

CAMBIO POLÍTICO, INSTITUCIONES Y EMPRESAS FERROVIARIAS EN ESPAÑA, 1913-1936

Pedro Pablo Ortúñez Goicolea
Historia e Instituciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Valladolid

RESUMEN

Esta comunicación plantea cómo el Estado fue modificando su posición respecto al sector ferroviario y a las empresas concesionarias después de la primera guerra mundial, de acuerdo con los nuevos principios de la intervención de los estados en las actividades económicas surgidos con la Primera Guerra Mundial. La recuperación de este terreno perdido fue posible, en buena medida, por las dificultades económicas que la guerra había ocasionado a las empresas. La necesidad de las empresas ferroviarias españolas de que el Estado modificara alguno de los principios de la regulación, hizo de nuevo fuerte al Estado y le permitió pasar de regular a intervenir en el sector y en las empresas, hasta llegar a la nacionalización de las mismas en 1941. Como todos los procesos históricos este es complejo en la comprensión de todos los elementos que lo componen; aquí se estudia desde la interesante perspectiva de cómo los diversos cambios institucionales en el ámbito del Estado, significaron también cambios en la organización administrativa de los instrumentos que controlaban el sector ferroviario, haciéndose referencias a las estrategias de defensa de las empresas ferroviarias, limitadas por la necesidad que tenían de incrementar sus recursos. En la regulación del sector el Estado se había reservado la autorización de elevar las tarifas máximas que las empresas podían percibir. La inflación desatada con la guerra volvió a hacer dependientes a las empresas del Estado en su demanda de nuevos ingresos procedentes de las tarifas.

INTRODUCCIÓN

El ferrocarril, su historia y la de las empresas que explotaban el negocio en régimen de concesión es una actividad económica que se erige en atalaya desde la que, la observación de otras facetas de la realidad histórica, alcanza mayor luminosidad. Así ocurre con la economía, la sociedad, o el papel y la capacidad del Estado de intervenir y regular diferentes actividades económicas del período de estudio. Todo lo anterior es particularmente cierto para el caso español en que las mayores empresas ferroviarias (Norte y MZA) eran también, en este período, las más grandes del país¹. De este modo se puede resumir la importancia de una de las partes que intervienen en los problemas que se abordan en el trabajo, pero no es tan fácil hacerlo para la otra: el Estado. En estos años España observó el final de la monarquía liberal, una dictadura militar y su segunda república. Salvo en la dictadura, y en este caso a consecuencia de la restricción de libertades existente, la política española estuvo caracterizada por una fuerte sensación de «provisionalidad» expresada en la ausencia de respuestas ante los problemas que se planteaban a los gobiernos, esto es algo que estuvo marcado por la falta de estabilidad de los mismos². Pero es precisamente esta variedad de regímenes lo que convierte en apasionante el análisis histórico.

Los problemas del Estado y de los sucesivos gobiernos, débilmente representativos de la sociedad, se acentuaban por las deficiencias que presentaba su sistema fiscal y la hacienda pública. Este era un viejo problema que había originado, junto con las ideas liberales dominantes, que determinadas actividades económicas se confiaran en régimen de concesión a empresarios privados. Si se quería disponer de un sistema ferroviario, el Estado lo más que podía hacer era crear un marco de incentivos para que la iniciativa privada construyera y explotara la red. En los años que abarca este trabajo, el Estado comenzó a plantear la necesidad de recuperar algunas de las competencias perdidas desde el establecimiento de la primera ley general en 1855. Ese proceso sería largo de explicar pero, en esencia, cabría decir que el Estado, regulador, había sido capturado en sus intereses –al menos parcialmente– por las grandes compañías ferroviarias, regulados, convirtiéndose los sucesivos gobiernos en los principales defensores de los intereses de las grandes compañías³.

En consonancia con la debilidad de las funciones que el Estado español desempeñaba en el sector ferroviario desde que se tendiese su primera línea en 1848, estaba la insignificante presencia que este tenía en los organigramas del Ministerio de Fomento,

¹ Carreras y Tafunell (1997), pp. 283-284.

² Tusell y Queipo de Llano (2001). pp. 343-344, hablan de «catarata de conflictos» a los que se enfrentaron los gobiernos existentes entre 1917 y 1923 –no es algo que desapareciera para sus continuadores– donde además funcionaba un sistema electoral que todavía no representaba a la sociedad dando, por tanto, respaldo reducido a la clase política a diferencia de las democracias. Estos mismos autores recogen en p. 344 como «con sólo la excepción de Portugal y Yugoslavia, España tuvo el ejecutivo más inestable del período de entreguerras anterior a la crisis de 1929». Cfr. asimismo Jordana y Ramió (2005), p. 1001.

³ Todo esto es muy matizable y todavía no ha podido ser investigado en profundidad debido a los límites que plantea el conocimiento de las tarifas que realmente percibieron en cada momento histórico las empresas ferroviarias. Esta es cuestión esencial para valorar en su justo término el alcance de la captura del Estado.

así como las casi inexistentes inversiones del Estado en el sector. En los años previos a los de este estudio, el Ministerio contaba con una Sección de Ferrocarriles dentro de la Dirección General de Obras Públicas y una mínima partida presupuestaria destinada a financiar gastos administrativos derivados de la supervisión de las empresas privadas.

La comunicación se desarrolla en tres apartados clásicos al corresponderse con la cronología que imponen los fundamentales cambios de régimen político acontecidos durante el primer tercio del siglo XX en España: ¿los cambios en el modelo de Estado afectaron al servicio ferroviario que prestaban las empresas privadas? Esta cuestión se inserta de pleno en la más amplia discusión existente acerca de la regulación y el papel del Estado en la economía, pudiéndose reconocer –de ahí que se utilizara la comparación de la atalaya al inicio de estas líneas– las diferentes posibilidades teóricas de interpretación de este problema en una actividad económica esencial, de un país concreto, en el largo plazo y en un marco institucional cambiante.

¿Por qué, cómo y cuándo interviene el Estado en el sector ferroviario? ¿Qué intereses están en juego?, ¿existen grupos de presión detrás de ellos? En el tiempo que discurre desde el sistema de concesión a la nacionalización de la red y de la explotación ferroviaria ¿qué pasó?, si se habla en términos de agencia ¿están siempre nítidas las figuras del principal y el agente?, ¿sólo se enfrentan intereses de concesionarios y Estado o existen otros?, ¿lo anterior indica la existencia de varios procedimientos posibles para regular la actividad ferroviaria por parte del Estado?, ¿el Estado, con su intervención, pretende resolver fallos del mercado, recuperar sus intereses en el sector o resolver situaciones particulares a empresas?, en este caso ¿existen diferencias en la acción política de los gobiernos entre los propósitos adoptados y los resultados obtenidos?⁴.

A todos estos interrogantes no se les podrá dar respuesta en esta comunicación, pero los problemas que plantean están presentes en el sector ferroviario español, aletean en el texto, y aquí se pretende modestamente seguir avanzando en estas líneas de trabajo porque no es fácil que, a pesar de las limitaciones, exista, en términos históricos, un sector en el que la documentación disponible sea tan rica y permita incoar y avanzar respuestas a tantos planteamientos como se sugieren. Quizá no sea evidente que avanzar en el conocimiento de este proceso histórico puede ser muy importante e incluso rentable y, sin embargo, lo es, más en el momento en que asistimos a un nuevo proceso regulador⁵

1. LA CRISIS DE LA MONARQUÍA (1913-1923)

Los años en que se inició la quiebra del sistema político de la Restauración monárquica, coincidieron también con los de la quiebra del sistema de las concesiones ferroviarias vigente desde 1855. Entre 1906 y 1913 las grandes empresas ferroviarias habían conocido los mejores años de la explotación, incluso habían podido repartir más

⁴ Cfr. Magnusson and Ottosson (2001), pp. 1-5.

⁵ Chick (1994) y Real Decreto

dividendos que nunca a sus accionistas⁶. Sin embargo, la guerra alteró por completo el sistema e incrementó todos los costes de explotación en proporciones elevadísimas⁷.

El principal instrumento que el regulador había establecido para controlar el sector era el de reservarse la fijación de tarifas, es decir, si las compañías querían incrementar la recaudación de sus ingresos mediante las tarifas, debían solicitar autorización del Estado. Con el incremento de los costes las compañías se vieron necesitadas de que el Estado les autorizara esta subida, pero este se negó sistemáticamente. Tan sólo autorizó un aumento en diciembre de 1918, que no alcanzó las proporciones que las compañías habían solicitado. El problema de la insuficiencia de los ingresos respecto a los costes no se resolvió, pero el Estado se negó a autorizar nuevos aumentos y abrió la puerta al sistema de anticipos, adelantos de fondos por parte del Estado, en 1920, tanto para financiar el coste del aumento de los salarios de los trabajadores, como para que las empresas pudieran modernizar el material de la explotación. Sin embargo el salto cualitativo que supuso el que el Estado financiara costes de las empresas ferroviarias, tardó todavía unos años en tener reflejo en la estructura administrativa del Estado. Hasta 1925 no se creó una Dirección General de Ferrocarriles y Tranvías. Quiere esto decir que los mecanismos de control establecidos por el regulador eran prácticamente inexistentes y, en cualquier caso, insuficientes dados el cariz de los acontecimientos y las dimensiones que estaba tomando el llamado «problema ferroviario». Las grandes empresas ferroviarias se entendieron en estos años directamente con los ministros de Fomento y no con estructuras administrativas de larga duración y estabilidad. Una situación que suponía tanto costes como beneficios para las empresas, pero muchos problemas para el regulador.

La ausencia de estas y otras transformaciones posibles –en la línea de una nueva regulación– pudo ser consecuencia de la falta de estabilidad de los gobiernos y de las dificultades de la Hacienda española. Hay que recordar que entre 1920 y el pronunciamiento del general Primo de Rivera se sucedieron seis gobiernos y ocho ministros de Fomento distintos. Por otra parte en 1919 la Hacienda estaba «al borde del colapso, con un déficit cercano al 45 por 100 de los ingresos estatales»⁸.

Cuando las compañías ferroviarias solicitaron del Estado la autorización para incrementar las tarifas, algunos políticos –Maura, Cambó, La Cierva,...– comprendieron que había llegado el momento para replantearse la situación jurídica en que se encontraban las compañías ferroviarias, aunque contaban para ello con varios límites: la inestabilidad de los gobiernos, el reducido tamaño del Estado y de los presupuestos, las deficiencias del sistema fiscal y una mentalidad mayoritariamente respetuosa con el capital privado que impedía soluciones radicales. Todo ello unido hacía imposible, en la práctica, otra solución diferente de la de adelantar fondos a las empresas, dejando claro en los balances de las compañías qué activos pertenecían al Estado y a las empresas.

⁶ Ortúñez (1999), p. 97 y Pascual (2000), p. 33.

⁷ Algo similar ocurrió en las explotaciones ferroviarias de otros países. Ortúñez (1999), pp. 66-98.

⁸ Martorell (2000), p. 214.

