

# La mejora y ampliación de la red ferroviaria española

## III

### Vicisitudes del problema ferroviario en España

Es interesante en estos momentos hacer una reseña histórica de las vicisitudes que ha sufrido la resolución del problema ferroviario en España, análogas a las de otros países, ya que tiene la misma estructura económico-social; pero, como veremos, nuestro atraso político ha dificultado la aplicación oportuna de las soluciones adecuadas.

Durante el siglo pasado se construyeron la mayor parte de las líneas de interés general por Empresas concesionarias, con el gran inconveniente de estar dirigidas por extranjeros, dueños de la mayoría de las acciones.

Sólo durante un corto período rigió, de acuerdo con el Decreto-ley de 1868, inspirado en las ideas de los hombres de la Revolución, el régimen de libertad absoluta en la construcción y explotación de los ferrocarriles.

Se otorgaron entonces a perpetuidad diversas líneas que pertenecen a las Compañías del Norte, M. Z. A., Andaluces, Oeste y Ferrocarriles de Mallorca, con una longitud total de 581 kilómetros, que por haber ingresado después en el régimen ferroviario actual, han perdido aquel carácter. Fuera de este régimen han quedado como líneas libres un corto número de ferrocarriles de escasa importancia, que en total suman 222 kilómetros.

El año 1870 se promulgó la ley de Concesiones y Auxilios, rectificando los principios económicos de la Revolución, y el mismo régimen imperó con la ley de Ferrocarriles de 1877, todavía vigente, análoga en esto a la de 1855.

La misión del Estado se limitó desde entonces a otorgar subvenciones y otros auxilios directos e indirectos a los concesionarios; a ejercer una inspección técnico-administrativa de escasa eficacia, y a construir y explotar por su cuenta unos pocos kilómetros de líneas abandonadas por Empresas quebradas. Entretanto, las Compañías, dueñas casi en absoluto de tan vital instrumento de progreso, se cuidaban, en primer término, de su situación económica, no siempre muy halagüeña en gran número de líneas. Esto, que es tan natural en toda empresa lucrativa, trae fatales consecuencias cuando recae en un servicio público de tamaño importancia; y así, la construcción de nuevas líneas para completar la red nacional, el establecimiento de dobles vías, la ampliación de las estaciones, la adquisición de material móvil, la situación del personal y, en general, cuanto hace falta para la intensificación del tráfico, no se hizo o se realizó en parte con retraso y gran parsimonia, por dificultades insuperables y, a veces, por recelos de las indicadas Compañías.

La guerra europea agravó en España, como en todos los países, el problema ferroviario, y ante la

impotencia de las Empresas para salir de su angustiosa situación, intervino el Estado directamente en la explotación, creando por Real decreto una Delegación Regia de transportes.

Las Compañías propusieron como único remedio la elevación de tarifas, que la pusieron en práctica en los límites que sus concesiones lo permitían, suprimiendo las tarifas especiales. Los Gobiernos, de acuerdo con las Compañías, presentaron los oportunos proyectos de Ley para aumentar las tasas de percepción por unidad y kilómetro sobre las máximas legales, y sin imponer ninguna nueva obligación a las Compañías en el firmado en 22 de octubre de 1918 por el ministro de Fomento, Sr. Cambó, proyecto en el que la proporción del aumento fué del 15 por 100. El Senado lo aprobó, pero con la modificación de que dicho aumento del 15 por 100 fuese sobre las tarifas que entonces regían, no sobre las máximas legales. No hubo tiempo de que el Congreso lo aprobase; pero el ministro de Fomento siguiente, señor marqués de Cortina, concedió el aumento por Real decreto de 26 de diciembre de 1918. Un año después, en 30 de diciembre de 1919, el Gobierno presentó al Senado un proyecto de Ley autorizando a elevar el aumento del 15 hasta el 50 por 100, sin más obligación que la de llevar una cuenta especial de los ingresos que se obtuviesen como consecuencia de estos aumentos de tarifas, y la de que las Empresas se sometieran a fallos arbitrales en cuestiones de carácter social.

