

EL ESTADO Y EL FERROCARRIL EN ESPAÑA DURANTE EL SIGLO XX

Domingo Cuéllar Villar*

Recibido: 4 Abril 2007 / Revisado: 8 Mayo 2007 / Aceptado: 10 Junio 2007

La ansiada modernización del ferrocarril en España, reclamada ya en los primeros momentos del siglo XX y medida en términos de eficiencia económica y social, se demorará hasta el final de la centuria. Desde que aparecieron los primeros síntomas de agotamiento de antiguo sistema de concesiones emanado de la legislación decimonónica, la búsqueda de un arreglo definitivo al llamado "Problema Ferroviario" se convirtió en una quimera que derramó ríos de tinta a modo de prolijos estudios acerca de los problemas y sus posibles soluciones. En contra de lo que pudiera parecer, la nacionalización de 1941 no cerró la cuestión y el sistema ferroviario español continuó presentando, ya bajo la gestión del Estado, similares problemas que durante la etapa privada: baja calidad del servicio, incapacidad para competir con otros medios de transporte y recurrente desfase de ingresos y gastos. La normalización democrática trajo, finalmente, y no sin controversias relevantes, un sistema ferroviario que perdía ese lastre histórico de ineficiencia, obsolescencia y dispendio.

Creo que no hemos de distraer del análisis el contexto político nacional del siglo XX, el cual ofreció un panorama poco propicio para una salida exitosa: al agotado sistema de la Restauración siguió una aparente Dictadura bajo el amparo de la Monarquía, que también caería tras el final de la fase totalitaria, y a la que sucedería una República democrática mediatizada por la bipolarización del espectro político (las dos Españas de Machado), derribada por un cruento golpe de Estado que deri-

vó en una Guerra Civil y una larga Dictadura de cuarenta años. Tras la muerte del dictador, el último cuarto de siglo será, con la instauración de una Monarquía parlamentaria, la coyuntura adecuada para la normalización (en todos los sentidos) de la vida política, económica y social de España, momento en el que se llevará a cabo la aplazada modernización del sistema ferroviario español, en paralelo a las transformaciones que se producían en el marco institucional de la Unión Europea.

EL COMIENZO DE SIGLO Y LA ETAPA EXPANSIVA DEL FERROCARRIL EN ESPAÑA HASTA EL COMIENZO DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

Al comenzar el siglo XX, el ferrocarril español contabilizaba 11.250 km en explotación, movilizaba en torno a 16 millones de toneladas de mercancías y 32 millones de viajeros, daba empleo directo a unos 50.000 trabajadores, y, desde su arranque en 1848, había supuesto una inversión de 2.500 millones de pesetas de 1890. El régimen concesional derivado de las disposiciones que durante el siglo anterior regularon la explotación ferroviaria se basaba en la concesión de la construcción y explotación de una o varias líneas a la iniciativa privada por un periodo de tiempo limitado de 99 años. El Estado se encargaba de organizar la planificación de las líneas y otorgar una serie de estímulos para despertar el interés de los inversores privados, para ello desarrolló un sistema de ayudas directas por kilómetros puestos en servicio y aplicó durante la

* Jefe de Patrimonio Documental en la Fundación de los Ferrocarriles Españoles y profesor asociado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Autónoma de Madrid. E-mail: dcuellar@ffe.es.

segunda mitad del siglo XIX la exención aduanera de todos los materiales venidos del exterior que fueron necesarios para la construcción y puesta en marcha de las distintas explotaciones ferroviarias. Además de la labor de vigilancia de las condiciones de seguridad que debían prestar los ferrocarriles, el Estado también se atribuía la potestad de fijar las tarifas máximas que debían regir en las distintas líneas ferroviarias¹.

Desde el punto de vista legislativo, la totalidad de la red heredada a principios del siglo XX se había concedido a partir de cuatro disposiciones básicas, que respondía cada una a los diferentes periodos políticos que atravesó el país: el decreto de diciembre de 1844², la ley de ferrocarriles de junio de 1855³, la ley de ordenación de bases de 1868⁴ y la nueva ley de ferrocarriles de 1877⁵. La primera de ellas propuso el sistema de concesiones privadas y fijó el singular ancho de vía español; la ley de 1855, que desarrolló buena parte de la red ferroviaria española, ya fijaba un sistema de reversión de la concesión al Estado, amplió el sistema de subvenciones directas y facilitó las exenciones aduaneras; la ley de 1868 fue la más liberal, y bajo su mandato se otorgaron las concesiones a perpetuidad, reduciéndose las ayudas a la construcción, aunque se mantuvieron las exenciones aduaneras; por último, la ley de 1877 será la protagonista de las construcciones del último cuarto de siglo y recogería la tradición del apoyo público en la construcción de nuevos ferrocarriles.

El arranque del siglo XX tendrá, desde el punto de vista empresarial, la consolidación de las cuatro grandes áreas empresariales sobre las que pivotará todo el sistema ferroviario, como demuestra que en 1941, la primera división por zonas de explotación de RENFE se hiciera sobre la base de esta división empresarial. Por un lado, estaría la agrupación de líneas que se había producido en torno a la *Compañía de los Caminos de Hierro del Norte de España (Norte)*, creada en 1858 en torno

al potente grupo financiero de *Crédit Mobilier*, liderado por los hermanos Péreire. *Norte* explotaba 3.656 km y abarcaba un amplio espacio que, tomando como base la estación madrileña de Príncipe Pío, cubría la mitad norte peninsular con la línea de Madrid a Irún como gran eje central. Toda la meseta norte, la cornisa cantábrica, el acceso interior a Galicia, la conexión catalana a través de Lérida y el control del arco mediterráneo desde Valencia a Tarragona, constituyeron los referentes del territorio ferroviario de *Norte*. Por su parte, la *Compañía de los Ferrocarriles de Madrid a Zaragoza y Alicante (MZA)*, constituida en 1856 bajo el patrocinio del imperio industrial de los Rothschild, tenía una expansión de 3.650 km que operaba a través de tres grandes ejes estratégicos en el centro, sur y levante de la Península: la línea de Madrid a Zaragoza y Barcelona, con su prolongación a la frontera francesa en Portbou; la conexión de Madrid con Valencia, Alicante y Murcia; y, finalmente, el acceso sur, a través de Despeñaperros al valle del Guadalquivir y Sevilla. En el mediodía peninsular se constituiría el tercer grupo empresarial, ya de menor entidad kilométrica (poco más de mil kilómetros) y el inconveniente de no disponer de un acceso ferroviario directo con la capital de España. Casi toda Andalucía, más la corta conexión de Alicante con Murcia, sería el dominio territorial de la *Compañía de los Ferrocarriles Andaluces (Andaluces)*, constituida en 1877 a partir de la iniciativa de los banqueros malagueños Loring, Larios y Heredia y la aportación, nuevamente de capital francés, de la familia Camondo. Por último, en la zona occidental terminaría consolidándose una red que al iniciarse el siglo XX todavía estaba dispersa y en la operaban compañías de pequeña y mediana extensión, siendo la mayor la *Compañía de los Ferrocarriles de Madrid a Cáceres y Portugal y Oeste de España*, que será el germen de la agrupación de líneas en difícil situación económica que formarán a partir de 1928 la *Compañía Nacional de los Ferrocarriles del Oeste de España (Oeste)*, con 1.587

¹ Sobre la relación del Estado con los ferrocarriles en España en esta primera etapa, véanse los estudios clásicos de Tortella Casares, Gabriel, *Los orígenes del capitalismo en España*. Madrid, Tecnos, 1973, 163-200; y Artola Gallego, Miguel, "La acción del Estado", en Miguel Artola (dir.), *Los ferrocarriles en España, 1844-1943*. Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España, 1978, volumen 1, 339-453.