Las soluciones debatidas en el Parlamento fueron muy diversas. Desde las de quienes abogaban por dar razón a las empresas, hasta las de aquellos que pretendían el rescate de las concesiones para volver a regular el sector y entregar esas líneas de nuevo a inversores privados. En algún caso estos serían los mismos que hasta entonces habían desempeñado la actividad, una vez saneado y organizado el sector, haciendo desaparecer a las pequeñas empresas, y en otros mediante arrendamientos, en plazos más cortos, al mejor postor. En cualquier caso todas estas soluciones siempre se manifestaron inviables, bien porque para las compañías resultaban inaceptables las condiciones del rescate y entonces resistían y se enfrentaban con el gobierno que las hubiera promovido, lo que, debido a la inestabilidad de los mismos, hizo que esta estrategia resultase eficaz a corto plazo para sus intereses –los beneficios antes referidos–; o bien porque la Hacienda no podía asumir las cargas del rescate y de la ordenación del sector. La vía intermedia que se adoptó fue, en el largo plazo, perjudicial para las compañías pues no hizo sino incrementar sus deudas, ya de por sí elevadas⁹, y reducir la autonomía de su gestión. Los anticipos que comenzó a dar el Estado en 1920 eran en realidad préstamos: el primero, para incrementar los salarios a los trabajadores, sin intereses y el segundo, para adquirir material móvil y de tracción, con un interés anual del 5 por 100 y a devolver en 20 años.

A pesar de lo anterior, sin embargo, desde el Estado, la capacidad de control a los concesionarios apenas experimentó cambio alguno. La única medida que el Estado consiguió aprobar antes del pronunciamiento militar fue la creación del *Consejo Superior Ferroviario*, aprobado por Real Decreto en marzo de 1922, por el gobierno conservador de Sánchez Guerra, poco partidario de la intervención directa del Estado, pero consciente de las dificultades del sector –por lo que contemplaba la posibilidad de incrementar las tarifas– y que trataba de resolver esas dificultades contando con las grandes empresas. El Consejo Superior Ferroviario era el vestigio que quedaba del proyecto de ordenación ferroviaria elaborado en el gobierno anterior de Maura, parece que por Flores de Lemus a instancias del propio Maura. Con Argüelles en la cartera de Fomento, el Consejo Superior Ferroviario conservaba como finalidad la de «estudiar y proponer al gobierno las resoluciones que deban adoptarse en relación con los ferrocarriles de servicio general y uso público»¹⁰ y dependía directamente del ministro de Fomento. Surgió con la finalidad de ser órgano consultivo y de inspección del gobierno en materia de ferrocarriles y empresas ferroviarias. Es, por tanto, reflejo directo y primero de la toma de conciencia por parte del Estado del papel que estaba llamado a desempeñar en la solución del problema y de la responsabilidad que le

⁹ Las grandes compañías ferroviarias españolas tras la crisis de 1860-1870, habían optado por el modelo francés de financiación más orientado hacia la obtención de recursos mediante las obligaciones. Muchas de estas emisiones, para hacer más atractiva la inversión, se habían realizado en francos y en pesetas, lo que supuso una dificultad más a la hora de rembolsar las deudas.

¹⁰ Como se decía en el artículo primero del Real Decreto. El Consejo quedó constituido el 6 de abril de 1922. Desde entonces y hasta el 20 de noviembre de ese año se reunió con regularidad. Después no volvió a reunirse hasta el 2 de octubre de 1923. Esta “segunda fase” del Consejo Superior Ferroviario terminará en diciembre de 1923. Hay que tener en cuenta que el Directorio Militar creará el 30 de enero de 1924 el *Consejo Superior de Ferrocarriles*, continuador del anterior. La documentación de este último se encuentra muy dispersa pero existe muy abundante, pues con la dictadura de Primo el Consejo adquirió un papel decisivo.

correspondía, primero por participar parcialmente en la financiación de la actividad y, segundo, por la importancia del sector para el conjunto de la economía.

El Consejo estaba compuesto por el ministro de Fomento como presidente y quince vocales: seis ostentaban la representación del Estado y, de entre ellos, cuatro eran propuestos por el ministro de Fomento y dos por el de Hacienda; otros seis constituían la delegación conjunta de los concesionarios de ferrocarriles en explotación y, por último, tres más representaban a los intereses mercantiles, industriales y agrícolas. Además del presidente, estos quince miembros debían elegir un vicepresidente por mayoría absoluta que no podía proceder de la delegación de los ferroviarios¹¹. En el acto de su constitución decidieron nombrar una comisión ejecutiva (cinco miembros), además de otras que pudieran constituirse en el futuro. En esta comisión, el presidente sería el vicepresidente del Consejo, puesto para el que fue propuesto el vizconde de Eza, dos representantes del Estado y otros dos de los intereses ferroviarios. Las retribuciones en concepto de dietas para los consejeros por la asistencia a las sesiones y el resto de los gastos que tuviera el Consejo, así como los pases de favor para el transporte, serían contados entre los generales de la explotación de los ferrocarriles y se distribuirían entre las compañías en la proporción que fijase el Consejo. Se trataba del típico organismo público de la época, más o menos autónomo, de carácter marcadamente corporativo, absolutamente inútil como se verá, en el que los intereses de cada delegación entendían de modos diferentes, y a menudo irreconciliables, el concepto tan manido de «economía nacional».

El Estado y los concesionarios podían constituir delegaciones propias dentro del Consejo. El gobierno reservó para la delegación del Estado las intervenciones y propuestas sobre aquellos ferrocarriles en los que el Estado conservara la plena propiedad, así como la propuesta de nuevas construcciones o de adquisición de material. Pero se dejaba confuso en el texto cuáles eran sus atribuciones en el resto de los ferrocarriles, pues tendría capacidad de deliberar y gestionar, por sí sola, asuntos de interés privativo del patrimonio ferroviario nacional en las redes cuyo disfrute hubiera sido objeto de concesión. Además correspondía al Consejo en pleno «proponer al gobierno los planes de obras de ampliación o mejora y las adquisiciones de material» que tuvieran que hacer los concesionarios. El gobierno entregaba al Consejo las

¹¹ Miembros del primer Consejo fueron, además del ministro Argüelles, Alfredo Mendizábal y Martín, Leonardo Torres y Quevedo, Francisco de la Torre y Luxán, José M^a Madariaga y Casal, Enrique de Illana y Sánchez de Vargas, Juan Díaz y de la Sala por parte del Estado, Basilio Paraíso (en julio de 1922, tras siete sesiones, presentó la dimisión, quizá como consecuencia de su oposición a las medidas fiscales que estaba adoptando el gobierno en esos momentos), el vizconde de Eza y Domingo Sert y Badía (presidente del *Fomento del Trabajo Nacional*. Más tarde será uno de los apoyos de Primo de Rivera en Barcelona), en la representación de los intereses económicos y Eduardo Maristany, Félix Boix, Rafael Coderch, Cirilo Aleixandre, Manuel Alonso Zabala y el vizconde de Escoriaza en la representación ferroviaria. Esta primera composición permanecerá sin variaciones casi hasta el final de lo que se ha denominado primera etapa. Con el cambio de régimen los representantes del Estado solicitaron la dimisión. A Paraíso le sustituyó Carlos Prats, presidente de la Cámara de Comercio de Madrid, quien posteriormente formará también parte de la Asamblea Nacional Consultiva con Primo de Rivera en representación de los «intereses». Al vizconde de Eza, también dimitió en julio de 1922, le sustituyó, como representante de los intereses agrícolas el conde de Montornés. Archivo Histórico de Renfe, «el problema ferroviario» y Cabrera y del Rey (2002), pp. 185, 195 y 210, para las aclaraciones biográficas.

competencias que tenía en materia de tarifas. Para aquellos casos en que las dos delegaciones votaran enfrentadas, resolvería el gobierno oído el ministro de Fomento.

Como se indicó el Consejo inició pronto su trabajo, pero de nuevo un cambio de gobierno lo interrumpió también pronto en la primera fase. Con la llegada de la dictadura, el Consejo, en esta su segunda fase que duró sólo tres meses, se reunió en doce ocasiones. En los ocho meses anteriores lo hizo diez veces.

En la sesión constitutiva el ministro hizo notar que «la importancia y trascendencia de la labor que el Consejo ha de realizar, no solo en cuanto afecta al estudio y soluciones que, de momento, demanda el magno problema de los transportes ferroviarios, *acaso el más interesante de cuantos al presente se hallan planteados para la economía general del país*, sino también porque ha de constituir un organismo capacitado para que, llegado el día de la reversión o rescate de líneas o redes ferroviarias, se verifique con las máximas garantías de que no se perturbará la normal continuación del servicio»¹². El ministro confiaba en que el proyecto de ordenación ferroviaria, después fallido, que iniciaba su andadura parlamentaria llegase a buen puerto y diera comienzo a una nueva era de la explotación. Para llegar a ello, dos asuntos fundamentales marcaban la agenda del Consejo. Era el primero dotarse de unos estatutos de funcionamiento y el segundo el de establecer algún tipo de acuerdo que permitiera la elevación de las tarifas ferroviarias «ya que la situación del Tesoro impone la necesidad de llevar a ella, a fin de liberar al Estado del agobio que para su Hacienda representan las indemnizaciones que hoy abona»¹³. El acuerdo sobre los artículos del Estatuto se alcanzó sin demasiadas dificultades, pero nunca hubo acuerdo unánime del Consejo sobre las tarifas y se presentaron dos opciones en las que hubo completa división entre representantes del Estado y de las compañías, que el gobierno no llegó a resolver. Del análisis de las actas puede deducirse que, con corrección en las formas, ganas de trabajar y de aclarar el presente y futuro de las concesiones ferroviarias –de los otros ferrocarriles no se habló nunca–, el Consejo resultó absolutamente estéril, fue imposible llegar a ningún acuerdo en cuestiones fundamentales, siempre hubo discrepancias, votos particulares o adiciones a escritos con las otras opiniones.

Otro tema abordado fue el de la aplicación de la legislación sobre la jornada de ocho horas al personal de estaciones. Pero sobre esta cuestión, para cuyo estudio se constituyó una comisión, el Consejo fue incapaz de dar salida a un texto o propuesta para el gobierno. En el tema de las tarifas hubo unanimidad en que debían incrementarse. Como había dicho el ministro, el Estado no podía seguir con el régimen de los anticipos aprobados en 1920 y prorrogados en los meses sucesivos para sostener los salarios y favorecer la adquisición de material. Esto todos los elementos en liza lo vieron claro, pero no coincidieron en la cuantía: para Estado e intereses económicos bastaría con una elevación sobre las tarifas ya elevadas en 1918 del 13,5 por 100, pero los representantes de los concesionarios vieron necesario llegar hasta el 15 por 100. No hubo acuerdo y tampoco al gobierno le dio tiempo para resolver. Poco antes de que el Consejo dejara de existir en esta primera fase hubo un cambio en la vicepresidencia, la

¹² Palabras del ministro en Acta primera del Consejo Superior Ferroviario, p. 1. La cursiva es propia.

¹³ Palabras del ministro en Acta primera del Consejo Superior Ferroviario, p. 2.

plaza del vizconde de Eza pasó a desempeñarla Torres y Quevedo. Se refleja este hecho para destacar que entre sus peticiones cuando fue elegido, tras señalar que prometía trabajo, realizó la de expresar la necesidad de contar con un local y con el personal subalterno necesario para poder auxiliar a los miembros del Consejo: además penuria de medios.

