

DISCURSO DE INGRESO

Regular en tiempos de guerra: El impacto económico de la Primera Guerra Mundial en el sector ferroviario español* **

*Regulating in times of war: the economic impact of the First World War
on the Spanish railway sector*

Pedro Pablo Ortúñez Goicolea

Académico Correspondiente de la Sección de Ciencias Políticas y de la Economía de la Real Academia de Doctores de España

portunez@eco.uva.es

RESUMEN

El sistema ferroviario español se vio afectado por la Primera Guerra Mundial. La propia economía española sufrió sus efectos. Muchos sectores dispusieron de oportunidades inexistentes en condiciones de paz y, en ese sentido, algunos de ellos permanecieron sobredimensionados. Estas circunstancias alteraron absolutamente la demanda del transporte ferroviario y afectaron también a un sector muy regulado y sin flexibilidad para adaptarse a las nuevas condiciones. Se intenta evaluar lo que supuso la Gran Guerra para las empresas ferroviarias y para sus relaciones con el Estado.

PALABRAS CLAVE: España, Primera Guerra Mundial, Regulación, Empresas Ferroviarias.

ABSTRACT

The Spanish Railway systems during the World War I were affected by this conflict. The Spanish economy itself suffered these derived effects; for instance, many sectors had opportunities that could not exist in other conditions of peace and, in this respect, some of them were oversized. These circumstances altered absolutely the rail transport demand and also affected a highly regulated sector with no flexibility to adapt to new conditions. In this regard, we should attempt to evaluate what the Great War meant for railway companies and for their relationships with the State.

KEYWORDS: Spain, First World War, Regulation, Railway Companies.

* Discurso de ingreso como Académico Correspondiente del Dr. D. Pedro Pablo Ortúñez Goicolea pronunciado el 30-03-2022.

** Este trabajo agrupa, reelabora y actualiza otros que ya han aparecido publicados. Conviene tener en cuenta que, a causa de la pandemia, desde que recibí este encargo al momento actual han transcurrido más de dos años. Principalmente es deudor de una versión más extensa para la primera parte en Ortúñez (2016) y, en la segunda parte, de Muñoz y Ortúñez (2021), asimismo una versión preliminar fue presentada en 8th International Conference on Railway History organizado por la *International Railway History Association* en Budapest en noviembre de 2018. Agradezco a mi compañero y amigo Miguel Muñoz, que me haya permitido utilizar sus aportaciones: son muchos años de conversaciones, intercambios fructíferos de ideas, investigaciones en común que han dado lugar a numerosas publicaciones juntos.

1.- INTRODUCCIÓN¹

“Luego, mucho más tarde, mucho tiempo después de la gran guerra llamada “Guerra Mundial”, y con razón, creo yo, no precisamente porque tuvo lugar en todo el mundo, sino porque, como consecuencia de ella, todos nosotros perdimos un mundo: nuestro mundo”². “The First World War marked the true watershed between the nineteenth and twentieth centuries”³. La belleza de la prosa y la severidad de la academia, con sus lenguajes y modos de expresar diferentes, coinciden en afirmar que la Primera Guerra Mundial supuso, probablemente más aún que cualquiera otra circunstancia anterior, un antes y un después en la historia de la humanidad.

Esta afirmación genérica se cumple también cuando hablamos de las empresas ferroviarias españolas. Para estas empresas, los años de la PGM fueron años de inflexión. Las empresas más grandes entraron en ellos con buenos resultados, relativamente saneadas y orden en su explotación. Pero cuando la guerra terminó, se encontraron completamente desequilibradas. Y, lo que resulta más grave a largo plazo, el retraso por parte del poder político en tomar medidas que redujeran el impacto del conflicto, al dificultar la recuperación de la normalidad, pudo ser clave para explicar el fin del marco regulatorio del servicio ferroviario español implantado en 1855 y basado en la concesión tras subasta.

Otra de las importantes afirmaciones genéricas de Feinstein, Temin y Toniolo es que “in pre-1914 peacetime economies, the role of the state was extremely limited”⁴. Afirmación que de nuevo encuentra concreta aplicación en el caso de los ferrocarriles españoles. Estos, antes de la PGM, eran una actividad en manos privadas, en régimen de concesión y bajo una regulación estatal efectuada principalmente a través del control de las tarifas. Tras la guerra, el Estado comenzó una política de financiación por medio de subvenciones que hizo insostenible el sistema de concesiones anterior. Dio inicio así un proceso creciente de intervención y control del Estado sobre los concesionarios. Como se apuntaba más arriba, la guerra supuso un antes y un después para las empresas ferroviarias. Fue el verdadero “cambio” de siglo para estas sociedades, más allá del que señalan las fechas.

¹En el proceso de elaboración de estas páginas nos dejaban físicamente dos grandes historiadores y maestros: Pedro Tedde de Lorca, el 8 de febrero de 2020 y Miguel Artola el 26 de mayo de ese mismo y durísimo año. Ambos cuentan, entre su muy dilatada obra, con magistrales y pioneros trabajos sobre la historia del ferrocarril. Sirvan estas palabras como homenaje de agradecimiento.

² Joseph Roth (1938), *Die Kapuzinergruft*.

³ Feinstein, Temin, Toniolo (2008), p. 21. “La Primera Guerra Mundial marcó la verdadera línea divisoria entre los siglos XIX y XX”.

⁴ Feinstein, Temin, Toniolo (2008), p. 21. “En las economías de los tiempos de paz previos a 1914, el papel del Estado era extremadamente limitado”.

Aunque España fuera un país neutral ante el conflicto de la Primera Guerra Mundial, se vio muy afectada por él⁵. Su economía y, en particular, un sector estratégico como era el ferrocarril, fueron víctimas de esta guerra. Además, la inestabilidad de los gobiernos españoles de esos años -era el final del sistema de la Restauración- y la complejidad intrínseca del sector para su regulación, impidieron una rápida actuación que hubiera permitido reducir los efectos del conflicto. La primera decisión política de importancia en materia ferroviaria se aprobó el 26 de diciembre de 1918, cuando la confrontación armada ya había finalizado y el daño causado a las empresas era irreparable.

Para el sector ferroviario español, el conflicto mundial, tras unos primeros meses en los que su efecto fue una cierta paralización de los tráficos, supuso un aumento del transporte, reflejado en una mayor densidad del tráfico, un mayor volumen de mercancías transportadas y una alteración de su naturaleza respecto a las tendencias de los años previos. Todo esto provocó un mayor impacto en la infraestructura. La consecuencia lógica debiera haber sido un incremento de la inversión, sin embargo, esto no se produjo y las quejas de los usuarios por retrasos, la acumulación de mercancías en las estaciones, los daños en el material, mayores costes en las reparaciones, deterioro de la infraestructura y dificultades para su reemplazo, fueron el balance de unos años muy complicados.

Junto a estas ideas, que componen el núcleo de esta conferencia, se presentan a continuación dos apartados en los que se abordan, primero, las razones que hacen necesaria la regulación en el sector y, a continuación, un breve marco de la regulación vigente en España y sus efectos, al comenzar el conflicto mundial.

2.- LA REGULACIÓN DEL SECTOR FERROVIARIO. EL DILEMA ESPAÑOL

Los ferrocarriles de los países europeos, a pesar de desenvolverse en contextos económico-institucionales diferentes, observan entre sí grandes paralelismos en los procedimientos reguladores empleados y en las causas que los motivaron⁶. Las dificultades para regular el sistema ferroviario de un país se encuentran, además de en su condición de monopolio natural y su particularidad como negocio de red, en la compleja mezcla de objetivos económicos, políticos y sociales acumulados durante el siglo XIX que se esperaban obtener con este nuevo medio de transporte⁷.

Es por ello muy interesante preguntarse si existen problemas económicos comunes tan poderosos, que sean capaces de manifestarse incluso con marcos institucionales y entornos

⁵ Carreras y Tafunell (2004), pp. 223-229.

⁶ Millward (2005), p. 4.