² *Gaceta de Madrid*, 21 de enero de 1845.

³ *Gaceta de Madrid*, 6 de junio de 1855.

⁴ *Gaceta de Madrid*, 15 de noviembre de 1868.

⁵ *Gaceta de Madrid*, 24 de noviembre de 1877.

km en explotación y que se constituía subvencionada e intervenida por el Estado para solucionar el problema económico que tenían las empresas que explotaban estas líneas. Esta medida nacionalizadora fue tomada a causa de la negativa de *Norte* y MZA de hacerse cargo de la explotación de las citadas líneas. Al iniciarse el siglo XX *Norte*, MZA y *Andaluces* controlaban las tres cuartas partes de las líneas ferroviarias de vía ancha en explotación y, tras la creación de *Oeste* en 1928, el porcentaje de estas redes mayores llegaría hasta el 95%.

Este proceso de integración de líneas acaecido en las décadas finales del siglo XIX, en los casos de *Norte* y MZA, y en los inicios del siglo XX, para *Andaluces* y *Oeste*, tuvo una indudable argumentación económica, ya que permitía a las compañías mayores acceder a la propiedad de empresas de menor entidad y con problemas económicos a unos costes asumibles. Además, el crecimiento de las redes hacía posible el acceso a las economías de escala y la eliminación de competidores en el transporte. Estos argumentos económicos, ante los que las compañías presentaron no pocas dudas en la adquisición de nuevas líneas, encontraron el aliento de los diferentes gobiernos, que consideraron de interés general la creación de grandes redes ferroviarias que dieran solución al eterno problema del bajo nivel de ingresos que presentaba el ferrocarril español. Las declaraciones solemnes realizadas ante las juntas de accionistas de las compañías ferroviarias por parte de los gestores justificaban ante los inversores esta doble consideración, la económica y la política, para explicar lo favorable de la compra realizada. Sin embargo, la esperada mejora de la rentabilidad económica no llegaría y las nuevas hipotecas adquiridas por las empresas no tendrían el respaldo del aumento de ingresos, aunque sí sería favorable la visión que el poder gubernamental tendría de la implicación de las compañías ferroviarias en la labor de concentración empresarial⁶.

Esta alianza entre los empresarios ferroviarios y los poderes públicos ya se pudo constatar décadas atrás con la amplia presencia de políticos en los consejos de administración de las compañías ferroviarias, dando lugar a una alternancia singular entre ambos destinos, Gobierno y Empresa. Todo el sistema político de la Restauración española (1877-

1923) estuvo caracterizado por la intensa presencia de sus principales líderes en las empresas, las cuales utilizaron hábilmente este factor para conseguir sus propósitos.

Con todo, la mejora de resultados y la fase expansiva vivida en los primeros años del siglo XX es evidente: si entre 1875 y 1890 se había pasado de 3 a 10 millones de toneladas de mercancías, y de 12 a 25 millones de viajeros transportados, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, el ferrocarril español transportaba ya 25 millones de toneladas de mercancías y 57 millones de viajeros. El ritmo de crecimiento de estos indicadores en esta etapa estaba claramente por encima del avance de los principales indicadores macroeconómicos, como la población o el PIB. Éste difícilmente superaba el umbral del 1,5% de media anual en esta etapa y la población tampoco traspasaba el modesto dato de un 0,55% de media anual. El ferrocarril, por el contrario, mejoraba anualmente sus tráficos a una media del 3-4%. Esto provocará una notable mejora de resultados y permitirá iniciar el siglo XX con una vuelta al reparto de dividendos en las principales compañías ferroviarias españolas, una vez superada la crisis financiera de la década final del siglo XIX en la que la devaluación de la peseta con respecto al franco provocó un serio quebranto a la contabilidad de estas empresas, que tenían contratado el pago de las obligaciones en la moneda francesa. Tanto *Norte*, MZA y *Andaluces* dejaron de repartir beneficios con sus accionistas en 1893 y procedieron a renegociar su relación con sus respectivos obligacionistas. Una vez superada la crisis financiera y en plena fase de crecimiento del transporte, MZA retornaría a la senda retributiva en 1899, mientras que *Norte* y *Andaluces* se demorarán hasta 1907. Ahora, eso sí, las compañías tendrán mayores problemas para primar a sus accionistas, entregándose en la primera quincena del siglo XX una media de 14 pesetas por acción en las tres grandes, mientras que en el periodo anterior, que iría desde 1875 hasta 1890, se habían repartido medias anuales de 18 pesetas por acción, aunque con algunas relevantes diferencias entre las compañías: *Andaluces* llegó a pagar a sus accionistas 30 pesetas por título libres de impuestos a principios de la década de 1880, cifras a las que no llegaron ni

⁶ Sobre las políticas expansivas de las grandes compañías ferroviarias en España, Tedde de Lorca, Pedro, "La expansión de las grandes compañías ferroviarias españolas: Norte, MZA y Andaluces (1865-1930)", en Francisco Comín; Pablo Martín Aceña (ed.), *La empresa en la historia de España*. Madrid, Civitas, 1996, 265-284.

Norte (28 pesetas) ni *MZA* (23 pesetas), ambas en 1883.

EL ESTALLIDO DEL “PROBLEMA FERROVIARIO” Y EL COLAPSO DEL SISTEMA

El ciclo bélico mundial de 1914 a 1919 traerá una inopinada crisis general al sistema ferroviario español, en la que se pondrán en cuestión todos los principios que habían regulado el sistema concesional del siglo XIX y abrirá un nuevo escenario, que tendrá como principal meta la búsqueda de una solución idealizada al denominado “problema ferroviario”. Si en las vísperas de la guerra, las compañías ferroviarias españolas habían conseguido enlazar un lustro de éxito empresarial, con una constante mejora en sus coeficientes de explotación y una estabilidad en el reparto de dividendos, que había venido acompañada de efectos positivos sobre la economía española, como la participación de la industria nacional, el aumento de demanda de mano de obra y la mejora generalizada del sistema de transportes en España, de repente, en unos meses quedarán diluidos todos estos efectos y las compañías se enfrentarán a una crisis que todos los actores consideraban final y en la que reclamaban la intervención del Estado, para garantizar el servicio público y atender la situación económica de las compañías ferroviarias, que no podían compartir el colosal incremento de beneficios que tuvo la economía española a partir de la ilimitada demanda exterior proveniente de los países en conflicto.

Es cierto que el tráfico ferroviario se incrementó considerablemente en este periodo (en un 40%, tanto en mercancías como en viajeros), por lo que los ingresos de las compañías también tendrían su correspondiente aumento de ingresos, pero éste fue del todo insuficiente al tener que asumir unas subidas de gastos en la explotación causadas por la espiral inflacionista que se vivió en ese momento (entre 1913 y 1920 la inflación acumulada llegó al 90%), y que tuvo una especial repercusión en algunos significativos insumos ferroviarios, como el carbón, los carriles o los salarios. Esto elevaría los coeficientes de explotación de las compañías hasta el 80%, cifra hasta entonces no alcanzada por las principales compañías ferroviarias, que habitualmente tenían una relación entre los gastos y los ingresos del 50%. La nueva situación provocó que los escasos beneficios fueran insuficientes para atender las cargas financieras de las compañías y se

suspendiera, en muchos casos, el pago a accionistas. Esta lectura ofrecía una situación en la que las concesiones ferroviarias no tenían posibilidad de viabilidad independiente y se veían obligadas a recurrir al Estado para que auxiliara económicamente a las empresas. Por un lado, mediante la autorización del incremento de la tarifa máxima, para permitir a las empresas compensar parte de los estragos producidos por la inflación, y por otro lado, la entrega de ayudas directas para la mejora del material ferroviario y de las instalaciones fijas que permitiera una adecuación de la oferta ferroviaria a la incesante demanda, la cual, con los medios existentes se veían incapaces de atender. El problema ferroviario se veía agravado por el creciente conflicto social alentado desde las emergentes organizaciones sindicales que reclamaban la subida salarial y aplicación de la jornada máxima diaria de ocho horas. Orden social y financiación eran las peticiones de las compañías ferroviarias a los gobiernos del momento.