En el preámbulo de la Ley de 1919 se hacen ligeras indicaciones acerca de los varios caminos que se abren al estudio del Gobierno y a sus decisiones, para resolver de un modo definitivo el problema ferroviario; pero se limita a seguir el atajo del aumento de tarifas, en vez de los amplios cauces—frase del preámbulo—que permitan atender a la situación económica de los agentes, a mejorar las instalaciones y los servicios, a intensificar el tráfico, a robustecer el crédito, etc. Para justificar la dilación, se confiesa que tales propósitos serían «tan radicales e innovadores, que hubieran exigido un tiempo y una madurez incompatibles con la urgencia y la premura que el problema impone, y que sería imprudente y temerario negar»; vana palabrería con la que se trataba de ocultar la ausencia en aquellos gobernantes de soluciones concretas en tan primordial cuestión, por lo que, sólo ante el empuje de los acontecimientos, tomaban precipitadamente medidas fragmentarias, para salir al paso de las dificultades del momento.

El Gobierno Nacional de 1918 tuvo un proyecto radical en la materia, según se deduce del libro que escribió el ministro de Fomento de aquel Gobierno, Sr. Cambó, resumiendo sus trabajos durante ocho meses que desempeñó tan elevado cargo. En él nos dice que, a propuesta suya, se aprobó en Consejo de ministros un plan de rescate y nacionalización de la red ferroviaria española; lo cual indica que tan radical solución la aceptaban en principio todos los partidos gubernamentales, que en aquel Gobierno

<sup>1</sup> Véanse los números de 1.º y 15 de abril, páginas 137 y 157.

estaban representados por sus jefes. Pero es lo cierto que tal proyecto, que entonces pudo realizarse en condiciones ventajosas para el Estado, no pasó de propósito, limitándose Cambó, como antes queda consignado, a proponer, sin condiciones, un simple aumento de tarifas.

En noviembre de 1919 vuelven a insistir las Compañías, en instancia que elevan al Gobierno, en que se aumenten las tarifas, y el ministro de Fomento, Sr. Gimeno, presenta en el Senado su proyecto de acuerdo con la demanda de las Compañías, que no se aprueba en el Congreso, donde intervienen en la discusión Cambó y Cierva. Insiste el primero en su idea de rescate para conceder a las Compañías la explotación «en régimen de gestión interesada después de una estructuración racional de las líneas rescatadas, agrupándolas en varias redes, que respondan a las grandes direcciones del tráfico». El Sr. Cierva, en vez del aumento de tarifas, proponía auxiliar a las Compañías con anticipos reintegrables.

En plena discusión sube al Ministerio de Fomento el Sr. Ortúñu, quien propone unas bases para cambiar el régimen ferroviario, pasando por un corto período transitorio de eficaz intervención del Estado, en el que una Junta «estudie y proponga el régimen que como solución definitiva haya de adoptarse, para dar satisfacción a las necesidades nacionales en relación con los servicios ferroviarios».

Como medidas urgentes pide al Parlamento dos autorizaciones:

1.<sup>a</sup> El aumento de haberes a los agentes ferroviarios y la implantación de la jornada de ocho horas.

2.<sup>a</sup> La adquisición, por cuenta del Estado, de material fijo y móvil.

Tan prudente y previsora actitud determina la salida del Ministerio de Ortúñu; mas ante las imperiosas realidades de la cuestión, tuvo que adoptar el nuevo ministro de Fomento, Sr. Espada, las dos resoluciones urgentes indicadas, como de costumbre, sin el concurso del Parlamento, para evitar, con la Real orden de 23 de marzo de 1920, la huelga del personal, anticipando a las Compañías las cantidades necesarias para el aumento de haberes en concepto de *plus*, que por Real orden de 10 de abril siguiente, firmada por La Cierva, se incorporó a los sueldos.

Por Real decreto de 15 de octubre de 1920 se concedieron anticipos reintegrables a las Empresas para la adquisición de material móvil, a fin de evitar lo que gráficamente llamó Ortúñu la huelga de la locomotora.

Los recursos para estas atenciones urgentes de personal y material fueron arbitrados al amparo de la elástica ley de Subsistencias del año 1916, portillo abierto a los presupuestos generales del Estado, para la concesión de los más variados créditos extraordinarios.