⁷ Millward (2005), p. 146. Algo así sugiere también Herranz (2008), pp. 183, 186 y 190-92.

regulatorios diferentes. Las primeras interpretaciones llevaron a considerar los desequilibrios causados por la Primera Guerra Mundial como causantes de los problemas de las empresas ferroviarias. Pero esta aproximación adquiere elementos que la enriquecen cuando se conocen los mecanismos reguladores empleados para satisfacer esa compleja mezcla de objetivos que confluían en el ferrocarril y que condicionaron la toma de decisiones de las empresas ferroviarias en materias sensibles: aumento de tarifas, inversiones, reparto de dividendos, constitución de fondos de reserva...

El sector ferroviario es una industria de red, muy intensiva en capital y gestión, que genera fuertes externalidades desde el primer momento. Su construcción, puesta en servicio y explotación requieren una acertada planificación temporal, importantísimas inversiones iniciales, que necesitan largos períodos de amortización. Asimismo, el sector ferroviario necesita de una continua actualización, tanto tecnológica como funcional, de modo que se requieren fuertes inversiones de modo permanente y no solo en los inicios de la actividad. La complejidad de la gestión caracteriza, por último, la naturaleza del servicio ferroviario, al tener que tratar de aprovechar las ventajas que se derivan de las economías de escala, o resolver, no solo la difícil gestión del día a día en la explotación, sino los inconvenientes que supone gobernar un monopolio natural que provee un bien público esencial y que obliga a largos y costosos procesos de negociación con los poderes públicos.

Por su parte los servicios que presta el ferrocarril son complejos y de naturaleza bien diversa y experimentan en el tiempo, de acuerdo con los cambios tecnológicos, transformaciones en material fijo y móvil. Concebido en sus inicios como un medio de transporte para mercancías pesadas, inmediatamente se percibió su extraordinaria capacidad y la transcendencia que estaba llamado a desempeñar en el transporte de viajeros. También los Estados lo aprovecharon incorporando la prestación de servicios para la Administración y Seguridad con tarifas más bajas, así como la instalación del telégrafo y la conducción del Correo.

En consecuencia, el Estado –incluido el caso del país pionero–, se verá obligado a regular el sector por los numerosos problemas que plantea: el propio diseño de la red ferroviaria, la obtención de las inversiones necesarias, la gestión del servicio o su impacto en el conjunto de la sociedad, la garantía de que el servicio se preste con continuidad y seguridad, la protección a los débiles –usuarios– de los fuertes –concesionarios– ante la desigualdad existente entre ellos en cualquier litigio⁸. Además, las ventajas que, en general, se derivan de la existencia de mercados competitivos, son más difíciles de lograr en el caso específico del ferrocarril⁹. Todo esto es lo que hace tan complejo contar con una buena regulación. Esa

⁸ Baldwin y Cave (1999), p. 17.

⁹ Casson (2009), p. 241.

intervención se explicita en las disposiciones que marcan los Estados mediante Leyes, Decretos, Órdenes, Instrucciones, etc. y la creación de los órganos competentes en todas estas materias.

Si es cierto que la teoría del monopolio natural no implica necesariamente que vayan a existir precios monopolísticos y, por tanto, que sea necesaria regulación para que un mercado pueda funcionar¹⁰, también lo es que las razones para regular un sector no son una sola, y que se deben tener en cuenta al hacerlo los fallos del mercado, pero también los del regulador. El Estado tiene que regular para promover la eficiencia del sistema y para defender los intereses generales, y esto es un problema económico complejo¹¹.

Baldwin y Cave sostienen que, para el ferrocarril, la estrategia adecuada de regulación es la concesión: la asignación de un derecho exclusivo para llevar a cabo algo. Un sistema que cuenta con ventajas e inconvenientes. De entre las primeras podrían destacarse el bajo coste que tiene para el público; el bajo nivel de restricción que implica; el respeto a la libertad en la gestión que puede lograrse; el que facilita que la competencia se realice por el mercado y no en el mercado. Pero estas ventajas son fuente de debilidad y, en consecuencia, generan costes e inconvenientes: la dificultad del regulador para obtener información; la necesidad de especificar al detalle el servicio a prestar; el que pueden darse conflictos entre una muy estricta especificación y la capacidad de respuesta del concesionario; siempre existirá la incertidumbre de si el sistema le supone costes a los consumidores; efectivamente se requiere competencia para obtener la concesión, pero pueden existir pocos competidores en ese momento; o los derivados de la necesidad del regulador de hacer cumplir los términos de la concesión¹².

La regulación ferroviaria estuvo mal hecha, parece concluir Casson para la Inglaterra del siglo XIX¹³ y la regulación estuvo mal hecha en Francia o España, sostienen también los investigadores del sector en estos países¹⁴. Tratándose de modelos diferentes, quizá menos contrapuestos de lo que tradicionalmente se pensaba, ¿cómo puede ser esto posible?, ¿tan complejo era el sector? Una primera aproximación lleva a afirmar que sí y que, si cabe, lo fue tanto en su inicio como a lo largo de las difícilísimas coyunturas históricas por las que atravesó. ¿Es posible conjugar ambas cuestiones?, es decir ¿está relacionado el proceso regulador con algún hecho externo, de tipo coyuntura económica, cambio tecnológico, o modificaciones sustanciales del marco institucional? Sí que existe esa relación y esa dependencia en el ferrocarril español, especialmente entre situación económica, cambio

¹⁰ Demsetz (1968).

¹¹ Milward (2011), pp. 674-676.

¹² Baldwin y Cave (1999), pp. 34-62 y 257-285.

¹³ Casson (2009), p. 277, Crompton (1999), p. 141 y Gourvish (1986), p. 15.

¹⁴ Merger (1999) y Herranz (2008).

político y marco regulador. Así fue a lo largo del XIX y se volvió a hacer patente en la coyuntura que se aborda en esta lección, la Primera Guerra Mundial, donde la situación internacional y el sistema político e institucional español de esos momentos, pusieron en evidencia las limitaciones de las normas reguladoras que habían sido diseñadas para otros momentos. Lo más grave fue la incapacidad, ante las enormes dificultades del momento, para reaccionar. Una incapacidad debida a la inestabilidad institucional por la que atravesaba el país.

En la España peninsular el ferrocarril comenzó relativamente tarde, la primera línea no estuvo disponible hasta 1848, y después de 1855 el ritmo de construcciones se aceleró. En ese proceso tuvo mucho que decir el marco regulador existente. Fue el Gobierno quien decidió las líneas que debían construirse (denominadas de interés general¹⁵), sus tramos, y quien estableció los procedimientos para llevarlo a término¹⁶. Como ha demostrado Herranz, lo más importante del trazado y lo más rentable, se había finalizado antes de 1873¹⁷. En su origen muchos concesionarios se repartieron la construcción y explotación de pequeñas líneas, con escasas conexiones, o sin ellas si quiera, hacia las grandes arterias que unían Madrid con los principales puertos o las fronteras. Esto llevó a un proceso de concentración empresarial que se desató tras la crisis de 1866.

A la altura de finales del siglo XIX, tres empresas, Norte; Madrid, Zaragoza y Alicante; y Andaluces concentraban el 75 por 100 de los kilómetros de explotación de vía ancha en España. Este porcentaje se mantuvo así hasta 1935¹⁸.

3.- UNA APROXIMACIÓN BÁSICA AL MARCO REGULATORIO DEL FERROCARRIL ESPAÑOL: LA LEY GENERAL DE 3 DE JUNIO DE 1855 Y EL REAL DECRETO DE 15 DE FEBRERO DE 1856

Las carencias que presentaba la regulación previa a esta Ley permiten entender mejor cuáles fueron las aportaciones fundamentales de la Ley General de 1855. Esta fue completada por el Real Decreto de 15 de febrero de 1856 que contenía la instrucción para su cumplimiento, las condiciones generales y el modelo de tarifa para las empresas

¹⁵ Artículo 2 de la Ley General de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855 que definía así aquellas que “partiendo de Madrid terminen en las costas o fronteras del Reino”.