Este panorama, dibujado intencionadamente por las compañías ferroviarias en lo que fue, sin duda, un exitoso ejercicio de generación de estado de opinión realmente pionero, ofrece algunos interrogantes sobre las causas, el caldo y la consecuencia final de la crisis ferroviaria. Por un lado, la imposibilidad de atender el incremento de demanda mostró la falta de previsión de las compañías, que no habían reinvertido lo suficiente en la mejora del material y las instalaciones, cuestión que resulta especialmente grave si se tiene en cuenta que ya en el decenio anterior se había producido un notable incremento del tráfico, del 50% para mercancías y del 70% para viajeros, lo que ofrecía un acumulado del cien por cien para los primeros veinte años del siglo, lo que debería haber hecho a las compañías reconsiderar sus políticas inversoras. ¿Tuvieron las compañías alguna posibilidad de responder a ese incremento de demanda? Es posible que por el breve lapso de tiempo en el que se produjo el aumento de la demanda, hubiera sido difícil cumplir satisfactoriamente tal requerimiento, pero considero que las compañías no hicieron los deberes y priorizaron el reparto de dividendos sobre la revaloración de la cuenta de primer establecimiento, especialmente en lo relativo al mantenimiento de la vía, a la dotación del parque móvil y a la mejora de los sistemas de comunicaciones para optimizar el tráfico ferroviario. En el caso del parque móvil de las compañías, aspecto del que mejor información disponemos, los datos muestran

un crecimiento insuficiente de la dotación con respecto a los aumentos de tráfico que ya se registraban en los primeros años del siglo, así, las 1.590 locomotoras de 1900 se convirtieron en 2.259 en 1914, un incremento del parque motor del 42%, cuando, como hemos visto el incremento del tráfico fue mucho mayor⁷. En el caso de la infraestructura, a falta de concreción en las investigaciones, los datos elaborados por Herranz Loncán presentan un estancamiento del *stock* de capital fijo ferroviario en el periodo que va de 1906 hasta 1924, de hecho el nivel de 1900 no se recuperará hasta 1928, tras el ciclo inversor de la Caja Ferroviaria⁸.

También creo que precisa alguna aclaración el argumento del inicio de ciclo de pérdidas sin retorno en el ferrocarril español. En el caso de las dos grandes compañías, Norte y MZA, los saldos de explotación, medidos en valores corrientes, sólo muestran dos años en los que éstos estuvieron claramente por debajo de los resultados de los años anteriores y posteriores. Esos años, que no llegaron a presentar saldos negativos, son los de 1917, sólo en el caso de Norte, y 1918, para las dos compañías. Se explica por el colapso del sistema ferroviario, que impidió aumentar los ingresos, y por la acumulación de los incrementos de precios que harían subir desmesuradamente la cuesta de gastos de explotación. En 1919 se recuperaron cifras de los años previos y un año después las compañías volvieron a repartir dividendos. Sin embargo, si tenemos en cuenta los efectos de la inflación y analizamos los datos en valores constantes de 1913, el impacto sería mayor, aunque ya en la década de 1920 habría una recuperación de niveles similares a antes de la guerra. En todo caso, los datos me inclinan a pensar que la crisis bélica fue aprovechada por el lobby ferroviario para generar un estado de opinión de la obligación del Estado para el sosteni-

miento de las compañías ferroviarias. El argumento común ha sido trasladar los argumentos utilizados por las propias compañías para justificar la crisis de 1918 y sus secuelas, como los problemas del cabotaje, el incremento de los precios, las huelgas de los ferroviarios, etc. Siempre causas exógenas, en ningún caso la historiografía ha cuestionado estos argumentos, presentándolos como un axioma. En cierto modo, algunas investigaciones lo que han hecho es resumir lo que planteaban las compañías que desarrollaron un amplio aparato logístico de propaganda ante el Gobierno y la opinión pública para acceder a sus pretensiones: subida de las tarifas, represión obrera y auxilio indefinido del Estado.

La ayuda se concretó de tres modos: subida de tarifas de 1919, aportaciones para subsidiar los incrementos salariales de 1919 y anticipos del Estado para mejora de instalaciones y compra de material. Sobre la subida de tarifas, hay que puntualizar que ésta se refería al aumento de las tarifas máximas, ya que anteriormente, desde 1914, las compañías habían conseguido el aumento progresivo de las tarifas especiales que aplicaban a buena parte de las mercancías que se transportaban por la red. Las estimaciones de las propias compañías fijan la subida acumulada en un 30%⁹. Estos incrementos de los precios de transporte eran una respuesta a las demandas del sector del comercio que solicitaba, lo contrario, esto es, una rebaja de las tarifas de transporte para intentar contener la fiebre inflacionaria que se estaba produciendo¹⁰. La respuesta ofrecida por las compañías daba una serie de datos económicos que justificaba la demanda de la subida de tarifas como había ocurrido en otras industrias, aunque reconocía su sometimiento a los “contratos bilaterales pactados por el Estado con las compañías respectivas, contratos que deben ser respetados en su espíritu y en su letra por ambas partes contratantes”¹¹.

⁷ Cayón García, Francisco y Muñoz Rubio, Miguel, “¿Qué fabriquen ellos! La fabricación de locomotoras de vapor en España: una ocasión perdida para la industria?”, en Pere Pascual; Paloma Fernández (ed.), *Del metal al motor. Innovación y atraso en la historia de la industria metal-mecánica española*. Madrid, Fundación BBVA, 2007, 287-343.

⁸ Herranz Loncán, Alfonso, *La dotación de infraestructuras en España*. Madrid, Banco de España, 2004.

⁹ Datos recogidos por Olariaga, Luis, *La cuestión de las tarifas y el problema ferroviario español*. Madrid, Editorial Calpe, 1921, 25.

¹⁰ En estos años, el defensor de este posicionamiento fue Cierva, Juan de la, “Conferencias dadas por el Excmo Sr. D. Juan de la Cierva en el Círculo Mercantil el 19 y 27 de febrero de 1915”. Tip. de la *Revista de Archivos*, Madrid, 1915; e id., *Conferencia pronunciada por el Excmo. Sr. Don Juan de la Cierva sobre el problema ferroviario español en el Teatro de la Comedia el 3 de julio de 1920*. Madrid, Imprenta Comercial, 1920.

¹¹ Compañías de los Caminos de Hierro del Norte y de Madrid a Zaragoza y a Alicante, *Observaciones sugeridas por los discursos pronunciados en el Círculo de la Unión Mercantil los días 19 y 27 de febrero de 1915 por el Excmo. Sr. D. Juan de la Cierva*. Madrid, Imprenta Alemana, 1915, 134.

