, viene llevando a cabo.

En este mismo caso se encuentran determinadas obras públicas de interés universal, como son los ferrocarriles, que deben segregarse del régimen de empresa privada, para que se acometan con suficiente perfección y elevación de miras.

Es absurdo sostener *a priori* que la más alta representación de las naciones, asumida por los Esta-

dos, haya de carecer de las virtudes necesarias para el buen ejercicio de funciones elevadas, por lo que sólo plácmes merece la tendencia a conferírselas.

Ante el temor, sin embargo, de que las organizaciones públicas no respondieran a la explotación directa por ellas de los ferrocarriles, se recurrió en varias naciones, España entre ellas, a soluciones menos radicales. La más generalizada fué la de otorgar *concesiones* con sujeción a pliegos de condiciones técnicas y administrativas. Si era necesario, se subvencionaría a las Compañías, bien con obras o metálico, o, también, asegurando un interés al capital desembolsado. La duración de la concesión era siempre limitada.

Este sistema, después de haber llenado bien su misión el siglo pasado, se halla en el actual en pleno descrédito; así en España ha sido un obstáculo al pleno desarrollo de la red indispensable a la economía nacional y no ha podido vencer las dificultades presentadas en la explotación de las líneas existentes, por causas independientes de la buena voluntad de las Compañías.

La intervención del Estado se hace absolutamente necesaria, sobre todo en la ampliación de las redes, porque cada vez va siendo más difícil encontrar concesionarios con la abnegación suficiente para realizar obras que, siendo para la Nación un buen negocio, no lo son para una Empresa particular, aun espléndidamente subvencionada por los Gobiernos, la que no construiría aquellas líneas en que la utilidad directa, o sea la que reporta la diferencia entre los ingresos y los gastos, fuese pequeña, nula y hasta negativa, y en cambio el Estado puede hacerlo, por tener mucha mayor importancia los beneficios indirectos, nacidos del desarrollo que las vías férreas imprimen a la producción agrícola, a la industria y al comercio, o sea a todas las fuentes de riqueza.

El ferrocarril, acortando distancias, haciendo surgir de la Naturaleza reservas productivas, procurando un desarrollo industrial hasta ese momento desconocido, fecundando el suelo, centuplicando los cambios, multiplicando las relaciones entre los habitantes de las diversas regiones y países, difundiendo el pensamiento por todos los ámbitos del globo, ha realizado una revolución fecunda y admirable, que no se mide tan sólo por los efectos contantes y tangibles en el balance comercial de las Empresas ferroviarias, pues son de mucho más alcance y trascendencia sus múltiples y felices repercusiones en el despertar de energías latentes, que sin el ferrocarril seguirían dormidas en sueño secular.

No vamos a entrar en el cálculo de los beneficios del ferrocarril, que a todos llegan en mayor o menor escala, y a determinar la parte alícuota de ellos, que se recoge en las arcas del Tesoro público.

Cuestión tan interesante ha preocupado a economistas, políticos e ingenieros, al observar las cuantiosas sumas que se gastan en los ferrocarriles.

Mi inolvidable y malogrado hermano Alberto, que consagró con entusiasmo los últimos años de su vida

profesional al problema ferroviario desde la presidencia de la Sección de ferrocarriles del Consejo de Obras públicas, primero, y últimamente desde la presidencia efectiva del Consejo Superior de Ferrocarriles, publicó, en 1924, un trabajo patrocinado por la Asociación de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, acerca de la *Utilidad de los ferrocarriles*, en el que, después de hacer un resumen de los estudios realizados en el extranjero en tan interesante materia por Dupuit, Picard, Freycinet, Varroy, Krantz, Michel, Engel, Launhard, Considère y Colson, los aplica a calcular la utilidad de los ferrocarriles españoles, tomando como base los resultados del tráfico en el año 1917, por tenerlos completos, comenzando por las diez principales Compañías que explotan la casi totalidad de la red de vía ancha, con una longitud de 10 814 kilómetros.

El resultado a que llega es que el beneficio total que la Nación recogía en dicha fecha por la construcción de la red ferroviaria puede estimarse en *mil millones de pesetas al año*, y como la construcción de la línea española ha supuesto la inversión de tres mil trescientos millones, el beneficio calculado representa un 33 por 100 del capital invertido.

Al recordar mi hermano tan halagüeño resultado en un artículo que publicó en el número de 1.º de diciembre de 1924 de esta REVISTA, abogando por la mejora de las redes actuales y la construcción de nuevas líneas, decía:

«Certo es que siendo por lo general peores las zonas que restan por servir, no deben esperarse para los nuevos ferrocarriles rendimientos de esa cuantía; pero es tan importante el obtenido hasta ahora, que, no obstante su reducción, hay margen para mirar con optimismo el acrecentamiento de la red actual.»