¹⁶ Mateo del Peral (1978), pp. 87-99.

¹⁷ Herranz (2008), p. 125.

¹⁸ Anes (1978), pp. 485-486.

concesionarias¹⁹. Hubo por tanto cambios respecto a la norma existente con anterioridad (de 1844) y que apenas había despertado interés en la inversión ferroviaria en España²⁰.

Alguno de estos cambios supuso un bandazo ya que se contemplaba la intervención del Estado en la construcción y explotación. Pero el giro más importante se produjo en las garantías ofrecidas a los inversores por la vía de la subvención (artículo 8), los privilegios y las ventajas arancelarias (capítulo IV). También se modificaron las condiciones establecidas para el rescate de las concesiones dado que, mientras que, en 1844, se contemplaba que tras cada período de 5 años se podía ejecutar por el Gobierno, lo que no ofrecía garantías, en 1855 ni se hablaba de ello, aunque sí que se recogió una figura similar en el artículo 31 del Real Decreto de 15.2.1856, como una adquisición que hacía el Gobierno por causa justificada, pero no se empleaba la palabra rescate. Las líneas se organizaban en dos: las de servicio general y las de servicio particular. Las primeras eran las que reproducirían la red radial de la carretera, eran de dominio público y consideradas de utilidad general. Su construcción la podía hacer el Gobierno y, en su defecto, particulares o compañías (artículos 1 a 4).

Además, se fijó el plazo de concesión en 99 años, elemento que daba seguridad al concesionario en caso de que el Estado procediese a la adquisición de los derechos de concesión.

Esta Ley de 1855 abrió las fronteras a la importación de todos los materiales necesarios en la construcción y explotación de las líneas, razón por la cual tradicionalmente ha sido considerada por la bibliografía como perjudicial para el sector productivo nacional. Necesitada de un complemento en el sector financiero -que llegaría en 1856 con las leyes de Sociedades de Crédito y Bancos de Emisión- y de mayor solvencia de las arcas públicas, puso en manos de extranjeros el primero, desarrolló sin una buena regulación las sociedades de crédito y desvió capitales hacia la tierra y el ferrocarril. La precipitación que traslucen estas medidas obedecía a la urgencia por dotar al mercado español de los modernos sistemas de transporte de que ya gozaban desde hacía años los países más desarrollados.

Hubo muchas cosas que no cambiaron entre las disposiciones de 1844 y 1855 y que pueden ser consideradas como elementos de control para el Gobierno-regulador. Sin embargo, con la norma de 1855 sí que se abrió la puerta a la implantación del transporte ferroviario en España: es decir, la existencia de mecanismos de control no había sido la causante del fracaso constructor en 1844. Sin la legislación ferroviaria de 1855 y 1856 ningún promotor quiso hacer las inversiones iniciales al no existir suficiente seguridad de recuperar las

¹⁹ Para el primero de los textos Gaceta de Madrid, nº 886, 6 de junio de 1855. El segundo en Gaceta de Madrid, nº 1.140, 17 de febrero de 1856.

²⁰ Una excelente interpretación y análisis del proceso de construcción legal del sistema ferroviario español y del papel desempeñado por los ingenieros en Barquín y Larrinaga (2020).

inversiones una vez que la red se hubiera construido²¹. El sistema de concesiones previsto en la Ley ponía fin a la discrecionalidad de la de 1844. De igual importancia eran los pliegos de condiciones de cada concesión que se otorgaban después y concretaban la regulación: ahí, entre otros aspectos, figuraban las tarifas máximas²². En la ley general se contemplaba la revisión de las tarifas de cinco en cinco años y la posibilidad de su rebaja por ley del Gobierno²³. Se regulaban igualmente las causas de declaración de caducidad de concesiones de líneas que decidía el Estado, entre otras la interrupción total o parcial del servicio.

Con estas leyes de 1855 y 1856, el Estado lograba el objetivo de dotar al país de una red ferroviaria y de hacerlo al menor coste posible para el contribuyente. Esto era así debido a que las concesiones se otorgaron “al mejor postor”²⁴, es decir, a aquel que estuvo dispuesto a aceptar una subvención más baja por una línea. Así se reducen costes al erario público, quien tampoco tiene que cargar con la construcción directamente, pero, como contrapartida, este modo de regular puede llevar a una situación en la que los controles iniciales establecidos por el regulador, necesariamente deban ser relajados para que los concesionarios puedan subsistir, pues esas pujas a la baja se traducían después en mermas a la calidad de la construcción y, en consecuencia, requirieron de mayores costes de mantenimiento posteriormente²⁵. Este sistema de la subvención puede dar lugar asimismo a hacer de la construcción el negocio. Pero la alternativa francesa de la garantía de interés a los concesionarios, ventajoso en años de bonanza, será un pesado fardo en coyunturas como la producida durante la Primera Guerra Mundial²⁶.

El Estado, con las normas establecidas, podía haber asfixiado a las empresas exigiendo su cumplimiento exacto, pero no lo hizo. Menos aún después de la crisis de 1866, que sirvió para ordenar el sector, pero que dejó maltrechos a los concesionarios.

Puede que resultasen insuficientes, pero sí existían mecanismos reguladores de control de las compañías concesionarias que no se emplearon o, cuando sí se hizo, como ocurrió con la limitación a subir las tarifas máximas, fue a favor de las empresas al ser aquellas de por sí

²¹ Lasheras (1999), p. 22.

²² Comín y otros (1998), vol. 1, p. 57. Se fijaba además la fecha de inicio y plazo de finalización de las obras, se aprobaban los planos y se establecía la cantidad mínima de material de tracción y móvil para la explotación de la concesión. Puede llamar la atención que las condiciones concretas se establecieran después de obtener la concesión, pero así era. Esto podía implicar que existieran negociaciones a posteriori entre Estado y concesionario, de momento imposibles de rastrear. Artículo 8 del R. D. de 15 de febrero de 1856.

²³ Artículo 35 de la Ley General de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855.

²⁴ Artículo 10 de la Ley General de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855.

²⁵ Baldwin y Cave (1999), p. 260 y 284.

²⁶ Cambó (1918), t. 2, p. 152, estimaba el déficit producido en las compañías ferroviarias francesas entre 1913-1916 en 1.700 millones de Francos, de los que se había tenido que hacer cargo el Estado como consecuencia del sistema de la garantía de interés. Cuéllar (2018a), pp. 531-532, se muestra más partidario de este sistema que del de subvención español.

ya muy altas²⁷, al menos en buena parte de los años de explotación. Es decir: control de tarifas, declaración de caducidad, adquisición de derechos de concesión y posibilidad de que existiesen empresas que ofrecieran solo el servicio de transporte, podían haber sido elementos bastantes para disciplinar al Sector Privado, siempre y cuando las tarifas se hubiesen calculado a la baja, para poder efectivamente negociar cada cinco años, y el Estado hubiera dispuesto de una estructura administrativa suficiente para ejecutar estos procedimientos y controlado el cumplimiento de sus propias disposiciones²⁸.

Se puede concluir que la intención del Estado por regular y controlar está clara, pero también que tenía premura por construir y contar con una red ferroviaria en el país. ¿Qué cabría decir de estas normas reguladoras? No es fácil hablar de una captura de intereses, pues la captura, si se consiente la expresión, en todo caso sería mutua. El Estado consiguió su objetivo: construir la red ferroviaria, pero, como demostró Herranz, lo hizo a costa de los accionistas y de los usuarios del servicio. De los primeros porque los dividendos repartidos fueron bajos o inexistentes y de los segundos porque las tarifas fueron altas y el servicio deficiente²⁹. A las compañías se les habría consentido, por la vía de los hechos, la prestación de un servicio precario que permitía bajos costes de explotación³⁰. Rapidez de la construcción y reducir al mínimo las subvenciones, fueron las dos grandes preocupaciones del regulador y origen de muchos de los problemas posteriores. El Estado habría abandonado el sector ferroviario en manos privadas hasta la primera guerra mundial.