A la clave empresarial, casi único escenario de discusión sobre el problema ferroviario, se han asomado recientemente otros enfoques que resaltan la importancia que el movimiento obrero tuvo en los debates sobre la solución al conflicto, tanto desde la manipulación que sufrieron por parte de las compañías ferroviarias, que utilizaron la amenaza del conflicto social ante el Estado, como desde la generación de una opinión propia ante un problema que les afectaba directamente¹². Las medidas sociales que acompañaron las actuaciones de los gobiernos de la Restauración, como hemos apuntado, fueron la implantación de la jornada de ocho horas y la subida salarial que compensara el alza de los precios, en 1919. Anteriormente, se había producido una huelga de grandes dimensiones en agosto de 1917 que, considerada fracasada, tuvo unas fatales consecuencias para una parte significativa de los ferroviarios que habían secundado los paros, produciéndose un despido masivo de trabajadores, especialmente en la compañía *Norte*, situación que no se resolverá hasta el primer bienio republicano con la readmisión de los despedidos, y cuyo coste asumió el Estado.

Al acabar la guerra mundial, casi todos los actores coincidían en que la crisis de las compañías ferroviarias debería ser atendida por el Estado con el objeto de garantizar el servicio público, aunque las posiciones se alejaban cuando se planteaba el futuro del sistema ferroviario español. Tres modelos serían los planteamientos a desarrollar, que recogían los diferentes posicionamientos ideológicos desde el liberalismo hasta el intervencionismo: ayuda puntual e independencia de las compañías; regulación de una nueva relación entre las compañías y el Estado; e incautación y paso al sector público del ferrocarril. La discusión se antojaba eterna, y así lo fue, plateándose diferentes estudios y propuestas que fueron argumentos de relevancia para la etapa que se iniciaría inmediatamente¹³.

La crisis final de la Restauración, con el golpe de Estado de Primo de Rivera de 1923, llevará el problema ferroviario ante un escenario político sin-

gular que, como veremos, tampoco dará soluciones definitivas, sino que alargará el periodo de subvención pública sin variar sustancialmente el sistema de concesiones del siglo XIX.

LAS SOLUCIONES DE LA DICTADURA: UN ESTATUTO PROVISIONAL

El Estatuto Ferroviario de 1924 debería haber sido la primera medida legislativa del siglo XX destinada a transformar la herencia de la legislación decimonónica, para adaptar las concesiones ferroviarias a los cambios y coyunturas del nuevo siglo. Al menos por la atención e interés que despertó, así parecía su destino. Sin embargo, el Estatuto de 1924 se limitó a prever la intervención económica del Estado para atender la crisis de las compañías sin plantear una solución clara al problema. De hecho no pasó nunca de la fase provisional, por lo que, en realidad, fue un maná tentador que las compañías se aprestaron a aceptar, con el acompañamiento del mal menor de una laxa intervención financiera del Estado, que les permitía continuar con la gestión del negocio y atender a nuevas inversiones.

El “Nuevo Régimen”, como citaba la disposición legislativa, partía del razonamiento de que los problemas económicos de las compañías ferroviarias afectaban al conjunto de la economía española y que, por lo tanto, era precisa la intervención del Estado para la mejora de los servicios ferroviarios mediante la aportación pública de capital. Dado el carácter voluntario de las medidas, deberían ser las propias compañías las que, “en completa libertad”, decidieran acogerse a los beneficios que se desprendían de la nueva ley. Tras la solicitud, para lo que disponían de un plazo de tres meses, el Consejo Superior de Ferrocarriles realizaría un estudio económico del capital real de las concesiones para autorizar o no su entrada en el nuevo régimen ferroviario y acceder a las ayudas de la Caja Ferroviaria y a la consolidación del incremento de tarifas aprobado en 1919. Aquellas compañías que

¹² Plaza Plaza, Antonio, *El asociacionismo ferroviario en España (1870-1917): de las primeras organizaciones a la Federación Nacional de Ferroviarios*. Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 2004; e id., “La etapa de los sindicatos de empresa y la huelga general de 1917”, en Miguel Muñoz (dir.), *Sindicalismo y movimiento obrero en el ferrocarril español*. Inédito.

¹³ Vid. Ministerio de Fomento, *Elementos para el estudio del problema ferroviario en España*. 6 volúmenes, Madrid, 1918. Un estado de la cuestión sobre los principales teóricos, vid. en Ortúñez Goicolea, Pedro Pablo, “Maura, Cambó y La Cierva ante el problema ferroviario”. *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, 7 (1992), 307-319. Por último, también resulta relevante la aportación de Fernández Pérez, José Miguel, “La postura de Flores de Lemus ante el problema ferroviario: el informe de los sabios”. *Información Comercial Española*, 740 (1995), 131-152.

optaran por no entrar en el nuevo sistema no podrían acceder a estas primas y continuarían con su explotación comercial sin protección alguna del Estado. En este sentido, fueron muy pocas las compañías que no aceptaron la propuesta gubernamental, apenas con un volumen de 600 km de red explotada, y en muchos casos se trataba de concesiones otorgadas a perpetuidad por la ley de 1868, condición ésta que no deseaban perder¹⁴.

La práctica generalidad del ferrocarril español se adhirió al Estatuto y aunque las empresas consideraron cercenada su libertad económica, aceptaron con agrado la aportación de capitales destinada a la reforma de sus instalaciones fijas, a la compra o gran reparación de locomotoras y a la atención social de los trabajadores. Unos mil millones de pesetas de la época se repartirían entre las distintas compañías, siendo *Norte* (358 millones) y MZA (374 millones), las grandes receptoras de esta financiación extraordinaria. El destino de estos capitales era la inversión en los conceptos que ya hemos indicado, pero no está del todo claro lo acertado de tales gastos, ya que el beneficio indudable que generó en la industria de la construcción de material ferroviario o de las obras públicas no fue compartido por el éxito y la mejora de las explotaciones ferroviarias, que se sumaron a una dependencia de la subvención que terminaría siendo considerada por parte de las compañías como obligatoria. Los resultados de la explotación ferroviaria no mejoraron sustancialmente, y los capitales aportados sirvieron para mantener el pago de las cargas financieras y del reparto de dividendo a los accionistas. Cuando, al iniciarse la década de 1930, desaparecen estas ayudas, las compañías, con una situación agravada por la caída de los tráfico, entran en una definitiva fase de números rojos. Esto terminaría por encolerizar a las compañías ferroviarias, que consideraban que el Estado dejaba en desamparo al sector ferroviario.

Sin embargo, algunos textos alejados de los círculos de opinión oficiales, como los de algunos

diputados socialistas, de la izquierda republicana o de los sindicatos, acusaban a las compañías de vivir de las subvenciones públicas, mantener una situación irreal de propiedad con una aportación insignificante de capital y obtener, a pesar de ello, elevados beneficios¹⁵. No parece que estuvieran estas valoraciones muy alejadas de la realidad, si tenemos en cuenta el reparto de dividendos de las compañías: no hay que olvidar que durante esta etapa se vivirá la contradicción de que las empresas ferroviarias subsidiadas por el sector público harán el reparto más generoso de beneficios entre sus accionistas, incluso recurriendo al pago de anticipos semestrales, procedimiento que no se había utilizado hasta entonces. Entre 1921 y 1930, tanto *Norte* como MZA repartirán una media de 25 pesetas por acción, libres de impuestos. Anteriormente, como hemos visto, nunca se había alcanzado semejante aportación a los accionistas de ambas compañías, ni en la fase de recuperación de la década de 1880 ni en la fase expansiva de 1905 a 1912. Por su parte, *Andaluces*, a pesar de los graves problemas económicos que atravesaba, repartió entre 1921 y 1928 una media de 14 pesetas por acción, en una especie de huida hacia adelante que llevaría al colapso de la explotación andaluza desde 1930 hasta la definitiva incautación en mayo de 1936¹⁶.

