

## El papel del Estado en el sector ferroviario español: una perspectiva histórica, 1844-1941\*

Pedro Pablo Ortúñez Goicolea  
Universidad de Valladolid. España.  
[portunez@eco.uva.es](mailto:portunez@eco.uva.es)

### Planteamiento inicial

El pasado día 21 de junio recibí un correo entusiastamente en el que se me brindaba la oportunidad de participar en el Simposio del Congreso de Historia Económica que se iba a desarrollar en Montevideo en noviembre, bajo el título: **“El estado empresario en Iberoamérica: desempeño, concepciones y vínculos con la política económica”**. Como quizá sepan mi tesis doctoral, en definitiva, versó parcialmente sobre esa cuestión al estudiar en ella el proceso de nacionalización de las compañías ferroviarias españolas, y he seguido en la cuestión en investigaciones posteriores. Quizá me precipité al dar el sí, pero como decía resultaba evidentemente un encuentro apasionante e irrenunciable. Al preparar estas páginas, me pareció que algunas ideas sugeridas en *Private and public enterprise in Europe*, de Robert Millward, podrían guiar las mías.

En mi opinión en las industrias de red es imposible comprender a las empresas que la explotan, sin conocer en profundidad las políticas y las instituciones encargadas de efectuar la regulación. Sin embargo, Millward considera que, en los países de la Europa de entreguerras, la evolución tecnológica a largo plazo y los problemas económicos resultaron más importantes en las decisiones sobre la organización económica de las infraestructuras, que todos esos otros factores –políticos e ideológicos– y que existió en ellos un amplio consenso político sobre la dirección que debía tomar el cambio, aunque no en el detalle de cómo hacerlo<sup>1</sup>. Aunque no exista una contraposición absoluta –no se pueda hablar de dos posiciones– sí es posible considerar que ambas se requieren y necesitan para explicar a fondo la regulación del sector ferroviario español en perspectiva histórica. En España todos estos factores, lo que convierte su estudio en apasionante, entran en juego y, probablemente, puede admitirse que fueron precisamente las políticas e instituciones encargadas de efectuar la regulación quienes truncaron en el tiempo ese amplio consenso a que se refiere Millward, agigantando los problemas del sector antes de su nacionalización. Solo en la dictadura de Primo podría hablarse de consenso político, claro. Por otra parte es discutible que pueda hablarse del sector como de un bloque homogéneo de intereses.

Otra cuestión imprescindible al abordar todos estos aspectos en relación con la regulación de los servicios públicos es la de mostrar las relaciones que puedan darse y los paralelismos técnicos existentes entre países, cuando se abordan normas que buscan resolver problemas. Es interesante estudiar si los problemas son comunes, si los problemas los provocan las regulaciones previas o las coyunturas, si no es relevante el modelo regulador de partida para que los problemas aparezcan, si las nuevas regulaciones adoptadas guardan parecido entre sí a pesar de que afecten a contextos diferentes, si resuelven o no esos problemas. (Cfr. el propio Millward, Andersson-Skog y Kranz; desde la perspectiva de análisis de los gobiernos nacionales cfr. Magnusson y Ottosson, Kipping).

---

\* Se trata en estas líneas, no ya de una versión preliminar, sino de una versión para discutir. No es que se ruegue no citar, es que esto no tendría mucho sentido. Ruego disculpas previas por si en ocasiones se deslizan algunas expresiones menos rigurosas o precisas. Agradezco a Daniel Díaz su generosidad al invitarme a participar en este Congreso. Este texto fue presentado en el Seminario titulado “Gobernanza y regulación de las industrias de red en España: una perspectiva histórica”, organizado por Francesca Antolín, Paloma Fernández y Anna Aubanell en la Universidad de Barcelona, los días 11 y 12 de noviembre de 2010. Agradezco los comentarios recibidos entonces, especialmente de Pere Pascual.

<sup>1</sup> Millward (2005), p. 91.

Pues efectivamente no dejan de resultar significativas las coincidencias en los procedimientos reguladores, mientras los contextos económico-institucionales de los países y de los sectores respectivos son diferentes.

Considero por ello que podría intentarse poner en relación estos tres aspectos: político-institucional; técnico-coyuntural y comparación internacional y sectorial, para abordar esa cuestión de fondo que nos reúne hoy: «preparar una monografía introductoria a la experiencia reguladora española en el contexto europeo». Los problemas para ello son muy numerosos en relación con la disponibilidad y homogeneidad de las fuentes de manera fundamental.

### Los modelos británico y francés

Abordamos estos dos países por ser los más próximos a los intereses españoles. Sus tendencias y decisiones eran seguidas por los Consejos de Administración de las compañías ferroviarias españolas y, asimismo, pueden erigirse en modelos de explotación del régimen privado y del régimen de concesiones respectivamente. Las empresas ferroviarias españolas, al dirigirse para la defensa de sus intereses a los diferentes gobiernos con que se enfrentaron, usaban en sus argumentos lo que se había hecho y se estaba haciendo en las regulaciones de otros ferrocarriles y los de estos dos países especialmente. Estamos por tanto en esa situación que se pretende: modelos contrapuestos, que comparten situaciones empresariales similares en contextos institucionales diversos, que llegan al mismo tipo de disposiciones, en fechas próximas, aunque, por lo general, España, un poco más tarde, salvo a la Nacionalización (1937 Francia, 1941 España y 1947-48 Gran Bretaña).

CUADRO 1. LÍNEAS FÉRREAS ABIERTAS AL TRÁFICO (KM)

AÑO	GRAN BRETAÑA	FRANCIA	ESPAÑA
1825	43		
1830	157	31	
1835	544	141	
1840	2.390	410	
1845	3.931	875	
1850	9.757	2.915	28
1855	11.744	5.037	475
1860	14.603	9.167	1.918
1865	18.439	13.227	4.828
1870	21.500	15.544	5.476
1880	25.060	23.089	7.448
1890	27.820	33.280	9.978
1900	30.070	38.109	13.205
1910	32.184	40.484	14.614
1913	32.623	40.770	15.012

Fuente: Los datos de España en Herranz (2004); resto de países en Mitchell (1978).

El país pionero en el empleo del transporte ferroviario también lo fue, como es obvio, en el modo de organizar las redes y de regular esta actividad. En el origen se concedió una máxima libertad al capital privado, estimando que así se fomentaría la competencia y ello propiciaría un rápido desarrollo de este sistema de transporte. Efectivamente, en la primera mitad del siglo XIX, la expansión de la red ferroviaria fue muy rápida, hasta que la desenfrenada competencia provocó, en 1845, una crisis aguda que condujo, en algunos casos, a que varias compañías utilizaran una misma línea. Estos hechos propiciaron un cambio de orientación en los criterios utilizados que, en lugar de basarse en la competencia de las líneas, se centraron en la fusión y sus enlaces. Aunque no se frenaron las construcciones, estas se realizaron sobre una concepción distinta más acorde con las

características de monopolio natural. Ya en 1839 se inició la regulación que controlara las empresas con la creación por el Parlamento de un departamento de ferrocarriles dentro del *Board of Trade*. Los inspectores creados al efecto elevaron sus protestas puesto que sus disposiciones eran sistemáticamente ignoradas por las empresas. En 1844 cuando Gladstone presidió el *Board of Trade* propuso una nueva ley ferroviaria que permitía al gobierno hacerse cargo de una empresa que no cumpliera con sus disposiciones.

En 1854 se promulgó un Decreto que ordenaba a las compañías que diesen las máximas facilidades para la organización de servicios combinados con otras líneas, regulando las tarifas y asegurando su publicidad. Estas situaciones desencadenaron un proceso de fusiones de diferentes empresas entre los años 1846-1872. Así por ejemplo la *London and North Eastern* absorbió a sesenta pequeñas compañías, mientras que la *Great Western* hizo lo propio con otras treinta y ocho. Algunas otras firmaron también acuerdos para evitar los efectos de la competencia en beneficio común.

Poco antes de la crisis financiera de 1847 se fundó una entidad que tendría, en los años siguientes, gran influencia en las fusiones de compañías, era la *Railway Clearing House*. En el momento de su constitución funcionaba como Cámara de compensación entre las distintas compañías, estableciendo y liquidando las cuentas del tráfico combinado entre redes.

En 1873 se creó la *Railway Commission*, una entidad que debía mediar entre las distintas compañías y también fijaba algunas tarifas combinadas. En 1888 esta Comisión vio ampliadas sus atribuciones al anexionarse los canales con el objetivo de coordinar los transportes por ferrocarril con los fluviales. Estas medidas no modificaron el régimen de libertad de que gozaban las empresas en la explotación de sus redes. La ley de 1888 únicamente fijó unas tarifas máximas y permitió a los ferrocarriles hacer competencia al transporte de cabotaje. Las tarifas máximas fijadas en 1888 tuvieron que aumentarse en 1894 y en 1913 para adecuar costes de explotación y facturación<sup>2</sup>.

Cuando se declaró la guerra en 1914, el Gobierno se hizo cargo de las redes, aunque cada compañía conservó la autonomía administrativa y financiera. La gestión se encomendó a un Comité ejecutivo integrado por los directores generales de las once compañías más importantes. El Presidente honorario era el del *Board of Trade* y el Presidente efectivo, el de una de las compañías, la *London and South Western Railway*. En definitiva, el control de las empresas sobre las redes no desaparecía, aunque, como estaba previsto ya desde 1871 para las coyunturas de guerra, la administración desde un punto de vista jurídico, y con el objeto de garantizar que se iban a efectuar los transportes, pasase a manos del Estado. Aquella legislación de 1871 también contemplaba que el gobierno debía indemnizar de todas las pérdidas y daños que se produjesen en esas épocas, aunque no hubiesen sido directamente provocados en las confrontaciones armadas; por eso el gobierno en 1914 garantizó, mientras durase la guerra, un ingreso mínimo igual a los beneficios brutos de 1913.

Los ferrocarriles británicos también fueron sensibles al incremento de los precios que se observó en toda Europa, lo cual se tradujo en un aumento de los costes de explotación. El Comité ejecutivo aprobó diversas subidas de las tarifas: una primera del 50 por 100 en el tráfico de viajeros y en 1919, a consecuencia del déficit de 41 millones de libras que se

---

<sup>2</sup> Estas notas sobre las explotaciones ferroviarias en Gran Bretaña han sido redactadas a partir fundamentalmente de: Junta Superior de Ferrocarriles (1940), t. V, pp. 259-367; Archivo Histórico Ferroviario “Estudios sobre las modificaciones producidas en diferentes países europeos con motivo de la primera guerra mundial y después de esta en el régimen ferroviario”. Febrero 1921, pp. 19-20 y de Archivo Histórico Ferroviario “Informe general acerca de los nuevos regímenes de ferrocarriles decretados en Francia y en Inglaterra en 1921 y observaciones que con tal motivo se apuntan en relación con el futuro régimen ferroviario de España”. Febrero 1922.

había ocasionado, se aprobaron nuevas elevaciones que oscilaron entre el 15 y el 100 por 100. En efecto, este régimen tenía poco de público y en 1918 el gobierno decidió ocuparse de los problemas del transporte ferroviario o, por mejor decir, de las empresas ferroviarias y creó el *Select Committee* para que estudiase el modo de mejorar las condiciones de transporte, alteradas como resultado de las dificultades económicas de estos años. Las primeras conclusiones que ofreció el Comité iban en la línea de proceder a la unificación del sistema ferroviario «tanto si su propiedad era del público como si estaba en manos de empresas privadas»<sup>3</sup>.

Un paso más hacia un mayor control estatal de la red ferroviaria se produjo con la creación, en 1919, de un Ministerio de Vías y Comunicaciones. Al ministro se le otorgaban poderes en algunas cuestiones que, hasta entonces, no habían estado sometidas a la intervención gubernamental. Una de estas era la de elevar las tarifas por encima incluso de los máximos autorizados en la concesión. Por aquellas fechas el Comité ejecutivo había sido sustituido por un Comité consultivo, cuya función era estudiar la conveniencia de proceder a nuevos aumentos de las tarifas y que en 1920 aprobó una nueva elevación.

La persona que ocupó por primera vez el más alto puesto del nuevo Ministerio había sido hasta entonces director de la *North Eastern Railway*, cuyas ideas sobre la reorganización de los transportes eran las siguientes: simplificación de la intervención, absorción de las compañías pequeñas por las grandes y desarrollo de las líneas transversales. Así mismo trató de desmentir que una mayor vinculación con lo público a través de la creación del Ministerio, significase un acercamiento hacia la nacionalización. Años antes de que se procediese a la incautación por el Estado se realizaron algunos proyectos para regular la organización de las empresas de transporte y sus relaciones con los poderes públicos. En aquellos proyectos uno de los aspectos en los que se incidía siempre era el de la agrupación de líneas y se proponían seis o siete empresas que englobasen todas las redes de ancho normal de la isla y entre las que se procuraba que no existiese competencia mediante una adecuada distinción geográfica de las redes. Estos trabajos sirvieron de base a la *Railway's Act* de 1921.

La discusión en el Parlamento hasta que se aprobó esta ley fue rica en algunos de los temas de fondo. Conservadores y laboristas mantenían posiciones enfrentadas en cuanto al papel que correspondía al Estado: para los primeros se debía volver a la mayor brevedad al régimen que había administrado las redes antes de la guerra y los segundos comenzaron a defender la nacionalización de las empresas. La coalición gubernamental presidida por Lloyd George propugnaba la propiedad privada de las compañías bajo un nuevo plan de intervención reglamentada, tendencia que fue la que triunfó finalmente. El 15 de agosto de 1921 terminó la incautación del Estado realizada a consecuencia de la guerra y el 19 de ese mes recibió sanción real la *Railway's Act*. Esta ley tenía seis apartados y unos anexos muy extensos entre los que se detallaban todas las antiguas compañías que componían las nuevas redes integradas.

En el primer apartado se procedía a la reorganización del sistema ferroviario. Todas las empresas se fusionaron en cuatro grupos que estaban integrados por compañías constituyentes –las que se fusionaban– y por compañías secundarias –las que eran absorbidas–. Quedaban fuera algunos ferrocarriles secundarios, líneas metropolitanas y algunas otras. La Ley dividía la red en cuatro grupos con criterios geográficos que fueron: el Sur, el Oeste, el Noroeste-Centro y Oeste escocés y el grupo Nordeste-Este, y Este Escocés, que dieron lugar a las cuatro grandes empresas ferroviarias: *Southern Railway*, *Great Western Railway*, *London Midland and Scottish Railway* y *London and North Eastern Railway*. El

---

<sup>3</sup> Junta Superior de Ferrocarriles (1940), t. V, p. 261.

número total de compañías constituyentes y secundarias comprendidas en la Ley fue de 120.

Esta práctica desarrollada en Gran Bretaña resultó atractiva para las compañías ferroviarias españolas quienes en alguna ocasión se manifestaron favorables a una unificación o fusión de las redes realizada en torno a Norte, MZA, Andaluces y MCP. En España los ferrocarriles británicos antes de la guerra eran considerados como «el tipo más acabado y perfecto del sistema de libertad y propiedad privada»<sup>4</sup>. A sus ojos la guerra habría sido la causante de la crisis de este sistema y todos los países miraban las decisiones que adoptaría Gran Bretaña contra la crisis de los transportes, «ávidos de encontrar en ella las mayores luces y enseñanzas», pero ya se ha visto que desde muy pronto comenzaron a existir normas reguladoras y se habían llevado a cabo procesos de fusión.

En la segunda parte se reglamentaban las nuevas situaciones a que daba lugar esta reagrupación. Por el interés público, la Comisión de Ferrocarriles y Canales y el ministro podían obligar a las compañías a que ejecutasen determinadas inversiones para asegurar algunos servicios o dar facilidades a determinados tráficos.

La parte tercera estaba dedicada a las tarifas. Se creó el *Railway Rates Tribunal*. Se transfieren al *Tribunal* las atribuciones que, en este campo, tenía la *Commission*. Las funciones de este tribunal hacían referencia a las tarifas y algunas otras cuestiones: clasificación de las mercancías, artículos transportables como equipaje de viajeros, etc. Las compañías constituyentes de cada grupo debían presentar las tarifas de transporte de mercancías y viajeros. Sobre estos datos el tribunal, oídas las partes implicadas, fijaría unas tarifas estándar y la fecha en la que entrarían en vigor, siendo de aplicación en todas las compañías que formaban cada uno de los grupos referidos. En la Sección 58 del articulado se fijaban las condiciones que, de cara a los beneficios, debían reunir las tarifas; se decía que, junto con otros beneficios cuyo origen no se especificaba, las tarifas debían permitir a las compañías obtener un ingreso neto anual equivalente a los ingresos netos acumulados del año 1913. Como se hizo también en Francia, se buscó el modo de incentivar la productividad de las empresas. En este caso se llevó a cabo mediante un complicado cálculo efectuado sobre el porcentaje de ingresos obtenidos vía tarifas, siempre que estos resultasen superiores a lo previsto cada año cuando se procediese a la revisión de las mismas por el Tribunal. Una parte de lo obtenido de más beneficiaría a los usuarios en el año siguiente, mediante descuentos en las tarifas y otra parte, sustancialmente más pequeña, revertiría a las empresas al ser el porcentaje de aumento de las tarifas en ese año.

En la parte cuarta de la ley se regulaban salarios y condiciones de servicio de los trabajadores que pasaban a depender de dos organismos, el *Central* y el *National Wages Board*.