4.- EL IMPACTO DE LA GRAN GUERRA SOBRE LAS EMPRESAS FERROVIARIAS ESPAÑOLAS

En contra de lo que pudiera parecer al tratarse de un país neutral, la red ferroviaria española y las empresas que la explotaban, se vieron afectadas por un conflicto que no solo media sus efectos en las destrucciones causadas por las bombas o en la dedicación prioritaria de los medios e infraestructuras de transporte para la movilización de tropas, heridos, municiones y logística de los ejércitos. También en países neutrales, la red ferroviaria desempeñó funciones estratégicas por su papel, por ejemplo, en el comercio internacional, gravemente alterado por el conflicto.

²⁷ Herranz (2008), p. 194.

²⁸ Respecto a las tarifas, para el siglo XIX y primeros años del XX, Artola (1978), pp. 390-394; Herranz (2008), pp. 200-201; Cuéllar (2018b); García Raya (2021). Para el control público del sector Ortúñez (2002) y (2008) y Herranz (2008), pp. 201-203.

²⁹ Como ya mostrase Artola (1978), pp. 391-408, las tarifas españolas, con unos precios unitarios excepcionalmente altos, se aproximaban mucho a las francesas, hasta el punto de haberse obtenido por simple conversión monetaria.

³⁰ Herranz (2008), pp. 181-191.

Así lo reflejó el Consejo de Administración de Norte a sus accionistas al presentar, en 1915, los resultados obtenidos en el primer año de la conflagración:

“Los resultados del ejercicio, de los que damos cuenta detallada en la presente Memoria, acusan, como no podía menos de ocurrir, la perniciosa influencia que en la explotación de nuestra red ha ejercido la profunda crisis producida por la guerra europea en todos los órdenes de la actividad económica”³¹.

En este apartado se muestra cuál fue la naturaleza de este impacto sobre el transporte, las redes y las empresas³². Se ha procurado utilizar datos de las cuatro grandes compañías ferroviarias españolas, pero las magnitudes de Andaluces y Madrid a Cáceres y Portugal son mucho más bajas que las de Norte y MZA. Este hecho hace que su representación gráfica resulte muy poco ilustrativa en algunos casos; en esas ocasiones se ha omitido la comparación.

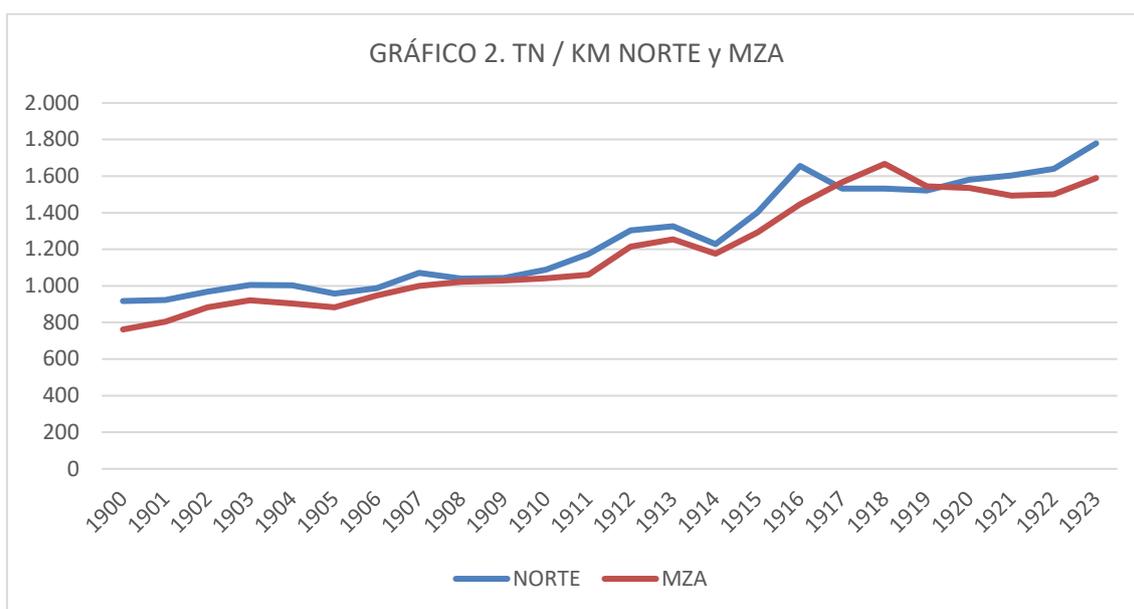
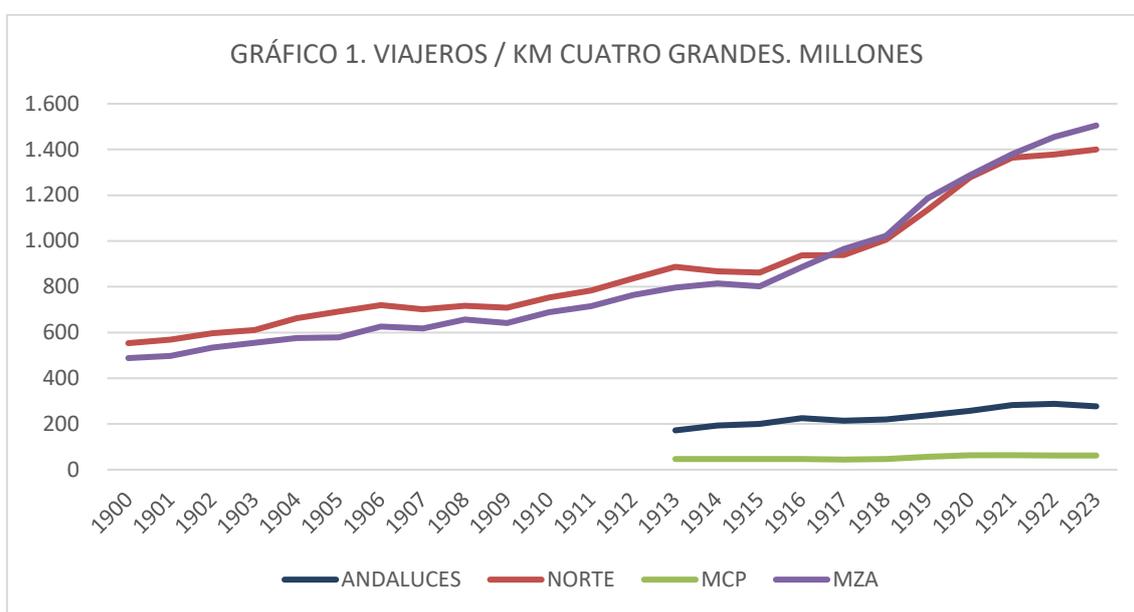
Se ha optado por presentar los datos de explotación más relevantes de los años del conflicto, en un contexto cronológico más amplio que permita percibir mejor las tendencias. La forma más correcta para valorar la densidad del tráfico soportado por las redes es la de expresar el número de viajeros o de toneladas transportados un kilómetro. En los gráficos 1 y 2 se aprecia con claridad que, tanto en viajeros, como especialmente en mercancías, los años de la guerra supusieron una fuerte ruptura de la tendencia experimentada en los años previos. Esta había experimentado un crecimiento continuo y suave, pero después de la guerra, el crecimiento fue muy abrupto. Como no puede ser de otro modo, algo similar se observa en las cifras absolutas de transporte expresadas en número de viajeros y de toneladas (gráficos 3 y 4). Cuando los recorridos medios, densidad del tráfico, son mayores, la cantidad absoluta de carga también lo es. El incremento del total de las mercancías, acompañado del incremento de tn/km y de viajeros/km, solo podía resolverse o cargando más cada vagón y cada coche, o aumentando su número en cada circulación o incrementando el número de circulaciones. Pero estas tres opciones no siempre eran posibles técnicamente. Está por estudiar, aunque será difícil hacerlo, si la red española alcanzó en algún momento el punto de saturación. Así parecen manifestarlo los responsables de las dos redes más grandes. Los sistemas de bloqueo de la época, más la amplia presencia de vías únicas, desde luego permitían un escaso número de circulaciones por la red. Adquirir más material de tracción o de transporte en plena guerra fue tarea casi imposible, como muestran los gráficos 5 y 6, por lo que las opciones fueron asumir retrasos e incrementar el uso de las unidades disponibles. Esto significó un mayor desgaste tanto de la infraestructura como del material