En 1920 sucede a Espada en el Ministerio de Fomento La Cierva, quien presenta al Congreso un nuevo proyecto de Ley sobre transportes, en el que se establecía para la explotación de los ferrocarriles un *Consorcio* entre el Estado y cada una de las Compañías. Se creaba también un Consejo Superior Ferroviario consultivo.

No entramos en los detalles de este proyecto, que fué muy combatido, especialmente por Cambó, el que insistió en su idea de «rescate, estructuración y arriendo de las redes», y por D. Antonio Maura, que al poco tiempo sube a la presidencia del Consejo de

ministros y presenta en el Congreso, en 21 de octubre de 1921, su proyecto de «Ordenación ferroviaria», cuyo eje era la creación del «Consejo Superior de Ferrocarriles», con tan amplias facultades que convierten a este organismo en verdadero árbitro de los ferrocarriles, cuyo servicio se organiza como una «comunidad» de explotación, administrada tan sólo de nombre por las Compañías concesionarias. Se establecen en el proyecto el modo de regular las tarifas, el reparto de beneficios, las reglas de reversiones anticipadas, y para todo ello se autoriza la creación de una deuda especial ferroviaria del Estado.

Los ministros de Fomento Sres. Maestre y Argüelles no logran que prospere en las Cortes el proyecto de Ordenación ferroviaria, en vista de lo cual crea el último, por Real orden de 15 de marzo de 1922, el Consejo Superior Ferroviario, para estudiar y proponer las resoluciones que deban adoptarse en relación con los ferrocarriles de servicio general y uso público, por ser el problema ferroviario, según dijo el Sr. Argüelles en la reunión inaugural de dicho Consejo, el más trascendental de España.

Una nueva crisis política eleva al Poder a la Concentración liberal y al Ministerio de Fomento al Sr. Gasset, quien redacta otro proyecto de Ordenación ferroviaria, que aprueba el Consejo de ministros celebrado el 2 de julio de 1923; pero poco tiempo después, el 13 de septiembre, sin tiempo apenas de que el nuevo ministro de Fomento Sr. Portela, tomé posesión del cargo, sobreviene el golpe de Estado del general Primo de Rivera, que forma el Gobierno de la Dictadura militar.

Observará con dolor en lo que llevamos expuesto quien ame como nosotros el régimen parlamentario, el desairado papel que se hace jugar a éste en todo el proceso histórico de la resolución del problema ferroviario español. Llevado reiteradamente a las Cortes por Gobiernos sin consistencia, nunca se logra un acuerdo con legítima autoridad constitucional. Toman parte en este empeño las primeras figuras de la política española, que hasta se reúnen en un Gobierno Nacional, que también fracasa en el mismo intento, y se adoptan a espaldas de las Cortes, en Reales decretos y Ordenes, medidas como el aumento de tarifas, el establecimiento de la jornada de ocho horas de los agentes ferroviarios, el anticipo reintegrable sin interés para el aumento de sueldos de este personal, el anticipo análogo con interés del 5 por 100 para la compra de material móvil, la creación del Consejo Superior Ferroviario, con la aprobación de su Estatuto provisional, acuerdos que la mayor parte comprometen al Erario público en cantidades que suman cientos de millones de pesetas, que son preludio de la Dictadura, que surge dolorosamente, aunque sin asombro de la mayoría de los españoles, en el gobierno de la nación.

El Directorio militar, pasado el primer momento de su organización, se preocupa del nuevo régimen ferroviario, y en 30 de enero de 1924 disuelve, por Real decreto de la Presidencia, el Consejo Superior Ferroviario, sustituyéndolo por otro nuevo, al que dió el nombre de Consejo Superior de Ferrocarriles, en el que amplió en dos el número de consejeros, dando entrada a la representación obrera y creando un número de suplentes igual al de vocales, con voz, pero sin voto. Se asignó a este nuevo Consejo, además de las atribuciones del anterior, la misión de regular e inspeccionar la gestión de las Empresas, informar

acerca del proyecto de Nuevo Régimen ferroviario e implantar la organización del que definitivamente se había de adoptar.