Las dos últimas partes de la Ley tienen menor interés para este estudio. En la parte quinta se trataba sobre los ferrocarriles secundarios y en la última una serie de aspectos generales entre los que se plasmaba el deseo de facilitar el tráfico entre todas las compañías fusionadas.

La fusión obligatoria no sentó demasiado bien en el ámbito de las compañías. A pesar de que el ministro era un ferroviario y estaba asesorado también por antiguos ferroviarios, en determinados círculos pareció una injerencia más de la burocracia en las empresas. Los laboristas no se opusieron a la fusión y aprobación de la Ley y lo interpretaron como un paso hacia la nacionalización. El hecho es que el final de la guerra coincidió con toda la

---

<sup>4</sup> Archivo Histórico Ferroviario “Informe general acerca de los nuevos regímenes de ferrocarriles decretados en Francia y en Inglaterra en 1921 y observaciones que con tal motivo se apuntan en relación con el futuro régimen ferroviario de España”. Febrero 1922, p. 14.

complicación que entrañaba la reorganización, agrupación y fusión de ciento veinte compañías en cuatro empresas. Este trabajo corrió a cargo de un Tribunal de Fusión con amplios poderes que logró materializar la fusión en sólo dos años. Desde principios de 1923 las cuatro grandes compañías, aunque no definitivamente constituidas, operaban como tales. Los resultados de estas fusiones fueron empresas enormes, las más grandes del país. Las cuatro grandes, resultado de diversas fusiones, sumaban un capital aproximado de 1.200 millones de libras, muy superior al de cualquier otra industria del país<sup>5</sup>.

Al comenzar el año 1923, prácticamente se había concluido la reorganización ferroviaria que se preveía en la parte primera de la Ley, aunque todavía faltaban por agruparse algunas de las compañías definidas como secundarias. Estas buscaron, mediante la oposición a los proyectos de fusión propuestos, lograr unas mejores condiciones de absorción. Dentro de las compañías secundarias, aquellas que contaban con redes poco productivas, de reducidas dimensiones, con pérdidas en los resultados de la explotación o que, como sucedió en algún caso, la compañía había dejado de existir, fueron especialmente problemáticas en los procesos de fusión. Las grandes compañías no querían asumir esas redes con problemas de diversa índole, pero la Ley obligaba a hacerlo e incluso a contraer las deudas que tuvieran como resultado de la explotación pasada. En estos casos fue el Tribunal quien tomó las decisiones sobre el modo de efectuar la agrupación y el alcance de las obligaciones de cada parte.

Otra de las misiones del Tribunal fue la de repartir las cantidades que el Estado consideró que correspondían a las sociedades como consecuencia del déficit de la explotación de las redes en manos del Estado surgido durante la guerra. Aunque a finales de 1921 se estimó que las reclamaciones de las empresas podían alcanzar los 150 millones de libras, el convenio final entre las compañías y el Estado acordó el reparto de 60 millones de libras. La justificación de estas entregas radicaba en los aumentos de los costes de explotación. Aproximadamente la mitad de esa cantidad fue a parar a las compañías fusionadas.

A continuación voy a estudiar con brevedad las cuatro grandes compañías ferroviarias británicas que surgieron de la Ley de 1921. El objetivo es disponer de un nuevo elemento de comparación en este caso entre empresas (Norte y MZA).

La *London Midland and Scottish Railway* –L. M. & S. R.– explotaba una red aproximada de 10.200 kilómetros<sup>6</sup>. Era una red de marcado carácter industrial y cubría la mayor parte de Gran Bretaña, a excepción del Sur de Inglaterra, poseyendo, además, unos 560 kilómetros de canales. En Irlanda esta empresa también tenía en explotación algunos kilómetros de red ferroviaria y contaba con un servicio de vapores a Irlanda y al Continente. Sus inversiones estaban muy diversificadas y aspiraba a convertirse en la mayor propietaria de hoteles de ferrocarril, en aquel momento disponía de 34 establecimientos. Su red servía a los grandes centros industriales del centro y del norte. Después de la fusión tenía un capital de unos 385 millones de libras. En este caso, la comparación con las grandes redes españolas podríamos decir que resulta vergonzante. Sólo disponemos de datos para 1921 y en ese año el número de viajeros transportados fue de 338,6 millones por los 23,2 de Norte y los 26 de MZA; en cuanto a las mercancías de los 82,4 millones de toneladas y 7 millones de cabezas de ganado de la compañía británica se pasaría a los 10 y 9 millones respectivamente de las españolas.

---

<sup>5</sup> Junta Superior de Ferrocarriles (1940), t. V, p. 304.

<sup>6</sup> Cfr. Mitchell (1978), Cipolla (1982), Pounds (1990) y Gourvish (1999a). El desglose del número de kilómetros por empresas procede de los datos de 1929 publicados ya por la Estadística de la Unión Internacional de Ferrocarriles y recogidos en Junta Superior de Ferrocarriles (1940), t. V, p. 488.

En lo tocante al material para efectuar la explotación, quizá sea más útil proceder a la comparación mediante los datos que contiene el cuadro 2 que expresa su disponibilidad por kilómetro de red.

La *London and North Eastern Railway* explotaba una red de unos 11.000 kilómetros. Se extendía principalmente por la costa Este, hasta el Norte, en Escocia, con alguna línea que penetraba en el Oeste. Además explotaban 480 kilómetros de canales. Como en el caso de la anterior, poseía diversos muelles y puertos, dedicando especial atención a los enlaces con el Continente mediante líneas a Holanda, Bélgica y Alemania. Para estos servicios mantenía seis barcos de turbina y 16 grandes de vapor. Poseía también 20 hoteles. El capital de la compañía era de 350 millones de libras. En 1921 el tráfico de viajeros alcanzó los 232 millones de pasajeros y el de mercancías 84 millones de toneladas. El material era el siguiente: 7.700 locomotoras de vapor, 140 automotores y 13 locomotoras eléctricas; 20.000 coches y 313.500 vagones y furgones.

La *Great Western Railway* fue la única que conservó su nombre después de la fusión y era la más importante con diferencia de todas las que se unieron en este grupo, hasta el punto que se habla, más que de fusión, de una serie de absorciones de la *Great Western*. Tenía en explotación una red de 6.000 kilómetros. La línea de la primitiva *Great Western* estaba considerada como una línea turística, pero con las absorciones adquirió también alguna zona de corte más industrial. Poseía 320 kilómetros de canales y algunos muelles importantes en el Sur de Gales: en Cardiff, Newport, Aberdovey, Plymouth y especialmente el puerto de Fishguard, punto de partida del servicio marítimo para Irlanda. Contaba con tres vapores de turbina y trece de vapor, así como la administración de doce hoteles. Al constituirse lo hizo con un capital de 140 millones de libras. En 1921 el transporte de viajeros alcanzó la cifra de 112,3 millones y el de mercancías 40,6 millones.

Otras posesiones de la compañía eran 4.050 locomotoras, 70 automotores y 60 coches motores y remolques eléctricos; 10.100 coches y 99.700 vagones y furgones.

La *Southern Railway* era el menor grupo de los cuatro. La red que explotaba era de 3.400 kilómetros, localizados en el sur de la isla. Poseía importantes muelles de carga y descarga en instalaciones portuarias como por ejemplo en Southampton, Plymouth y en el Támesis, entre otros. La compañía disponía de 17 barcos de turbina, 21 de vapor y un gran número de pequeñas embarcaciones. En el momento de la constitución el capital era de 145 millones de libras. El tráfico de viajeros fue de 171,5 millones. Comparativamente, el tráfico de mercancías resultó muy inferior al de otras compañías pues tan sólo se llegó a los 7 millones de toneladas. En cuanto al material, disponía de 2.390 locomotoras de vapor, 10.800 coches, 39.780 vagones y furgones y 460 automotores y remolques eléctricos.

CUADRO 2. MATERIAL MOTOR Y MÓVIL COMPARADO: COMPAÑÍAS INGLESAS Y COMPAÑÍAS ESPAÑOLAS (por Km de red. 1921).

MATERIAL	L. M. & S. R.	L.N.E.R	G.W.R	S.R	NORTE	MZA
LOCOMOTORAS	1,01	0,71	0,70	0,84	0,27	0,25
COCHES	2,64	1,82	1,68	3,18	0,57	0,45
VAGONES Y FURGONES	33,06	28,50	16,62	11,70	6,42	6,11

Fuente: elaboración propia con los datos del texto. Empresas españolas: FFE (Estadísticas Ferroviarias).

Del breve análisis de estas empresas es posible concluir que, si en un primer momento de la historia del ferrocarril se hablaba del desarrollo económico que eran capaces de provocar los caminos de hierro, parece claro que, en fases más avanzadas y visto desde la

óptica de las empresas, para el ferrocarril era más importante aún el desarrollo económico del territorio de su influencia, como requisito para la suma de beneficios en la explotación de las redes. Las cuatro empresas analizadas obtuvieron resultados netos en el año 1921 positivos. Interesa aquí recordar la comparación del material disponible y las cifras de viajeros y mercancías desplazados por sus redes. El resultado es poco comparable, no ya sólo con lo que sucedía en España, sino con lo que ocurría en la mayoría de los países europeos.

La Ley de 1921 también tuvo algunas consecuencias perjudiciales para las redes. Se pudo observar que, al menos durante dos años, las inversiones en nuevas construcciones y mejoras se paralizaron a consecuencia de la incertidumbre existente entre los administradores de las antiguas empresas que había provocado la nueva Ley y la reorganización y fusión de las empresas. Paralización, con el consiguiente retraso que suponía, que había que añadir al que forzosamente había provocado la guerra. A pesar de esto, la electrificación, aunque lenta, también fue un proceso con un desarrollo más avanzado que en el caso español.

Otro problema vino de la mano de las dificultades para diseñar las políticas ferroviarias de las empresas resultado de la fusión: un mismo recorrido podían realizarlo anteriormente varias empresas, es decir, existían varios trayectos para unir dos puntos, con lo que había que estudiar cual era la mejor utilización posible; también había que unificar el material de la explotación, tanto el motor y móvil como el fijo. Todo esto confluyó, debido a las dificultades para su adecuación, en que «la mayor parte de los diez años anteriores a 1931 no pudieran considerarse como normales desde el punto de vista económico»<sup>7</sup>. Esta Ley de 1921 no logró suprimir completamente el entrelazamiento entre líneas de las cuatro grandes redes fusionadas, particular consideración a este respecto merecen las dos grandes redes que se extendían por el Oeste y Este de la Isla.

El modelo por excelencia de explotación privada había pasado a ser uno más de los que en los países europeos del continente experimentaban la regulación por parte del Estado. Sus causas estaban en la deficiente, por casi inexistente, regulación inicial y en coyunturas adversas que llevaron a hacer obligatorio aprovechar economías de red mediante los procesos de fusión y absorción, así como su agrupación territorial. En este caso efectivamente priman las coyunturas para “mover” el mercado, si bien es cierto que, la decisiva situación del final de la guerra hizo difícil la confluencia de intereses de los principales partidos políticos en la regulación de 1921 como se ha visto entre conservadores y laboristas.

Por su parte, en los ferrocarriles franceses, al igual que en los españoles, las compañías tenían una concesión de líneas por un tiempo determinado, pero, a diferencia de España, el Estado adjudicaba la línea al grupo de suscriptores que ofreciese mayores garantías de conducir a buen fin el proyecto, no como en España donde la concesión se la llevó en los casos más relevantes quien aceptase la subvención más baja<sup>8</sup>. El régimen francés se caracterizó por mantener en su origen criterios antiestatalistas y, al mismo tiempo, no estrictamente liberales al existir una compenetración entre el Estado y las compañías, especialmente en el aspecto financiero<sup>9</sup>. El modelo por tanto sería el empleado en España: provisión privada, regulada y subvencionada por el Estado.

---

<sup>7</sup> Junta Superior de Ferrocarriles (1940), t. V, p. 314.

<sup>8</sup> Caron (1981), p. 107.

<sup>9</sup> Archivo Histórico Ferroviario “Informe general acerca de los nuevos regímenes de ferrocarriles decretados en Francia y en Inglaterra en 1921 y observaciones que con tal motivo se apuntan en relación con el futuro régimen ferroviario de España”. Febrero 1922.

Otra diferencia entre los sistemas francés e inglés y que asemejan de nuevo el ferrocarril español con el francés, radica en la particular constitución de la estructura de capital. Mientras que en Francia se buscó la financiación principalmente por medio de la emisión de obligaciones y las emisiones de acciones fueron muy limitadas, en Gran Bretaña se procedió de modo opuesto. El significado –en su origen– de esta decisión pudo ser, como apunta Caron, el de «conservar el control absoluto de la explotación», si bien existen evidencias que vinculan esta práctica con las dificultades para conseguir la confianza de los inversores. La deuda, con el discurrir del tiempo, se convirtió, al menos para el caso español, en una encerrona para las empresas, además de resultar prácticamente imposible proceder a una ampliación de capital mediante la emisión de acciones. La estructura de capital que Caron señala para los ferrocarriles británicos y franceses en 1913 es la siguiente. Mientras en Gran Bretaña, el 26 por 100 del capital está constituido por obligaciones, en Francia alcanzaría el 91 por 100<sup>10</sup>. En España, en la compañía del Norte, para esas mismas fechas, estaría en torno al 76,9 por 100 y en MZA al 76,4 por 100, porcentajes que se incrementarían años más tarde<sup>11</sup>. Esta cuestión de la ratio capital obligaciones/capital acciones considero que es relevante y que aporta elementos diferenciadores fundamentales en relación también con el significado del peso de la deuda en cada caso.

En Francia la primera ley de carácter general sobre ferrocarriles data de 1842, en la que se procedía a la clasificación de las líneas de la red nacional, y que planteó las bases del régimen de concesión a las sociedades encargadas de construirlas y explotarlas. El Estado debía construir las infraestructuras de las líneas principales, convergentes hacia París, y los concesionarios se encargarían de las superestructuras (vía, balasto, traviesas) y de la adquisición del material de circulación. Se buscaba mantener las infraestructuras bajo dominio público y concesiones breves para controlar las tarifas<sup>12</sup>. En 1848, después de la Revolución, hubo un intento de recuperar las concesiones por parte del Estado. También en este caso entre 1848 y 1859 comienza una etapa de fusión de redes de la que surgieron seis grandes compañías: París-Lyon-Mediterráneo (PLM), París-Orleáns (PO), Este, Norte, Midi y Oeste, que fue rescatada en 1908 por el Estado. Las concesiones se hicieron con una duración de noventa y nueve años. En 1859 se efectuaron diversos acuerdos entre el Estado y las empresas concesionarias en los que se establecieron las relaciones financieras entre ambos hasta 1883. En este último año se extendió algo que existía desde 1859 que era la garantía de interés para las obligaciones y se estipuló la participación del Estado en los beneficios de las redes. En 1878 el Estado decidió rescatar una serie de pequeñas empresas con concesiones en el Oeste de Francia y se constituyó lo que después fue conocido como la red antigua. En ese mismo año, el Estado resolvió desarrollar la red ferroviaria y trazó el llamado Plan Freycinet que preveía la construcción de 8.823 Km. de nuevas líneas financiadas por el Estado. La crisis financiera de 1882 impidió la culminación de este plan y el Estado propuso a las compañías existentes que se hiciesen cargo de las líneas así construidas. Este fue el origen de los Convenios de 1883 entre Estado y empresas, vigentes hasta 1921, que perpetuaban lo acordado desde 1859 en cuanto a la asociación financiera, y además convirtieron a las compañías en una especie de banqueros del Estado para las obras que este quisiese emprender, los reembolsos de esas cantidades se hacían por anualidades. Además vino a ratificar la existencia, en la práctica, del régimen de monopolio de que disponían las compañías en la zona que servían<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Caron (1981), p. 108.

<sup>11</sup> Cifras calculadas a partir de los balances publicados en las *Memorias* de estas empresas.

<sup>12</sup> Caron (2005), p. 17.

<sup>13</sup> Caron (1981), p. 107.

El Estado rescató la compañía del Oeste en 1908, con lo que la red ferroviaria explotada por el Estado, alcanzó los 9.000 kilómetros antes de la guerra. De forma que la situación de la red francesa antes de la guerra era la siguiente:

CUADRO 3. RED FERROVIARIA FRANCESA 1914

PLM	9.700 Km.
PO	7.800 Km.
Este	5.000 Km.
Midi	4.050 Km.
Norte	3.850 Km.
Estado (red antigua y red del Oeste)	9.000 Km.
TOTAL	39.400 Km.

Este total componía la red de interés general. Los 30.400 kilómetros de las compañías estaban bajo el régimen de concesiones y bajo el régimen especial de las convenciones de 1883.