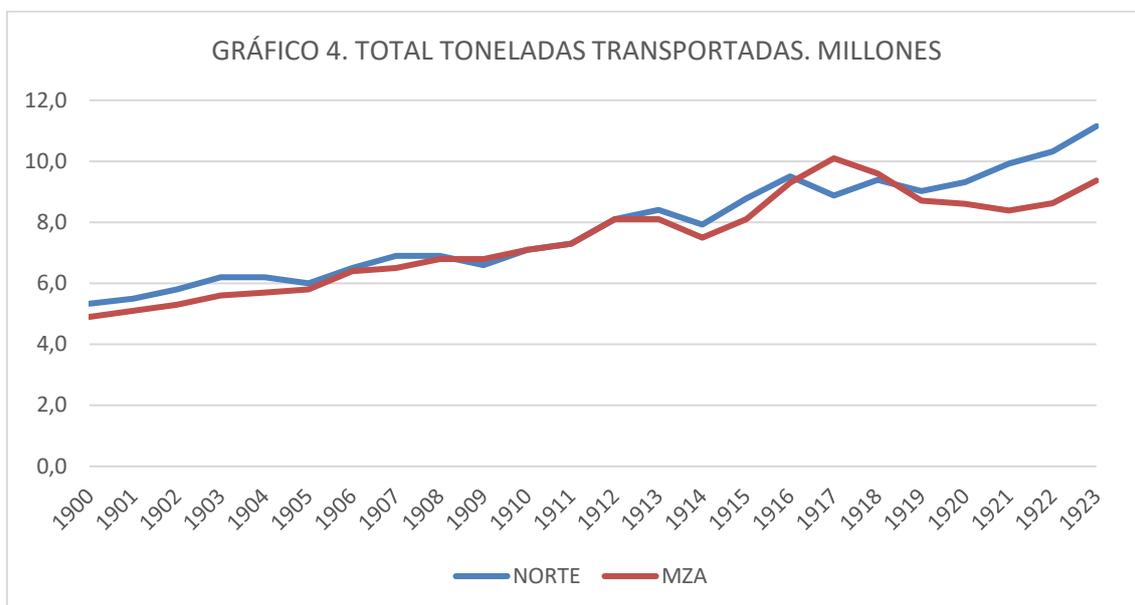
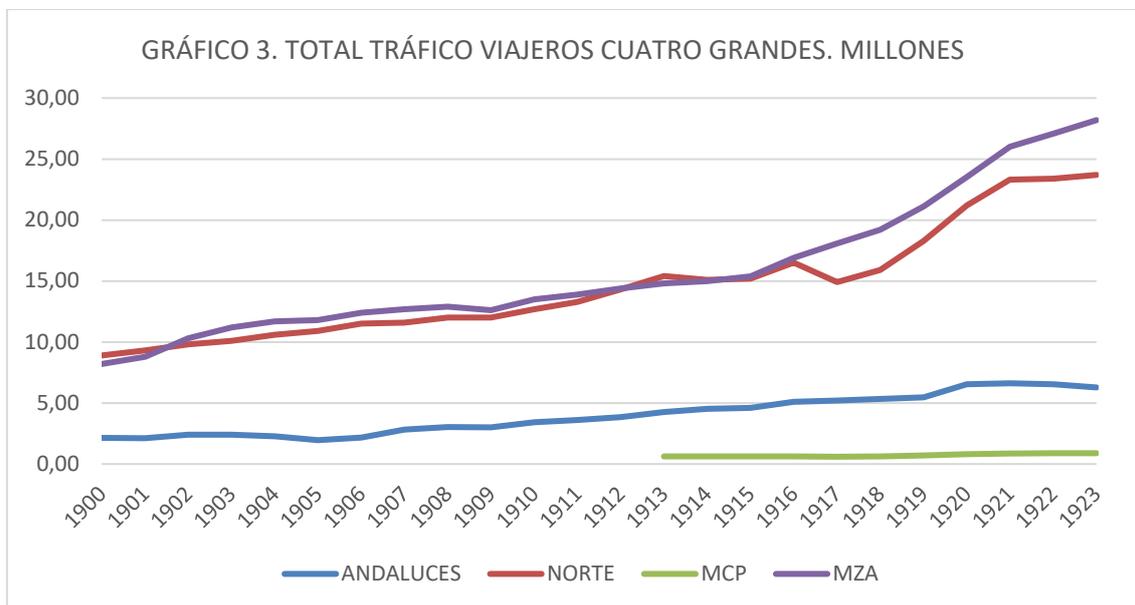
³¹ Memoria del Consejo de Administración de la Compañía de los Ferrocarriles del Norte de España, aprobada por la Junta General Ordinaria de Accionistas, celebrada el 8 de mayo de 1915. (Ejercicio de 1914).

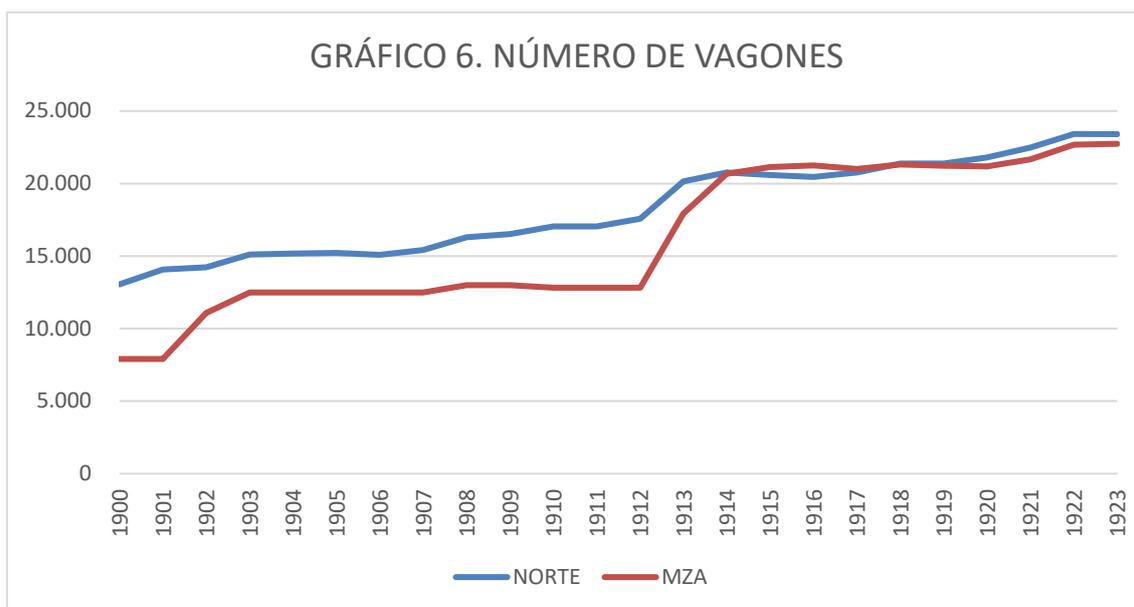
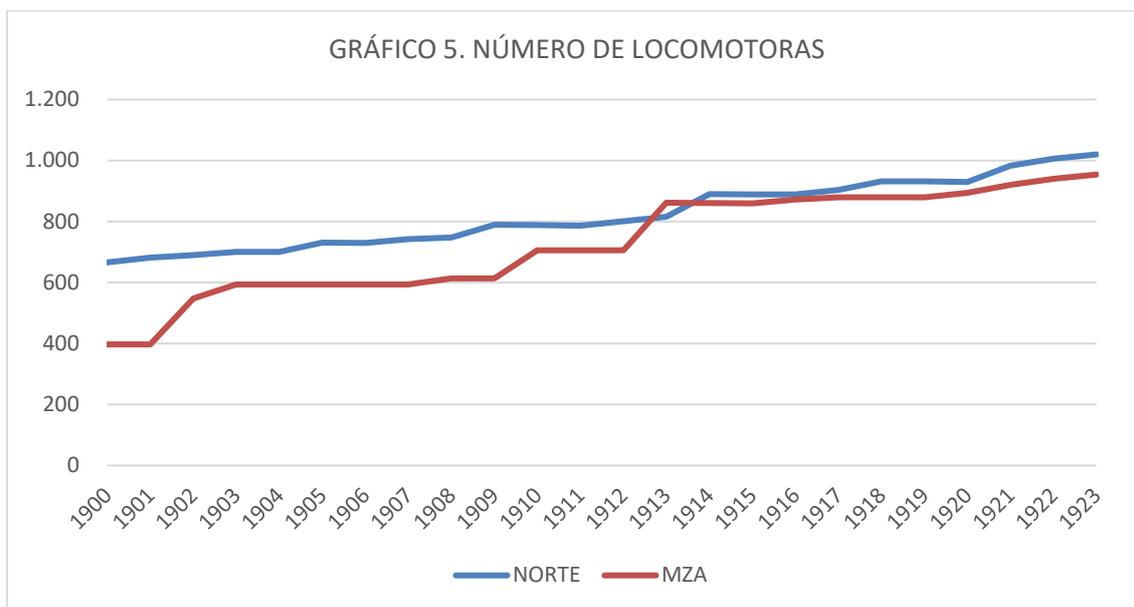
³² La fuente que se ha seguido para ello se encuentra en la base de datos: <http://www.docutren.com/EstadisticasHistoricas/ferroestad.asp> (consultado el 17 de mayo de 2020).