Organizado el Consejo Superior de Ferrocarriles, comenzó sus tareas con gran actividad, ocupándose en primer término del estudio e informe del proyecto de Decreto-ley redactado por el Directorio militar para el nuevo Estatuto ferroviario.

La discusión fué muy laboriosa y a ella se dedicaron las cuarenta y tres primeras reuniones celebradas en los meses de marzo, abril y mayo. En los números de esta REVISTA correspondientes a dicho período de tiempo se fué dando cuenta de tan importante tarea, con mención de las numerosas enmiendas y votos particulares presentados por las diversas representaciones que ostentaban los miembros del Consejo. Este dejó totalmente aprobado el proyecto, que sometió al Gobierno, en 23 de mayo, y por Real decreto de 12 de julio de 1924 quedó establecido el Estatuto de Nuevo Régimen ferroviario.

La primera idea fundamental que sienta el Estatuto es que la intervención del Estado en la explotación de ferrocarriles está impuesta por los intereses públicos, que se ejercerá respetando en lo posible la gestión autónoma de las Empresas en cuanto no se oponga a las normas que se fijan en las bases del Estatuto.

El organismo mediante el cual se ejerce dicha intervención es el Consejo Superior de Ferrocarriles, en el que están representados los diferentes intereses que entran en juego en el trascendental problema ferroviario, para llegar a la verdadera nacionalización de los ferrocarriles.

No creemos necesario, para el objeto de estos artículos, detallar el contenido de las 17 bases y 2 anexos del Estatuto. Nos parece más interesante hacer una síntesis de la labor realizada hasta ahora por el Consejo Superior, cuyas secciones entraron en el acto en período de activísimo trabajo, especialmente la de Admisión en el Régimen y Fijación de Capitales.

En 31 de diciembre de 1926 las Empresas acogidas al Régimen sumaban 13 243 kilómetros, de los que 11 216 eran de vía ancha y 2 027 de vía estrecha.

Este número de kilómetros adheridos es el 82 por 100 de la totalidad de la red española y están las Compañías de mayor importancia.

De todas las líneas ingresadas en el Régimen se evaluaron, de acuerdo con la base novena del Estatuto, los «Capitales del Estado», los valores reales de los establecimientos, de los que restando las cargas en 31 de diciembre de 1923, se deducen los Capitales reales de los concesionarios, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto.

La sección de Planes y Proyectos preparó, en primer término, el anteproyecto del Plan general de Ferrocarriles y aprobó un Plan general de las adquisiciones de material y de las obras de ampliación y mejora para las líneas y redes acogidas al Nuevo Régimen, que debieran realizarse total o parcialmente en el quinquenio de 1925 a 1929.

Para realizar los planes indicados, el Consejo Superior de Ferrocarriles, cumpliendo lo dispuesto en las Bases cuarta y quinta de su Estatuto, elaboró un plan financiero, en el que propuso la creación de la Deuda especial ferroviaria amortizable, que el Gobierno, conforme con la Delegación del Estado, dispuso por Real decreto de 23 de julio de 1925 que su cuantía total fuese de 2 600 millones de pesetas, y

por Real decreto de 7 de octubre siguiente autorizó la primera emisión de 500 millones para hacerla en dos veces: la primera de 300 millones, anunciada por Real orden de 8 del mismo mes, cuya suscripción se celebró en 23 de octubre siguiente.

La entrada del conde de Guadalhorce en el Ministerio de Fomento señaló un nuevo rumbo en la marcha y actuación del Consejo Superior de Ferrocarriles, que había perdido eficacia al convertirse en un pequeño Parlamento, que se consumía en estériles discusiones.

El Real decreto de 17 de diciembre de 1925 modifica el Consejo Superior de Ferrocarriles aumentando en 10 el número de vocales propietarios, pero suprimiendo los suplentes. Asigna al Pleno funciones puramente consultivas y crea un Comité ejecutivo, que aplique el Estatuto, para la mejora y ampliación de los ferrocarriles.