Al desencadenarse el conflicto de 1914, los transportes ferroviarios pasaron a depender del ministro de Guerra, que adquirió entonces plenos poderes sobre la red para asegurar el transporte militar<sup>14</sup>. La elevación general de los precios, en seguida hizo necesarias varias subidas de las tarifas y con ellas la intervención del Estado. Los costes de explotación aumentaron en proporción mucho mayor que los ingresos. Para el conjunto de las redes francesas, el aumento medio de los ingresos de la explotación de 1913 a 1918 fue del 26 por 100 y el de los costes del 97,6 por 100. Este desequilibrio provocó una considerable elevación del coeficiente de explotación y el producto neto quedó muy reducido, siendo su caída media del 86,4 por 100. Las principales repercusiones de la guerra sobre la red francesa son, a la vista de lo anterior y al haber resultado país agredido y parcialmente ocupado, fácilmente deducibles. De un lado, el aumento de los costes de explotación; por otro, el desgaste del material por su uso intensivo y las dificultades para su reposición y reparación; las redes del Norte y Este sufrieron las destrucciones del enemigo, así como la supresión absoluta de su explotación comercial durante la ocupación. En general, se constata una notable reducción del tráfico comercial y una penuria, aún más grave que las anteriores, de personal, que pudo ser parcialmente resuelta a principios de 1917, debido a la llegada de mano de obra de las colonias francesas. Una comisión especial valoró los daños de la guerra en 6.906 millones de francos. La situación descrita produjo consecuencias a largo plazo sobre la red. Las cargas financieras que tuvieron que soportar las empresas ferroviarias francesas a consecuencia de la guerra, a pesar de la reconstrucción administrativa y económica que se trató de llevar a cabo en 1920 y 1921, pesarán de forma decisiva en los resultados finales.

CUADRO 4. COEFICIENTE DE EXPLOTACIÓN EN LAS REDES FRANCESAS (%)

AÑOS	Norte	Este	Lyon	PO	Midi	Estado	Alsacia
1914	72,3	73,0	61	64,2	60,3	86,4	
1915	68,0	69,2	55	61,4	59,4	94,0	
1916	66,4	64,0	63	64,0	69,1	96,0	
1917	64,7	67,1	70	66,3	70,9	109,8	
1918	72,7	74,4	80	77,6	81,4	112,2	
1919	128,3	91,0	107	100,6	113,9	92,0	
1920	133,3	120,1	113	138,8	124,2	157,0	
1921	107,0	99,4	103,6	119,0	118,1	143,6	117,0
1922	90,6	81,7	88,5	96,4	103,7	114,7	92,7
1923	89,6	82,4	85,5	89,0	95,0	111,6	87,9
1924	79,5	78,7	79,9	88,4	87,0	97,6	78,6

<sup>14</sup> Caron (1973), chapitre XIV, *La guerre*. Este capítulo queda incluido por el autor en el apartado cuarto de su libro con un título suficientemente significativo *La Nationalisation avant la lettre 1914-1937*, si bien es cierto que su estudio se reduce a una red, la de Norte, los aspectos de tipo general bien pueden aplicarse a las otras compañías.

Como es lógico, la situación que presenta el cuadro anterior manifiesta cómo las cargas del capital social y de los empréstitos necesarios en la forzosa reconstrucción de las redes se hicieron especialmente gravosas en los años posteriores al conflicto, ya que en 1918 el déficit del total de las redes ascendía a 2.500 millones de francos. Son coeficientes que rompieron la tendencia de los años anteriores de coeficientes de explotación relativamente reducidos, al igual que en España<sup>15</sup>.

Aunque las empresas venían solicitando, desde 1915, la aprobación de aumentos en las tarifas, estos no llegaron hasta 1918. Esta demora retrasó las posibilidades de la recuperación de las compañías e hizo que las pérdidas pasasen a ser asumidas por el Estado, como se decidió en los convenios de mayo de 1920 y junio de 1921. El importe total de la deuda subrogada por el Estado ascendió a 4.317 millones de francos. Dos compañías estaban en estos momentos en una situación muy delicada desde el punto de vista económico, la de Orléans y la de Midi. Estas dificultades hicieron pensar al ejecutivo en la posibilidad de crear un organismo común que coordinase a todas las compañías y facilitase una cooperación de las distintas redes, manteniendo el sistema de concesiones. Con ello se intentaba restablecer el crédito de las redes y hacerles recuperar el interés en la explotación, aspecto este último de enorme importancia en el caso de las dos empresas citadas al no tener ninguna posibilidad, en los años de concesión que les restaban, de obtener beneficios.

Ello explica que en el artículo 1º del Convenio de 1920 se estipulase que todos los ferrocarriles, incluidos los del Estado, se someterían a «una organización común destinada a asegurar la coordinación de las diversas explotaciones de acuerdo con los intereses generales de la nación»<sup>16</sup>. Así mismo, se hablaba de una cooperación de las redes entre sí y con el Estado y una solidaridad financiera para asegurar el equilibrio entre las cargas de todas clases y los ingresos suministrados por el tráfico. En el artículo 2º se daba nombre a las instituciones que harían posible esa organización común «el Consejo Superior de Ferrocarriles y un Comité de dirección» y se regulaban sus atribuciones y composición. Esto se aplicó poco tiempo después en España, hasta con el mismo nombre, aunque no se llegó tan lejos<sup>17</sup>. Cada red conservaba su organización interior y su explotación propia. Las funciones del nuevo órgano abarcaban todos aquellos asuntos de interés común a todas las redes en materia técnica, comercial, administrativa y financiera. En el título II quedaban redactadas las disposiciones financieras, entre las cuales estaba la creación de un fondo común destinado a realizar la solidaridad financiera entre las redes y vigilar el equilibrio entre ingresos, costes y cargas. Ese fondo común se formaría con los excedentes de los ingresos de las redes, con algunas salvedades que se detallaban en el articulado. En caso de que los excedentes resultasen insuficientes, se procedería a incrementar las tarifas e, incluso, se preveía que el Tesoro público adelantara cantidades que le serían reembolsadas, según determinadas condiciones también previstas, en un período máximo de dos años. Se contemplaban disposiciones para lograr atraer a los trabajadores y acrecentar la productividad del trabajo.

Las condiciones de rescate de las concesiones resultaban muy similares a las que existían en España y, en particular, a las previstas por Cambó en 1918, si bien se hilaba muy fino al respecto de cómo debía figurar en los balances todo el material adquirido por las empresas bajo diferentes conceptos y, en particular, si lo había sido con la ayuda del Estado.

Además el Estado se comprometía con las compañías a hacerse cargo de todas las reparaciones y adquisiciones necesarias para devolver las redes a la situación en que se

---

<sup>15</sup> Herranz (2008), p. 189.

<sup>16</sup> Para el texto del convenio de 17 de mayo de 1920, Junta Superior de Ferrocarriles (1940), t. V, pp. 145-151.

<sup>17</sup> Ortúñez (2008).

encontraban antes del enfrentamiento. A cambio, las compañías debían comprometerse a no reclamar nada del Estado en concepto de daños de guerra de cualquier tipo que estos fuesen.

Este podría ser el resumen del proyecto de convenio que no llegó a ser ley hasta que no se introdujeron algunas modificaciones. Existieron diversos contraproyectos quizá el que más interés tenga sea el presentado por Blum –que fue rechazado por la Cámara– quien pensaba que el Estado debía tomar a su cargo las redes, encargando su gestión a un organismo autónomo con las atribuciones bien precisadas. Blum tendría que esperar unos años hasta lograrlo.

El proyecto que se aprobó fue el denominado convenio de 1921, del cual el ferrocarril francés se encontraba muy necesitado, y que se asentaba en tres principios fundamentales<sup>18</sup>:

1º) La coordinación de las redes en conexión con el interés general. Para realizarlo se creaban el Comité de Dirección de las grandes redes y el Consejo Superior de Ferrocarriles. El Consejo Superior se arbitraba como un órgano de consulta del ministro de Obras Públicas, aunque con poder de decisión. Así mismo el Estado quería que se unificasen las tarifas de todas las compañías «para que todos los franceses de cualquier región sean tratados igualmente en cuanto a las condiciones de transporte». Además, se perseguía que esa unificación de las tarifas acarrease la unificación financiera, segundo de los objetivos fijados.

2º) La compensación de los resultados financieros anuales de la explotación de las redes. Esta compensación se realizaría a través del fondo común, cuenta que llevaría el Tesoro público y en donde se registrarían los saldos positivos o negativos de cada red: sus costes de explotación, el importe de sus cargas financieras y la prima asignada a la red y a su personal con el fin de motivar a empresas y trabajadores para desarrollar el tráfico y reducir los costes.

3º) La obligación de encaminarse hacia el equilibrio financiero. Este equilibrio, en principio, estaría asegurado por las tarifas que, obligatoriamente, debían estar ajustadas de manera que las recaudaciones cubriesen todos los costes, de cualquier naturaleza que estos fuesen, en todas las redes. Esta pretensión resultaba verdaderamente sorprendente y más teniendo en cuenta la esperanza establecida en el principio anterior, de compensar el resultado de las redes entre sí a través del fondo común.

Pero es que, y esta había sido otra de las graves consecuencias de la guerra, las redes habían quedado arruinadas desde el punto de vista financiero. Las causas de este fracaso son similares a las que se conocen para el caso español: «el aumento de los precios de coste debido al alza de los salarios y de los precios, así como por las condiciones en que debía realizarse la explotación y la inadecuación entre los ingresos y los gastos a que se había llegado como consecuencia de la lentitud en adoptar las medidas oportunas en la política tarifaria»<sup>19</sup>. Caron sostiene que las disposiciones financieras adoptadas durante la guerra para asegurar los transportes fueron erróneas. En concreto estima como poco razonable el hecho de no haber compensado el aumento de los precios con el de las tarifas, fruto de una decisión política de no agravar los ya de por sí elevados índices de inflación. Tal decisión condujo a incrementar el déficit de las empresas y a tener que recurrir a los préstamos cuyas cargas alimentaron el déficit ulterior. Esta decisión de no incrementar las tarifas pudo tener

---

<sup>18</sup> Caron recoge las palabras de Javary, de Norte, en 1921 sobre lo acontecido en 1920, quien, haciendo notar la gravedad de la situación, señalaba que se hacían precisas tres medidas que Caron confirma. En primer lugar se debía proceder a un nuevo incremento de las tarifas, en segundo lugar reducir las cargas y por último contener los costes reduciendo el personal y economizando el combustible. De alguna manera se esperaba que el convenio fuese capaz de remediar estas tres intenciones.

<sup>19</sup> Caron (1973), pp. 438-441.

como efecto inmediato el de intentar limitar la inflación pero «contribuyó más tarde a su prolongación y acentuó la tendencia al acaparamiento del mercado de capitales por el Estado y los grandes servicios públicos»<sup>20</sup>. Esto hizo que, más adelante, cuando el Estado autorizó a las empresas a financiar el déficit recurriendo a las obligaciones, su colocación en el mercado resultase mucho más costosa. Norte, por ejemplo, tuvo que recurrir a los grandes establecimientos de crédito y a la Cámara Sindical de los Agentes de Cambio y las comisiones que cobraron fueron elevadas. Todos los elementos confluyen para mostrar una situación, previa a la convención de 1921, verdaderamente difícil en cuanto al déficit que acumulaban las empresas. Cuando la elevación de las tarifas se llevó a cabo fue, según Caron, tarde y se realizó de forma insuficiente y mal calculada. El consejo del Norte francés comprobaba que el carbón, el raíl y el resto de los materiales empleados en la explotación costaban tres o cuatro veces más que antes de la guerra<sup>21</sup>. En el caso del carbón sucedió además que se produjo un aumento del consumo por kilómetro debido a una pérdida de su calidad.

Los resultados de estos convenios parece que, al menos en un primer momento, fueron satisfactorios puesto que se lograron los niveles de actividad alcanzados en los años previos a la guerra. Se ha visto también la reducción en los coeficientes de explotación en estos años. Mientras que en 1913 los ferrocarriles franceses movilizaron un total aproximado de 136 millones de toneladas, en 1922 se había llegado a los 157 millones de toneladas, en 1923 se alcanzaron aproximadamente los 174 millones de toneladas que llegaron a los 199 millones en el año siguiente<sup>22</sup>.

Puede hacerse oportuna la comparación con lo acontecido en los ferrocarriles españoles. Los datos que ofrecen las compañías españolas, estiman lo transportado en unos 31,5 millones de toneladas en 1913, para 1922 se habría llegado a los 39,9 millones de toneladas y en los dos años siguientes la tendencia no resultó estable, 35,8 y 43,3 millones de toneladas respectivamente<sup>23</sup>. Respecto al tráfico de viajeros, también se habían producido incrementos de interés y diferencias con el caso español. Mientras que en 1921 en las redes francesas se habían transportado 661 millones de pasajeros, en 1923 se llegó a los 767 millones, por los 52 millones de viajeros transportados por Norte y MZA en 1923 o los 115 en el total del ferrocarril español. Las redes en explotación en ambos países estaban en 1913 en los 40.770 km para Francia y los 15.088 en España y en 1920 de 42.100 y 15.886 respectivamente. Una nueva diferencia sustancial.

Estas cifras no hacen sino ensombrecer el desalentador panorama que presentaban las empresas ferroviarias españolas. Todo ello refuerza esa idea según la cual el problema ferroviario español no lo era sólo por continuar realizando la explotación con bajas tarifas (según opinión de las empresas), ni por una hipotética mala gestión de los consejos directivos (según algunas corrientes de opinión en la época), ni por un supuesto exceso de las peticiones del personal o de la aplicación de la jornada de ocho horas, ni siquiera por las consecuencias derivadas de la guerra mundial, coyuntura difícil para los ferrocarriles de todos los países, pero no insuperable, sino en problemas estructurales de la economía

---

<sup>20</sup> Caron (1973), p. 439.

<sup>21</sup> En 1913 el precio de la tonelada de carbón para Norte era de 17,50 francos por 47,50 en 1916 y una media de 198 en 1920. Los raíles, recibidos desde los Estados Unidos, costaban 490 francos en lugar de los 186 de 1913, las traviesas de Brasil pasaron de 5 francos antes a 8 en 1916. En 1919 los precios de estos materiales conocieron aún mayores incrementos: las barras de acero dulce habían aumentado un 640 por 100, los lingotes de hierro un 765 por 100.

<sup>22</sup> Mitchell (1978), pp. 328 y 336.

<sup>23</sup> Mitchell (1978), pp. 331 y 340.

española del momento que se trasladaban a las redes ferroviarias en bajísimas densidades de uso<sup>24</sup>.

**CUADRO 5. INTENSIDAD DEL USO DE LAS REDES (MERCANCÍAS EN MILLONES DE TN/KM Y VIAJEROS EN MILLONES DE VIAJEROS/KM)**

	MERCANCÍAS		VIAJEROS	
	1913	1920	1913	1920
<b>Francia</b>	3.335,78	4.133,01	12.975,22	18.218,52
<b>España</b>	2.089,47	2.083,97	3.810,97	6.156,36

Fuente: Mitchell (1978), *passim*.

No obstante cuanto llevamos dicho, sería precipitado obtener una visión en exceso optimista de la situación en Francia. Lo que sí resulta claro es que la capacidad de transporte del ferrocarril francés y las necesidades de su economía, eran muy superiores a las del caso español<sup>25</sup>. Esto no es óbice para que existiesen dificultades de características similares a las que sucedían en las redes españolas. Las cargas financieras también se habían multiplicado en los ferrocarriles franceses. Las cargas del capital habían aumentado de 544 millones en 1913 a 810 en 1921 y 1.067 en 1922, de manera que los resultados eran deficitarios y se repartían en el fondo común, en un total de 2.914 millones en 1920, 2.060 en 1921, 1.167 en 1922, 1.118 en 1923 y de 593 en 1924. En este último año tan sólo las compañías del Este y de Alsacia-Lorena obtuvieron, descontadas las cargas, beneficios<sup>26</sup>. Estos resultados habían hecho que se procediese a una nueva elevación de las tarifas que entró en vigor el 10 de marzo de 1924 y que provocó comparativamente una disminución del tráfico de viajeros transportados, no así en las mercancías. El aumento de las tarifas fue del 160 por 100 para el tráfico de viajeros y del 170 por 100 en el de mercancías.

Los socialistas no estaban de acuerdo con las soluciones previstas en el convenio, pues sus proyectos de nacionalización partían de la idea de que las compañías no podían armonizar las necesidades económicas generales con sus escasas posibilidades financieras. Rechazaban tanto la gestión de las compañías, como la «gestión burocrática y rígida de funcionarios irresponsables, concebida para servir de complemento financiero a un presupuesto cargado de deudas y en la cual los representantes de los obreros se constituirían en casta animados por un corporativismo estrecho y egoísta»<sup>27</sup>. Además de estas críticas, existieron algunas otras en las que no voy a detenerme, pero el descalabro sufrido por los socialistas en las elecciones y en la huelga significaron la muerte del proyecto defendido por Blum, que fue rechazado en la Cámara por 435 votos contra 119. Tampoco hablaré de las dificultades que surgieron en la puesta en práctica e interpretación de los diferentes artículos del convenio. Con el paso de los años, el Ministerio de Hacienda fue adquiriendo un papel creciente debido precisamente a las dificultades financieras de las

<sup>24</sup> Lo ha expuesto magistralmente Herranz en diversas ocasiones, me ciño a sus páginas en el capítulo VI de Herranz (2008), apoyadas claro está en todos los cálculos realizados en el resto del libro. En este capítulo sus datos alcanzan hasta 1913 y aquí se estudiará el sistema regulador hasta la nacionalización, pero estas bases son fundamentales.

<sup>25</sup> Cfr. igualmente los datos que ofrece para los años previos Herranz (2008), pp. 183-184.