En diciembre se producía un nuevo cambio de gobierno, el último de los liberales y del sistema de la Restauración, con lo que se interrumpió la labor del Consejo Superior. Este último gabinete contó con demasiados problemas políticos y poco tiempo como para ocuparse del sector ferroviario.

Estos intentos de intervención o de nueva regulación, de transmisión de competencias hacia organismos externos a la administración pública, que trataran de agrupar a todas las corrientes implicadas en la cuestión, fracasaron rotundamente. Además el Estado como tal no se planteó nunca en estos años la posibilidad de convertirse en empresario ferroviario, por lo que no hizo falta modificar la estructura administrativa del Ministerio de Fomento. Lo cual llama la atención cuando sí se había modificado el régimen financiero del sector. Puede resultar conveniente detenerse en las calculadas palabras del ministro Argüelles cuando inició su andadura el Consejo Superior Ferroviario. Argüelles asistía al nacimiento de dicho Consejo, para el que no había previstas ni sede, ni empleados que asistieran al trabajo de sus miembros, y lo hacía reconociendo la naturaleza del problema y planteando que el Consejo podía ser en el futuro el organismo que diera continuidad a la explotación del servicio ferroviario, pero dejando deliberadamente impreciso cómo se llegaría a esa situación: reversión o rescate, que nada tenían que ver, de líneas o de redes, virtualmente posible, en la práctica casi inviable, salvo que se entrara a una pormenorizada regulación de cada una de las situaciones por las que las principales empresas habían recibido históricamente sus respectivos derechos. Se manifestaban por lo tanto cuatro opciones distintas, pero sólo se mencionaban.

Aun con todo los sucesivos cambios de gobierno, la alternancia de conservadores y liberales o de gobiernos compuestos por miembros de una pluralidad de partidos e intereses, y de ministros de Fomento, no se plasmaron en cambios sustanciales en la política ferroviaria del Estado ni en las relaciones de este con las empresas.

Para el Estado el sector ferroviario, hasta 1920 y superada la etapa de las subvenciones a la construcción realizadas en el XIX, no había supuesto en términos financieros casi nada. El cuadro 1 ilustra cuanto acaba de decirse. En la primera fila se representa el porcentaje de los gastos en ferrocarril respecto al presupuesto del Ministerio de Fomento y en la segunda respecto del total del gasto del Estado realizado desde los presupuestos ordinarios. Las filas siguientes permiten idénticas comparaciones respecto a las carreteras. Aunque ya en 1919 se percibe un leve cambio en la política del Ministerio, dentro del total de gastos del Estado, el gasto ferroviario se mantuvo en cifras similares a las de otros años, será efectivamente en 1920 cuando se inicie el cambio y se asimile respecto al gasto realizado en carreteras. Hay que tener en cuenta que el anticipo para el personal corrió a cargo de los créditos que tenía autorizados el Ministerio de Abastecimientos y no el de Fomento, y que no todo lo que gastó el Estado en los ferrocarriles fue en beneficio de los capitales privados, parte se

destinaba a pequeñas líneas que sí explotaba el Estado. Con todo, el incremento que se observa a partir de 1920 obedece a los anticipos reintegrables para la adquisición de material destinado a la explotación de las redes.

CUADRO 1. GASTO EN FERROCARRIL Y CARRETERAS DESDE EL PRESUPUESTO ORDINARIO DEL ESTADO (%)

PORCENTAJES	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923
FFCC/FOMENTO	4,42	6,17	6,42	6,58	5,64	6,50	6,96	12,53	16,34	33,75	37,22	33,43
FFCC/TOTAL	0,57	0,63	0,67	0,49	0,59	0,47	0,64	0,85	3,02	5,38	6,27	5,09
CARRETERAS/FOMENTO	44,26	41,38	43,35	42,96	43,50	46,59	43,11	40,40	18,19	23,92	29,15	32,99
CARRETERAS/TOTAL	5,75	4,19	4,53	3,20	4,54	3,40	3,96	2,73	3,36	3,81	4,91	5,02

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto de Estudios Fiscales (1976), pp. 926-989.

La reducida dimensión de la aportación estatal es clave para explicar la débil presencia con que contaba el sector ferroviario dentro del organigrama del Ministerio de Fomento. Esta se reducía a una Sección de ferrocarriles dentro de la Dirección General de Obras Públicas. La Sección de ferrocarriles tenía misiones de inspección de la explotación y, en caso de incapacidad del concesionario, se hacía cargo de la explotación. Estas funciones las delegaba en las divisiones que tenían carácter territorial.

En esta etapa de inicio de las convulsiones, tanto para el Estado español –regulador de la actividad– como para las empresas concesionarias, no se produjeron efectos destacados ni en la organización y regulación desempeñada por el Estado, ni en las estructuras de propiedad de las empresas. Una primera transformación en este sentido se había dado años atrás, en 1900, cuando un Real Decreto había dispuesto que los Consejos de Administración tenían que contar al menos con los dos tercios de sus componentes de nacionalidad española, además disponía que españoles debían ser también el director general y los jefes de servicio. Esta medida buscaba una recuperación del terreno que el regulador había perdido en el control de las empresas ferroviarias, pero no tuvo su origen en ningún cambio político, sino que era una consecuencia más del *capitalismo nacional* o del *viraje nacionalista* de la economía española. No será hasta 1914-1915 cuando las grandes empresas ferroviarias –Norte y MZA– comenzarán a efectuar modificaciones en sus Consejos de Administración, tras las iniciadas en 1900. Poco a poco, en un proceso que durará hasta 1919-1920, ingenieros y políticos que habían formado parte de los Consejos de Administración se irán viendo sustituidos por representantes de las principales instituciones financieras del país. El comportamiento fue idéntico en las dos grandes, pero mientras que en Norte el proceso estuvo controlado por los propios bancos, en MZA estuvo dirigido por la empresa¹⁴. En ambos casos la sustitución obedecía a la búsqueda de recursos financieros ante las dificultades que originó la guerra mundial. Ello no era sino consecuencia de lo que estaba ocurriendo en el país y que los gestores de las grandes compañías ferroviarias percibieron con rapidez: el desarrollo y expansión del sector bancario y el aumento de su volumen de recursos al acabar la primera guerra mundial.

¹⁴ Vidal (1999), pp. 634-635 y Vidal y Ortúñez (2002).

En resumen cabría decir que en estos años el Estado había dado pasos hacia una mayor intervención en el sector: sus aportaciones constituían un patrimonio diferenciado del de las compañías, lo que le llevó a buscar nuevos órganos de control de las decisiones. El fundamental problema al que tuvo que enfrentarse, y que favoreció la defensa de las empresas, fue el de la inestabilidad de los gobiernos constituidos y la existencia de graves problemas políticos en el régimen de la Restauración y dentro de los principales partidos. El Estado no tuvo claro lo que quería hacer con el sector ferroviario. La división política, la fragmentación y las reducidas mayorías parlamentarias dificultaron cualquier solución de calado destinada a perdurar.

Por parte de las compañías, la crisis de resultados que generaron las pérdidas obtenidas durante la guerra de 1914, les llevó a solicitar la autorización para incrementar las tarifas. Consiguieron en 1918 un aumento, de cuantía menor a la que habían demandado, cuyas sumas debían contabilizar por separado del resto de los ingresos, para que cuando se alcanzara el rescate de las concesiones el Estado no tuviera que pagar dos veces¹⁵. Lo que el Estado concedió no se adecuaba por lo tanto con lo que era su estrategia empresarial en la defensa de los intereses del capital social, pero no les quedó más remedio que aceptarlo e irse adaptando a las diversas medidas que promovía el Estado y esperar, ilusoriamente, que llegaran tiempos mejores.

2. LAS COMPAÑÍAS FERROVIARIAS ANTE LA DICTADURA (1923-1931)

El régimen de dictadura militar surgido tras el pronunciamiento del general Primo de Rivera, contó con un amplio respaldo social en sus primeros momentos¹⁶. El directorio militar convirtió el desprecio por los partidos políticos del régimen anterior y por sus principales representantes, en uno de los motivos que justificaban el pronunciamiento: la ineficacia de los políticos y del sistema parlamentario explicaban los problemas que tenía el país. Este cúmulo de circunstancias convirtieron el problema ferroviario en un objetivo clave para la propaganda del nuevo régimen: la dictadura sería capaz de resolver lo que, al menos desde 1918, el régimen parlamentario no había conseguido¹⁷. El nuevo gobierno se puso enseguida sobre el problema y, tras unos meses de estudios muy detallados que ofrecen abundante información acerca de las empresas, promulgó el decreto de 12 de julio de 1924 que daba origen al llamado *Estatuto ferroviario*¹⁸. No es

¹⁵ Muñoz (1999), pp. 305-306.

¹⁶ Payne (2005), p. 21.

¹⁷ En Acta del Consejo Superior Ferroviario, todavía vivo, que recogía la reunión celebrada el 15 de octubre de 1923, se dejó constancia de las palabras dirigidas a los nuevos miembros desde el jefe del Gobierno de que tuvieran la «mayor urgencia en despachar los asuntos de trámite y cuantos se sometían a su deliberación, para que sirvan de ilustración al resolver cuanto se relacione con el régimen ferroviario, que es urgentísimo terminar de una vez». El secretario accidental, Sánchez Torres, era muy parco en la redacción de las actas y la información que ofrece es irrelevante. En esa misma reunión Prats, a quien en las actas del Consejo desde su ingreso le denominan Prast, declaró «el contraste entre el referido encarecimiento de la mayor rapidez en el despacho de los asuntos encomendados al Consejo y la que en situaciones anteriores existía que obedecía al imperativo de no hacer nada».

¹⁸ Se resume en esa frase toda una serie de iniciativas adoptadas en octubre de 1923 entre las que destacan la información pública que convocó el Directorio para recabar propuestas sobre régimen ferroviario (se recopilaron cerca de 300 ponencias), un llamamiento en este mismo sentido a los vocales

posible en estas páginas estudiar con profundidad el contenido del mismo, pero supuso de hecho una nueva regulación del sector, aunque no se lograra llevar íntegramente a la práctica, que obligó a las empresas a plantearse la necesidad de modificar sus estatutos al entender que sus fines iniciales habían sido modificados con el nuevo régimen al verse privadas de competencias en materias financieras y de toma de decisiones estratégicas.

El proyecto de nuevo régimen ferroviario fue estudiado por el Consejo Superior de Ferrocarriles, continuador del anterior Consejo Superior Ferroviario¹⁹. Se creó por Real Decreto el 30 de enero de 1924 con el objeto fundamental de informar sobre el proyecto de nuevo régimen ferroviario, de 14 de enero de 1924, que había elaborado la Ponencia nombrada por el directorio militar. Apenas se sabe nada sobre dicha Ponencia, ni el momento de su creación, ni sus miembros, ni siquiera de quién dependía dicho organismo, que era enteramente público. Hay que pensar que rendía cuentas ante el Ministerio de Fomento y que estuvo por encima del Consejo Superior Ferroviario en cuanto a poder real si bien estaba subordinado o trabajaba para él, es decir competía al Consejo aprobar o rechazar lo que este le presentase, pero todo hace pensar que la Ponencia era la voz del gobierno sobre el asunto. De hecho a la Ponencia le fue llegando toda la información que el gobierno había solicitado y fue la que presentó el 28 de diciembre de 1923 el texto del proyecto del nuevo régimen ferroviario. Es posible pensar que el autor más destacado de dicho proyecto fuera el teniente coronel Gil Clemente, –conocido por su enconada oposición hacia las empresas privadas²⁰– pues al menos desde el 29 de septiembre había empezado a recibir informes diversos sobre el régimen de anticipos y el problema ferroviario²¹. El proyecto fue presentado por el general Mayandía –uno de los vocales que componían el Directorio militar– quien

del Consejo Superior, o la creación de comisiones investigadoras de la contabilidad de las empresas. Después llegó la presentación del proyecto de nuevo régimen ferroviario, la creación del nuevo Consejo y el estudio de dicho proyecto, hasta la aprobación del Estatuto ferroviario en 12 de julio de 1924. Estas solicitudes y tramitaciones generaron mucha documentación en la que aquí no es posible abundar.