El final de la Dictadura coincidió con la conclusión de las ayudas establecidas en la década precedente, sin que se hubieran solucionado los problemas estructurales del ferrocarril español. De hecho, el previsto inicio del denominado “periodo definitivo” del Estatuto Ferroviario, el 31 de diciembre de 1928, no se llevó nunca a cabo y, tras la caída de Primo de Rivera, enero de 1929, se constatan las posiciones irreconciliables del Estado y las compañías. El primero deseaba que la aplicación del Estatuto fuera total y apostaba por su participación en la gestión y beneficios de la explotación. Sin embargo, las compañías no aceptaron estos intentos intervencionistas y pedieron continuamen-

¹⁴ Vid. ley en *Gaceta de Madrid*, 13 de julio de 1924. Un pormenorizado relato de lo dispuesto en el Estatuto de 1924 en Ortúñez Goicolea, Pedro Pablo, *El proceso de nacionalización de los ferrocarriles en España. Historia de las grandes compañías ferroviarias, 1913-1943*. Tesis doctoral, Universidad de Valladolid, 1999, 205-212.

¹⁵ El mejor ejemplo es el texto de Gómez, Trifón, *Fracaso de las compañías ferroviarias. ¿Quiénes son los responsables?*. Madrid, Gráfica Socialista, 1936. Vid. también, Romo, Antonio, *El ferrocarril trinchera de especuladores*. Madrid, Cooperativa Obrera Editorial, 1934.

¹⁶ Sobre el último periodo de *Andaluces*, vid. Cuéllar Villar, Domingo, “El primer impulso ferroviario en Andalucía (1851-1880) y la Compañía de los Ferrocarriles Andaluces (1877-1936)”, en Domingo Cuéllar Villar; Andrés Sánchez Picón (dirs.), *150 años de ferrocarril en Andalucía: un balance*. Tomo I. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía, 2008, 144-150.

te una aclaración sobre la vigencia o no del Estatuto, además de reclamar la no suspensión de las ayudas en la fecha señalada¹⁷.

LA COMPLICADA HERENCIA PARA LA REPÚBLICA (1931-1939)

Queda, pues, de manifiesto que la herencia ferroviaria a la República planteaba una situación hartamente complicada. Los gobiernos republicanos consideraron que no se debía subvencionar más a unas empresas privadas y plantearon la necesidad de afrontar una reforma legislativa que planteara un nuevo escenario. Las compañías, por su parte, que aireaban sus déficits de explotación y reclamaban nuevas ayudas, optaron por una política agresiva ante la opinión pública, transmitiendo la idea de que el abandono gubernamental planteaba un grave problema al que se enfrentaban miles de pequeños inversores, que serían los verdaderos perjudicados de la quiebra ferroviaria. La culpa pública del problema era agitada por las agrupaciones de accionistas y obligacionistas, que consideraban que “el verdadero origen de esta situación ... no se debe sino a motivos imputables al Estado y a los representantes de éste, que hasta la fecha, desde la gran guerra europea, en que el mal se inició, no han sabido o no se han decidido a poner remedio eficaz a éste, sino que en ocasiones lo han aliviado con medidas transitorias, y en otras después de hallada la solución, o lo han desatendido o lo han agravado con imprudentes medidas de gobierno”. Los inversores se constituyeron en voz de las compañías y reclamaron al Estado que considerara totalmente vigente el Estatuto de 1924, aplicando la correspondiente subida de tarifas para que éstas fueran totalmente compensatorias. Si no se considerara en vigor la ley de 1924, entonces se debía volver al sistema de anticipos. Por último, si la solución era la incauta-

ción, que se hiciera con el abono correspondiente de la indemnizaciones por parte del Estado¹⁸.

Miguel Artola representó la situación en el periodo republicano como la de un combate de boxeo a cuatro bandas: Estado, compañías, trabajadores y usuarios¹⁹. En realidad ese cuadrilátero ya se había escenificado, al menos, desde la crisis de 1916, si bien trabajadores y usuarios no habían tenido un papel activo en la disputa, y tal y como recogería Antonio Velao en su proyecto de 1936, la cuestión se había limitado a la búsqueda de una solución a los apuros económicos de las compañías ferroviarias, obviando las graves cuestiones sociales que se derivaban del problema ferroviario²⁰.

La actitud que tomaron los diferentes gobiernos republicanos ante el problema ferroviario se puede concretar en dos enfoques principales: la que podemos llamar, solución social, que fue asumida por los gobiernos progresistas y de izquierdas que consideraban inoportuno la continuidad de la política subsidiaria y que se debía proceder a la incautación o a aplicar la caducidad de las concesiones, ante la incapacidad de las compañías de llevar a cabo la explotación de forma normal; por su parte, los gobiernos conservadores buscaron una solución empresarial, ya que defendieron el mantenimiento de los auxilios y otorgaron autorización para la emisión de nueva deuda ferroviaria. Aunque, en realidad, ninguno llevó a cabo de manera decidida las medidas que postulaba, sólo en el gobierno frentepopulista de 1936, con Antonio Velao como ministro de Obras Públicas, pueden observarse medidas decisorias, como la incautación de *Andalucía* o la promulgación del proyecto de Coadministración. Esto no excluye que anteriormente no se hicieran propuestas e intentos de ordenación del sector²¹, en las que intervinieron ilustres políticos al frente del Ministerio de Obras Públicas, co-

¹⁷ Ortúñez Goicolea, Pedro Pablo, *El proceso de nacionalización...*, op. cit., 268 y ss.

¹⁸ Asociación de Accionistas y Obligacionistas de Ferrocarriles, *Escrito elevado por la Asociación de Accionistas y Obligacionistas de Ferrocarriles en 29 de diciembre de 1933 a los Excmos. Sres. Presidente y Ministros del actual Gobierno*. Madrid, Gráfica Administrativa, 1934. Las compañías, en contra de lo que se pudiera pensar, no veían con malos ojos el rescate de las empresas por parte del Estado, ya que, desde una posición de fuerza, podían conseguir un pago adecuado para sus intereses. En este sentido, cuando se discutieron los primeros proyectos en 1918, Eduardo Maristany ya tenía elaborados diversos proyectos e informes al respecto, basándose, en buena medida en la información que llegaba de otros países europeos, donde ya se habían comenzado a aplicar medidas intervencionistas. Al respecto, resulta particularmente interesante, entre otros, el expediente “Informes del proyecto de ley de incautación de los ferrocarriles por el Estado”, de 1918, en *Archivo Histórico Ferroviario*, P-02-19.

¹⁹ Artola Gallego, Miguel (dir.), *Los ferrocarriles...*, op. cit., 436.

²⁰ *Gaceta de Madrid*, 10 de junio de 1936.

²¹ Para esta cuestión, vid. Ortúñez Goicolea, Pedro Pablo, *El proceso de nacionalización...*, op. cit., 364-435.

mo Indalecio Prieto (en el Bienio Progresista) o Guerra del Río y Luis Lucía (en el Bienio Conservador).

Durante todo este periodo siguió patente la reivindicación empresarial de una nueva subida de tarifas que permitiera aumentar los ingresos. Este posicionamiento de las compañías resulta más que discutible, puesto que ante una pérdida real de ingresos derivada del trasvase de clientes del ferrocarril a la carretera que se produjo durante la década de 1930 (entre 1930 y 1935 el tráfico de viajeros cayó a una media anual del 11% y el de mercancías del 8%), la elevación de las tarifas no parece que fuera una respuesta adecuada. Bien es cierto que las empresas ferroviarias también demandaban la aplicación de la igualdad fiscal para la carretera y el ferrocarril, pero parece que el mercado ya había manifestado su deseo de compartir ambos medios de transporte y liberarse del monopolio ferroviario, que presentaba claras inflexibilidades para competir en la corta y media distancia con la carretera. Más bien parece que las compañías no supieron gestionar el problema, planteando un ideario paradójicamente intervencionista: emisión de nuevas obligaciones con el aval público; aumento de tarifas; reversión de las medidas sociales; reducción de cargas fiscales. Finalmente, las tarifas ferroviarias se incrementarían dos veces en el periodo: en 1932, por parte del socialista Indalecio Prieto en un porcentaje del 3% con el objetivo de establecer “un fondo único que sirva para suplementar las retribuciones de los agentes ferroviarios”²²; y en 1934, por parte del radical Raúl Guerra en un porcentaje del 15% para “cubrir el déficit de explotación de sus líneas y el servicio normal de pago de los intereses y amortización de sus obligaciones”²³. Los intereses que se deseaban proteger por cada uno resultaban obvios.