<sup>26</sup> Los datos proceden de Junta Superior de Ferrocarriles (1940), t. V, pp. 167-171. Sobre los aspectos teóricos también se puede consultar Archivo Histórico Ferroviario “Estudios sobre las modificaciones producidas en diferentes países europeos con motivo de la primera guerra mundial y después de esta en el régimen ferroviario”. Febrero 1921, pp. 8-18. Caron ofrece cifras algo diferentes. Señala que desde 1914 a 1920 el déficit total del conjunto de las compañías había alcanzado los 5.000 millones. Destaca cómo Norte y PLM estaban en situación de bancarota. En el Senado, en una comisión financiera, se hacía notar cómo, si se dejaba a estas dos compañías debatirse en medio de sus dificultades financieras, la crisis financiera, en breve plazo, sería general. Yves Le Trocquer –ministro de Travaux Publics– manifestó en aquella ocasión que «era preciso o rescatar las redes o darles los medios para vivir».

<sup>27</sup> Caron (1973), pp. 443-444.

empresas. Este hecho hace pensar a Caron que, sin la acción obstinada a lo largo de estos años de los inspectores de Hacienda, la liquidación de 1937 se hubiese realizado en condiciones menos favorables para el Estado. De manera que el convenio de 1921, debido a las dificultades financieras de las compañías en su mayor parte ocasionadas a consecuencia de la Gran Guerra, logró a largo plazo acrecentar el control de los funcionarios y reparar parcialmente los insolubles problemas financieros de las empresas. Como se ha visto también existieron diferencias sustanciales de criterio por razones políticas en las medidas a adoptar hasta alcanzar la nacionalización.

Cuanto acontecía en Gran Bretaña o en Francia tenía el máximo interés en España, era conocido con prontitud y utilizado por las empresas españolas como ejemplo a imitar o rechazar. Resulta interesante comprobar que es el año 1921 el que reúne los proyectos de reforma por parte de estos dos países y también el momento en el que se elaboran los intentos legislativos de La Cierva y Maura. Y, aún más, el que estas iniciativas de legislación coincidan con la crisis internacional de 1921 que, para Norte y MZA, no tuvo reflejo perceptible.

Puede decirse que los políticos españoles tendieron a mirar más hacia lo que se dictaba en Francia, mientras que las compañías presionaban para que las soluciones se buscasen entre lo acordado en Gran Bretaña. El motivo de este modo de proceder parece claro, pues las cotas de penetración que el Estado alcanzaba en un caso y en el otro eran bien diferentes. Además la información que recibían sobre los efectos que se derivaban de estas medidas les llegaba de primera mano. Según los ferroviarios españoles, las posibilidades que en ambas legislaciones se abrían a la financiación de las actividades de las empresas por la vía del anticipo o de la emisión de deuda en lugar del recurso al aumento de las tarifas, eran mucho mayores en Francia que en Gran Bretaña y las empresas españolas querían, al menos desde la guerra, libertad de tarificación. De todas formas, el origen de estas diferencias es posible que se encuentre en la peculiar estructura de capital con la que se procedió en ambos casos y en la disposición entre el público hacia las inversiones más arriesgadas. Los dos proyectos tenían algunos puntos en común dentro de la diversidad de enfoques que, a su vez, quedaron reflejados en los proyectos españoles de esos años. Se admite cierta presencia de los trabajadores en la marcha de los ferrocarriles, pero sin tener funciones directivas; también se admitieron representantes de los intereses generales. Se acepta el principio de que los ferrocarriles debían bastarse a sí mismos, es decir, las recaudaciones cubrirían los costes de todo tipo, con las diferencias de actuación que hemos referido en el caso contrario, y, sin embargo, esto nunca se aceptó en España.

Los diferentes enfoques, sobre todo en el ámbito financiero, hacían a los ferroviarios españoles inclinarse por las soluciones de los británicos: máximo respeto al capital privado que componía las inversiones, ofreciéndole garantías y estímulos; en lo posible, prescindir de la intervención del Tesoro público para financiar las actividades; estructurar las redes con criterios económicos y geográficos; que las organizaciones que se creasen con el objeto de organizar y coordinar las redes estuviesen formadas por auténticos expertos en ferrocarriles y con esos intereses en lugar de políticos, es decir, un regulador –en apariencia al menos– independiente. Las compañías reclamaban un proyecto que solucionase el problema ferroviario y que no fuese copia servil de lo adoptado en otros lugares, de modo que tuviese en cuenta las peculiaridades del régimen de concesiones español y la mentalidad, carácter y costumbres del país. Esas peculiaridades, según el criterio de las grandes empresas ferroviarias españolas, hacían que no se pudiese pensar en un régimen ferroviario de explotación estatal, si bien era precisa una reestructuración y reagrupación de las redes que sólo podía ejecutar el Estado. Es decir, las dos grandes pretendieron que el Estado, en primer lugar, determinase cuáles eran las líneas de interés general, después procediese a su rescate y a continuación reagrupase esas líneas, según los criterios

empleados en Gran Bretaña, en tres o cuatro grandes grupos<sup>28</sup>. De la explotación, mejora y ampliación de esas grandes redes se encargarían las compañías que lo habían venido haciendo hasta entonces mediante unos *convenios especiales* que adoptasen Estado y empresas. Esos convenios estarían presididos por una idea principal, la de dotar a las empresas de máxima autonomía, que era el eje que articulaba el resto de los pasos a dar. Una vez rescatadas y devueltas a los grandes grupos que se formasen, se harían las concesiones de las líneas a perpetuidad, aunque estuviesen previstas revisiones e incluso cancelaciones. Después se reglamentarían esos monopolios con garantías para el interés público y privado y esas garantías se materializarían mediante los tribunales de justicia y otros especiales que se creasen a imitación de los ingleses, pero no por la intervención continua y directa de los organismos administrativos del Estado. Esta era la visión de las grandes al final de la Restauración y será la que conserven hasta el final, pienso que es importante resaltarlo y considerarlo así, también cuando se adapten al marco que les imponga la dictadura mediante el Estatuto: se adaptarán a el pues no queda otro remedio, pero no modificaron un ápice su forma de pensar, aunque el discurrir del tiempo y los cambios que se operaban requiriesen las oportunas adaptaciones. ¿Cómo se había llegado aquí?

### **La regulación del sector ferroviario español**

Podría decirse que casi pertenece al “imaginario colectivo” asumir que la regulación del sector ferroviario español falló sistemáticamente a lo largo del tiempo (pienso que esta es una parte del contenido del llamado por Herranz “pesimismo ferroviario”). Esta breve idea abre todo un elenco de amplias preguntas para la investigación y el debate: ¿realmente fue así?, ¿podría haberse hecho mejor?, ¿el Estado rectificó en algún momento?, ¿a mejor?, ¿para quién?, ¿se alentaron comportamientos oportunistas? ¿Cómo reaccionaron las empresas concesionarias?... En realidad es difícil obtener conclusiones, pero cabría decir que los resultados son suficientemente elocuentes: nacionalización de la red de transporte ferroviario de ancho ibérico en 1941 a unas compañías arruinadas e incapaces de restaurar el servicio tras la Guerra Civil.

La cuestión entra de lleno en la perspectiva de análisis de la Regulación, la Competencia, las Políticas Públicas, los conflictos Sector Público-Sector Privado,... Asimismo, en el caso del ferrocarril, como se ha tratado de mostrar en el apartado anterior, se observan unos grandes paralelismos en la regulación y en las causas que han llevado a ella entre países con contextos económico-institucionales diferentes, como ya sugiriese Millward<sup>29</sup>. Como él ha indicado, el corazón de los problemas del ferrocarril podría encontrarse, en realidad desde el primer instante de su nacimiento, en la compleja mezcla de objetivos económicos y sociales acumulados durante el siglo XIX que se esperaban cubrir con este nuevo medio de transporte<sup>30</sup>; algo así sugiere también Herranz<sup>31</sup>. Podría añadirse que planteados estos en muchos casos por primera vez y con escasas herramientas teóricas para su ejecución.

Es muy interesante por todo ello, y tras lo estudiado en el epígrafe comparativo, preguntarse acerca de si pueden existir elementos comunes en las causas de las desesperadas situaciones financieras del sector a escala europea a las que se llegó en el contexto de entreguerras. Las primeras interpretaciones llevaron a considerar los desequilibrios causados por la Primera Guerra Mundial como causantes de los problemas de las empresas, públicas o privadas. Pero esta visión se amplía y enriquece con el conocimiento de los mecanismos reguladores que se requirieron para satisfacer toda esa

---

<sup>28</sup> Se hablaba de tres si las líneas de la zona Oeste, en su mayoría explotadas por MCP, pasaban a engrosar las de las otras tres, Norte, MZA y Andaluces, sin constituir un grupo aparte. Muy similares eran las ideas del proyecto fallido de rescate planteado por Cambó.

<sup>29</sup> Millward (2005), p. 4.

<sup>30</sup> Millward (2005), p. 146.

<sup>31</sup> Herranz (2008), pp. 183, 186 y 190-92.

compleja mezcla de objetivos que confluían en el ferrocarril y que condicionaron y limitaron la toma de decisiones de las empresas ferroviarias en materias sensibles.

En el caso español una somera exposición de los principales hitos reguladores del sector por parte del Estado, llevaría a estudiar las siguientes disposiciones<sup>32</sup>:

La Real Orden de 1844, primera medida dispositiva de relevancia, abrió la puerta a la llamada etapa especulativa del sector ferroviario español: su nombre para la historiografía lo dice todo. Pero incluso en la etapa que se abre con esta disposición y hasta la siguiente en 1855, está clara la intención del Estado por regular e imponer prioridades políticas para reforzar el régimen liberal, a los criterios económicos. La apuesta del Estado y, por tanto a cambio, la ineficiencia regulatoria para los concesionarios, arranca de aquí. No es fácil hablar de una captura de intereses, pues la captura, si se consiente la expresión, sería mutua. El Estado conseguirá su objetivo: construir la red ferroviaria, pero a costa de los accionistas originales y de los usuarios del servicio. A cambio a las compañías se les habría consentido, por la vía de los hechos, la prestación de un servicio precario<sup>33</sup>. El Estado habría abandonado el sector ferroviario en manos privadas hasta la primera guerra mundial. Para entonces habían cambiado cosas y la opinión pública tenía mayor incidencia. Qué duda cabe de que la dramática coyuntura de la guerra espoleó además la acción del Estado.

La Ley General de 1855 abrió las fronteras a una importación tradicionalmente considerada perjudicial para el sector productivo. Esta ley, necesitada de un complemento en el sector financiero y de mayor solvencia de las arcas públicas, puso en manos de extranjeros el primero, desarrolló sin la suficiente regulación las sociedades de crédito y desvió capitales hacia la tierra y el ferrocarril. La precipitación que traslucen estas medidas obedecía a la urgencia por dotar al mercado español de los modernos sistemas de transporte de que ya gozaban desde hacía años los países más desarrollados. La proliferación de empresas concesionarias a que dio lugar no refleja sino el desconocimiento jurídico-económico del regulador, de que se estaba ante una industria de red en la que concentración y escala suponían economías importantes. Sin embargo el inevitable y previsible proceso de fusión y concentración empresarial que habría de producirse —y que como se ha visto en Gran Bretaña y Francia se iniciaba en esos años— no obedeció a ninguna iniciativa dirigida por el regulador, sino que esta procedió de las empresas más importantes del sector, que se habían asegurado los ejes principales en el inicio del reparto. Esta Ley tuvo el mérito de lanzar la construcción, junto con la de 1856 que reguló el sector financiero. Como es conocido sin ellas ningún promotor quiso hacer las inversiones iniciales al no existir suficiente seguridad en la recuperación de las inversiones una vez que la red se hubiera construido<sup>34</sup>. El sistema de concesiones previsto en la ley ponía fin a la discrecionalidad de la anterior. Cabe añadir que, tan importante como esta, son cada uno de los pliegos de condiciones de cada concesión que se otorgaban después y concretaban la regulación: ahí, entre otros aspectos, figuraban las tarifas máximas<sup>35</sup>. En la ley general se contemplaba su revisión de cinco en cinco años y la posibilidad de rebaja por ley del gobierno si el concesionario no estuviese de acuerdo<sup>36</sup>. Se regulaban igualmente las causas de declaración de caducidad de concesiones de líneas que decidía el Estado, entre otras la interrupción total o parcial del servicio. Se apuntaba el hecho, insuficientemente destacado,

---

<sup>32</sup> Aunque se recuerden algunos hitos fundamentales, me centraré en lo acaecido desde la primera guerra mundial pues cuanto sucede hasta ahí está muy bien abordado y puesto al día en Comín y otros (1998), vol. 1, pp. 37-61 y en Herranz (2008), pp. 194-204.

<sup>33</sup> Así parece desprenderse de Herranz (2008).

<sup>34</sup> Lasheras (1999), p. 22.

<sup>35</sup> Comín y otros (1998), vol. 1, p. 57. Se fijaba además la fecha de inicio y plazo de finalización de las obras, se aprobaban los planos de las obras y se establecía la cantidad mínima de material de tracción y móvil para la explotación de la concesión.

<sup>36</sup> Artículo 35 de la Ley General de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855.

de que todo ferrocarril tendría dos aprovechamientos distintos: el de peaje y el de transporte y que «a nadie podría impedirse el establecimiento de empresas de conducción pagando el peaje de tarifa»<sup>37</sup>. Rapidez de la construcción y reducir al mínimo las subvenciones, fueron las dos grandes preocupaciones del regulador y, como se ha dicho, origen de muchos de los problemas posteriores.

Pero es posible añadir otras consideraciones a estas. A tenor de los resultados posteriores, puede que resultasen insuficientes, pero sí existían mecanismos reguladores de control de las compañías concesionarias que, por lo que sabemos, no se emplearon o, cuando sí se hizo, como ocurrió con la limitación a subir las tarifas máximas, fue a favor de las empresas al ser aquellas de por sí ya muy altas<sup>38</sup>, al menos en buena parte de los años de explotación, que no en todos como se verá. Es decir: control de tarifas, declaración de caducidad y posibilidad de que existiesen empresas que ofrecieran solo el servicio de transporte, podían haber sido elementos bastantes para disciplinar al Sector Privado, siempre y cuando las tarifas se hubiesen calculado a la baja, para poder efectivamente negociar cada cinco años, y el Estado hubiera dispuesto de una estructura administrativa suficiente para ejecutar estos procedimientos y controlado el cumplimiento de sus propias disposiciones<sup>39</sup>.

La posterior Ley de 1877 no incorporó modificaciones relevantes, incluso algunos apartados casi son transcripción literal de la otorgada en 1855. En el artículo 20 se reservaba el Estado la facultad de vigilar que la explotación de las líneas se realizase acorde con las condiciones establecidas para ella y en el artículo 24 se contemplaba expresamente que: «Ninguna concesión de ferrocarril constituye un monopolio a favor de las Compañías ni de las particulares, y cualquiera otra concesión ulterior de caminos, canales, ferrocarriles, trabajos de navegación u otros, en la misma comarca donde esté situado el ferrocarril, o en otra contigua o distante, no podrá servir de fundamento para reclamar indemnización alguna a favor de ninguno de los concesionarios». En su capítulo noveno, “De la Gestión administrativa de los ferrocarriles”, añadió unas iniciales competencias del ministro y del Ministerio de Fomento en materia ferroviaria, ausentes antes. Con esta ley, capítulo undécimo, se crearon los tranvías urbanos.

Todo lo cual invita a imaginar una situación de hecho de mutua complacencia entre Sector Público y Sector Privado. El Estado logra el objetivo de dotar al país de una red ferroviaria y de hacerlo al menor coste posible para el contribuyente, y las empresas saben que cuentan con un control público mínimo y que pueden aplicar tarifas relativamente altas. Todo esto les permitió obtener costes de explotación bajos lo que, supuestamente, hizo posibles los rendimientos empresariales. Se puede decir que el Sector Público español fracasó para asegurar las rentas de los accionistas y el bienestar de los usuarios del sistema<sup>40</sup>.

Pero esta situación de “mutua complacencia” no sirve para comprender el sector ferroviario hasta su nacionalización en 1941 pues los supuestos de base del último cuarto del siglo XIX –tras la crisis financiera de los sesenta– saltaron por los aires en el siglo XX. Es cierto que los coeficientes de explotación de las principales concesionarias estaban muy ajustados, como puede apreciarse en el gráfico 5, pero el delicado equilibrio se rompía muy fácilmente entrando en pérdidas o a lo sumo con beneficios muy exiguos antes de pagar dividendos (gráficos 1 a 3), en parte por el peso que ya suponían los costes financieros. Este equilibrio se vio comprometido en el final de siglo y los seis o siete primeros años del

---

<sup>37</sup> Artículos 31 y 34 de la Ley General de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855.

<sup>38</sup> Herranz (2008), p. 194.

<sup>39</sup> Respecto a las tarifas, para el siglo XIX y primeros años del XX, cfr. Artola (1978), pp. 390-394 y Herranz (2008), pp. 200-201; para el control público del sector Ortúñez (2002) y (2008) y Herranz (2008), pp. 201-202.

<sup>40</sup> Herranz (2008), p. 193.

entrante, probable efecto de la crisis finisecular y de las obligaciones asumidas en las absorciones.

En 1916 lo que se produce es una importante caída de los ingresos por kilómetro (gráfico 4) de la que no se sale hasta los resultados de 1919 como consecuencia de la subida de tarifas promovida por Cambó y firmada, con modificaciones sustanciales respecto a ese proyecto, por el marqués de Cortina. Esta alza, empero, coincide exactamente con el momento en que el coeficiente de explotación se dispara por el aumento de los costes de explotación. Las cargas financieras se mantuvieron constantes hasta algunos años más tarde, en torno a 1922-1923 en que también se dispararon.