¹⁹ Como se verá no se trató sólo de un cambio de nombre, ni de una mera continuación, aunque sólo fuera por la vigencia de uno y otro, sino que existirán cambios cualitativos de importancia que se tradujeron en un mayor control de las empresas. Se trata, en consecuencia, de un cambio relevante en una institución acaecido con el cambio político.

²⁰ En la exposición previa (que luego permaneció en la Exposición de motivos del Decreto) se explicaba que no se trataba de convertir en buenos a los malos negocios ferroviarios, sino sólo mejorar los servicios, «si con las mejoras, con buenos servicios de explotación, con medidas indirectas de gobierno y con tarifas adecuadas el negocio no prospera, será porque el ferrocarril no responde a una verdadera necesidad comercial, porque el agio ha predominado en relación con la explotación, porque se ha querido obtener una subvención y no organizar un transporte». En la base primera se decía: «La intervención directa del Estado en las explotaciones ferroviarias está impuesta por los intereses públicos. El Estado intervendrá los ferrocarriles dentro del Nuevo Régimen Ferroviario con auxilios directos a las Empresas y regulando la gestión ferroviaria autónoma de los concesionarios», en Junta Superior... (1940), t. 1, pp. 155 y 157. Estas ideas se repetían asimismo en el Real Decreto que creaba el Consejo Superior. Las empresas, en particular las dos grandes, no podían tolerar este tono y estas declaraciones de principios reiteradas al considerarlas, cuando menos, injustas. Significaba, por parte del Estado, hacerse eco de una acusación que rondaba en la opinión pública de que el servicio público ferroviario estaba descuidado desde hacía muchos años, a pesar de los cuantiosos sacrificios que el Estado se había impuesto para mejorarlo.

²¹ Archivo Histórico de Renfe, «el problema ferroviario», 29 de septiembre a 16 de octubre de 1923.

ofrecía un plazo de cinco días hábiles a las empresas para que efectuasen las observaciones que considerasen oportunas²². Tras las réplicas y contrarréplicas el proyecto se publicó el 14 de enero de 1924.

Cuando el 30 de enero nazca el Consejo Superior de Ferrocarriles, a las funciones que tenía el anterior se añadió la de informar sobre este Proyecto y la de implantar la organización del régimen ferroviario que se adoptase. Se ampliaba el número de vocales que pasaba de quince a diecisiete, ya que se añadía uno a los usuarios (representados por las corporaciones mercantil, agrícola, minera e industrial) y además se incorporaba un representante de los trabajadores²³. La razón de todo ello se exponía en el artículo 1 de dicho Real Decreto en tono grandilocuente: «En representación conjunta del Estado y de todos los intereses nacionales, se crea un Consejo Superior de Ferrocarriles, para regular e inspeccionar la gestión ferroviaria de las empresas». En el mismo Real Decreto se mantenía el aumento de tarifas aprobado en 1918, pero se procedía al desmantelamiento progresivo del anticipo aprobado en 1920 y destinado a la mejora salarial de los trabajadores ferroviarios, sin que esto pudiera significar una reducción de sus percepciones, sino que en adelante deberían asumirlo las empresas sin ayuda estatal. Esta cuestión suscitó una respuesta unánime de todas las empresas ferroviarias españolas, nada conformes con la medida.

La tensión entre Estado y concesionarios en los meses transcurridos desde el pronunciamiento y la aprobación del Estatuto ferroviario fue máxima. El Estado apretó mucho, sus intervenciones y expresiones impresas se contaban por ofensas e, inevitablemente, las empresas vieron en el nuevo Consejo y en su composición un

²² Toda esta cuestión está tratada por extenso en Junta Superior... (1940), t. 1, pp. 123-147. Consúltese igualmente lo tratado por Artola (1978), pp. 424-425 quien refiere la polémica pública que se suscitó en los primeros días de 1924 por la disparidad de criterios entre los militares, para quienes lo esencial es el servicio de transporte por su incidencia en la economía y defensa, y los de las compañías, fieles a los intereses empresariales. Como decía Gil Clemente en su contestación a las observaciones que hicieron las compañías «lo que conviene al país es robustecer *las instalaciones, los ferrocarriles*, no las empresas; lo que conviene es mejorar *las instalaciones*, aumentar el material fijo y móvil en general». Declaración que permite entender mejor el sentido de la Caja Ferroviaria.

²³ El primer Consejo Superior de Ferrocarriles, publicado en la Gaceta de Madrid de 22 de febrero de 1924, quedó constituido por los siguientes vocales: en la representación del Estado: Alberto Machimbarrena, Carlos Santa María, Antonio Fernández Valmayor, Julián Gil Clemente, José A. Artigas y el coronel jefe del servicio de ferrocarriles y jefe de la sección de comunicación del Estado Mayor Central, Fermín Sojo, además se designaba a los suplentes. Por parte de los concesionarios Félix Boix, Eduardo Maristany, Rafael Coderch, Cirilo Alexandre, José Manuel Alonso Zabala y el vizconde de Escoriaza. El Instituto de Reformas Sociales designó al vocal representante de los agentes y obreros ferroviarios, Francisco Carmona Cañizares, su suplente fue Aníbal Sánchez Ferrer. La representación de los usuarios quedó constituida por Mariano Matesanz (muy contrario a los intereses de las empresas ferroviarias), Carlos Prast, Domingo Sert, Aniceto Sela. En el puesto de secretario continuó Sánchez Torres. Sobre dicha composición comentó Eduardo Maristany que se habían buscado enemigos de las compañías y partidarios del *estatismo* al estilo Gil Clemente. Entre sus funciones, ampliadas con el Estatuto y en 1925, destacaban la de intervenir en la ordenación de las obras y trabajos que tendiesen a la estructuración racional de la red, así como en las obras de ampliación y mejora de la misma, en la adquisición de material y construcción de líneas nuevas y en cualquier tipo de obra ferroviaria. Se subdividió en cuatro secciones: explotación comercial, unificación de material, contabilidad y caja ferroviaria y agrupación de líneas.

procedimiento para aislarlas ante la opinión pública y garantizar el éxito de la solución que desde el gobierno, a través de la Ponencia del directorio en materia ferroviaria, se había adoptado, sin tener en cuenta ninguna de sus opiniones expresadas por extenso durante todo este tiempo.

Por otra parte, y a más corto plazo, en la visión del problema de las empresas, toda la tramitación que el proceso legislativo debía seguir retrasaría la adopción de medidas definitivas, mientras que desde febrero empezaba la reducción de los anticipos, es decir, las empresas se verían privadas de una fuente importante de recursos, sin poder adoptar ninguna medida que contrarrestase esos efectos negativos. Esta era una de las cuestiones que más inquietaban a los concesionarios. Desconfiaban seriamente de que con la cantidad de aspectos que tenían que tratar sobre la cuestión y de personas que debían hacerlo, todas las respuestas a los problemas financieros pudieran resolverse antes de ocasionar quebranto en las compañías. De hecho, cuando el Estatuto se apruebe en julio, las compañías, que no habían entrado a fondo en la batalla de las ideas (el tipo de régimen que se instauraría: comunidad o concesiones), se verán abocadas a ingresar sin rechistar en el nuevo régimen para tratar de mantener y mejorar sus resultados económicos²⁴. Si el gobierno empleó la supresión de los anticipos y la creación del nuevo Consejo Superior y su composición como una estrategia de distracción, habría que felicitarle por su extraordinaria habilidad. De todos modos es difícil pensar que la realidad fuera así, pero estos hechos le permitieron valorar la delicadísima situación financiera en que se hallaban las empresas ferroviarias, incluidas las grandes, y que las podrían manejar a su antojo cuando se les pusiera en la tesitura de que existirían recursos dentro del Estatuto, fuera de él las compañías deberían regresar, a todos los efectos, a la legislación originaria de cada concesión con la supresión de la elevación de tarifas, la imposibilidad de emitir deuda, en definitiva, sin financiación: el Estatuto fue adoptado mayoritariamente y desde luego por las grandes. Ello a pesar de que suponía que el sistema de concesiones quedaba de hecho abolido.

La actuación de las empresas entre tanto refleja este estado de cosas, baste algún botón de muestra de la reacción, nada más publicarse la supresión del anticipo el 31 de enero, por parte de MZA. Se trata de las medidas, no oficiales, que hizo circular Maristany a través de correspondencia confidencial. El objetivo de estas podía ser, sin más, el de conseguir llamar la atención del gobierno sobre el significado real que estaba teniendo el recorte, aunque quizá pudiera tratarse de medidas adoptadas ante verdaderas y acuciantes necesidades. En el primer caso se trata de una carta dirigida a un directivo de la Red Catalana para darle dos directrices: la primera era la de reducir las obras, que algunas se suspendieran y, en general, se siguiera un ritmo sin prisa alguna; y la

²⁴ No se dispone de ninguna evidencia historiográfica acerca de si este período de tiempo, asumido con dificultad por las dos grandes, arrastró a la crisis a alguna otra compañía que no pudo remontar desde estructuras financieras debilitadas con anterioridad. Andaluces por ejemplo obtuvo resultados deficitarios desde 1928, pero también los había tenido entre 1918-1920. MCP fue incautada en 1928 con otras líneas para constituir la Compañía Nacional de los Ferrocarriles del Oeste de España. Sería difícil establecer una relación causa-efecto entre la incertidumbre de los meses transcurridos desde el pronunciamiento de Primo de Rivera hasta la publicación en julio del Estatuto y la crisis futura de algunas compañías. Muchas pequeñas no salieron bien paradas de estos años, convirtiéndose en lastre de larga duración y problema para los presupuestos de la República.

segunda se refería al personal, para ordenarle que debería proceder a la amortización de todas las vacantes que se fueran produciendo. Si con alguna plaza no pudiese obrar así, se atendería esa plaza suprimiendo otra del mismo servicio. En casos verdaderamente excepcionales, en los cuales no pudiese realizarse ninguna de las dos posibilidades debería resolver la Dirección. Le pedía un cumplimiento estricto de estas medidas y añadía que «las disposiciones que tomes referentes a estos asuntos deben ser verbales, nada de escribir. ¿Me entiendes?» Al día siguiente hubo una nueva misiva que salió de la Dirección hacia otro director y se añadían dos preceptos más: no dar ni un paso más hacia la jornada de ocho horas y que, al preparar nuevos servicios, no se aumentase el recorrido de trenes de viajeros²⁵.