LA NACIONALIZACIÓN DEL FERROCARRIL EN ESPAÑA: ETAPA AUTÁRQUICA (1939-1959)

El “Estado empresario ferroviario” ya había cubierto sus primeros pasos en la década de 1920 con la creación, en 1926, del Servicio de Explo-

tación de Ferrocarriles por el Estado (EFE). Aunque no respondía a la forma de una compañía pública, sí dependía del organismo ministerial competente y desarrolló las tareas, por un lado, de explotar las nuevas líneas construidas por el Estado y, por otro lado, de asumir la explotación de aquellos ferrocarriles que habían ido a la quiebra o habían sido abandonadas por sus antiguos propietarios. Se trataba tanto de ferrocarriles de vía ancha como de vía estrecha y el lento goteo de empresas caducadas o quebradas fue engrosando poco a poco los activos de esta empresa que no se caracterizó por su eficiencia gestora. En 1941 las líneas de vía ancha pasarían a depender de RENFE y en 1965 se haría lo propio con la vía estrecha, integrándola en FEVE²⁴. Del mismo modo, en 1928 y en 1936 se habían integrado dos grandes redes ferroviarias, las de la zona occidental y las de la red de *Andaluces*, en la *Compañía Nacional de los Ferrocarriles del Oeste de España y red de Andaluces*, una compañía de carácter mixto en lo que se ha interpretado como una negativa del Estado a crear una empresa totalmente pública para la explotación de ferrocarriles²⁵.

Con estos antecedentes, la nacionalización del ferrocarril español de 1941 puede ser entendida como una consecuencia lógica de lo acontecido hasta ese momento, enmarcado -no hemos de olvidarlo- en un proceso generalizado en Europa de transformación de los activos ferroviarios privados en públicos. De los países de nuestra órbita, sólo Gran Bretaña mantenía una gestión privada de sus redes, y también procedería a la nacionalización en 1947. Sin embargo, en el caso español, no hemos de obviar el hecho de que fue una Dictadura de claras inclinaciones fascistas quien llevó a cabo la operación, no encaminada a retornar al sector público un servicio de interés general que tenía problemas de viabilidad en el sector privado, sino a acopiar de modo cuartelero los medios productivos para ejercer un rígido control sobre la economía que permitiera conseguir los peregrinos objetivos de la Autarquía.

²² *Gaceta de Madrid*, 24 de junio de 1942.

²³ *Gaceta de Madrid*, 31 de mayo de 1934.

²⁴ Sobre esta cuestión, vid. Muñoz Rubio, Miguel, (dir.), *Historia de los ferrocarriles de vía estrecha en España* (2 volúmenes). Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 2005; vid. especialmente, Muñoz Rubio, Miguel, “Los ferrocarriles de vía estrecha: una visión de conjunto”, vol. 1, 1-33.

²⁵ Comín, Francisco; Martín, Pablo; Muñoz, Miguel y Vidal, Javier, *150 años de historia de los ferrocarriles españoles*. Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 1998, vol. 1, 300.

Conocemos con meridiana claridad el proceso administrativo que llevó al rescate de las líneas de vía ancha y a su integración en la red pública mediante el abono de una indemnización pactada a los propietarios de las antiguas compañías²⁶. Aunque la amplitud de los kilómetros (12.400) y del número de compañías (23) complica la interpretación conjunta del resultado del proceso de rescate, sí parece evidente que el Estado intentó complacer a las compañías ferroviarias, muchos de cuyos propietarios y gestores habían apoyado inequívocamente al bando franquista, para que los modestos resultados económicos que habían obtenido las empresas en la década de 1930, base de la valoración económica final, no mermaran las anualidades que debían percibir como indemnización del Estado. Ese deseo de satisfacer a los intereses privados explica la ida y venida de juntas y comisiones, y el largo proceso que llegó hasta finales de la década de 1940 para fijar la cantidad final²⁷.

Solventado el proceso de nacionalización, la nueva empresa (Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, RENFE) se constituyó como un Ente Público con identidad jurídica independiente a la del Estado y con plena autonomía en su funcionamiento administrativo²⁸. A pesar de esta declaración, la realidad sería diferente ya que durante la etapa autárquica la nueva empresa pública tendrá una escasa independencia, como lo demuestra la creación de cuatro organismos dependientes de Presidencia del Gobierno que tendrán la decisión final en la ordenación y explotación de la producción ferroviaria. Estos órganos, creados también en 1941, fueron la Junta Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera, la Inspección Técnica y Administrativa de los Ferrocarriles, la Comisaría de Material Ferroviario y la Delegación de Ordenación del Transporte. La simple denominación de estos organismos muestra la restricción de compe-

tencias y la falta de independencia de RENFE durante estos años.

En consonancia con el fracaso general de la Autarquía franquista, tampoco el ferrocarril solventó aiosamente la etapa, a pesar de que la coyuntura de restricciones y la declarada intención de convertir al ferrocarril en el sistema de transporte oficial podrían hacer pensar en una revitalización del mismo. No fue así. Los datos nos muestran en el periodo 1942-1959 unos crecimientos del tráfico ferroviario inferiores al uno por ciento anual, que sólo mejoraban los paupérrimos datos de la década de 1930 y los que ocurrirán a finales del siglo XX con el tráfico de mercancías por ferrocarril. La evolución del tráfico ferroviario en cualquier otro periodo de la historia española fue manifiestamente mejor. Esto supuso, a pesar del limitado crecimiento económico y de las restricciones de combustible para el transporte por carretera, que se perdieran casi 30 puntos en la cuota de mercado, tanto en el transporte de viajeros como en el de mercancías, aunque esta caída fue mucho mayor en este último caso. Las razones de este inesperado retroceso, en una supuesta etapa favorable, podemos asociarlas a la escasez de recursos que el Estado otorgó al ferrocarril, en oposición a lo que proclamaba la propaganda oficial. Así, el *stock* de capital ferroviario presentó un saldo negativo en este periodo: el valor de los activos ferroviarios en 1959, a precios constantes, era un 20% inferior al existente en 1940, tras el final de la Guerra Civil. Esta valoración coincide con los cálculos de Muñoz Rubio que anota una casi insignificante inversión de RENFE en la década de 1940 y la pequeña recuperación de la década siguiente, constituyendo ambas un rubro apenas anecdótico en el conjunto de la inversión ferroviaria española de la segunda mitad del siglo XX²⁹.

Las propuestas de mejora y adecuación del sistema ferroviario a unos parámetros mínimos fue-

²⁶ Muñoz Rubio, Miguel, *RENFE (1941-1991). Medio siglo de ferrocarril público*. Madrid, Ediciones Luna, 1995, 45-64.

²⁷ Las investigaciones doctorales de Muñoz Rubio y de Ortúñez Goicolea han profundizado convenientemente en los motivos y razones del cambio institucional y en las discusiones acerca de las cantidades del rescate. Vid. *ibid.*; y Ortúñez, Goicolea, Pedro Pablo, *El proceso de nacionalización...*, op. cit. Ambos autores difieren en la interpretación final del precio del rescate, considerando Muñoz que se fijó tras una negociación política, mientras Ortúñez considera que en la discusión primó la negociación económica.