Las compañías no tenían solución con las antiguas premisas para que pudiera seguir vigente el sistema de concesiones establecido en 1855 y 1877. Los cálculos de elasticidad que elaboró Tedde muestran que la situación de altas tarifas en los años previos no era tal en los de la gran guerra y que la solicitud de las empresas de poder elevar las tarifas máximas no era ningún capricho<sup>41</sup>. Esta situación tan angustiosa fue percibida por las empresas de inmediato, pero también lo fue por el Estado. Las quejas de los usuarios sonaban por entonces con más fuerza que antes, amplificadas por la prensa y se hizo necesario actuar. El problema era cómo, qué podían hacer los gobiernos españoles del final de la Restauración ante esta tesitura.

Desde la perspectiva reguladora no existieron modificaciones de carácter general hasta 1924. Hubo muchos intentos de resolver los problemas del sector, pero ningún acuerdo plasmado en un Decreto que acometiese el problema a fondo. La quiebra institucional del Estado –también del sistema fiscal– en los estertores de la Restauración, era el peor de los entornos para abordar la solución reguladora definitiva del sistema de concesiones: además no podía ser de otro modo teniendo en cuenta la proximidad con las fechas de reversión de las primeras concesiones. La solución Cambó en 1918 pudo haber cuajado pues contó con la aquiescencia de las grandes compañías. Contemplaba una respuesta general del problema, que se basaba, a grandes rasgos, en el rescate de las concesiones por el Estado para proceder a un nuevo agrupamiento de líneas y conceder de nuevo su explotación a empresas particulares –las cuatro grandes sabían que ellas serían la parte fundamental de esas empresas que saldrían renovadas del proceso–. Como la ejecución de este plan sería lenta, y para tratar de salir al paso de las dificultades más inmediatas por las que atravesaban las compañías, solicitó de los Consejos de Administración de las cuatro grandes que enviaran propuestas con las que remediar la situación. Estas enviaron un escrito en el que solicitaban un aumento del 25 por 100 en los precios de las tarifas de todo tipo entonces en vigor<sup>42</sup>. El ministro preparó un proyecto de ley, tras diversas negociaciones con las empresas, en el que se autorizaban aumentos de hasta el 15 por 100 de las tarifas máximas legales. Este proyecto llegó a estar aprobado por el Senado, pero quedó varado en el Congreso pues se produjo la caída del gobierno Maura.

Cambó contribuyó con particular clarividencia, en su corta estancia en el Ministerio, a definir el problema ferroviario haciendo hincapié en que se debía distinguir una doble vertiente del mismo: por un lado, las dificultades coyunturales –en su opinión producidas por la guerra–. Y, por otro, las estructurales del propio sistema de explotación. Esto servirá de pauta a todos los ministros que lleguen detrás: no pudiendo asumir lo estructural, resuélvase lo coyuntural. Como se ha visto esta distinción en realidad no era tan nítida. La guerra pudo ser el remate a una situación ya muy complicada antes, de tal forma que

---

<sup>41</sup> Cfr. Tedde (1978), p. 205, sostiene que el aumento del 15 por 100 de 1918 tuvo escasa incidencia sobre la demanda de transporte.

<sup>42</sup> Archivo Histórico Ferroviario “Nota formulada por Norte, MZA, Andaluces y MCP entregada al ministro de Fomento, Sr. Cambó, acerca de la conveniencia de proceder inmediatamente a la elevación general de tarifas”.

“coyuntural” y “estructural” estaban tan profundamente imbricados, que resulta, aun hoy, extremadamente complejo determinar qué fue antes. Se han visto problemas estructurales, no rectificadas después, desde las primeras normas reguladoras, que están en la base de los problemas de resultados de las empresas y, a su vez, estos contribuyeron a intensificar la gravedad de aquellos. De hecho la inyección de recursos financieros que se producirá a partir de entonces, mientras el Estado pudo sostener el esfuerzo, redujo los coeficientes de explotación y permitió una aparente mejora de resultados, pero no podía arreglar nada. Era preciso repensar teórica y tecnológicamente el sector ferroviario y adecuar a los cambios que se habían operado al Sector Público y esto, como se avanzó en el apartado anterior, nadie lo hizo tampoco a fondo en los países modélicos del entorno<sup>43</sup>.

Los intentos realizados a partir de entonces desde la cartera de Fomento contemplaban siempre una mayor intervención del Estado, sirva como botón de muestra la base V del proyecto que preparó el ministro Ortuño en 1920, donde se preveía «la obligación de las empresas de ferrocarriles de consentir sean intervenidos, técnica y económicamente, todos sus servicios de estadística y contabilidad, los servicios de explotación y las adquisiciones para los mismos, las compras de material fijo y móvil y de tracción, así como la ejecución de las nuevas obras e instalaciones»<sup>44</sup>. A cambio se ofrecía un aumento de tarifas «en la medida absolutamente necesaria». La solución del ministro era para Maristany, según expresaba en su correspondencia, «peligrosísima e inconveniente» y ya a mano confiaba a su destinatario «lo de Ortuño no puede ser de ninguna manera»<sup>45</sup>. Y eso a pesar de que contemplaba la subida de las tarifas.

En esta situación, y sin poder entrar en muchos detalles, era difícil encontrar una salida que, dadas las particulares circunstancias, se hacía muy urgente. Se optó por la solución fácil, y en principio provisional, pero que se prorrogó sistemáticamente hasta la aprobación en la Dictadura del Estatuto Ferroviario: los anticipos de recursos financieros. Los primeros se habían aprobado para alcanzar a cubrir la elevación de los salarios de los trabajadores (marzo de 1920) y los segundos para la adquisición de material destinado a la explotación de las redes (septiembre de 1920). En la exposición previa al articulado de este segundo Real Decreto se culpaba de la anormalidad de los transportes por ferrocarril a la insuficiencia de locomotoras, coches y vagones, y se hacía notar el papel que, en esa tesitura, correspondía al Estado: impedir que se produjese la paralización de los servicios. Expresión clara de que algo había cambiado en la conciencia del Estado acerca del papel que le correspondía en el sector ferroviario con respecto a la situación descrita en la etapa anterior. Estos anticipos tendrían un 5 por 100 de interés anual y serían amortizables en veinte años. Las medidas que adoptaba el Estado tenían, en primer lugar, un marcado carácter intervencionista, pero, en segundo lugar, significaban un importante aumento del pasivo de las empresas que era controlado por el Estado y que hacía peligrar la integridad de su propiedad y su crédito.

Pienso que no es forzar la interpretación el paso más allá que se puede dar a partir de estas medidas: concesión de un aumento del quince por cien en las tarifas que las compañías estaban recaudando (no en las tarifas máximas como ellas pidieron) y aprobación de los anticipos del Estado. Si para toda la etapa anterior se ha sostenido que la ausencia de un sistema fiscal que capacitara al Estado para satisfacer las necesidades básicas de la economía había significado su incapacidad para transferir los recursos que garantizaran la viabilidad de las explotaciones ferroviarias, y que, al mismo tiempo, estos condicionantes supusieron la necesidad de compensar a las empresas con mínimos

---

<sup>43</sup> Herranz (2008), p.205 sobre la modernización del Sector Público.

<sup>44</sup> Junta Superior de Ferrocarriles (1940), t. I, pp. 22-23.

<sup>45</sup> Carta de Cardenal –subdirector de la red catalana– a Maristany el 9 de abril de 1920 y contestación de este el 10 de abril. Archivo Histórico Ferroviario.

controles públicos, asunción de la degradación del servicio y tarifas relativamente altas, siendo los accionistas originales y los propios usuarios del servicio quienes resultaron indirectamente expropiados de parte de sus recursos para financiar el sistema ferroviario, por todo lo cual este sería el verdadero fracaso del Estado español en materia ferroviaria<sup>46</sup>. Lo que ahora se estaba intentando por parte del Sector Público era precisamente resolver ese fracaso. El Estado no había variado sustancialmente su sistema fiscal y, sin embargo, sí que tomó medidas para, al menos, garantizar la prestación del servicio, por procedimientos inadmisibles para los grandes concesionarios que veían reducir su autonomía en la toma de decisiones<sup>47</sup>. Como se ha visto este conjunto de medidas guardan relación, con notables diferencias, con lo que acontecía por estas fechas en ferrocarriles del entorno: el Sector Público comienza a aportar fuertes cantidades de recursos para paliar los efectos de los déficit de las empresas agudizados por la guerra, aumenta sustancialmente las tarifas y reordena el sector principalmente con la concentración de redes, en lo que supone una nueva regulación.

El Sector Público español intenta hacer lo que no había podido en el XIX cuando se produjo la crisis financiera de los sesenta. Esta vía no se abandonará en los años venideros y el Estatuto ferroviario de Primo no será sino continuación y profundización del proyecto que había preparado Maura dos años antes del pronunciamiento de Primo. Este proyecto, y otros que lo habían precedido, siempre incluían el procedimiento que se llevaría a cabo para efectuar el rescate de las concesiones a las empresas ferroviarias, pues este era el objeto principal de la disposición legislativa y a la vez su escollo insalvable, además se incluían las medidas necesarias para resolver o mejorar cuestiones relacionadas con la explotación, de carácter más atemporal.

Pero siempre también el Estado se reservaba atribuciones a través de organismos reguladores, el principal el Consejo Superior Ferroviario, un órgano mixto, pero con mayoría de representantes del Estado y presidido por el ministro de Fomento, que disponía de competencias en materias tan esenciales en cualquier empresa como la fijación de las tarifas o el reparto de los beneficios. Se pueden pensar alternativas viables a estas políticas ferroviarias marcadamente intervencionistas anteriores a Primo de Rivera y continuadas con él, al menos dos. La primera se encuentra en parte en el ejemplo inglés (máximo respeto al capital privado, concentración de líneas y empresas, y aumento de tarifas) y en hacer caso a lo que solicitaron las grandes compañías con claridad al menos desde 1916: elevación de las tarifas máximas en cuanto fuera necesario. Quizá se esperaba de estas propuestas que hubiesen conducido a una situación similar a la que existió aproximadamente desde 1906 —época añorada por las grandes empresas—: coeficientes de explotación bajos y sostenimiento de los beneficios en márgenes miserables, manteniendo una deficiente calidad del servicio. La segunda hubiera sido ejecutar las cláusulas de rescate. Pienso que es de por sí suficientemente elocuente que el Estado no adoptase ni la una ni la otra. Y es elocuente porque habla de nuevo de las limitaciones de un Estado, escasamente democrático, sin respaldo social suficiente, con Gobiernos y Parlamentos muy inestables, y con un sistema fiscal incapaz de asumir soluciones definitivas. Los anticipos eran una solución a medio camino que además debilitaba a las empresas en su posición frente al Estado, pero sosteniendo las explotaciones hasta que se rescataran las concesiones. Por eso las empresas se resistieron siempre a ellos.

---

<sup>46</sup> Herranz (2008), pp. 193-194.

<sup>47</sup> Esta conclusión tiene un soporte documental impresionante en Archivo Histórico Ferroviario, sección Problema Ferroviario. Entre otras cosas reúne la correspondencia de Eduardo Maristany con Félix Boix, miembros del Consejo de Administración, del Comité de París y también de los miembros de los sucesivos Gobiernos u organismos públicos. Estas soluciones no eran de su agrado y no lo fueron nunca, tampoco durante la Dictadura. Lo que no significa que no buscaran el mejor modo de adaptarse y de servirse de las reglas del juego: tanto en la política de reparto de dividendos, como en preparar las empresas para el rescate.

Lo que la Caja Ferroviaria hizo fue lo mismo, pero con mayor intensidad y no es que el Estado se hubiese vuelto millonario de repente, ni modificado su sistema fiscal, sino que el invento de la deuda ferroviaria le permitió reunir, solo por ese concepto unos 1.385 millones de pesetas en cinco años, el 68 por 100 del total de los recursos que gestionó la Caja Ferroviaria, pero la dirección de fondo del tipo de política reguladora a seguir no había cambiado en lo sustancial.

Sirva también como botón de muestra de cuanto viene diciéndose la intervención del que fuera presidente del Consejo Superior de Ferrocarriles en los años de la Dictadura, Morales, quien confiará a las empresas que los tres puntos principales que constituían el programa del Gobierno en materia ferroviaria, y ya era 1929, eran: «la remuneración del capital invertido por el Estado en obras de mejora de las líneas; el reembolso de los anticipos del personal y la forma de intervención del Estado en la administración de las compañías»<sup>48</sup>. El objetivo respecto al primer punto era el de lograr una remuneración que compensase al Estado el coste de los intereses y amortización de la Deuda ferroviaria; respecto al segundo, que se fijase una cantidad que no dependiese del exceso de productos respecto a 1913, para amortizar esos anticipos recibidos desde 1920; y en cuanto al tercero, expuso que el gobierno podría aplicar el Real Decreto de 29 de diciembre a las empresas ferroviarias, pero que prefería efectuar una interpretación menos literal del mismo para este caso concreto<sup>49</sup>.

Como se ha dicho el Estatuto Ferroviario de 1924 tuvo su origen en un contexto de crisis institucional, pero también del sector ferroviario que, como en otros países, había salido muy debilitado de las extraordinarias circunstancias provocadas por la Gran Guerra y, en consecuencia, muy necesitado de nuevas reglas del juego. Es verdaderamente un hito, quizá poco destacado por la historiografía, de la re-regulación del sector que acabó con el marco dispositivo anterior y dio fundamento jurídico a la intervención del Estado en el sector mediante el Consejo Superior de Ferrocarriles. El Estatuto abrió un nuevo régimen ferroviario al que de hecho obligaba a introducirse a las empresas si querían seguir contando con alguna posibilidad de financiación. Las compañías que decidiesen quedar fuera del Estatuto, sabían que les esperaba la inanición financiera pues se suprimían las subvenciones y, por supuesto, no se permitían incrementos en las tarifas, ni siquiera los autorizados con anterioridad, es decir, tarifas de los pliegos particulares de la concesión. Dentro se podría seguir percibiendo el aumento autorizado en 1918 y los anticipos, y se hablaba de la creación de la llamada Caja Ferroviaria que financiaría las empresas privadas y la construcción de nuevas líneas. El Estatuto trataba de solucionar el problema de indefinición jurídica en que el tiempo y las dificultades habían sumido la relación Sector Público-Sector Privado y de regular la participación creciente del Estado dentro del sector.

El Estatuto pretendía dar un salto cualitativo en la participación del Estado en el sector. Existe una diferencia de grado entre el Estado que hasta entonces había actuado como regulador y el Estado al que el Estatuto abría las puertas para que, sin explotar directamente ni un sólo kilómetro de red, de hecho pudiera considerar a las empresas ferroviarias como empresas mixtas<sup>50</sup>.

El Estado asimilaba su presencia en la explotación a la de un consorcio y exigía a las empresas que en su contabilidad comenzaran a diferenciar el patrimonio privado del público. El fin de esta diferenciación era valorar con más exactitud los activos de las

---

<sup>48</sup> Archivo Histórico Ferroviario. Extracto de la entrevista del día 1 de febrero de 1929.

<sup>49</sup> Se refiere al Real Decreto-Ley relativo a la intervención del Estado en las compañías y empresas particulares de servicios públicos. Redactado para las empresas ferroviarias, aunque no apareciesen ni mencionadas, y para mostrarles, como de hecho hizo Morales, que el Gobierno podía hacer lo que le diese la gana.

<sup>50</sup> Así parecen considerarlo también Comín et al. (1998), vol. 2, p. 321.

empresas cuando se llegara al rescate: que nada de lo que componían las aportaciones del Estado pudiera beneficiar dos veces a las empresas. Pero esta distinción tuvo un efecto más de fondo que fue el divorcio entre los objetivos del Estado y de las empresas. Al Estado le preocupaba, como en los años anteriores, el servicio público y consideraba que las grandes empresas eran, en líneas generales, las más eficientes para llevarlo a término y más si disponían de medios apropiados. A las empresas, conscientes del peligro que conllevaba no autofinanciarse, les preocupaba incrementar, proteger y defender sus fondos propios, pues eran la base para el cálculo de las indemnizaciones cuando se procediese al rescate de las concesiones. Como lo que se perdía, en términos estrictamente monetarios, si no se entraba era más que lo que se perdía entrando, los Consejos de Administración presentaron a las juntas de accionistas la cuestión de la adhesión al Estatuto en términos de imposibilidad de continuar con la explotación y las empresas ferroviarias más importantes se adhirieron al Estatuto<sup>51</sup>. Uno de los objetivos fundamentales era el de alcanzar la agrupación de líneas.

Además sobre los gestores influyó poderosamente la poca claridad con que el Gobierno hablaba de los procedimientos que se seguirían en el rescate, para calcular las anualidades con que se indemnizaría a los accionistas. Este hecho llevó a las empresas a mostrarse muy cautas respecto a la política a seguir en el reparto de beneficios. Los años de la Dictadura fueron aquellos en los que los accionistas recibieron más dividendos. Esto fue posible en buena medida, por la decisión que tomaron como prevención ante la amenaza realizada de que el Estado exigiría disponer de los fondos de reserva constituidos por las empresas en caso de déficit. Mientras en años previos las compañías tendían a separar parte de los beneficios como fondos de reserva, ante estas imprecisiones, amenazas e inestabilidad, optaron por otras salidas para estos recursos.