Las discusiones previas a la aprobación del Estatuto en el seno del Consejo Superior de Ferrocarriles supusieron 43 sesiones celebradas entre febrero y mayo de 1924²⁶. El 31 de este último mes emitió un dictamen sobre el proyecto presentado por la Ponencia, que llegó plagado de votos particulares. Las compañías se resistieron cuanto pudieron al Estatuto Ferroviario, aunque resulta significativo que, gobernando la segunda República, reclamasen del Estado la plena incorporación de las empresas al régimen previsto por el Estatuto, para poder resolver la crisis que entonces les ahogaba. A los ojos de los concesionarios lo que el Estatuto tenía de bueno en el largo plazo, de ahí que lo exigieran entonces, era que contemplaba el aumento de tarifas una vez que se hubiera alcanzado con las ayudas estatales destinadas a mejorar y modernizar las inversiones, una situación óptima para la explotación. Pero la resistencia obedecía a las cuestiones de fondo. Se ha señalado el posible efecto distracción que ocasionó el nuevo Consejo, la ampliación de sus funciones y composición y la progresiva reducción de los anticipos. Poco a poco las empresas también alcanzaron, arropadas y apoyadas por la acción diplomática de ingleses, franceses y belgas, a lo que se denominaba antes la batalla de las ideas. El nuevo régimen suprimía los derechos de las empresas otorgados por el sistema de concesión que constituían verdaderos contratos bilaterales. Su rescisión estaba prevista en la legislación de 1855, pero sus modificaciones debían ser pactadas. En su opinión el Estatuto no se inclinaba decididamente por la “estatificación” de las explotaciones, pero tampoco las mantenía en la esfera de una iniciativa privada oportunamente restringida por una intervención estatal racional, sino que la opción era el consorcio, la asociación de Estado y concesionarias. Una asociación difícil por la desigualdad entre las dos partes que no cuentan con intereses siempre comunes y uno de ellos reúne una fuerte capacidad coactiva. También arremetían contra el Consejo Superior, el instrumento diseñado por el Estado para dirigir toda esta política, cuyas funciones eran vistas como ingerencias capaces de desorganizar el normal

²⁵ Estas indicaciones fueron generales y en el documento interno que les dio origen se añadían algunas otras: «No emprender ninguna obra, ni celebrar ningún nuevo concurso para adquisición de material móvil. (...) Contraer en lo posible y sin comprometer el servicio los gastos de explotación. Debemos intentar el refuerzo de nuestros ingresos y para ello se nos ocurre anular algunas tarifas, no demasiadas, sino las verdaderamente importantes de las que están exentas del 15 por 100 y alguna de ganado, para proponer al mismo tiempo la aprobación de otras con precios elevados en el 15 por 100», en Archivo Histórico de Renfe, «el problema ferroviario».

²⁶ De momento no han podido ser localizadas las actas de esas sesiones, sí copias sueltas de algunas de ellas.

funcionamiento de las empresas. Lamentaban además la multiplicación de trabajo que les supondría atender a sus requerimientos y los gastos de sostener toda esa burocracia²⁷.

El tiempo se encargaría de darles la razón en otra cuestión, la financiera. La asunción por parte del Estado de la misión de aportar los capitales necesarios, constituyó motivo razonado de preocupación pues, como escribieron al gobierno, la Deuda Pública era enorme y el desequilibrio entre los ingresos y los gastos del erario un mal endémico. ¿Había margen para asumir esa ingente tarea? ¿Por cuánto tiempo?

Las diferencias entre el proyecto presentado por la Ponencia del Directorio y las bases aprobadas en el informe del Consejo Superior fueron de importancia en algunos casos. Entre este texto y el del Estatuto Ferroviario, casi no existieron, se trató mayoritariamente de cuestiones de redacción y de la reducción de plazos en las diversas materias en que estos se fijaron. Es difícil saber a qué obedecieron esas modificaciones, algunas de las cuales favorecieron los intereses de las compañías, en especial al proteger una mayor autonomía en la gestión de la que se contempló en el primer texto²⁸. Con todo pronto el pesimismo se apoderó de los órganos directivos que vieron en la incorporación al nuevo régimen tan sólo un mal menor²⁹. Se trataba de un sentimiento agridulce que las empresas resolvieron por razones prácticas, como dijo Maristany no resultaba posible aconsejar quedarse fuera del nuevo régimen y, en consecuencia, «aun viendo los serios peligros que tiene el ingreso en el mismo, debe acordarse este porque serían más inmediatos, más seguros y más graves los que se producirían de rehusar dicho ingreso»³⁰. Y ¿cuáles eran esos “peligros” para las compañías? Algunos ya han sido señalados, pero es posible apuntar, con Maristany, los que este pensaba indicar al Consejo de Administración de MZA: se quitaba a la compañía el poder emitir obligaciones con mayores plazos que los de concesión; se les quitaban 75 millones de

²⁷ Archivo Histórico de Renfe, «el problema ferroviario», 27 de mayo de 1924.

²⁸ Archivo Histórico de Renfe, «el problema ferroviario», nota sobre las modificaciones introducidas por el CSF, junio 1924. Resulta difícil analizar la documentación sobre la reacción de las empresas a las diferencias que introdujo el Directorio sobre el texto surgido del Consejo Superior, por resultar esta contradictoria: en ocasiones se habla, como balance general, de mejora, pero en otras de que las modificaciones lo habían empeorado mucho. También en Archivo Histórico de Renfe, «el problema ferroviario», nota para el director general de MZA realizada por el jefe de lo contencioso, Juan Rosell, el 24 de junio de 1924 en que este sintetizaba la esencia del nuevo régimen con las siguientes ideas, luego repetidas por los directivos de MZA: «... consiste en sustancia en que el Estado ejercerá en lo sucesivo una inspección constante en la marcha de la Compañía interviniendo por medio de los organismos que crea, dependientes todos del Consejo Superior de Ferrocarriles, en la gestión administrativa y financiera de la compañía, aunque respetando su autonomía industrial; en que el propio Estado facilitará por punto general los fondos necesarios para las obras y mejoras de las actuales líneas que, a propuesta u oída la misma Compañía, entienda el Consejo Superior ferroviario que deben ejecutarse, viniendo de hecho a constituirse en un asociado de la compañía con derecho a participar de los beneficios que se obtengan en la forma que las mismas bases consignan; y en que para la distribución de los productos se habrán de fijar el valor real de los establecimientos de las empresas y los capitales del Estado, correspondientes a sus aportaciones».

²⁹ Especial malestar, a pesar de su aceptación por unanimidad, ocasionó el ingreso en el régimen del Estatuto entre los consejeros del comité de París.

³⁰ Archivo Histórico de Renfe, «el problema ferroviario», nota sobre acuerdos tomados en el Consejo de MZA relativa al ingreso en el nuevo régimen ferroviario, julio 1924.

pesetas de capital real (lo que incidía directamente en la valoración de la empresa en caso de rescate); la compañía perdía la facultad exclusiva a la percepción de la tarifa y la libre disposición de sus fondos sobrantes; perdía asimismo la perpetuidad de las líneas libres (es decir, las que no tenían plazo definido de reversión y por tanto lo eran teóricamente a perpetuidad); se le imponían límites en la organización y realización de sus actividades; quedaba mediatizada técnica, económica y financieramente por el Consejo Superior; venía a constituir con el Estado un consorcio o comunidad de bienes y dejaba de ser verdadera concesionaria. Pero junto a estos problemas Maristany expuso también las razones para entrar, particularmente reveladoras y, en verdad, irresistibles: «no podemos vivir sin el 15 por 100 ni los anticipos; el R. D. está basado en que el ferrocarril se baste así mismo y para conseguirlo un día u otro tendremos la salvación por este lado; no hay que esperar que, aun cuando desaparezca el Directorio, cambie el R. D. ya que este en su esencia no es más que variación de los proyectos de Maura y Argüelles; es por lo tanto difícil que nadie lo eche abajo (...); si no entramos los empleados nos obligarán a entrar; no olvidemos que tenemos 34 concesiones distintas y que el gobierno tiene en su mano con arreglo a las leyes actuales el rescate de las mejores, que puede obligarnos a llevar contabilidad de ingresos y gastos por cada concesión haciéndonos la vida imposible; que es un sueño pensar que podríamos vivir aplicando las tarifas máximas legales; que tenemos una serie de problemas (de infraestructuras) en Madrid y Barcelona y además las dobles vías que no podríamos resolver por nuestras propias fuerzas»³¹. Esta larga reflexión pone de manifiesto que el Estado impuso unas reglas del juego con las que, de hecho, obligaba a las compañías a entrar en el nuevo régimen y esto no fue, sobra decirlo, fruto de una casualidad o del azar, sino una decisión adoptada con información solvente, tras varios meses de estudio y reuniones de muchas personas y con la que aquel perseguía mejorar el sistema ferroviario, atando más en corto a sus concesionarios. En definitiva se volvía a regular el sector, 69 años después de la primera ley general, y se hacía favoreciendo a las grandes empresas –aunque ellas no lo percibieron así y quizá sin pretenderlo– y casi olvidando a las pequeñas que recibieron muy pocos fondos de la Caja Ferroviaria. La explotación no cambiaba de manos, aunque se amenazaba con hacerlo y se articulaban procedimientos en esa línea, pero el Estado recuperaba mucha capacidad, control e iniciativa, al tiempo que se comprometía en la costosa tarea de modernizar la red y el material de explotación, tarea para la que, como se ha indicado cediendo la palabra a uno de los más cualificados protagonistas, ni las grandes contaban con medios suficientes. El Estado se comprometía con el servicio ferroviario y no desdeñó incautarse de la Madrid, Cáceres y Portugal y Oeste de España en 1928 para mantener y garantizar la explotación de esas líneas.

Tras su aprobación por el gobierno y el ingreso de las compañías en el nuevo régimen, los órganos de dirección de las grandes no pensaron en otra cosa que en el modo de defender su capital social para cuando se produjera el rescate ante lo que consideraban acometidas estatales en esa dirección. Esta reacción de los empresarios permite pensar que el nuevo marco regulador adoleció de algunos defectos en su

³¹ Archivo Histórico de Renfe, «el problema ferroviario», índice de asuntos a tratar en el consejo del día 21 de julio de 1924, intervención de Eduardo Maristany.

formulación pues trazaron a los gestores un camino a seguir equivocado. Quizá fue el principal el de no haber sabido transmitir calma y seguridad a las empresas, ni haber generado la estructura de incentivos suficientes para que estas se hubieran volcado en una adecuada gestión de sus negocios con unos medios que mejoraron de modo evidente³². El error asimismo de haber cercenado las fuentes de financiación de las empresas, al no autorizar libertad y flexibilidad en el régimen de las tarifas, ni nuevas emisiones de obligaciones, y de haber considerado que el recurso a la deuda pública sería manantial inagotable contribuyen a explicar dicha reacción. Lo que muestran los resultados obtenidos hasta que quiebre el régimen del Estatuto y Caja Ferroviaria es que la opción era acertada pero había que lograr hacerla perdurar en el tiempo sin que cargara sobre el Estado. Respondiendo más directamente a alguna de las cuestiones introductorias, el Estado intervino para resolver fallos en el mercado, no para solventar situaciones particulares a las empresas. Sin embargo logró un efecto contrario puesto que no dio continuidad en las ayudas al sector y, aunque sólo coyunturalmente, esas medidas ayudaron a las grandes empresas. Por lo cual es posible añadir que existieron diferencias entre los propósitos adoptados y los resultados obtenidos y lo fueron como consecuencia de una regulación deficiente que además no se logró culminar en todas sus disposiciones y fases preestablecidas.