Por Real decreto-ley de 5 de marzo de 1926 se aprueba un Plan preferente de ferrocarriles de urgente construcción, formado por 16 líneas, a las que se añade una más por Decreto-ley de 3 de diciembre de 1926.

En el número de 1.º de febrero de 1926 dió cuenta esta REVISTA del Plan antes mencionado, aplaudiendo calurosamente la iniciativa del ministro de Fomento, conde de Guadalhorce, y su propósito de llevarlo inmediatamente a la práctica, como así ocurrió, pues se fueron, sucesivamente, anunciando los concursos de casi todas las líneas del Plan, y hechas las adjudicaciones, previo informe del Comité del Consejo Superior de Ferrocarriles, se hallan ahora en período activo de construcción.

Para evitar por el momento la elevación de tarifas prevista en el Estatuto ferroviario, al pasar del período transitorio al provisional, que empezó en 1.º de julio de 1926, y en el que debieron quedar suprimidos los anticipos a las Compañías por mejoras de haberes al personal, se dictó el Real decreto de 8 de agosto de 1926, estableciendo un nuevo Régimen de auxilios a las Compañías de ferrocarriles, que tiene por base el sostener la situación económica del trienio 1923-1925 por auxilios de la Caja ferroviaria, con el tope, durante los años 1926, 1927 y 1928, del 80, 60 y 40 por 100, respectivamente, de lo percibido durante el año 1925.

Este régimen provisional debió terminar a fines del año 1928; pero la empeñada discusión entre el ministro de Fomento y los representantes de las grandes Compañías, que tampoco estuvieron siempre de acuerdo entre sí, ha retrasado la decisión de este asunto, de vital interés en la futura explotación de ferrocarriles, que el conde de Guadalhorce no pudo ultimar, legándolo a su sucesor.

Terminaremos esta reseña histórica dando cuenta del Real decreto-ley de 8 de septiembre de 1928, en virtud del cual quedó constituida la Compañía Nacional de los Ferrocarriles del Oeste de España, de acuerdo con las orientaciones señaladas en el Estatuto ferroviario. En ella se ha reunido un total de 1 587 kilómetros de líneas en explotación, por seis administraciones distintas, entre ellas el Estado, y que cuando éste termine las líneas que tiene en construcción sumará la red 2 095 kilómetros.

Esta Compañía Nacional, tal como ha quedado organizada, constituye un ensayo importante de administración mixta de intereses del Estado y de varias Empresas ferroviarias con una Dirección y un Consejo de Administración totalmente independientes, que se pueden desenvolver desligados de las

prácticas y compromisos que tienen las grandes Compañías, por lo mismo que las líneas reunidas venían sosteniéndose con vida precaria, merced a los auxilios que recibían del Estado, que se aspira a suprimir con la economía que determine la unificación racional implantada en la explotación y el progreso natural de los ingresos.

Hemos procurado resumir lo más brevemente que nos ha sido posible la serie de incidentes ocurridos y disposiciones dictadas hasta hoy en todo el proceso de la resolución de nuestro problema ferroviario. Era necesario hacer esta síntesis para orientarse en tan complejo problema y darse cuenta del resultado obtenido.

Vicente MACHIMBARRENA

## El ferrocarril, ¿está en crisis en el mundo?

La creencia popular, las frecuentes lamentaciones de las Memorias de las Compañías ferroviarias y hasta recientes declaraciones oficiales de altas personalidades, son causa de que la interrogación que encabeza estas líneas, convertida en obsesión, me obligue a recopilar y exponer ideas, bien conocidas de todos los técnicos de los transportes; pero no tanto de algunos economistas y mucho menos del público en general.

¿Es creíble que este formidable medio de transporte, que ha cambiado la fisonomía del mundo, que ha hecho posible el fenómeno político de la consolidación de la unidad patria de los Estados Unidos de Norteamérica, esté llamado a desaparecer?

Indudablemente, los más modernos elementos de transporte, automóviles y aeronaves, han creado al ferrocarril nuevos problemas poniendo fin al monopolio de hecho que durante un siglo ha constituido, por su enorme superioridad sobre los transportes ordinarios, en todos los órdenes, rapidez, economía y potencia de transporte.