Un análisis detallado de todo lo que se trabajó en el período de vigencia del Estatuto exigiría de un espacio aquí imposible. Causa lástima y congoja ver la dramática situación en la que se encuentran el sector y el Estado a las puertas de la llegada de la Segunda República. En teoría el 31 de diciembre de 1928 las empresas que se habían adherido al Estatuto, debieran haber ingresado en el que se denominaba período definitivo, una etapa que conduciría al rescate en plazos unificados, a la reunificación y concentración de la red y a hacer al sector capaz de vivir con las tarifas. Nunca se alcanzó ese período definitivo que incluso figuró entre las misiones que recibió el primer Consejo Superior nacido con la República. Se hicieron numerosos intentos en esos años, desde 1929 a 1931 por fijar las bases de este período definitivo y definir la situación de las empresas respecto al servicio, pero fue imposible. A Guadalhorce le sustituyó Matos en la cartera de Fomento, a este Estrada y, finalmente La Cierva; todos trabajaron en ello para concluir La Cierva y Ventosa (en Hacienda) admitiendo a representantes de Norte y MZA, el 27 de marzo de 1931, que el Estado no podía seguir prestando auxilios al ferrocarril, que eran las empresas las que se tenían que procurar sus propios recursos, que tenían que «aumentar los ingresos y disminuir gastos», algo que estaba fuera del alcance de las empresas. Se había llegado aparentemente a un punto muerto, pues no había soluciones. Además la situación de cada una de las empresas ferroviarias era muy distinta y no podía darse una solución general aplicable a todas ellas, a no ser la del rescate total. Esta opción, según Ventosa, no era planteable en un momento de severas dificultades para las arcas del Estado y el déficit para atender la ejecución de los planes pendientes del Ministerio de Fomento. Para efectuar nuevas emisiones de deuda, que sólo sería solución parcialmente viable para las dos grandes, las compañías decían tener el crédito perdido, por su falta de uso en todos estos años anteriores, por las deplorables condiciones del mercado de valores y la

---

<sup>51</sup> Norte estimaba que no acogerse al nuevo régimen significaba un descenso de 64 millones de pesetas en los recursos disponibles. Para MZA esos conceptos que se dejarían de percibir representaban unos 58 millones anuales.

indeterminación de su situación. También se sugirió por La Cierva una asociación o federación de compañías. En esta circunstancia no parecía existir arreglo posible. Pero ¿es fácil suponer que las dos partes en litigio asistieran a las reuniones a ver qué ofrecía el otro o a reconocer su incapacidad respectiva y lamentarse? ¿qué tendrían en mente ambas partes? Es posible reconstruir algo sobre lo que pensaban las grandes a través de una carta en la que se dan algunas instrucciones para plantear todas estas negociaciones. Del Gobierno nada sabemos de manera documentada, pero podremos ofrecer alguna hipótesis. Las compañías creían que al Gobierno no le interesaba cumplir el Estatuto, eso les llevaba a ellas a confiar en «que la vida actual del gabinete no sea bastante duradera», aunque eso no garantizaba un porvenir mejor, por lo que había que seguir trabajando y argumentando sobre los peligros de la fusión y el resto de las ideas expuestas por el gobierno. Entre las peticiones que habría que hacer, para poder solicitar una muy calculada subida de las tarifas, estaba la de solicitar una «radical reforma de las normas administrativas que regulan los transportes mecánicos por carretera». Hay un tercer punto en esta carta que resulta de gran interés. Su redactor se plantea en él la conveniencia de pensar y hacer llegar a la Comisión Delegada la posibilidad de tantear con Norte una fusión, federación o alianza económica, en parte para satisfacer los deseos del gobierno, pero también y transcribo para que no se pierda el sentido —realmente duro— de su pensamiento, para que «las demás compañías, faltas del auxilio del Estado, que no puede prestárselo sin extenderlo a nosotras, irían ahogándose de inanición y poniéndose en postura para ellas forzada de aceptar el ingreso en nuestra comunidad en condiciones menos onerosas para nosotras y para el Estado, dándose tiempo al tiempo para evitar riesgos y tropiezos serios por no decir mortales». Pero esta disponibilidad a dejar morir de inanición a las otras empresas, y aquí está mi hipótesis, ¿no podría ser también la actitud del Estado respecto a las dos grandes? Bajo esta sospecha se entiende mejor que la solución radical y única, como lo definen y defienden en alguna ocasión las empresas, fuera la del rescate a imitación del proyectado por Cambó, verdaderamente favorable para los intereses de las dos grandes<sup>52</sup>, algo que el Estado decía no disponer de capacidad para ejecutar.

Con el triunfo del régimen republicano en las elecciones de abril de 1931 cambiaron muchas cosas en el país y, en consecuencia, también en las empresas ferroviarias. Aunque los gobiernos fueron muchos en pocos años podríamos diferenciar tres etapas: 1ª) el primer bienio hasta el otoño de 1933; 2ª) el segundo bienio entre 1933 y los inicios de 1936 y 3ª) el gobierno del Frente Popular formado por la coalición electoral de los partidos de izquierda e interrumpido por el golpe del general Franco en julio de 1936. Las tendencias ideológicas en cada una estuvieron muy marcadas y esto también tuvo su reflejo en la legislación ferroviaria, si bien el denominador común fue acrecentar la intervención del Estado en el sector.

Al cambio político hubo que añadir para todo el período un continuo descenso del tráfico de mercancías, con la consiguiente caída de los ingresos de la explotación y la obtención de pérdidas por parte de las empresas (Gráficos 1 a 4). Esto agravó los problemas y debiera haber urgido la adopción de soluciones y, sin embargo, estas no llegaron. Los sucesivos gobiernos de la República mantuvieron graves cuestiones políticas abiertas que ocuparon su atención por delante de la cuestión ferroviaria. Esto afectó a las empresas en cuanto que postergaba y dificultaba la adopción de soluciones definitivas.

---

<sup>52</sup> Archivo Histórico Ferroviario, Informes, correspondencia y bases del régimen definitivo presentados por el ministro de Fomento Juan de la Cierva”, marzo-abril de 1931. En este expediente se encuentra la carta a que nos hemos referido en la que se resume una conversación entre Coderch y Maristany que tuvo lugar el día 30 de marzo de 1931, es decir, aunque resulte obvia la aclaración, después de la reunión con La Cierva y Ventosa.

A las empresas les afectaba más directamente otro de los problemas que tenía planteado el Estado: el equilibrio de los Presupuestos. En este confluían de nuevo los intereses de las dos partes. El Estado no quería financiar nada que estuviera fuera de lo previsto en los Presupuestos ordinarios: en definitiva nada que aumentara la Deuda Pública. Se cerraron con ello las fuentes de alimentación de la Caja Ferroviaria y por tanto la capacidad de inversión de las empresas. Esto no significa que el sector se viera abandonado por el Estado, pero sí que el origen y el destino de los recursos fue diferente al anterior. Muchas de las inversiones realizadas en la etapa de la Dictadura, sobre todo en nuevas construcciones de líneas, fueron abandonadas o al menos ralentizadas, pero es que una parte de los Presupuestos del Ministerio de Obras Públicas había que destinarlos a la amortización de la deuda contraída por la Caja Ferroviaria. Para los gobiernos de la República cuadrar los Presupuestos fue una auténtica pesadilla. Esta fue una cuestión central de los gobiernos del primer bienio, de forma que los planteamientos más amplios que pudieran abordar con profundidad y verdadero interés el rescate de las concesiones prácticamente no existieron.

Por otra parte el clima de hostilidad entre regulador y regulados fue mayor que nunca. Esto se debió en buena medida al efecto que provocaron las primeras medidas relacionadas con el sector adoptadas por el Gobierno. Como consecuencia de los importantes desembolsos realizados en años anteriores, pero también por cuestión de imagen, los primeros proyectos y decretos contemplaban una intervención más radical del Gobierno en el sector ferroviario mediante la destitución de los Consejos de Administración y la reestructuración de la red ferroviaria nacional. Esto significaría, de hecho, la desaparición de las compañías. Otra cosa diferente es que todo ello fuera legal y pudiera efectivamente realizarse, pero este era el tipo de discurso y de amenazas que realizaba el Estado. Se introdujeron tempranamente modificaciones en la composición del Consejo Superior de Ferrocarriles y, poco a poco, la presión a las empresas se fue incrementando.

La opción que alguno de los políticos de esos años planteó, en la práctica, significaba realizar la nacionalización sin efectuar previamente el rescate. Se llevaría a cabo a fuerza de asfixiar y acorralar a las compañías privadas con medidas que les forzarán a abandonar la explotación, momento en que se produciría la reversión automática de las concesiones al Estado. Pero esta idea no fue sostenida por todos, ni siquiera el representante de los obreros en el Consejo Superior de Ferrocarriles era partidario de una solución así, este optaba por el rescate que dejaría claro que el patrimonio de las compañías pasaba a ser enteramente público. Las compañías tenían a su favor que no todos los políticos opinaran del mismo modo y la falta de ideas sobre cómo sería el día después de la reversión de las líneas, y esto no sólo era importante por el peligro que podía suponer el que se paralizaran las comunicaciones en el país, sino por el hecho de que la política ferroviaria de la etapa anterior había tenido como efecto importante el de vincular la expansión de otros sectores industriales (metalurgia, siderurgia, construcción mecánica,...) al sector ferroviario, mediante las ayudas ofrecidas a las compañías ferroviarias. La crisis de las empresas ferroviarias y la significativa reducción de las subvenciones percibidas, contribuía a la crisis en otros sectores y al incremento del paro obrero, algo que los gobiernos de la República no podían asumir. Por otra parte, tampoco interesaba al Estado que las compañías les entregaran, cuando se lograra el rescate, el material, los servicios y las redes completamente deteriorados; pero para entender esto había que dejar a un lado determinados prejuicios ideológicos, algo que no todos fueron capaces de hacer.

Para los directivos de las compañías los objetivos prioritarios de su trabajo fueron, en primer lugar convencer al Estado de la necesidad de rescatar para nacionalizar y, además, efectuar la defensa de los intereses de los accionistas cuando se llegara el rescate. Parte de su acción se encaminó a obtener un nuevo aumento de las tarifas o la rebaja de impuestos

o, al menos, el que también al transporte de carretera se le exigieran impuestos y la participación en los costes de instalación de sus redes, como se hacía con las empresas ferroviarias.

Otras actuaciones de los directivos tuvieron relación con el problema de la financiación de la actividad. Además de la petición de aumento de tarifas, también solicitaron las ayudas directas y la autorización para emitir deuda con garantía de interés que ofreciera el Estado y con plazo de amortización superior al de las concesiones. Los planteamientos de reducción de costes de explotación por parte de las empresas resultaron todavía muy arcaicos y no contemplaban la posibilidad de modificar los organigramas de gestión y producción, medida que se hubiera traducido en una reducción de los costes de transacción; es cierto que, en este sentido, no habrá cambios hasta mediados de los años sesenta que se continuaron hasta los noventa, ya dentro de la etapa RENFE.

Lo mismo puede decirse respecto a la introducción de las nuevas tecnologías y especialmente de la utilización del combustible diesel o la electrificación de las redes y del material motor y móvil. En este sentido a lo más que se llegó fue a la introducción, lenta, de los llamados automotores diesel. El problema fue en este caso que ni el Estado, ni las compañías, podían abordar unas inversiones tan elevadas e irrecuperables en el corto plazo. Hasta mediados de los años 60 no llegará el declinar de la tracción vapor producida por carbón en favor del fuel-oil, del diesel y de la tracción eléctrica. Las medidas de reducción de costes por parte de las empresas, se limitaron a la disminución de servicios, a la amortización de puestos laborales, es decir, a no contratar nuevos trabajadores para una plaza que quedara vacante, a la reducción de costes de mantenimiento y conservación de las inversiones realizadas, con la consecuente depreciación de los activos de las empresas. Estos hechos vieron incrementados sus efectos con la Guerra Civil y la desastrosa política económica del primer franquismo, que dificultaron la vuelta a la normalidad de la explotación de la red, precipitando además la única solución posible que vino de la mano de la nacionalización. El Estado, al terminar la guerra, se vio obligado a nacionalizar ante la imposibilidad del capital privado de realizar las inversiones que requería el sector tras las destrucciones ocasionadas por la guerra y la descapitalización sufrida durante los primeros años treinta. Esta imposibilidad del capital privado para la reconstrucción del sector se habría manifestado también antes de la posguerra, por lo que la nacionalización pudiera haberse realizado con anterioridad, es probable que la disparidad de actuar viniera condicionado por las diferencias existentes en el marco institucional de ambas etapas.

Los aspectos más destacados de la política ferroviaria diseñada por el Estado en cada uno de los períodos que establecíamos al iniciar el apartado fueron los siguientes:

Dentro del primer bienio los meses más fructíferos, tanto para el Estado como para las empresas, fueron aquellos en los que la cartera del Ministerio de Obras Públicas la desempeñó el socialista Indalecio Prieto (diciembre 1931-septiembre 1933). En él se concentran las ideas expresadas en líneas anteriores, es decir, el papel del Estado debía incrementarse, pero la explotación de las redes tenía que modernizarse y sólo podría hacerlo mediante un aumento de las tarifas, de modificaciones en el régimen de amortización de la deuda de las empresas (sólo por subasta o compra en Bolsa, no por plazos de vencimiento) y la financiación directa del Estado a través de los Presupuestos ordinarios. Prieto vio esto claro y, en líneas generales, aunque alguna de sus decisiones fue perjudicial para las empresas, buscó fortalecer y modernizar el sector, así como ejecutar obras auxiliares y extender la electrificación de alguna línea como actividades intensivas en mano de obra que sirvieran para combatir el paro forzoso, pero también para mejorar las condiciones de explotación. Sus soluciones estuvieron limitadas por las dificultades políticas existentes en el Parlamento español y dentro del Gobierno, donde el sistema de acuerdos entre los partidos de izquierdas era muy endeble, y con un movimiento obrero

que pensó que, con la llegada de “los suyos” al poder, la revolución se llevaría más rápidamente a la práctica lo que les llevó a realizar solicitudes imposibles.

También percibió como alguno de sus predecesores que, en la adopción de medidas, debía ir de la mano del Ministerio de Hacienda, pues a ambos correspondía cerrar la herida por la que se desangraba la economía española, que no era otra sino la financiación de la política de obras públicas emprendida por la Dictadura. Prieto quiso reducir costes y para ello promulgó una primera ley que eximía al Estado de la obligación de hacerse cargo de empresas que abandonaran sus concesiones; hasta entonces el Estado debía continuar con esas explotaciones abandonadas.

Para salvaguardar los elevados intereses del Estado en el sector el ministro aprobó una ley que contenía dos aspectos que no sentaron nada bien a las empresas: la creación de la intervención permanente del Estado en las compañías ferroviarias, que se llevaría a término a través de unos representantes del Estado llamados comisarios, nombrados por el ministro y que tenían veto suspensivo sobre las decisiones que tomaran los órganos de administración y gestión de las empresas y, en segundo lugar, la prohibición de que en los Consejos de Administración de las empresas ferroviarias hubiese personas que perteneciesen a más de tres Consejos de Administración y que participasen de algún modo en empresas productoras de material para el ferrocarril. Otras medidas de Prieto fueron mejor aceptadas por las empresas, como por ejemplo su interés en equipar las redes con automotores, aquí confluyeron las dos voluntades y el Estado facilitó las condiciones para su adquisición y concedió algunas pequeñas ayudas.

Promovió, a través de los comisarios, la realización de estudios que tendieran a unificar el sistema de administración y explotación de la red. Sobre esta cuestión las empresas no estaban en completo acuerdo, para Norte y M.Z.A., se podía llegar a determinados acuerdos comerciales y de unificación de material entre ellas, pero nada querían saber de otras líneas, sobre todo por el temor a la incorporación de mano de obra. Finalmente todo esto no concluyó en nada, en parte por la inestabilidad institucional referida. Prieto autorizó una pequeña elevación de las tarifas del 3 por ciento que iría destinada íntegramente a mejorar los salarios de los trabajadores. En definitiva, esta exposición sobre uno de los períodos de mayor estabilidad de gobierno en los años de la República, permite comprobar que el Sector Público no pudo llevar a término la solución de los problemas que tenían planteados las concesiones ferroviarias sobre todo por carecer de recursos para indemnizar a los accionistas, por carecer de recursos para impulsar las inversiones en el sector y frenar la competencia que hacía el transporte por carretera, y por no querer hacerse cargo de la explotación del ferrocarril directamente<sup>53</sup>.

Durante la segunda etapa, desde finales de 1933 a comienzos de 1936, la estabilidad política fue menor y ello explica la sucesión de iniciativas que no lograron culminar en nada concreto y, cuando lo hicieron, a no contar con un margen suficiente de tiempo como para valorar lo adecuado de lo que se había decretado: es el caso, por ejemplo, de la elevación de tarifas aprobada en mayo de 1934, que sirvió al menos para que las compañías mantuvieran el nivel de ingresos del año anterior a pesar de que el tonelaje transportado se había reducido de nuevo; pero esto no solucionaba sus graves problemas financieros, ni permitía dedicar recursos a la renovación y conservación del material utilizado.