Como se ha venido indicando el gobierno trató de reducir el valor de las empresas e incrementar la participación estatal en el activo ante el posible rescate de las concesiones. Este financió el desarrollo y mejora de las infraestructuras ferroviarias y la modernización del material de explotación, lo que redujo las inversiones de las propias empresas. La bonanza con la que se comportaron las principales magnitudes económicas en el país durante estos años, permitió además a las dos grandes mejorar los resultados de la explotación³³. Estas aprovecharon la ocasión para repartir más dividendos a los accionistas. Las inversiones realizadas por el Estado le permitían sentirse como un socio más de la explotación y considerar que, por la vía de los hechos, había quedado extinguido el régimen de concesiones nacido en 1855³⁴. La financiación estatal de gran parte de los costes de las empresas, ponía en evidencia que las compañías no podían pretender seguir operando como propietarios de las redes y del material que empleaban, pero hizo muy complejo establecer los derechos de cada parte y, años más tarde, cuando se procedió a su nacionalización, valorar las indemnizaciones debidas.

En el *Estatuto* no existía ninguna disposición que de modo explícito obligara a las empresas ferroviarias a adoptar cambios en las estructuras de propiedad o de gestión, sin embargo sí modificó sustancialmente la participación del Estado en el sector lo que, indirectamente, contribuyó a modificar la gestión dentro de las empresas. Como se ha dicho el Estado pasaba a considerarse un socio más del negocio ferroviario. A ello le daban derecho las importantes inversiones que había realizado, las más importantes que pensaba realizar a partir de entonces sirviéndose de la *Caja Ferroviaria del Estado*,

³² Ortúñez (1999), pp. 247-267 y 295-307.

³³ Cfr. Carreras y Tafunell (coords.) (2005), especialmente capítulos 5 y 17 y para las empresas ferroviarias Ortúñez (1999), pp. 577-579.

³⁴ Ortúñez (1999), p. 207.

pero también la convicción que tenía de que «la intervención del Estado en la explotación de ferrocarriles esta(ba) impuesta por los intereses públicos»³⁵.

Una de las grandes cuestiones que había dominado las relaciones Estado-empresas desde tiempo atrás era la de la nacionalidad del Consejo de Administración y del director y los jefes de servicio³⁶. El nuevo régimen insistió en esta línea imponiendo que, además de los dos tercios de los miembros del Consejo de Administración, el presidente del mismo fuera español y que, las nuevas empresas ferroviarias que se constituyeran –no habrá ninguna– no pudieran tener ningún órgano de dirección compuesto mayoritariamente por extranjeros o fuera del territorio nacional. Norte y MZA tenían una rama del Consejo de Administración en París. Además, con anterioridad a la aprobación del *Estatuto*, el Estado había aprobado en octubre de 1923 el decreto de incompatibilidades para ex-ministros que obligaba a estos a abandonar sus puestos en los Consejos de Administración. Este decreto afectó a las empresas ferroviarias e intensificó el proceso de sustitución de los políticos por los representantes del sector financiero y de los grupos industriales: estuvo vigente hasta 1928.

En el cuadro 2 se resume el proceso de incorporación de consejeros en MZA. La conclusión es clara, a lo largo de estos años, en los CA de las empresas ferroviarias estaban sentados los bancos más importantes del país³⁷.

CUADRO 2. REPRESENTANTES DE GRUPOS FINANCIEROS EN EL C.A. DE MZA*

Antes de 1914	1915	1918	1919	1920	1924
Rothschild	Banca Sáinz	Banca Aldama	Banco Hispano Americano	Banco de Vizcaya	Banco Español de Crédito
Urquijo	Banco de Barcelona Casa Bauer				

*Además de todas estas entidades contaban con representante el Banco de Bilbao y el Banco Central. Elaboración propia.

Dentro de los CA de las empresas había un núcleo reducido de administradores que formaban un comité ejecutivo compuesto por cinco personas –el presidente, el director general y un administrador perteneciente a los comités existentes en Madrid, Barcelona y París–, este comité era quien verdaderamente dirigía las empresas y quien intervenía cada vez más directamente en el día a día de las mismas³⁸. Este papel, ya existente con anterioridad, se reforzó en los años de la dictadura. En definitiva el sistema de gestión se hizo cada vez más gerencial³⁹ para garantizar o proteger los intereses de los propietarios, puesto que la práctica hacía que la información y la toma de decisiones recayera en la persona del director general, persona de la máxima confianza de los accionistas mayoritarios⁴⁰. El papel de los CA se reducía al de sancionar lo que

³⁵ De la base primera del *Estatuto ferroviario*, Junta Superior... (1940), t. 1, p. 261. Este texto se recogió con anterioridad, en ese momento procedente del proyecto presentado por la Ponencia del gobierno.

³⁶ Real Decreto de 21 de diciembre de 1900.

³⁷ Para Norte y MZA Comín, Martín, Muñoz y Vidal (1998), t. 1, pp. 317-328; Vidal y Ortúñez (2002). Para Norte, Vidal (1999), pp. 627-641. Para MZA, Ortúñez (1993) y (1997).

³⁸ Vidal (1999), p. 641 y Vidal y Ortúñez (2002).

³⁹ Vidal (1996), p. 288.

⁴⁰ Ortúñez (1998), p. 38.

presentaba el director general. La relación que existe entre la aprobación del nuevo régimen y el hecho de que se reforzara el sistema gerencial radica en las más intensas, por frecuentes y decisivas, relaciones que mantuvieron las empresas con el Estado. Este hecho fue la consecuencia, primero de las negociaciones que tuvieron lugar para la modificación legislativa y, después, de su progresiva aplicación y, de modo particular, de aquellos puntos en los que se dirimía acerca del valor de las empresas, base sobre la que se establecerían los cálculos en caso de rescate de las concesiones. Los continuos requerimientos del Estado y los esfuerzos encaminados a la defensa de sus intereses dificultaban que la toma de decisiones de las empresas se realizara en reuniones del pleno del CA en donde todos los consejeros pudieran disponer de la información necesaria.

Por otra parte el Estado prohibió a las empresas que aumentaran el volumen de sus deudas mediante la emisión de títulos de renta fija y se encargó, mediante la *Caja ferroviaria del Estado* que comenzó a funcionar a finales de 1925, de financiar la modernización de las infraestructuras y el material rodante, además de introducirse en la construcción y explotación de algunas pequeñas líneas. La principal fuente de financiación de esta *Caja* procedería de la emisión de la *Deuda especial ferroviaria del Estado*, aunque se contemplaba también que pudiera beneficiarse de una asignación anual realizada desde los Presupuestos ordinarios. El Estado sólo pudo mantener este sistema de financiación hasta septiembre de 1930⁴¹. Para entonces también habían caído Primo de Rivera y su principal valedor en las obras públicas: el ministro Benjumea, aunque no la dictadura. Con la desaparición de la *Caja* y el crédito de las compañías en el mercado de capitales arruinado, la financiación de las compañías se convirtió en algo difícil. Esta pasaba o por una nueva elevación de las tarifas, en un mal momento por la coyuntura de crisis internacional, o por seguir contando con ayudas estatales realizadas a través de los presupuestos ordinarios y no mediante emisión de deuda.

Como ha quedado reflejado en páginas anteriores, el Estatuto Ferroviario potenció más aún al Consejo Superior de Ferrocarriles: sus competencias fueron muy grandes. Cabría resumirlas diciendo que era el organismo del Estado que lo hacía todo en materia ferroviaria: controlaba las empresas, la Caja Ferroviaria y la Deuda, decidía sobre las obras a realizar, estudiaba y desarrollaba el Estatuto, las tarifas, la posible reversión al Estado de las concesiones, revisaba la legislación existente en materia ferroviaria, etc. A lo largo de estos años recibió nuevas atribuciones y en octubre de 1925 se reorganizó en nueve secciones⁴². Además de este organismo, el organigrama del Ministerio de Fomento se modificó de forma sustancial con la creación el 25 de diciembre de 1925 de una nueva Dirección General con competencias exclusivamente para Ferrocarriles y Tranvías. Rafael Benjumea había sido nombrado el 3 de diciembre como ministro de

⁴¹ A lo largo de estos años el 68 por 100 de los ingresos de la *Caja* procedieron de la negociación de la deuda y el 3,6 por 100 de los Presupuestos ordinarios. El resto procedía de orígenes variados: reintegros de los anticipos realizados por el Estado desde 1920, deudores y préstamos y anticipos suscritos con garantía de deuda ferroviaria. Cfr. Ortúñez (1999), p. 265.

⁴² Estas fueron: Asuntos generales y legislación; Contabilidad y Caja; Explotación comercial; Explotación técnica; Unificación de material; Construcción de ferrocarriles; Agrupación de líneas y rescates; Fijación de capitales y Ferrocarriles del Estado

Fomento. Pocos días después por tanto se creaba este nuevo instrumento que, como se decía en la exposición de motivos del Real Decreto, había «surgido, como una exigencia de la realidad». Dado el impulso que el directorio había imprimido a todas las obras públicas, se requería el organismo administrativo adecuado que acompañara toda esta labor ferroviaria de manera exclusiva.

CUADRO 3. GASTO EN FERROCARRIL Y CARRETERAS DESDE EL PRESUPUESTO ORDINARIO DEL ESTADO (%)

PORCENTAJES	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
FFCC/FOMENTO	29,80	28,50	22,02	8,82	7,31	9,31	14,09
FFCC/TOTAL	3,66	3,50	2,60	0,75	0,63	0,72	1,73
CARRETERAS/FOMENTO	39,52	42,42	49,12	60,14	56,86	58,83	54,19
CARRETERAS/TOTAL	4,86	5,20	5,80	5,11	4,91	4,56	6,64

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto de Estudios Fiscales (1976), pp. 926-989.

Las cifras del cuadro 3 podrían conducir a engaño tras todo lo tratado hasta ahora si no se tuviera en cuenta que el procedimiento habitual para financiar el gasto en ferrocarriles se realizó mayoritariamente a través de la *Caja Ferroviaria del Estado*. Entre los años 1927 y 1929, lejos de producirse un descenso en el gasto en ferrocarriles como sugiere el cuadro, este se incrementó, aunque los recursos tenían una procedencia distinta a la presupuestaria.