²⁸ Véase *Boletín Oficial del Estado*, 28 de enero de 1941, "Ley de Bases de ordenación ferroviaria y de los transportes por carretera", base 4ª.

²⁹ Vid. Muñoz Rubio, Miguel, "La contribución de RENFE a la economía española durante la segunda mitad del siglo XX: una primera estimación". *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 8 (2005), 54-81. Sobre la inversión global en ferrocarriles en España y la evolución del *stock* de capital ferroviario, Fundación BBV, *El "stock" de capital ferroviario en España y sus provincias: 1845-1997*. Madrid, Fundación BBV, 1999.

ron del todo insuficientes. Los graves problemas de suministro de traviesas, carriles y materiales metálicos lastraban los planes de mejora, los cuáles tampoco estaban dotados económicamente de modo suficiente y sufrían recortes presupuestarios sobre la programación inicial. En realidad, como afirmaba la memoria que hacía balance del plan quinquenal 1946-1949, las actuaciones se habían limitado a “impedir el derrumbamiento del sistema”, de hecho la pérdida de calidad del mismo era evidente y explica los datos anteriormente aportados: la velocidad comercial de los trenes había retrocedido en 1947, en comparación con los datos de 1930, en 34% para los trenes de mercancías y en un 12,5% para los trenes de viajeros, además, se habían incrementado en un 118% y en un 93%, respectivamente, las horas durante las que estaban detenidos los trenes de mercancías y de viajeros sobre la fecha anterior, lo que muestra las inoperancias del sistema³⁰.

EL APERTURISMO ECONÓMICO DEL FRANQUISMO Y LA PÉRDIDA DE HEGEMONÍA DEL FERROCARRIL (1959-1975)

El abandono de las premisas autárquicas y el giro económico propiciado por el Plan de Estabilización de 1959 llevarían al ferrocarril notables cambios. Así, entre otras cuestiones, se procedió a la disolución de los órganos intervencionistas del anterior periodo (Comisaría de Material Ferroviario, Delegación del Gobierno para el Transporte Terrestre...), se orientó la gestión de RENFE hacia una política empresarial responsable en lo que a los balances económicos concernía, y se aplicaron políticas expansivas de inversión con la puesta en marcha de planes de modernización. No se pueden calificar los resultados, en absoluto, de satisfactorios, ya que se agudizó la pérdida de cuota de mer-

cado con respecto a la carretera y se consolidó un déficit crónico en la cuenta de resultados, pero al menos hubo una serie de toma de decisiones que buscaban la modernización del sistema ferroviario.

La evaluación que realizaron diversos asesores internacionales³¹ constató el hecho de que el ferrocarril español en ese momento no se encontraba en condiciones de llevar a cabo una contribución esencial al desarrollo económico, y que, por lo tanto, era preciso afrontar un profundo cambio de la organización y de los sistemas de explotación. Así, se recomendaba que el Consejo de Administración de RENFE debía “asumir plena responsabilidad de la explotación del sistema nacional y de la preparación de todas las fases del programa de inversiones en ferrocarriles”, olvidando, por tanto, los organismos paralelos que se habían creado en la etapa anterior, además se reclamaba la necesaria apuesta modernizadora con la renovación de 4.500 km de vías (30%), la sustitución de la tracción vapor por la tracción diésel y eléctrica, la reorganización de los sistemas de mantenimiento (talleres), la reducción y flexibilidad de la plantilla ferroviaria y la revisión de las tarifas reducidas que está obligada RENFE a aplicar, buscando un precio más remunerativo³². A partir de este informe, y del paralelo emitido por Louis Armand, se optó por dos decisiones que afectaron a la evolución ulterior del sistema ferroviario: por un lado, se recomendó la paralización de la construcción en las nuevas líneas, ya que, debido a la baja densidad de tráfico ferroviario en España, “el efecto principal de las nuevas líneas será el de alejar tráfico de las líneas actuales”; por otro lado, se recogía la necesidad de afrontar cierres parciales o totales en aquellas líneas que fueran deficitarias³³. El incremento de los fondos económicos y su uso eficiente constituía, según el informe del banco, el referente fundamental para conseguir que el ferrocarril hiciera su necesaria aportación al crecimiento económico, dando a

³⁰ Vid., Renfe, *Plan General de obras para mejora y modernización del primer establecimiento de las líneas de la Renfe y de su equipo de explotación*, 1945; Renfe, *Plan quinquenal segregado del Plan general de obras para mejora y modernización del primer establecimiento de sus líneas y equipo de explotación*, 1946; y Renfe, *Plan de construcción y reformas. Modificación y complemento del Plan quinquenal*, 1949. Un balance de la mediatizada resolución de estos planes en Comín, Francisco; Martín, Pablo; Muñoz, Miguel y Vidal, Javier, *150 años...*, vol. 2, op. cit., 58-61.

³¹ Cuyos máximos exponentes fueron los expertos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Louis Armand, que había sido Director de la empresa ferroviaria pública francesa, SNCF.

³² *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El desarrollo económico en España*. Madrid, Oficina de Coordinación y Programación Económica, 1962, 46-49.

³³ *Ibid.*, 260.

entender que hasta ese momento no era así, sino que actuaba más como un lastre³⁴.

No hemos de olvidar que en la década de 1960 la expansión del transporte por carretera parecía no tener tope y el ferrocarril comenzaba a ser considerado como un medio de transporte del pasado, tanto para el transporte de viajeros, que el automóvil y los autobuses acaparaban rápidamente, como para el transporte de mercancías, con el aumento de las flotas de camiones dotados de una mayor flexibilidad y favorecidos por la etapa del petróleo barato, e incluso para el transporte urbano, que vio desaparecer progresivamente los tranvías de sus calles para ser sustituidos por modernos autobuses. La creencia generalizada de la imposibilidad de recuperar un servicio ferroviario adecuado, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial, llevaron en 1961 al Ministerio de Obras Públicas a reconsiderar la continuación del programa de construcción de nuevas líneas ferroviarias a la “espera que el desarrollo económico haga posible los supuestos de 1926 y las líneas actuales resulten insuficientes”³⁵. Al año siguiente, el Banco Mundial iría más allá y, además de refrendar la paralización de obras nuevas, consideró necesario la realización de una clasificación de líneas según se mantuvieran los servicios de viajeros y mercancías, sólo de mercancías o se cerraran a todo tráfico³⁶.

El cambio de rumbo quedó confirmado con la aprobación del nuevo Estatuto de RENFE de 1964³⁷, que intentaba mejorar el funcionamiento de la empresa y proponía el respeto de la autonomía de RENFE y se comprometía a oír a ésta antes de promulgar cualquier disposición que pudiera alterar su régimen jurídico o la normativa general de ferrocarriles, reconociendo, pues, que durante las dos décadas anteriores no había existido esa libertad de actuación empresarial. La reafirmación del giro empresarial e inversor vendría de modo

paralelo con la aprobación del Plan Decenal de Modernización (PDM)³⁸ que presupuestaba inversiones por valor de 62.000 millones de pesetas destinadas, principalmente, a infraestructura y superestructura (renovación de vía, electrificación de nuevas líneas, mejora de estaciones e instalaciones de seguridad), y a material rodante (locomotoras, automotores, coches y vagones). La financiación de tan ambicioso proyecto se repartía entre las aportaciones directas del Estado (43%), la amortización técnica de los activos (40%) y los préstamos exteriores (17%), entre los que destacaba la aportación del Banco Mundial. Este plan alcanzaría un éxito importante en lo que concierne a la mejora de instalaciones, servicios y productividad laboral, pero quedaría lejos de la valoración positiva en la evolución de la cuenta de resultados de la explotación ferroviaria, con un importante alza de los gastos y una insuficiente mejora de los ingresos, causada por la falta de respuesta de la demanda a las mejoras en la oferta de transporte, especialmente en el caso de las mercancías. En 1971, todavía en el periodo de vigencia del anterior plan, se puso en marcha uno nuevo, Plan RENFE 1972-1975³⁹, que pretendía, a través de un decálogo argumentado, dar un salto de calidad en el servicio ferroviario, con un presupuesto de 54.000 millones de pesetas en los que el Estado seguía aportando la mayor parte de la financiación⁴⁰.