de explotación. En definitiva, como se verá más tarde, un aumento espectacular de los costes en todas las partidas.

Las compañías ferroviarias sí habían aumentado sus inversiones desde el inicio del siglo XX. Tanto Norte como MZA incrementaron sustancialmente entre 1911 y 1914 el número de sus locomotoras y vagones (con incrementos que van entre el 13 y el 60 por 100) como se aprecia en esos mismos gráficos. Un incremento acorde al que experimentaron los tráficos. Pero prever una guerra con sus consecuencias, no es algo que esté al alcance de ningún órgano de dirección y, por tanto, su incremento resultó del todo insuficiente ante la intensificación de los intercambios que trajo consigo la coyuntura bélica.







Las tendencias generales del tráfico ferroviario durante la primera guerra mundial conocieron situaciones cambiantes. A un primer momento –hasta septiembre de 1915– en el que se produjo una profunda recesión, hasta el extremo de que sobraban multitud de vagones que permanecían aparcados sin uso en las estaciones, siguió una etapa de demanda creciente pero abastecida, hasta llegar a agosto de 1916, momento en el que comenzó la anomalía de la demanda y la crisis, al producirse insuficiencias diarias de vagones. A estas dificultades se añadirían las que ocasionaron las compañías navieras con su disposición preferente a cubrir la demanda de tonelaje por parte de los contendientes, abandonando así el tráfico de cabotaje.

Las empresas ferroviarias se manifestaban de modo unánime sobre la transcendencia que para España tenía el transporte de cabotaje³³. Pensaban que la elevación de los fletes durante los años bélicos, por la escasez de tonelaje disponible, había contribuido a que los barcos desapareciesen de los puertos españoles buscando mayores ganancias y que los que quedasen también impusiesen elevaciones extraordinarias. Este hecho contribuyó a colapsar la red ferroviaria pues el público se vio abocado a buscar la vía terrestre, al ser esta solución más económica y segura por los riesgos que amenazaban a las expediciones marítimas. El Estado había intentado dictar algunas medidas que trataran de remediar la situación, lo cual respalda la veracidad de la argumentación de los ferroviarios, pero estas fueron ineficaces. El R. D. de 20 de octubre de 1917 obligaba a que el tráfico de puerto a puerto que excediese de 500 Kg. fuese realizado por transporte marítimo, pero los precios que se imponían resultaban demasiado elevados y el público fraccionaba sus envíos con lo cual la medida se hacía ineficaz y, además, se multiplicaban las expediciones por tren, aumentando el trabajo en las estaciones ferroviarias. Si el cabotaje hubiese funcionado con normalidad, los tráficos no se habrían desplazado y la red férrea se hubiese visto más descongestionada. Estos problemas explican el aumento de la densidad de los tráficos que se mencionaban antes.

Junto a esto existían dificultades para el aprovisionamiento del carbón, tanto nacional –por los problemas en los transportes– como extranjero –que no se exportaba–. La mala calidad de los carbones nacionales provocaba más averías en las máquinas locomotoras que requerían, por otra parte, de mayores consumos: Maristany estimaba que MZA había pasado a consumir 22 kg por km de tren por los 15 de antes de la guerra³⁴.

La insuficiencia de vagones obligaba a que los productos y materiales se transportasen en vagones diferentes a los que les corresponderían en situaciones normales, con la consiguiente pérdida de capacidad de carga y desajuste de los tráficos. Comienza a ser frecuente la dispersión del material móvil entre las diferentes estaciones y su recorrido en vacío, para realizar las compensaciones del material móvil entre estaciones y porque muchos de los transportes en una dirección no generaban viajes de retorno con el material utilizado³⁵.

En medio de este colapso –como acusaban las empresas ferroviarias– otros sectores económicos en España se aprovechaban del aumento de la demanda propiciado por la situación bélica para incrementar las ganancias. Ello generó un proceso inflacionista ante el

³³ Cfr. Frax y Matilla (1988), según sus datos, el tráfico marítimo de cabotaje representó, entre 1860-1920, un 12 por 100 del total nacional comercializado por ferrocarril. Consúltese también Frax (1981) y Gómez Mendoza (1989a), de los cálculos realizados sobre estas últimas fuentes se deduce que en los años de la primera guerra mundial, sobre el total de las mercancías transportadas por ambos medios –ferrocarril y cabotaje–, el 24,75 por 100 lo hicieron por cabotaje; en los años anteriores a la guerra, 1908-1913, ese mismo valor estuvo en el 29,46 por 100, es decir que el descenso del tráfico de mercancías por cabotaje que argumentaban las empresas ferroviarias durante la primera guerra mundial fue real.

³⁴ Entrevista a Eduardo Maristany (director de MZA) en *El Sol*, viernes 13 de diciembre de 1918, año II, nº 376, p. 4.

³⁵ Cfr. C/2/4 (2) “Notas dirigidas al Director General de MZA sobre la crisis ferroviaria y el abastecimiento de carbón y la elevación de tarifas”. ¿1918?

cual las empresas ferroviarias vieron cómo sus costes se incrementaban apreciablemente. Por ello, a pesar del aumento del tráfico, los resultados de la explotación se estancaban debido a la imposibilidad para elevar las tarifas de transporte³⁶. Este asunto de las tarifas se convirtió en uno de los puntos esenciales en las reclamaciones de las compañías al Estado.

Norte consideraba que la situación anormal se había producido por un cúmulo de factores, entre los cuales destacaban, en primer lugar, el aumento brusco e importante de toda clase de tráficos ocasionado por las buenas cosechas generales y por la intensificación en la producción de todas las industrias, motivada por la guerra europea que hacía llegar a España pedidos urgentes y abundantes. En segundo lugar, Norte hacía notar la incidencia que tuvieron las frecuentes huelgas del personal ferroviario en esos años; todo ello explicaba que las líneas y estaciones hubiesen estado congestionadas por su falta de capacidad para hacer frente al intenso tráfico producido.