Sería tarea compleja realizar un resumen que caracterizara esta etapa. Quizá el aspecto de reformas inconclusas sería una característica, pero no definiría las ideas del Estado en materia ferroviaria. Lo primero que convendría aclarar es que por parte del gobierno no hubo una visión clara y única de lo que quería hacerse con el sector y con las empresas, conforme pasaba el tiempo tras la aprobación del *Estatuto*⁴³. Esas dudas del gobierno se expresan en un comportamiento errático que, comprendiendo las fuertes necesidades de financiación de las constantes inversiones que requería el sector, se quedó a medio camino al no poder soportar el peso de la deuda contraída y haber cerrado otras posibles fuentes de financiación a las empresas. La dictadura incrementó el patrimonio ferroviario público, permitió a los accionistas percibir dividendos superiores a los de otras épocas, pero no resolvió nada de fondo a pesar de haber contribuido a modernizar el servicio. Se dejaba así, como ya se ha avanzado, un grave problema al régimen siguiente. Para las empresas, desde la exclusiva visión de las estructuras de la propiedad, se reforzó el papel del director gerente y los Consejos de Administración se concibieron como órganos de presión ante el gobierno y la sociedad, y no de control de la gestión. En ellos –los órganos de dirección de las principales empresas del país– confluían además los representantes de las instituciones financieras y de algunos sectores clave de la industria: ¿quién sería capaz de enfrentarse con tantos y tan grandes intereses? Esa era la idea que tenían las empresas, la realidad y los conflictos de intereses hacían que la capacidad de presión fuera limitada.

3. UN NUEVO CAMBIO INSTITUCIONAL: LA SEGUNDA REPUBLICA (1931-1936)

⁴³ Conviene recordar además que justo en ese momento se estaban empezando a manifestar los efectos de la competencia del automóvil, lo que introdujo incertidumbre para buscar soluciones y nuevas dificultades a las empresas.

El cambio de régimen político acontecido el 14 de abril de 1931 se tradujo en numerosas consecuencias para las empresas ferroviarias. La *Caja* había finalizado sus actividades, pero la Deuda que había contraído debía pagarla el Estado y muchas de las obras que se habían iniciado en esos años, se abandonaron o ralentizaron en la República por falta de recursos o por lo descabellado de los proyectos abordados. La República se enfrentó a demasiados problemas políticos, como para abordar con equilibrio, serenidad y tiempo suficiente los que planteaba el ferrocarril: desde los financieros hasta los que presentaba la explotación de la red pasando por los laborales.

A lo largo de estos años las relaciones entre el Estado –regulador de la actividad– y las compañías –regulados– fueron mucho más tensas y conflictivas que años atrás. Los diversos gobiernos que se sucedieron debían ganarse el respaldo y apoyo de los trabajadores y estos a su vez consideraron que el nuevo régimen debía atender todas sus demandas: las expectativas que a los ojos de los trabajadores abrió el triunfo de los partidos republicanos, iban mucho más allá de lo que los gobiernos realmente podían hacer. Los trabajadores constituyeron un elemento clave en estos años en las relaciones entre las empresas y el Estado. Algunas de las medidas adoptadas, y que las empresas rechazaban, se explican desde la necesidad que tenía el Estado de contentar a los sindicatos para evitar huelgas: ampliar a tres el número de representantes de los obreros en el *Consejo Superior de Ferrocarriles*; se aceptó una subida de tarifas del 3 por 100 pero los ingresos obtenidos de este modo se invertirían íntegros en la mejora salarial de los empleados⁴⁴. Se llegó a plantear en algunas ocasiones que representantes de los obreros ocuparan puestos en el Consejo de Administración de las empresas o que se destituyera a todos sus componentes y se nombraran otros por el Estado y fue algún sindicato (Sindicato Nacional Ferroviario) el primero en hablar de una explotación pública de la red, previa nacionalización de los activos privados. En el lenguaje sindical el nacionalizar quería ser la expresión más radical de la asunción estatal de todo el patrimonio ferroviario, no se consideraba por lo tanto como justa satisfacción de los intereses privados.

Para los sucesivos gobiernos de la República, y en particular los del primer bienio (1931-1933), tal y como expresara el ministro socialista Prieto: «el problema ferroviario es el punto neurálgico, no ya del presupuesto parcial del Ministerio de Obras Públicas, sino de toda la obra económica general del gobierno»⁴⁵. El sentido que tenían estas palabras se correspondía con la gravedad del problema financiero. El Estado no quería seguir financiando líneas deficitarias, ni asumir la explotación de las mismas en caso de abandono por parte de sus concesionarios. Por otro lado el Estado contó con numerosos problemas para presentar los presupuestos equilibrados tras las deudas contraídas por el régimen anterior. Todo ello sin considerar que otras inversiones ferroviarias había que

⁴⁴ Pero a lo que reflejaban estas medidas había que añadir el estilo que tomaron algunos ministros. Las compañías estaban acostumbradas a negociar con los representantes políticos, lo cual les servía para retrasar la aplicación de algunas ideas e incluso conseguir que, entre tanto y dada la inestabilidad política, se produjera la caída del gobierno en cuestión; ahora estas medidas, o alguna de ellas, se aprobaba sin contar con el parecer de las empresas.

⁴⁵ Referencias tomadas de Comín (1988), t. II, p. 1141, quien, a su vez, lo recoge del «Discurso en defensa del proyecto del Presupuesto del M.O.P.», Diario de Sesiones de las Cortes, L-1932, núm. 137, 17 de marzo, pp. 4546-4553.

mantenerlas y que la situación de las empresas se agravó con la desaparición de la Caja y por la obtención de resultados negativos en la explotación. La solución no era sencilla y, de hecho, no se llegó a ninguna. El Estado, amparado en la importancia de las inversiones que había realizado hasta entonces, apretó más a las empresas y la intervención se estrechó. Pero no se alcanzó la aprobación de ninguna medida legislativa que paliara la crisis y algunos intentos, como una nueva elevación de tarifas en mayo de 1934, tuvieron un período insuficiente de vigencia para que se apreciaran resultados.

Se han visto en el apartado anterior los esfuerzos realizados por las empresas tendentes a constituir sus CA con personas vinculadas al sector financiero, pues bien el año 1932 el gobierno aprobó dos leyes importantes, una de ellas con incidencia en la estructura de propiedad de las empresas. La primera, del 10 de mayo, prescindiendo de otras leyes generales de ferrocarriles, permitía al Estado completa libertad para hacerse o no cargo de líneas abandonadas por alguna compañía. Si una empresa desatendía la explotación de alguna línea, la única solución que se establecía era la de declarar caducada la concesión, en ese momento se producía la reversión de la concesión al Estado, sin que al concesionario le correspondiese indemnización; con anterioridad a esta ley dictada por Prieto el Estado se veía obligado a garantizar el servicio⁴⁶. Hasta aquí todo es correcto y lógico para el Estado al ofrecerle libertad para decidir y permitirle no arrastrar cargas. La situación más comprometida es la que se podía llegar a dar, con esta ley aprobada, con lo que regulaba la segunda, de 9 de septiembre de 1932, que creaba una intervención permanente del Estado en las compañías ferroviarias, justificada por el capital que este había aportado a las empresas. Esta intervención se llevaría a cabo mediante unos representantes del Estado que recibirían el nombre de Comisarios y que eran nombrados por el ministro de Obras Públicas. A estos personajes se les otorgaba el derecho de veto suspensivo de las decisiones que tomasen los organismos administradores de las compañías e, incluso, para la ejecución de acuerdos ya adoptados; este fue el procedimiento que encontró el Estado para proteger sus intereses en las empresas. Esta misma ley, en el artículo 9º, prohibió que en los Consejos de Administración de las compañías, hubiese personas que participasen de algún modo en empresas productoras de material para las compañías ferroviarias o a aquellas que perteneciesen a más de tres Consejos de Administración⁴⁷. Las facultades concedidas al comisario, le permitían bloquear la dirección de una compañía, hasta lograr, por ejemplo, que una empresa tuviese que solicitar la caducidad de la concesión. En definitiva, estas dos leyes podían llegar a conseguir la nacionalización a coste cero para el Estado. Esto no sucedió, pero las bases estaban puestas y los conflictos con los

⁴⁶ La ley de 10 de mayo de 1932 forma parte de los hitos que explican el proceso de estatalización del régimen ferroviario. Es también expresión de la concepción de Prieto sobre el problema y de la necesidad de cerrar la herida por la que se desangraba la economía española. Cfr. Comín (1988), t. II, p. 1141 y pp. 1154-1155.

⁴⁷ En esa situación se encontraban la mayor parte de los consejeros de las dos grandes empresas ferroviarias españolas. Para el texto de la ley de 9 de septiembre, y el Decreto por el que se crearon cuatro comisarías: Junta Superior de Ferrocarriles (1940), t. III, pp. 30-32.

comisarios fueron continuos⁴⁸. Por otra parte todo ello cabría considerarlo como los típicos conflictos en cualquier sector regulado: un continuo tira y afloja entre el Estado y las compañías. Pero se dio un paso más sobre los que de este estilo habían tenido lugar en otras épocas históricas. Algunos de los más brillantes consejeros logrados con anterioridad fueron obligados a abandonar su asiento en el Consejo de las empresas ferroviarias. Muchas de estas vacantes no se llegaron a cubrir después.

Este hecho reforzó más aún el papel del director general, sobre él reposaba todo el peso de la compañía. Parece claro que las compañías no estaban dispuestas a introducir a cualquiera en sus órganos de control y de toma de decisiones.

Acerca de los comisarios se sabe muy poco. Uno de sus primeros objetivos fue acabar con la parte de los Consejos de Administración afincada en París. Las funciones de estos Consejos en los años treinta, en la práctica, estaban muy reducidas. En años anteriores esos comités habían desarrollado una intensa actividad diplomática a través de las embajadas para mediar ante el gobierno correspondiente. La República no parecía dispuesta a soportar esa injerencia extranjera en un servicio nacional.

Por parte del Estado el antiguo Ministerio de Fomento tomó la nueva denominación de Obras Públicas, se le quitaron algunas de sus competencias, pero se le asignaron porcentajes del total de los presupuestos del Estado superiores a otros años. Los gobiernos de la República trataron de generar empleo mediante inversiones públicas. Estas tendencias se apreciaron también en cuanto se refiere a los ferrocarriles. Las compañías continuaron percibiendo algunas cantidades del Estado, inferiores a las de años anteriores, pero el sector recibió recursos procedentes de los presupuestos ordinarios y mayoritariamente destinados a inversiones intensivas en mano de obra⁴⁹. El cuadro 4 muestra que se mantuvieron elevadas partidas del presupuesto destinadas al ferrocarril, tanto como en los años en que aquellas habían sido más elevadas.

CUADRO 4. GASTO EN FERROCARRIL Y CARRETERAS DESDE EL PRESUPUESTO ORDINARIO DEL ESTADO (%)

PORCENTAJES	1931	1932	1933	1934	1935
FFCC/FOMENTO	11,40	19,53	19,89	28,31	26,57
FFCC/TOTAL	1,49	2,55	3,13	4,26	3,29
CARRETERAS/FOMENTO	48,87	55,97	38,14	39,74	35,58
CARRETERAS/TOTAL	6,38	7,30	6,00	5,98	4,40

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto de Estudios Fiscales (1976), pp. 926-989.

El Estado desempeñó un papel importante en la vida de las empresas ferroviarias en este período. Los diferentes gobiernos de la República no tuvieron claro lo que querían hacer, ni con el sistema de transporte por ferrocarril, ni con las compañías, ni, sobre todo, cómo iban a hacerlo y con qué recursos. Sí parece evidente que compartían un afán grande por intervenir en las decisiones de las empresas, que ya venía de antes, y en no gastar recursos de un depauperado Estado destinados tan sólo al beneficio de los capitales privados y a la resolución de sus conflictos, como acusaban a la Dictadura de haber realizado. La intervención estaba justificada, en opinión del Estado, precisamente

⁴⁸ Los comisarios añadieron otro coste para las empresas pues tenían que pagarles ellas, los de Norte y MZA percibirían 35.000 pesetas.