El cambio de gobierno respecto al primer bienio, en contra de lo que pudiera pensarse, no mejoró las relaciones entre el Estado y las empresas ferroviarias, pero a éstas les resultó más sencillo enfrentarse con el Gobierno, pues no se sentían atenazadas por trabajadores y Estado, el entendimiento de ambas fuerzas en esta etapa fue menor que en la etapa

---

<sup>53</sup> Prieto dirá en el Parlamento que nadie podía hacerse la ilusión de que el Estado fuera a explotar las líneas más económicamente que las empresas privadas.

anterior. Aun con todo, en este segundo bienio se elaboraron dos proyectos de ordenación ferroviaria que contemplaban el rescate de las concesiones, el primero de ellos, realizado por Guerra del Río, planteaba el rescate como punto único, tampoco se nacionalizaba la explotación, pero se daba luz sobre una cuestión, nunca considerada en los proyectos anteriores, de que el Estado era el verdadero propietario de los ferrocarriles y no un mero socio de los concesionarios. Su proyecto ni siquiera fue debatido en Cortes. El siguiente proyecto obedeció al compromiso adquirido por Marraco y cumplido por su sucesor, Lucía, de presentar una norma de ordenación ferroviaria antes del 1 de noviembre de 1935. Dicho proyecto mostraba de modo palmario las dificultades de la Hacienda, tanto para rescatar, como para financiar determinados costes de las compañías. Las empresas debían encontrar, según dicho proyecto, la financiación de sus actividades en las tarifas y en el mercado, lo cual, a finales de 1935, era poco menos que un sueño irrealizable. Pero más irrealizable aún iba a ser el propio proyecto, dado que una nueva disolución del Parlamento hizo fracasar las ideas que en él se habían expuesto. Una vez más el fracaso del entorno político echaba para atrás un proyecto.

Si bien es cierto que deben ser matizadas las constantes peticiones y quejas planteadas por las compañías, hay que reconocer igualmente que la acción de los gobiernos fue titubeante y hasta paralizante para el normal desarrollo de las actividades empresariales y de cara a disponer de un clima adecuado para la toma de decisiones más directamente relacionadas con la explotación.

En cuanto afecta a la intervención estatal en el sector ferroviario, poco más pudo hacerse a partir de este proyecto de Lucía si dejamos a un lado la incautación de la Compañía de los Ferrocarriles Andaluces y el proyecto llamado de coadministración presentado por Velao, ambos de 1936. Un proyecto que en realidad prescindía de las cuestiones relacionadas con la situación jurídica de las empresas concesionarias y que se limitaba a establecer el cupo de representantes del Estado en función de las aportaciones económicas realizadas por este.

Sobre la última etapa de la historia del ferrocarril español en la era de las concesiones y acerca de la legislación franquista al respecto se puede sostener que, desde la Junta de Defensa Nacional y la Junta Técnica de Estado, se pensaba en la nacionalización de las empresas ferroviarias, antes incluso de que hubieran efectivamente ganado la guerra y de que pudieran valorarse sus efectos sobre el tendido, es decir, comenzaron a actuar como si les correspondiera realizar la organización del sector al finalizar los hechos militares. Esto confirma la idea de que el franquismo fue partidario —desde los primerísimos instantes— de una acción estatal decidida en materia económica y de servicio público. Las medidas adoptadas facilitan esta interpretación. La creación en julio de 1937 de una *Comisión de Bases para ordenación de ferrocarriles, transportes por carretera y electrificación* o la creación en julio del año siguiente de la *Comisión para el estudio y ordenación de los ferrocarriles españoles y su coordinación con los transportes por carretera*, para cuya composición no se contó, en un primer momento con los representantes de las empresas; la creación en abril de 1939 de la *Rama de la construcción y reparación del material ferroviario*, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio y no de Obras Públicas o de las empresas; y, sobre todas, la Ley de mayo de 1939, que establecía un *Régimen provisional* hasta que un nuevo organismo —la Junta Superior de Ferrocarriles— preparara un Estatuto definitivo. Mientras, un Consejo Directivo nombrado por el Gobierno, reemplazaba los órganos de dirección de las compañías y los Consejos de Administración eran disueltos. Esto significaba el final de la explotación privada del ferrocarril sin que todavía se hubiera efectuado el rescate. Estas medidas consta que fueron aplicadas, pues la contabilidad de las primitivas compañías ferroviarias se cierra entre mayo y junio de 1939 y los directores nombrados por el Estado ejercen como tales a partir de esas mismas fechas. La propia Orden de 25 de agosto de 1939 en que se facilitaba el nuevo

reglamento de dirección, administración y gerencia, y donde se otorgaban al Consejo directivo nombrado por el gobierno los más amplios poderes, incluso sobre las reservas y otras propiedades de las compañías, prueban a las claras la intensidad de la intervención estatal antes de que éste se hiciera con la titularidad del patrimonio concesional, algo que sólo se hizo en España bajo una dictadura. El rescate definitivo y la valoración de las empresas se efectuó mediante dos leyes: la ley de 24 de enero de 1941 de *Ordenación ferroviaria y de transportes por carretera* y la de 27 de febrero de 1943 de conversión de acciones y obligaciones en deuda pública, que culminará la indemnización debida a los antiguos propietarios y obligacionistas<sup>54</sup>.

Quizá las conclusiones esperables, que sin duda el debate y discusión del seminario enriquecerán y ampliarán al disponer de una visión internacional y de conjunto, lleve a la ratificación de alguna de las ideas apuntada más arriba en la línea de la relevancia de las instituciones y políticas públicas junto a las coyunturas, en consecuencia, de la importancia, una vez más, de la visión del análisis de largo plazo para un mayor acierto y perfección de estas políticas y de la necesidad de un buen conocimiento de las empresas desde la documentación que ellas generan. El sector ferroviario en España reúne muchas lecciones y bien puede considerarse modelo de un proceso común con otros negocios de red de regulación, intervención, nacionalización, privatización y nueva regulación.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AHARONI, Yair (1986): *The evolution and management of State owned enterprises*, Cambridge, Ballinger Publishing Company.
- ANDERSSON-SKOG, Lena (2000): "National Patterns in the Regulation of Railways and Telephony in the Nordic Countries to 1950", *Scandinavian Economic History Review*, XLVIII (2), pp. 30-47.
- ANDERSSON-SKOG, Lena y KRANTZ, Olle (1999) (eds.): *Institutions in the Transport and Communications Industries: State and Private Actors in the Making of Institutional Patterns, 1850-1990*, Canton (Mass.), Science History Publications.
- ANTOLÍN, Francesca (1999): "Iniciativa privada y política pública en el desarrollo de la industria eléctrica en España. La hegemonía de la gestión privada, 1875-1950", *Revista de Historia Económica*, XVII (2), pp. 411-445.
- ARTOLA, M. (1978): "La acción del Estado", en ARTOLA Miguel (dir.), vol. 1, Servicio de estudios del Banco de España, Madrid, pp. 341-454.
- CARON, François (1973): *Histoire de l'exploitation d'un grand réseau. La Compagnie de chemin de fer du Nord*, Paris, École Pratique des Hautes Études.
- CARON, F. (1981): «Ferrocarril y crecimiento en Francia en el siglo XIX», en VVAA, *Los ferrocarriles y el desarrollo económico de Europa Occidental durante el siglo XIX*, Madrid, Gabinete de Información y Relaciones Externas de Renfe, pp. 105-126.
- CARON, François (2005): *Histoire des chemins de fer en France, Tome 2: 1883-1937*, Paris, Fayard.
- CASSON, Mark (2009): *The World's First Railway System. Enterprise, Competition, and Regulation on the Railway Network in Victorian Britain*, Oxford University Press.
- CASTAGNOLI, Adriana (2006): "El Estado y el ferrocarril. La nacionalización de la red italiana y los modelos europeos 1840-1905", *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 11, pp. 144-161.

---

<sup>54</sup> Para el problema de la indemnización y la importancia de las medidas adoptadas por el Estado en estos años de la guerra civil, cfr. Muñoz (1995) y (1999) y Artola (1978).

- COMÍN, Francisco; MARTÍN, Pablo; MUÑOZ, Miguel y VIDAL, Javier (1998): *150 Años de Historia de los Ferrocarriles Españoles*, Madrid, Anaya y Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- COMÍN, Francisco y DÍAZ, Daniel (2004): *La empresa pública en Europa*, Madrid, Síntesis.
- CHICK, Martin (1994): “Nationalization, privatization and regulation”, en KIRBY, Maurice y ROSE, Mary (eds.), *Business Enterprise in Modern Britain. From the Eighteenth to the twentieth century*, London, Routledge, pp. 315-338.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. y COMÍN, F. (2003): «Multinacionales, atraso tecnológico y marco institucional. Las nacionalizaciones de empresas extranjeras durante la autarquía franquista», en *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, nº 17, pp. 139-179.
- GÓMEZ MENDOZA, Antonio (1999): “Motor Cars and Railways in Interwar Spain. Regulation vis-à-vis Deregulation”, en ANDERSSON-SKOG, Lena y KRANTZ, Olle (eds.), *Institutions in the Transport and Communications Industries: State and Private Actors in the Making of Institutional Patterns, 1850-1990*, Canton (Mass.), Science History Publications, pp. 199-215.
- GOURVISH, Terence R. (1987): «Government, Nationalization and Business performance: The nationalized transport enterprises in the United Kingdom, 1830-1980», en *Annali di Storia dell'Impresa*, nº 3, pp. 173-182.
- GOURVISH, Terence R. (1999a): «Los ferrocarriles como medio de transporte en Gran Bretaña, 1830-1990», en Muñoz Rubio, M., Sanz Fernández, J. y Vidal Olivares, J. (eds.), Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, pp. 55-63.
- GOURVISH, Terence R. (1999b): “The Regulation of Britain’s Railways: Past, Present and Future”, en ANDERSSON-SKOG, Lena y KRANTZ, Olle (eds), *Institutions in the Transport and Communications Industries: State and Private Actors in the Making of Institutional Patterns, 1850-1990*, Canton (Mass.), Science History Publications, pp. 117-132.
- HERNÁNDEZ MARCO, José Luis (2002): “Las primeras reacciones de las compañías ferroviarias españolas al inicio de la competencia automovilística antes de la guerra civil”, *Revista de Historia Económica*, 2, pp. 335-363.
- HERRANZ LONCÁN, Alfonso (2004): *La dotación de infraestructuras en España (1844-1935)*, Madrid, Banco de España, Estudios de Historia Económica, nº 45.
- HERRANZ LONCÁN, Alfonso (2006): “La reducción de los costes de transporte en España (1800-1936)”, *Cuadernos Económicos de ICE*, 70, pp. 183-203.
- HERRANZ LONCÁN, Alfonso (2008): *Infraestructuras y crecimiento económico en España (1850-1935)*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- JUNTA SUPERIOR de FERROCARRILES (1940): *Antecedentes y Datos para el estudio del problema ferroviario*, Madrid, 6 volúmenes.
- KIPPING, Matthias (2003): “Business-Government Relations. Beyond Performance Issues”, en AMATORI, F. y JONES, G. (eds), *Business History around the world*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 372-393.
- LASHERAS, M. A. (1999): *La regulación económica de los servicios públicos*, Barcelona, Ariel.
- MAGNUSSON, Lars y OTTOSSON, Jan (2001) (eds.): *The State, Regulation an the Economy. An Historical Perspective*, Cheltenham, Edward Elgar.

- MERGER, Michèle (1999): «Los ferrocarriles franceses desde sus orígenes a nuestros días: evolución del marco jurídico e institucional», en Muñoz Rubio, M., Sanz Fernández, J. y Vidal Olivares, J. (eds.), Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, pp. 65-79.
- MILLWARD, Robert (2005): *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MUÑOZ RUBIO, Miguel (1995): *Renfe (1941–1991). Medio siglo de ferrocarril público*, Madrid, Ediciones Luna.
- MUÑOZ RUBIO, Miguel (1999): “El Estado como empresario ferroviario”, en MUÑOZ, Miguel; SANZ, Jesús y VIDAL, Javier (eds.), *Siglo y medio del ferrocarril en España, 1848-1998. Economía, Industria y Sociedad*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, pp. 299-336.
- MUÑOZ RUBIO, M., SANZ FERNÁNDEZ, J. y VIDAL OLIVARES, J. (1999): *Siglo y medio del ferrocarril en España, 1848-1998. Economía, Industria y Sociedad*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (2002): “Reducción de competencias, mantenimiento del gasto: 1914-1936”, *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 2 monográfico sobre el Ministerio de Fomento, pp. 96-147.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (2004): “The nationalisation of companies with concessions in the Spanish Railway sector (c. 1900-1940)”, *Entreprises et Histoire*, 37, Nationalisations et Dénationalisations, pp. 75-87.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (2008): “Cambio político, Instituciones y Empresas ferroviarias en España (1918-1936)”, *Investigaciones de Historia Económica*, 12, pp. 141-168.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo y VIDAL OLIVARES, Javier (2000): “State and private companies in the Spanish Railway sector, 1848-1941”, en KUIJLAARS, Anne; PRUDON, Kim y VISSER, Joop (eds.), *Business and Society*, Rotterdam, Centre of Business History, pp. 123-135.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo y VIDAL OLIVARES, Javier (2004): “Régulation et intervention de l’État dans les sociétés ferroviaires en Espagne, (1830-1936)”, en BOUNEAU, Christophe y FERNANDEZ, Alexandre (eds.), *L’entreprise publique en France et en Espagne. 18<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles*, Bordeaux, Maison des Sciences de l’Homme d’Aquitaine, pp. 85-100.
- PASCUAL, Pere (1999): *Los caminos de la era industrial. La construcción y financiación de la Red Ferroviaria Catalana (1843-1898)*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona.
- PASCUAL, Pere (2000): “La gran decepción. La rentabilidad de las acciones de los ferrocarriles catalanes (1849-1943)”, *Revista de Historia Industrial*, 17, pp. 11-59.
- TEDDE DE LORCA, Pedro (1978): “Las compañías ferroviarias en España (1855-1935)”, en ARTOLA, Miguel (dir), *Los ferrocarriles en España (1844-1943)*, vol. 2, Servicio de estudios del Banco de España, Madrid, pp. 9-354.
- TONINELLI, Pier Angelo (ed) (2000): *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge, Cambridge University Press.

GRÁFICO 1. RESULTADOS ECONÓMICOS DE NORTE (millones de pts)

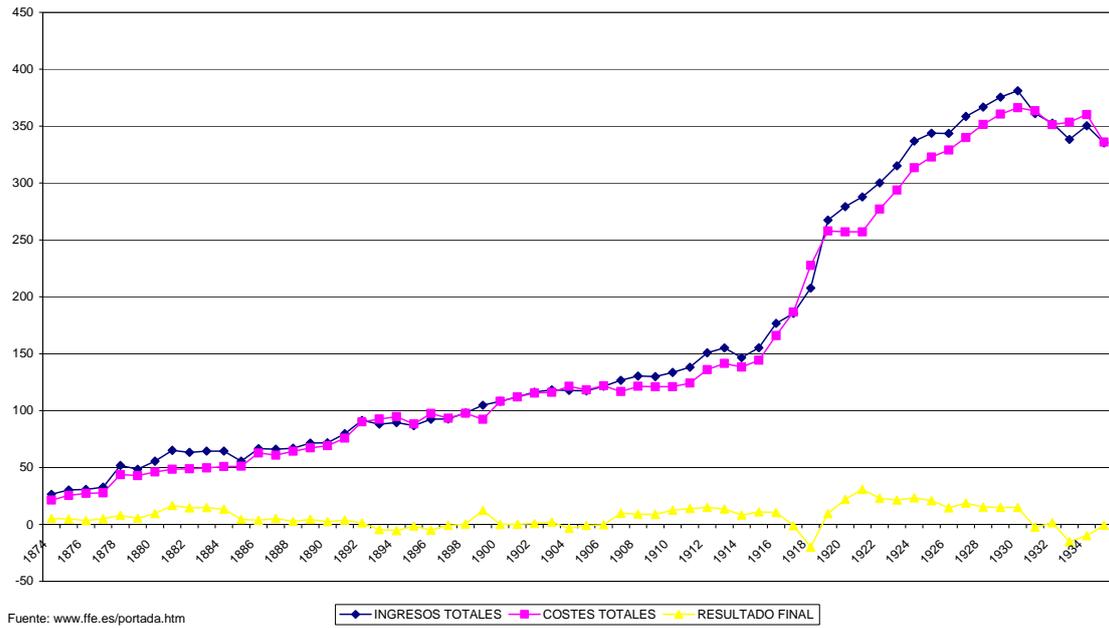


GRÁFICO 2. RESULTADOS ECONÓMICOS DE MZA (millones de pts)