Los responsables de MZA ponían el acento en que, antes de la guerra, disponían de material suficiente para efectuar su trabajo y aun así habían invertido: entre 1910 y 1914, recibieron 176 locomotoras, 574 coches y 7.788 vagones y furgones; además, entre 1901 y 1914 habían llevado a cabo inversiones en material fijo por valor de 104 millones de pesetas. Todo este esfuerzo resultó insuficiente por el incremento del tráfico que siguió a los primeros meses de la guerra. Entre 1913 y 1917 el número de toneladas de mercancías transportadas se incrementó aproximadamente en un 25 por 100³⁷. Se trataba de un incremento desmesurado, pero aparentemente coyuntural y del todo imprevisto, lo que dificultaba la toma de decisiones³⁸. De la escasez de la oferta de transporte en esta situación no podía culparse exclusivamente a las empresas, que habían invertido previamente y ahora se enfrentaban, por si fuera poco, con escollos insalvables para adquirir material en el extranjero.

Las locomotoras todavía no se construían en España y durante la guerra resultó imposible conseguirlas en el extranjero. En cuanto a otro tipo de material de equipo móvil, las fábricas españolas encontraban dificultades para obtener algunos de sus componentes con lo que el ritmo de depreciación del material, por su uso más intensivo, era más vivo que el de reparación y sustitución. De modo que el incremento de la demanda de transporte producido por la Guerra fue acompañado por una disminución del material disponible. Como se ve en las representaciones 5 y 6, durante la Gran Guerra, la curva se hace plana. Hay que tener en cuenta además que, en estas estadísticas de material que las dos grandes empresas ofrecían, el material

³⁶ C/2/4 (3), julio 1920. Los datos de tipo económico serán estudiados más adelante, sirvan ahora para precisar mejor los términos de la cuestión que nos ocupa los siguientes, referidos exclusivamente a MZA. Entre 1900 y 1919 el incremento de los ingresos fue del 158 por 100 y el de los costes de 365 por 100. En ese mismo período, el coeficiente de explotación aumentó desde el 40 por 100 hasta el 72 por 100. El coeficiente de explotación recoge el cociente resultante entre los costes de explotación y los ingresos de explotación y se expresa en términos porcentuales.

³⁷ C/2/1 "Crisis actual de los transportes. Datos solicitados por la Dirección General de Obras Públicas". 21 de diciembre de 1917.

³⁸ Castel y Chessel (2019).

averiado, muy abundante conforme se prolongaba el conflicto, también se incluía en los inventarios, aunque no estuviera en uso, pues no se le daba de baja.

Dificultades de esta índole existían, asimismo, a la hora de proceder a la renovación y refuerzo de los carriles o la construcción de dobles vías, pues la Sociedad de Altos Hornos, principal proveedor, no se los servía o lo hacía con grandes retrasos. En algunas ocasiones las empresas solicitaron del Estado que presionase a las sociedades metalúrgicas para que fueran solícitas en la entrega del material encargado.

Todos estos aspectos permiten entender mejor la coyuntura que trajo consigo la Primera Guerra Mundial y explicar algunos de los males que hirieron de muerte a las compañías ferroviarias. Artola escribía que la crisis bélica había hecho saltar los supuestos en que se basaba el sistema ferroviario³⁹. ¿Cuáles eran esos supuestos? Parece sencillo deducirlos: antes de ella, bajos costes de explotación que permitían coeficientes de explotación favorables y una demanda de transporte ferroviario a la altura de la falta de dinamismo del resto de los sectores productivos del país en estas fechas, lo que explicaría las bajas recaudaciones por el desempeño de su actividad. Pero la Guerra alteró por completo esa situación previa y la regulación existente impidió recaudar de acuerdo al incremento del esfuerzo provocado por el aumento de la demanda y de los costes de explotación. Sí hubo una incapacidad de satisfacer toda la demanda de transporte que se generó, especialmente desde agosto de 1916, en que se empezaron a detectar insuficiencias diarias de vagones.

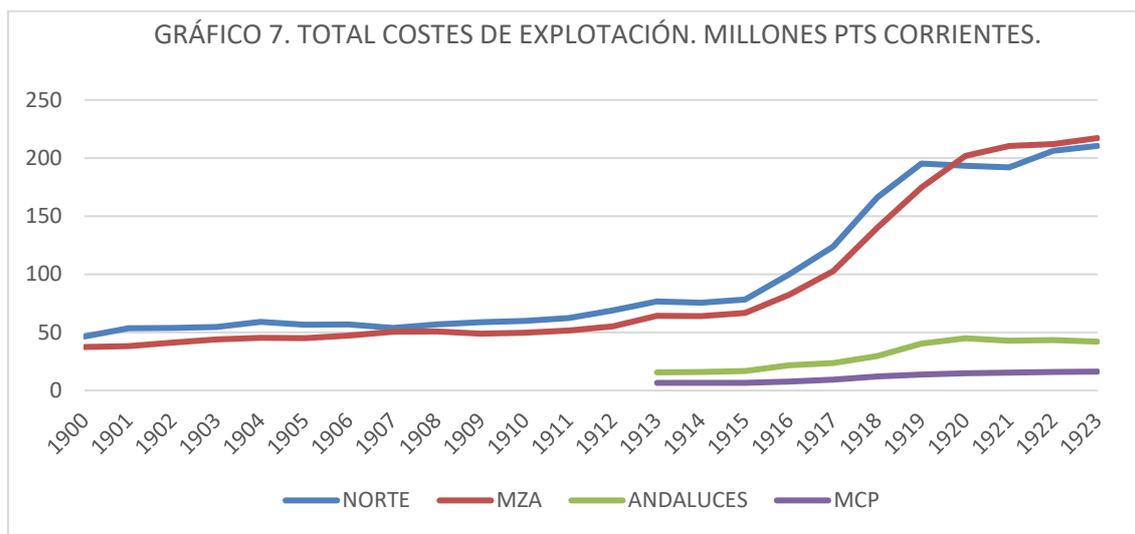
Pero como puede apreciarse en las representaciones 1-4, la coyuntura de aumento e intensificación de los tráficos, no se interrumpió con el final de la Guerra. En realidad, la Guerra supuso un cambio de ciclo, no solo para las empresas ferroviarias, sino también para el conjunto de la economía española que vio producirse, además, el arranque del proceso de cambio estructural⁴⁰. Es el conjunto de estos años el que provocó el desajuste del negocio ferroviario. La espita fue la Gran Guerra, pero la “normalidad” no regresó con su final y el sistema regulador diseñado entre 1844-1855 dejó de ser útil.

La Guerra propició la obtención de beneficios rápidos en muchos sectores como consecuencia del aumento de la demanda y de las oportunidades, casi desconocidas para la mayor parte de las actividades productivas del país, para exportar. Esta desafortunada actividad requería más capacidad de transporte de lo que se había demandado hasta entonces. La demanda de transporte ferroviario también aumentó porque resultaba barato. Ambos aspectos eran contrapuestos a las posibilidades e intereses de las empresas ferroviarias. Mientras prácticamente todos los sectores se lucraron, estas empresas veían sus tarifas máximas congeladas junto con un alarmante ascenso de los costes de producción.

³⁹ Artola (1978), p 417.

⁴⁰ Carreras y Tafunell (2004), pp. 236-237 y 242-247 y Carreras, Prados y Rosés (2005), pp. 1303-1304 y 1307-1308.

Como se aprecia en el gráfico 7, la estructura de costes de las grandes empresas ferroviarias españolas se vio profundamente alterada por la Guerra, especialmente a partir de 1915: aumento de la demanda, intensificación del uso de las infraestructuras y material, y aumento de los precios de todos sus insumos, más los de los costes laborales, están detrás de este cambio de tendencia que resultó definitivo para el futuro del sistema de concesiones, tal y como se había desarrollado hasta entonces⁴¹.