⁴⁹ Comín (1988), t. 2, pp. 1154-1155.

para poder garantizar y defender el capital que este llevaba invertido en el sector. Para las compañías había sido el propio Estado el que, incumpliendo la legislación, había hecho que su situación se hiciera cada vez más dependiente de unos recursos que no podían obtener del mercado, ni del desarrollo de su actividad específica.

Los argumentos empleados por la República para justificar la intervención, serán también los que emplee el régimen de Franco para impulsar la nacionalización de las empresas ferroviarias. Los años de la guerra civil y primeros del régimen de Franco quedan fuera del ámbito cronológico de este trabajo, pero puede ser interesante para concluirlo el comprobar cómo lo primero que se hizo, antes de dictar la ley de nacionalización en enero de 1941, fue disolver los órganos de dirección y los Consejos de Administración de las empresas y sustituirlos por Consejos Directivos nombrados por el gobierno en mayo de 1939. Quizá la manifestación más clara de los efectos de un nuevo cambio institucional en las estructuras de propiedad de las empresas.

CONCLUSIONES

La estructura organizativa de las grandes empresas ferroviarias españolas se vio condicionada por los cambios políticos acontecidos entre 1913-1936. No podía ser de otra manera al tratarse de un servicio público desempeñado por empresas privadas y regulado por el Estado.

En el trabajo se han tratado de poner en relación los cambios políticos acontecidos en España y el reflejo de estos cambios en la política ferroviaria de cada gobierno, con las respuestas ofrecidas por las empresas para defender los intereses de los propietarios. Los cambios en las estructuras de propiedad de las empresas ferroviarias españolas no fueron demasiado importantes. Con todo sí se han expuesto a lo largo del trabajo varias tendencias que vinieron impuestas por el afán del Estado de recuperar el control del sector y se vieron facilitadas por los problemas económicos de las empresas: el refuerzo del sistema de gestión gerencial y la importancia del puesto de director general; el afán de los distintos gobiernos por apartar de ese servicio público la presencia del control extranjero; el esfuerzo de las empresas por profesionalizar y ampliar la presencia de los banqueros en el CA; así como la ampliación de la inversión pública y su expresión en las competencias más directamente relacionadas con las infraestructuras del Ministerio de Fomento.

BIBLIOGRAFÍA

AMATORI, Franco & JONES, Geoffrey (2003): *Business History around the world*, Cambridge, Cambridge University Press.

ANDERSSON-SKOG, Lena y KRANTZ, Olle (Eds) (1999): *Institutions in the Transport and Communications Industries: State and Private Actors in the Making of Institutional Patterns, 1850-1990*, Canton (Mass.), Science History Publications.

ANDERSSON-SKOG, Lena (2000): «National Patterns in the Regulation of Railways and Telephony in the Nordic Countries to 1950», *Scandinavian Economic History Review*, Vol. XLVIII, 2, pp. 30-47.

ANES, Gonzalo (ed) (1999): *Historia Económica de España. Siglos XIX y XX*, Barcelona, Galaxia-Círculo de Lectores.

ARMSTRONG, John; BOUNEAU, Christophe y VIDAL OLIVARES, Javier (eds.) (1998): *Railways management and its organisational structure: its impact on and diffusion into the general economy*, Madrid, XII International Economic History Congress, B-14 Session.

BOUNEAU, Christophe y FERNANDEZ, Alexandre (eds.) (2004): *L'entreprise publique en France et en Espagne. 18^e-20^e siècles*, Bordeaux, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.

CABRERA, Mercedes y Del REY, Fernando (2002): *El poder de los empresarios. Política y Economía en la España Contemporánea (1875-2000)*, Madrid, Taurus.

CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (1997): «Spain: big manufacturing firms between state and market, 1917-1990», en Chandler, Amatori and Hikino (eds.) (1997), pp. 277-304.

CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (Coords.) (2005): *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*, Bilbao, Fundación BBVA.

COMÍN, Francisco (1988): *Hacienda y Economía en la España Contemporánea (1800-1936)*, 2 vols., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

COMÍN, Francisco (2002): «El período de entreguerras (1914-1936)», en Comín, Hernández y Llopis (eds.) (2002), pp. 285-329.

COMÍN, Francisco y MARTÍN ACEÑA, Pablo (eds.) (1996): *La Empresa en la Historia de España*, Madrid, Civitas.

COMÍN, Francisco; MARTÍN, Pablo; MUÑOZ, Miguel y VIDAL, Javier (1998): *150 Años de Historia de los Ferrocarriles Españoles*, 2 vols., Madrid, Anaya y Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

COMÍN, Francisco; HERNÁNDEZ, Mauro y LLOPIS, Enrique (eds.) (2002): *Historia Económica de España. Siglos X-XX*, Barcelona, Crítica.

COMÍN, Francisco y DÍAZ, Daniel (2005): «Sector público administrativo y estado de bienestar», en Carreras y Tafunell, (coords.), vol. 2, pp. 873-964.

CUCARELLA, V.; CUBEL, Antonio y PALAFOX, Jordi (1999): *El «stock» de capital ferroviario en España y sus provincias: 1845-1997*, Bilbao, Fundación BBV.

CHANDLER, Alfred; AMATORI, Franco and HIKINO, Takashi (eds.) (1997): *Big business and the wealth of nations*, Cambridge, Cambridge University Press.

- CHICK, Martin (1994): «Nationalization, privatization and regulation», en Kirby and Rose (eds.), London, Routledge, pp. 315-338.
- GÓMEZ MENDOZA, Antonio (1999): «Motor Cars and Railways in Interwar Spain. Regulation vis-à-vis Deregulation», en Andersson-Skog and Krantz, pp. 199-215.
- HERRANZ LONCÁN, Alfonso (2004): *La dotación de infraestructuras en España, 1844-1935*, Madrid, Servicio de Estudios del Banco de España.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1976): *Datos básicos para la Historia Financiera de España (1850-1975)*, Madrid, Ministerio de Hacienda.
- JORDANA, Jacint y RAMIÓ, Carles (2005): «Gobierno y Administración», en Carreras y Tafunell (coords.), Bilbao, Fundación BBVA, pp. 973-1026.
- Junta Superior de Ferrocarriles. Ministerio de Obras Públicas, bajo la dirección de Peña Boeuf, A. y Pérez Conesa, G. (1940): *Antecedentes y Datos para el estudio del problema ferroviario*. 6 volúmenes. Madrid.
- KIPPING, Matthias (2003): «Business-Government relations: beyond performance issues», en Amatori & Jones (eds.), pp. 372-393.
- KIRBY, M. W. and ROSE, Mary B. (eds.) (1994): *Business Enterprise in Modern Britain. From the Eighteenth to the twentieth century*, London, Routledge.
- KUIJLAARS, A.-M.; PRUDON, K. and VISSER, J. (eds.) (2000): *Business and Society*, Rotterdam, Centre of Business History.
- LÓPEZ-MORELL, Miguel Ángel (2005): *La Casa Rothschild en España (1812-1941)*, Madrid, Marcial Pons.
- MAGNUSSON, Lars and OTTOSSON, Jan (ed) (2001): *The State, Regulation an the Economy. An Historical Perspective*, Edward Elgar.
- MARTORELL LINARES, Miguel Ángel (2000): *El santo temor al déficit. Política y Hacienda en la Restauración*, Madrid, Alianza Editorial.
- MUÑOZ RUBIO, Miguel (1999): «El Estado como empresario ferroviario», en Muñoz Rubio, Sanz Fernández y Vidal Olivares (eds.), Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, pp. 299-336.
- MUÑOZ RUBIO, Miguel; SANZ FERNÁNDEZ, Jesús y VIDAL OLIVARES, Javier (eds.) (1999): *Siglo y medio del ferrocarril en España, 1848-1998. Economía, Industria y Sociedad*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (1993): «Los accionistas de la compañía MZA, 1913-1940», *V Congreso de la Asociación de Historia Económica*, vol. I, San Sebastián, pp. 203-214.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (1997): «Propiedad y control en las empresas ferroviarias españolas: el caso de MZA, 1913-1941», *VI Congreso de la Asociación de Historia Económica*, vol. 3, Gerona, pp. 173-186.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (1998): «Ownership and control of Railway companies in Spain: a case study on the Madrid Zaragoza Alicante (MZA), 1913-1941», en Armstrong, Bouneau y Vidal (eds.) (1998), pp. 31-47.

ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (1999): *El proceso de nacionalización de los ferrocarriles en España, 1913-1941*, tesis doctoral inédita, Valladolid, Universidad de Valladolid.

ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (2002): «Reducción de competencias, mantenimiento del gasto: 1914-1936», en *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones. Revista de Historia, Volumen: N° 2*, Monográfico sobre el papel del Ministerio de Fomento en la modernización económica española, pp. 96-147.

ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (2004): «The nationalisation of companies with concessions in the Spanish Railway sector (c. 1900-1940)», en *Entreprises et Histoire*, N° 37: Nationalisations et Dénationalisations, pp. 75-87.

ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo y VIDAL OLIVARES, J. (2000): «State and private companies in the Spanish Railway sector, 1848-1941», en Kuijlaars, Prudon and Visser (eds.), Rotterdam, Centre of Business History, pp. 123-135.

ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo y VIDAL OLIVARES, J. (2004): «Régulation et intervention de l'État dans les sociétés ferroviaries en Espagne, (1830-1936)», en Bouneau et Fernandez (eds.), Bordeaux, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, pp. 85-100.

PASCUAL, Pere (2000): «La gran decepción. La rentabilidad de las acciones de los ferrocarriles catalanes (1849-1943)», *Revista de Historia Industrial*, n° 17, pp. 11-59.

PAYNE, S. G. (2005): *El colapso de la República. Los orígenes de la Guerra Civil (1933-1936)*, Madrid, La Esfera de los libros.

PRADOS de la ESCOSURA, Leandro (2003): *El progreso económico de España (1850-2000)*, Bilbao, Fundación BBVA.

TUSSELL, Javier y GARCÍA QUEIPO DE LLANO, Genoveva (2001): *Alfonso XIII. El rey polémico*, Madrid, Taurus.

VELARDE, Juan (1999): «La Economía española de 1914 a 1931», en Anes (ed), Barcelona, Galaxia-Círculo de Lectores, pp. 469-524.

VIDAL OLIVARES, Javier (1996): «Las compañías ferroviarias y la difusión de las modernas formas de gestión empresarial en España, 1850-1914», en Comín y Martín Aceña (eds.), Madrid, Civitas, pp. 285-301.

VIDAL OLIVARES, Javier (1999): «La estructura de la propiedad, de la organización y la gestión de una gran empresa ferroviaria: la Compañía de los Caminos de Hierro del Norte de España, 1858-1936», *Revista de Historia Económica*, n° 3, pp. 623-662.

VIDAL OLIVARES, Javier y ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (2002): «The Internationalisation of Ownership of the Spanish Railway Companies, 1858-1936», *Business History*, vol. 44, n° 4, pp. 29-54.