Al reducirse los beneficios directos del ferrocarril, pierde interés como empresa privada; pero como todavía el margen de beneficio público es considerable, se acentúa la corriente intervencionista, y hasta hay quienes opinan que la resolución completa de los problemas ferroviarios sólo se halla en la socialización del ferrocarril.

Razonemos sobre tan interesante tema.

Que la corriente mundial en materia de ferrocarriles es intervencionista lo prueba el hecho de que las redes de ferrocarriles, en su totalidad o en una gran parte, pertenecen al Estado en Alemania, Suiza, Suecia, Rusia, Japón, Austria, Hungría, Italia, Bélgica, Dinamarca, Holanda, etc. En Francia, de los 45 000 kilómetros que, en números redondos, tiene su red, unos 9 000 son del Estado; pero se ha pensado en el rescate de la totalidad, y las funciones que actualmente ejerce el Consejo Superior de Ferrocarriles ha mermado considerablemente la independencia de las Compañías concesionarias.

La misma Inglaterra, tan aferrada al principio económico de libertad de la industria y al progreso de ésta por la libre competencia, convencida de que los ferrocarriles, por su propia naturaleza, son empresas de monopolio, y con las elocuentes enseñanzas de la guerra mundial, durante la cual los ferrocarriles fueron totalmente nacionalizados, para obtener su máxima eficacia, se acomoda, hecha la paz, lo mismo que los Estados Unidos, a un régimen intervencionista en las leyes de 19 de agosto de 1921 y de 28 de febrero de 1920, respectivamente, que modifican el régimen ferroviario tradicional de ambos países.

En el interesante libro escrito por D. Emilio Or-

tuño al poco tiempo de cesar en el cargo de ministro de Fomento, se hace una exposición de los proyectos y soluciones adoptados en Francia, Estados Unidos e Inglaterra para establecer en la post-guerra el nuevo régimen ferroviario, en consonancia con las enseñanzas de la gran conflagración, que sirvió de piedra de toque para poner de relieve muchos errores económicos a los que se hallaba aferrada tanto la construcción como la explotación de los ferrocarriles en tan adelantados países. Igualmente se ocupó de esto mismo D. Eduardo Maristany en el notable artículo que escribió en el número de 1.º de octubre de 1925 de esta REVISTA, en el que expuso sus peculiares puntos de vista en el problema ferroviario.

No es fácil liquidar de un modo radical y brusco el pasado, y por eso todas las naciones aceptan soluciones transitorias de franca intervención estatista, tras las que vendrán soluciones definitivas, que muchos, como antes hemos dicho, esperan encontrarlas en la total socialización del ferrocarril.

Los que así piensan dicen que, para llegar a ella, es necesario que la inmediata propiedad de todos los ferrocarriles pase al Estado, mediante el rescate de las líneas, indemnizando, sin el menor intento de despojo, pero sin liberalidades injustas, a los actuales accionistas, que así pasarán a la categoría de rentistas pasivos, que perciben tan sólo el poder pecuniario de sus acciones, en tanto que el Estado adquiere el poder de gestión, que estaba invariablemente unido a las acciones representativas del capital de los ferrocarriles.

Las ventajas que con sólo este hecho se logran son trascendentales, porque el Estado se coloca en situación de sustituir un monopolio privado, administrado, como toda empresa capitalista, en beneficio de unos pocos, en un monopolio público, administrado, como toda empresa social, en beneficio de la colectividad.

Al llegar a este punto se corre el grave riesgo, que haría estéril todo el camino recorrido, de caer en el estatismo, o sea, en la administración de los ferrocarriles por funcionarios del Estado exclusivamente y de su actual estructura.

Los inconvenientes que esto ofrece son muchos. Citaremos, entre otros peligros, los siguientes: fomento de la plaga del funcionarismo y de la injerencia de los políticos con su séquito de recomendaciones y favoritismos en la distribución de cargos; el burocratismo, que enerva las iniciativas particulares fecundas con el imperio de la rutina, que agota a los funcionarios de valer en trabajos menudos, que retrasan la marcha de los asuntos, que, por insignificantes que sean, requieren la superposición de informes rigurosamente ordenados con arreglo a jerarquías, que no siempre están en relación con la capacidad real que la subordinación ciega ordena; la dependencia y confusión de los gastos e ingresos de la explotación de las líneas con el presupuesto general de la Nación, con la falta consiguiente de la flexibilidad indispensable a la buena marcha de los negocios industriales y la claridad que requiere toda buena administración, así como también la aplicación de las reglas de contabilidad de los servicios administrativos públicos, tan poco convenientes a un servicio económico, por basarse en la desconfianza, que multiplicando intervenciones conduce a la irresponsabilidad; la formación de una casta privilegiada de empleados y obreros con escalafones que

aseguran con la edad el desempeño de los más altos puestos sin intervención del mérito personal, y la exaltación en unos y otros del espíritu corporativo, más atento a sus egoísmos particulares de clase que al interés general de la Nación.