Por su parte, los ferrocarriles de vía estrecha, que habían quedado al margen de la nacionalización de 1941 por no ser considerados estratégicos para la economía, pasaron a engrosar el patrimonio público de un modo ordenado a partir de la promulgación de la ley que creaba Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), sustituyendo así al antiguo gestor público de estos servicios (EFE), creado en 1926 con un carácter provisional, que se había mantenido así durante cuarenta años. Con 6.500 emplea-

³⁴ Ibid., 284.

³⁵ Cit. en Ministerio de Obras Públicas, *Estudio económico y técnico sobre el ferrocarril Baeza-Utiel*. Madrid, 1968, 8.

³⁶ En 1965, un exhaustivo informe de SOFRERAIL (Société d'Etudes et de Réalisations Ferroviaires), empresa filial de la SNCF, recomendaba el cierre de dos mil kilómetros de líneas y la atención a las líneas más productivas y de mayor tráfico. Sofrerail, *Plan de modernisation de la RENFE*. Paris, 1965.

³⁷ Cuya redacción previa se hizo en 1962 (*Boletín Oficial del Estado*, 20-07-1962) y fue rectificada dos años más tarde (*Boletín Oficial del Estado*, 24-07-1964).

³⁸ Renfe, *Plan Decenal de Modernización: 1964-1973* (2 volúmenes). Madrid, 1964.

³⁹ Renfe, *Plan RENFE: 1972-1975* (6 volúmenes). Madrid, 1971.

⁴⁰ Un detallado análisis de estos dos planes ferroviarios del desarrollismo franquista en Comín, Francisco; Martín, Pablo; Muñoz, Miguel y Vidal, Javier, *150 años...*, op. cit., vol. 2, 120-129.

dos y 2.200 km en explotación en ese momento, los ferrocarriles de vía estrecha habían desarrollado una estratégica labor en los movimientos mineros e industriales, así como en algunos espacios suburbanos, centrándose sus mayores focos de actividad en el norte y este de la Península, si bien, durante la primera mitad del siglo habían tenido un relevante protagonismo en el sur y centro peninsular. La imposibilidad de constitución de una red homogénea peninsular y la limitación de recursos del Estado había impedido hasta ese momento la configuración de una estructura organizada similar a otras empresas públicas. El nuevo estatuto de 1965 le asignaba las funciones que les son propias y le reconocía su patrimonio; después, en 1972 y 1974, tras el desmantelamiento de las líneas que no se consideraban rentables, sendas reformas le confirieron un nivel de competencias similar al de RENFE⁴¹.

DEMOCRACIA, ECONOMÍA DE MERCADO Y LIQUIDACIÓN DEL MONOPOLIO FERROVIARIO (1976-2000)

Se iniciaba así la última etapa institucional del ferrocarril en España, en el marco de la reconstrucción de una democracia, cuarenta años después del frustrado intento republicano. Una de las más problemáticas herencias recibidas por la democracia española fue la búsqueda de un equilibrio racional entre el coste y el servicio ferroviario. En la década de 1980 el ferrocarril español apenas si cubría un 8,5% del transporte interurbano de viajeros y un 8% del de mercancías. En Europa, estas cifras subían al 10% en viajeros y al 24% en mercancías. El espectacular crecimiento económico que había experimentado España en las décadas del Desarrollo no había contado con una participación significativa del ferrocarril, ese mismo protagonismo que reclamaron los comisionados del BIRD en 1962, ya que si la demanda global de transporte interurbano para viajeros se multiplicó por quince en el periodo 1950-1980 y en el caso de las mercancías se sextuplicó, el ferrocarril sólo incrementaría su volumen de transporte de viajeros en el doble

y en un 50% en mercancías. Los sustanciales incrementos de movilidad en esta etapa fueron cubiertos, pues, por el transporte por carretera⁴². El objetivo era cambiar esta tendencia y hacer que el ferrocarril hiciera su necesaria contribución al desarrollo económico español.

El punto de arranque de la nueva política ferroviaria quedó fijado en 1979, con la publicación del *Libro blanco del transporte*, del que surgiría una nueva relación entre el Estado y la empresa RENFE: el primer Contrato-Programa entre ambos se firmó en ese mismo año, y a él siguieron otros en los años siguientes marcados todos por la necesaria reconversión del sector ferroviario en un agente activo de la definitiva modernización española, la que se dio en el último cuarto de siglo⁴³.

Las dos últimas décadas del siglo rompieron definitivamente con la tradición anterior de la escasez de recursos económicos para el ferrocarril, aportando el Estado cantidades que no admiten comparación con los periodos precedentes. Los resultados no han tardado en llegar con la configuración de una red de cercanías en las principales ciudades con un alto grado de calidad y satisfacción por parte de los usuarios, con una mejora sustancial de la calidad del servicio que ha dejado atrás los eternos retrasos ferroviarios, con la configuración de una red de alta velocidad que ha revitalizado enormemente el sector y anticipa una etapa de recuperación en el tráfico de viajeros, y por último, con la notable mejora en la gestión presupuestaria haciendo desaparecer la tendencia creciente de los saldos negativos.

Sin embargo, también se alzan algunas sombras sobre la gestión del periodo, constatables a partir del cierre de líneas decretado en 1985, que no sólo planteó ciertas dudas sobre lo acertado de algunas decisiones, sino que también ha provocado la discusión sobre un agravamiento de la desigualdad territorial, ya que son numerosas las capitales y provincial que no han sentido casi ninguna de las mejoras que sí se han visto en otros lugares, a partir de las inversiones en cercanías o alta velocidad. Y es que la obsolescencia de las líneas convenciona-

⁴¹ Vid., *Boletín Oficial del Estado*, 25 de septiembre de 1965 (creación de FEVE), 18 de octubre de 1965 (Estatuto de FEVE), 10 de enero de 1973 (reorganización de FEVE), y 13 de marzo de 1974 (nuevo Estatuto de FEVE). La historia de los ferrocarriles de vía estrecha en España, en Muñoz Rubio, Miguel, (dir.), *Historia...*, op. cit.

⁴² Estos datos eran recogidos en *Informe de la Comisión para el Estudio de los Ferrocarriles Españoles*. Madrid, Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, 1984, 17.

⁴³ Una síntesis de las políticas ferroviarias durante la democracia, en Muñoz Rubio, Miguel, 1999, op. cit., 326-336.

les, claramente perjudicadas por el desvío de inversiones a los puntos estratégicos, evoca hoy una desigualdad ferroviaria evidente, con tiempos de viaje y casi nula renovación de instalaciones o material que separan el ferrocarril del siglo XX y del XXI. Por último, el hasta ahora frustrado intento de revi-

talizar el transporte de mercancías es un aspecto sin resolver y que precisa, ante la elevación de los costes de los combustibles, los problemas de seguridad en las carreteras y la congestión circulatoria, una urgente solución.