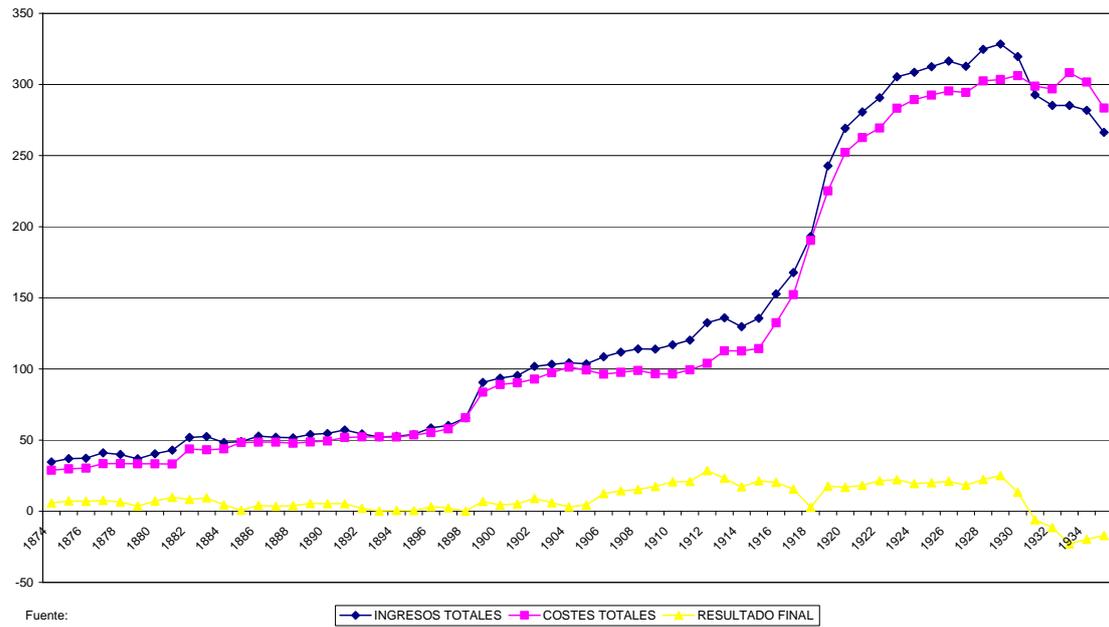


GRÁFICO 3. RESULTADOS ECONÓMICOS DE ANDALUCES (millones de pesetas)

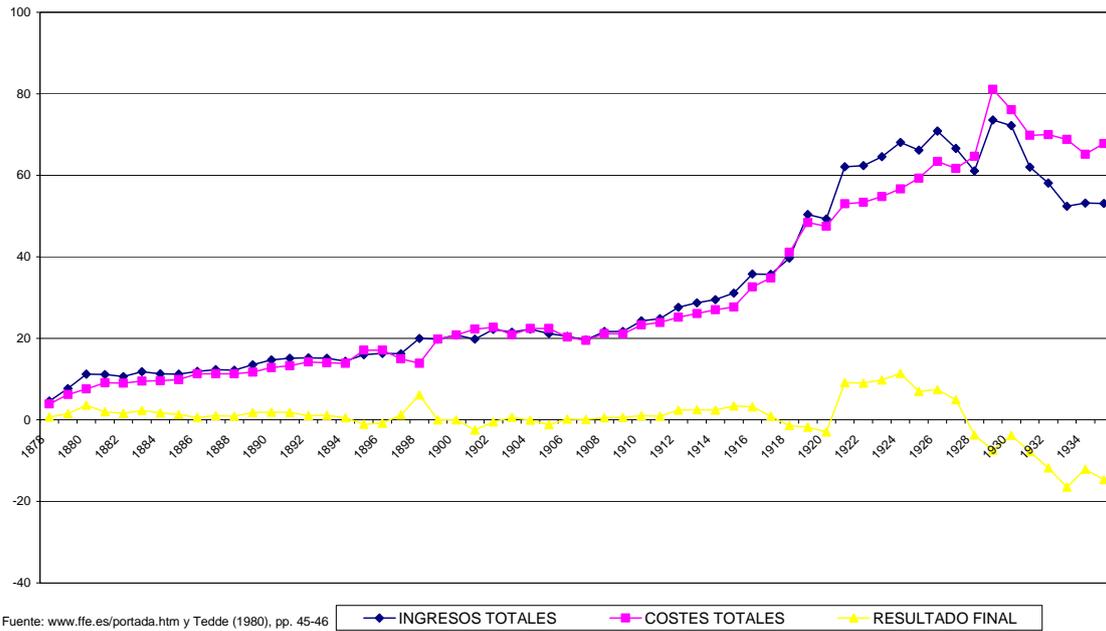


GRÁFICO 4. RESULTADOS DE LA EXPLOTACIÓN POR KILÓMETRO EN NORTE, MZA Y ANDALUCES

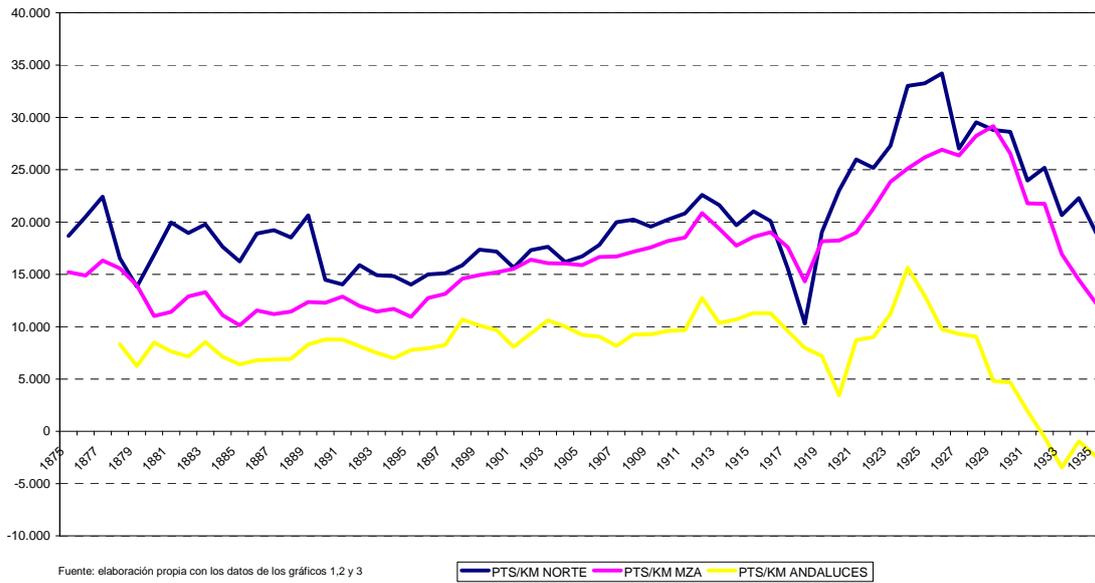


GRÁFICO 5. COEFICIENTE DE EXPLOTACIÓN (%)

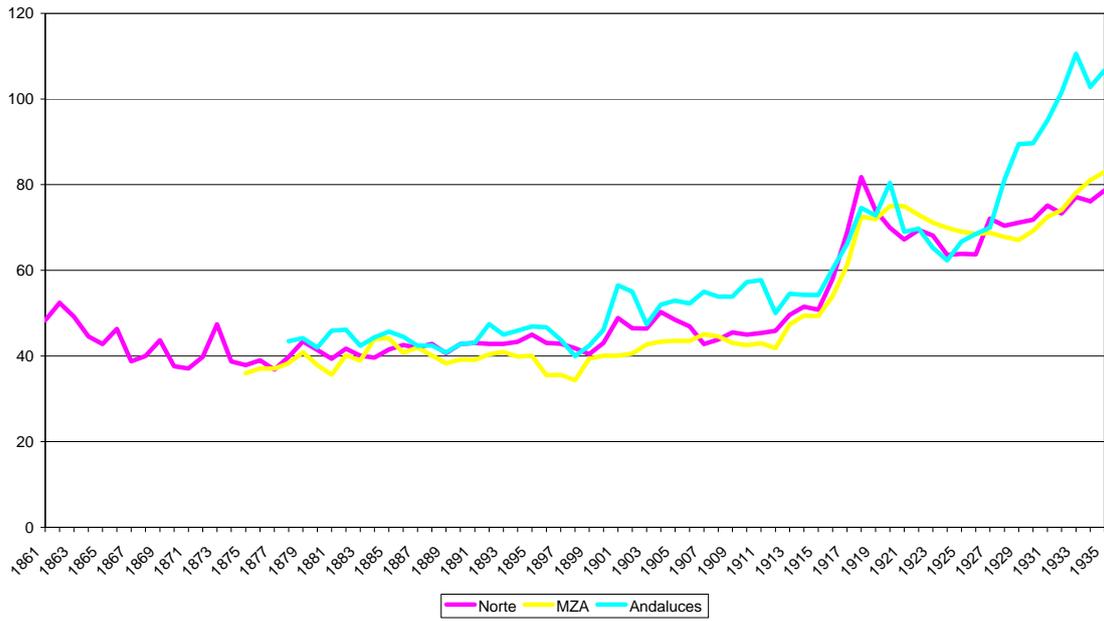


GRÁFICO 6. NORTE MATERIAL RODANTE POR KM

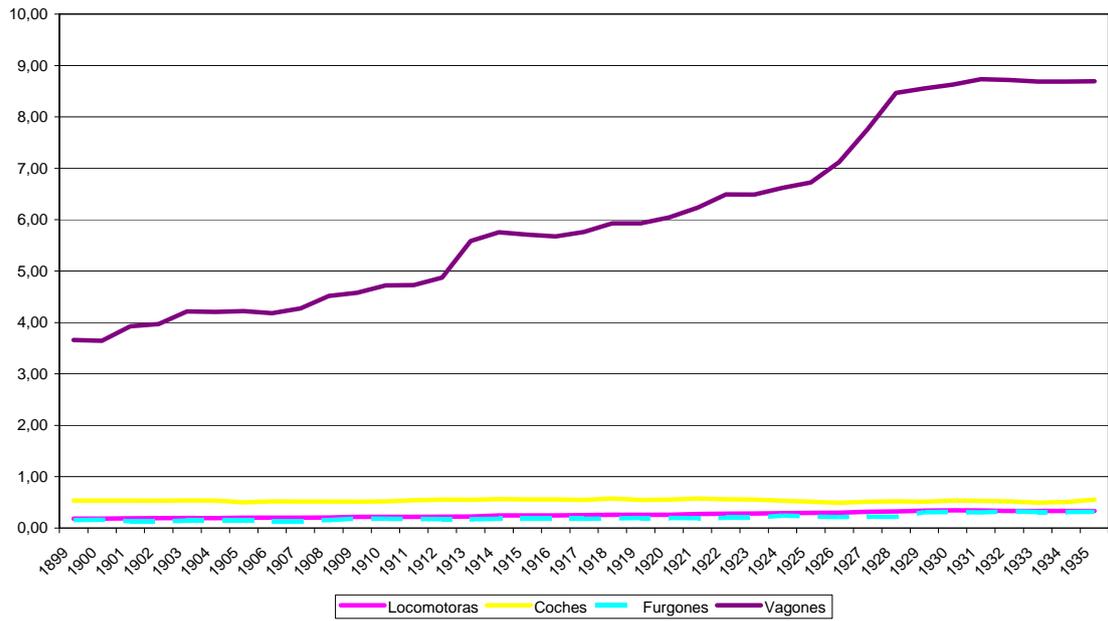
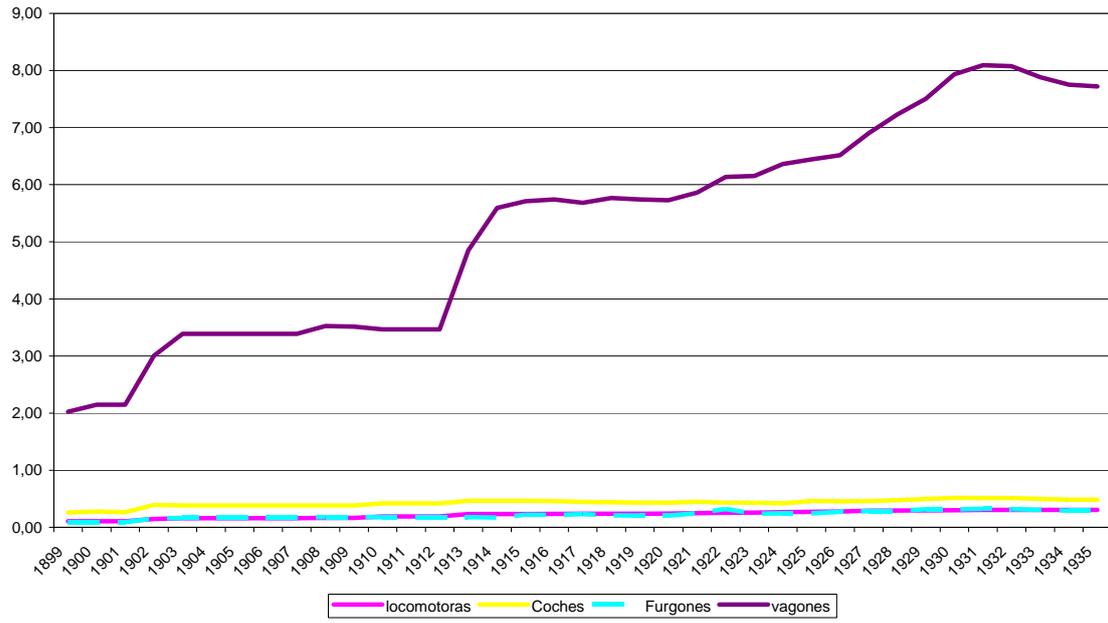


GRÁFICO 7. MZA MATERIAL RODANTE POR KM



**CUADRO A. MZA: MATERIAL RODANTE**

<b>AÑO</b>	<b>KILÓMETROS</b>	<b>LOCOMOTORAS</b>	<b>COCHES</b>	<b>FURGONES</b>	<b>VAGONES</b>
1899	3.679	392	963	340	7.449
1900	3.684	397	1.023	340	7.904
1901	3.684	397	973	340	7.904
1902	3.684	548	1.451	577	11.078
1903	3.684	594	1.415	619	12.488
1904	3.684	594	1.415	619	12.488
1905	3.684	594	1.415	619	12.488
1906	3.684	594	1.415	619	12.488
1907	3.684	594	1.415	619	12.488
1908	3.684	614	1.415	669	12.988
1909	3.698	614	1.415	669	12.988
1910	3.698	706	1.556	653	12.825
1911	3.698	706	1.556	653	12.825
1912	3.698	706	1.556	653	12.825
1913	3.698	862	1.716	669	17.932
1914	3.698	861	1.721	631	20.684
1915	3.698	859	1.724	823	21.131
1916	3.698	872	1.694	814	21.239
1917	3.697	879	1.644	856	21.007
1918	3.697	879	1.621	772	21.322
1919	3.697	879	1.595	761	21.229
1920	3.697	894	1.600	761	21.182
1921	3.697	920	1.659	915	21.675
1922	3.697	940	1.595	1.185	22.681
1923	3.697	954	1.598	888	22.738
1924	3.697	976	1.557	907	23.517
1925	3.697	1.001	1.707	907	23.825
1926	3.704	1.035	1.691	1.010	24.139
1927	3.704	1.079	1.703	1.051	25.565
1928	3.704	1.096	1.761	1.051	26.779
1929	3.704	1.106	1.831	1.178	27.800
1930	3.704	1.120	1.902	1.178	29.393
1931	3.704	1.129	1.897	1.201	29.972
1932	3.704	1.129	1.896	1.195	29.914
1933	3.689	1.129	1.832	1.124	29.076
1934	3.689	1.129	1.785	1.085	28.591
1935	3.689	1.129	1.785	1.084	28.486

**CUADRO B. NORTE: MATERIAL RODANTE**

<b>AÑO</b>	<b>KILÓMETROS</b>	<b>LOCOMOTORAS</b>	<b>LOCOMOTORAS ELÉCTRICAS</b>	<b>COCHES</b>	<b>FURGONES</b>	<b>VAGONES</b>
1899	3.582	666		1.920	556	13.111
1900	3.582	666		1.923	581	13.052
1901	3.582	682		1.916	487	14.066
1902	3.582	690		1.906	487	14.222
1903	3.582	700		1.931	526	15.102
1904	3.607	700		1.935	526	15.165
1905	3.607	731		1.818	529	15.220
1906	3.607	730		1.872	513	15.081
1907	3.607	742		1.871	513	15.425
1908	3.607	747		1.860	569	16.287
1909	3.607	789		1.850	669	16.513
1910	3.607	788		1.872	654	17.037
1911	3.607	786		1.953	640	17.047
1912	3.607	801		2.000	625	17.572
1913	3.607	816		1.985	611	20.148
1914	3.607	890		2.042	661	20.770
1915	3.607	889		2.012	661	20.589
1916	3.607	889		2.005	655	20.456
1917	3.607	904		1.970	660	20.771
1918	3.607	932		2.075	670	21.386
1919	3.607	932		1.972	709	21.380
1920	3.607	930		1.992	709	21.800
1921	3.607	983		2.070	696	22.489
1922	3.607	1.006		2.020	724	23.414
1923	3.607	1.020		1.998	722	23.399
1924	3.607	1.040	12	1.914	879	23.879
1925	3.607	1.058	12	1.853	810	24.262
1926	3.607	1.068	12	1.776	775	25.690
1927	3.607	1.130	12	1.857	795	27.982
1928	3.636	1.169	12	1.888	795	30.793
1929	3.724	1.194	61	1.913	1.153	31.853
1930	3.724	1.216	68	1.995	1.164	32.125
1931	3.724	1.202	68	1.968	1.136	32.517
1932	3.724	1.179	68	1.933	1.217	32.468
1933	3.724	1.179	69	1.842	1.170	32.363
1934	3.724	1.178	69	1.884	1.170	32.363
1935	3.724	1.178	69	2.068	1.175	32.375