No hemos querido omitir los más salientes peligros que señalan los que temen la intervención del Estado, cuando sólo se utilizan los cuadros rígidos del viejo organismo políticoadministrativo.

Estas críticas acerbas tienen realidad; pero se parte del supuesto de que la estructura del Estado es la que corresponde a la única función importante que la escuela economista clásica le otorga, que es la de productor de seguridad. El Estado-policía es, en efecto, inadecuado para el ejercicio de la gestión pública contemporánea. El estatismo así entendido nos lleva al absurdo de sustituir la burocracia anónima y casi irresponsable de las Compañías concesionarias con otra burocracia, más irresponsable y menos competente, de funcionarios públicos.

Para evitar estos inconvenientes debe operarse en los Estados modernos una transformación radical, reclamada por la extensión del campo de las funciones públicas, concediendo a éstas *la más amplia autonomía* técnica y financiera dentro de la unidad nacional.

En estas organizaciones autónomas tendrían intervención no sólo los productores, sino también los consumidores y los representantes del interés general, para formar, entre todos, los nuevos Consejos de Administración de las industrias socializadas.

Por lo que a los ferrocarriles se refiere, los productores serían: los ingenieros que aporten su ciencia, los empleados de todas clases que aporten su trabajo intelectual y los obreros que aporten su trabajo manual, su experiencia y habilidad técnica. Los consumidores serían: la industria, el comercio y la población en general que necesite utilizar el ferrocarril; y, finalmente, los representantes del Gobierno intervendrían para evitar que tengan preponderancia los intereses de clase o corporativos, que siempre habrán de estar subordinados al interés general que aquél defiende. Para que los representantes de estos diversos intereses sean los más genuinos, deberán ser elegidos por las colectividades sociales respectivas le-

galmente organizadas, tales como Asociaciones, Sindicatos, Cámaras, etc.

Los ferrocarriles así socializados se administrarían por Consejos, en los que tendrían representación las diversas entidades mencionadas, y se diferenciarían esencialmente de los Consejos de Administración actuales, formados tan sólo por representantes del capital privado de las Compañías. El único cuidado de estos últimos es obtener en la explotación beneficios directos, para repartir el dividendo máximo al capital social, en tanto que aquéllos se preocuparían de alcanzar el máximo beneficio social, integrado, no sólo por la diferencia entre los ingresos y los gastos de explotación, sino más principalmente por los beneficios indirectos, cuya importancia ha quedado antes destacada.

Estos Consejos, dotados de una amplia autonomía técnica y financiera, tendrían todas las ventajas de la gestión industrial; desaparecerían los vicios del estatismo y, en cambio, estarían animados del espíritu altruista y elevado que caracteriza toda función social.

Con esta orientación moderna, democrática y social fundó el conde de Guadalhorce las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, para el máximo aprovechamiento integral de los ríos españoles, con resultados admirables, que la algarabía armada por algunos periódicos, especialmente los financieros, trata en vano de desvirtuar.

Los grandes Centros de enseñanza del mundo entero se rigen en esa forma de integral autonomía, que también el conde de Guadalhorce aplicó a la Escuela de Caminos, con visible progreso de su función docente y social.

Queda hecha en este artículo la exposición de las doctrinas que han regido y pueden llegar a presidir en la organización de las Empresas de ferrocarriles, desde las de más amplia libertad, hasta las que aceptan los partidos sociales en la actual organización capitalista, pasando por las formas variadas del intervencionismo de Estado.

En el artículo siguiente nos ocuparemos del reflejo que han tenido dichas ideas en la resolución del problema ferroviario de España.

Vicente MACHIMBARRENA

La actual legislación sanitaria y sus modificaciones convenientes

III

Condiciones relativas a desagües y canalizaciones particulares. — Retretes y urinarios

Respecto a las condiciones que han de reunir los locales destinados a estos fines, preceptúa el art. 2.º, párrafo c) de la Real orden de 9 de agosto de 1923, a la que hace referencia el art. 61 del Reglamento de Obras y Servicios municipales, lo siguiente: «Los retretes tendrán al menos 1,50 m² de superficie y ventilación directa. En edificios de uso público habrá

retretes y urinarios, que nunca se comunicarán directamente con los lugares cerrados donde se estacione el público para el trabajo o permanencia.» Están muy bien estas disposiciones, pero, en mi concepto, no son completas. Para que la ventilación sea eficaz debe marcarse la superficie mínima del hueco destinado a este fin y exigirse que comunique con un espacio abierto de dimensiones adecuadas; con este fin, los Reglamentos de Londres determinan que el espacio abierto a que dé el hueco del retrete, medido horizontalmente en un punto por bajo del suelo del mismo, sea al menos 100 pies cuadrados. Por la redacción del artículo copiado podría creerse que sólo en retretes y urinarios de uso público se exige la incomunicación con locales cerrados; cuando real-

¹ Véanse los números de 15 de octubre y 15 de noviembre últimos, páginas 390 y 411.