Las legislaciones de todos los países han tratado al ferrocarril como lo que era, como un coloso al que hay que poner trabas para impedir que abuse de su fuerza, y éste aceptó todas las condiciones seguro de su poder, y, sobre todo, de su gran superioridad sobre los medios de transportes ordinarios que, por el contrario, gozaron siempre de las más amplias libertades.

Pero aparece, se perfecciona y multiplica el automóvil, se establecen servicios regulares de aviones y el ferrocarril se encuentra, al cabo de un siglo de existencia, con que los recién llegados, libres de toda traba legal, rápidos como él, y aún más que él, y sin tener que construir ni conservar sus propios caminos, forman ya como un enjambre que empieza a molestar y hasta a preocupar al coloso.

Las medidas, más o menos justificadas, tomadas en todas las legislaciones contra los ferrocarriles, cuando éstos constituyan un casi monopolio de hecho, han venido a situar la lucha actual entre los diversos medios de transporte en las condiciones de un «handicap», en el que el ferrocarril cede grandes ventajas a los demás, principalmente, por la desigualdad tributaria; por la obligación exclusiva de aquél de construir, reparar y conservar sus vías; por la de transportar cuanto se le presente; por la fijeza, generalidad y publicidad de sus tarifas; por los plazos y otras condiciones del transporte; por su mayor responsabilidad en caso de accidente o deterioros, y, en los países con régimen de concesión temporal, por la obligación de entregar al Estado, al término de ésta, el material e instalaciones en perfectas condiciones de uso.

Entre el ferrocarril y los medios de transporte

existentes cuando aquél apareció, llegó a establecerse un equilibrio económico. Consistía éste en el punto en que el coste del doble camionaje y doble transbordo, que exige el ferrocarril, estaba compensado con la diferencia entre el precio del transporte por vía férrea y el ordinario. Actualmente se ha roto ese equilibrio y no es de extrañar que se produzcan rozamientos y vaivenes hasta encontrar el nuevo. En interés de la Economía general debe procurarse suavizar aquéllos y amortiguar éstos.

Comparamos separadamente el ferrocarril con los automóviles y aeronaves.

### El ferrocarril y el automóvil.

No cabe dudar que el automóvil es el resultado de la evolución del vehículo de tracción animal. Por su potencia de transporte, por la vía que utiliza y por su absoluta movilidad e independencia de ésta, resulta bien claro que aparece en el mundo en sustitución del carroje ordinario. Unicamente la velocidad le hace parecerse al ferrocarril. Un tren de viajeros de 500 a 1 000 plazas es corriente entre los grandes expresos europeos; un autobús de 40 es ya grande. Un tren de mercancías de 600 a 800 toneladas es corriente en Europa, y de más del doble en Norteamérica, mientras el camión de 10 toneladas ha fracasado, por impracticable. Se ve claramente que se trata de unidades de muy distinto orden de magnitud, llamadas a llenar necesidades muy distintas también. Imaginemos el caos que se produciría si, aun contando con los vehículos suficientes, fuese de pronto preciso prescindir del ferrocarril.

El coste del transporte por automóvil es mayor por varias razones: es mayor la potencia necesaria para arrastrar una tonelada en horizontal sobre un camino ordinario, por bueno que sea — a pesar de la rueda neumática —, que sobre carriles de acero, camino insuperado hasta la fecha; la unidad de potencia producida por el motor de explosión de gasolina es más cara que la producida por los medios empleados en tracción ferroviaria, y si así no fuese, fácil sería aplicarlo a la ferrovía, y ciertamente se hace en casos muy especiales; es preciso amortizar el vehículo en plazo mucho más corto, cinco a ocho años, en tanto que el material móvil ferroviario admite una amortización de veinticinco a treinta años, y no es posible la formación de largos convoyes, que únicamente sobre carriles pueden circular velozmente en condiciones de seguridad.

Es muy difícil cifrar esta diferencia de costes, que depende de multitud de circunstancias a menudo variables; pero no resisto a la tentación de indicar aquí, sin darles otro valor que el de un orden de magnitud, las relaciones que figuran en la Memoria presentada