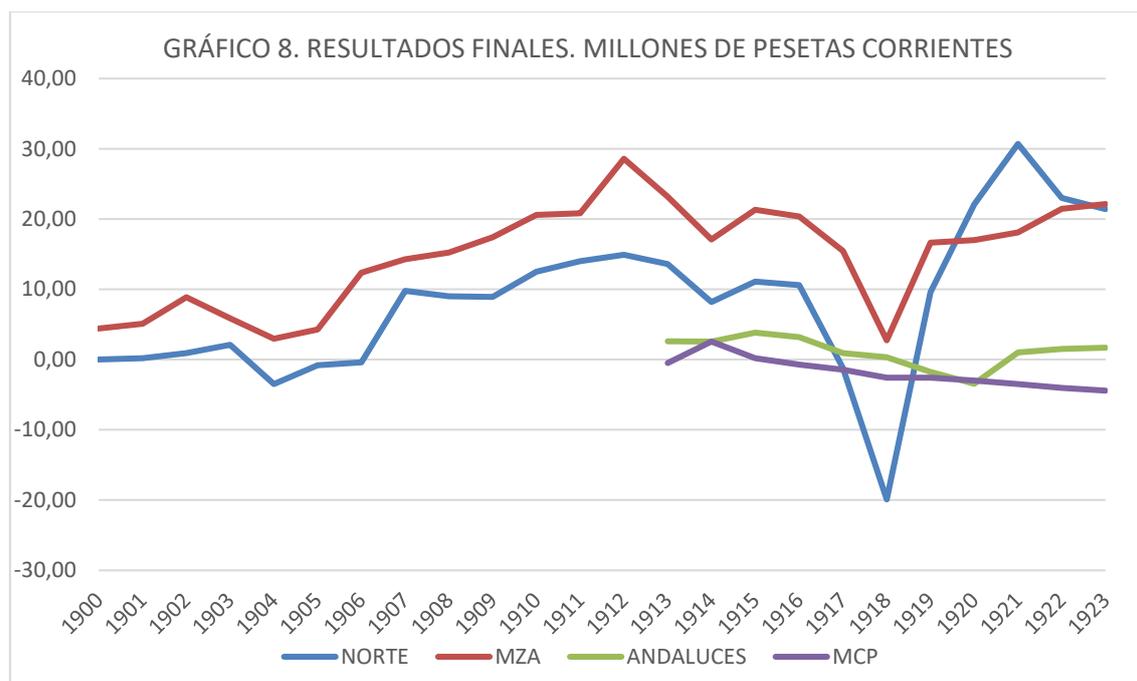


Para terminar de cerrar el panorama tan desolador que la Guerra ocasionó sobre las concesionarias del sistema ferroviario español, hace falta ver qué pasó en sus resultados. Aunque algo se ha avanzado ya al mencionar que esta expansión de su demanda y el aumento de los costes, no se vio acompañada de modificación alguna en su sistema de tarifas. En el gráfico 8 se puede observar, finalmente, que los resultados de todo este conjunto de elementos fueron desastrosos para las empresas. Solo MZA logró mantener todos los años por encima de 0 sus ejercicios. Se incluyen aquí los costes financieros. El desplome se produjo en las dos grandes a partir de 1916, que fue el año en el que más se

⁴¹ Para MZA, empresa de la que se conocen algunos detalles más precisos, respecto a los precios de 1913, los carriles en 1920 habían incrementado su coste en un 201%, el carbón en 1919 costaba un 322% más, la creosota el 428%, los tubos de humo 570%, las llantas para ruedas 857%, el estaño en lingotes un 978%, los costes de personal, que en 1913 eran de 36 millones, en 1922 ascendían a 106,5 millones de pesetas, prácticamente se habían triplicado. Aumentos similares se produjeron en otras materias que omitimos. Los datos proceden de C/71/160 *Estudio de Rafael Coderch sobre las primas supletorias de gestión de las explotaciones ferroviarias. Datos estadísticos de la explotación de MZA*. Junio de 1921. Aumentos muy similares afectarían al resto de las empresas ferroviarias. Los datos de que disponemos para la compañía *Nord* francesa, estudiada por Caron (1973), pp. 438-441, presentan proporciones parecidas. En 1913 el precio de la tonelada de carbón para *Nord* era de 17,50 francos por 47,50 en 1916 y una media de 198 francos en 1920. Los raíles, recibidos desde los Estados Unidos, costaban 490 francos en lugar de los 186 de 1913, las traviesas de Brasil pasaron de 5 francos antes a 8 en 1916. En 1919 los precios de estos materiales conocieron aún mayores incrementos: las barras de acero dulce habían aumentado un 640 por 100, los lingotes de hierro un 765 por 100.

hicieron notar los efectos del aumento de los tráficos y de los costes de explotación. El propio ministro de Fomento calificó el año 1917 como de “inadmisiblemente desastroso”⁴².

Las empresas solo salieron de la sima cuando el Gobierno aprobó un aumento del 15% en las tarifas que en ese momento se aplicaban a viajeros y mercancías. Esto ocurrió el 26 de diciembre de 1918.



5.- LA INESTABILIDAD INSTITUCIONAL

Pero ¿qué hizo entre tanto el poder político?, ¿cuáles fueron las medidas con las que reaccionó ante este conjunto de problemas y sus efectos sobre los usuarios? La respuesta la dan los hechos y estos son muy sencillos: no se adoptó ninguna medida por parte de los gobiernos españoles de esos años que tuviera que ver con el sector ferroviario. Y no se hizo ni para solucionar los problemas más de fondo que planteaba la regulación existente, por ejemplo, aquellos que guardaban relación con el rescate de las concesiones; ni para aquellos de carácter puntual que, mediante un ajuste en las tarifas, por ejemplo, hubieran reducido el impacto de la coyuntura de la Guerra sobre las empresas. A una sola disposición, adoptada el 26 de diciembre de 1918, es decir, con la guerra ya terminada, se reduce la actuación del Estado en este período.

⁴² Reunión celebrada el 5 de septiembre de 1918 entre el ministro y representantes de las cuatro grandes empresas ferroviarias. AHF C/3/27 (2).

En España, desde el 27 de septiembre de 1913 al 15 de septiembre de 1923 se sucedieron 18 gobiernos y 23 ministros de Fomento diferentes. Si redujéramos las fechas a aquellas más próximas a las de la Primera Guerra Mundial⁴³, entre finales de 1913 y hasta noviembre de 1918, hubo 10 gobiernos (aproximadamente 2 gobiernos al año) y 8 ministros del ramo diferentes (más de un ministro y medio al año). Estas cifras revelan una gran inestabilidad política. De hecho, estos cinco años constituyen una de las etapas de mayor inestabilidad en la historia contemporánea de España⁴⁴. Negociar, discutir, estudiar medidas, conocer el sector y la situación de las empresas, se convirtió en una tarea casi imposible para gobiernos volátiles.

A su vez, esta situación de inestabilidad fue muy difícil de gestionar para los directivos de las concesionarias debido a que el interlocutor con quien tratar cambiaba demasiado rápido y con él también lo hacía el criterio. Hacerse a los requerimientos y caracteres de unos y otros no resultó tarea sencilla. Qué decir para los propios ministros: cuando querían hacerse cargo del problema, ya se había producido el cambio de gobierno.

Quizá el intento más sólido de estos años por abordar el sector y dar un giro a la regulación existente, fue el desarrollado por Francisco Cambó, quien fue ministro de Fomento entre marzo y noviembre de 1918, en la época del denominado Gobierno Nacional presidido por Antonio Maura⁴⁵.

Cambó comprendió que los problemas que afectaban a las empresas concesionarias, por una parte, eran diferentes en función de las dimensiones de las empresas y, por otra, presentaban un doble carácter: permanente y coyuntural. No solo había una crisis provocada por el conflicto, sino que, además, se habían cometido dos errores: haber considerado que los ferrocarriles eran un negocio privado y no un servicio público; y el de pensar que, una vez realizadas las primeras inversiones y construidas las líneas, el capítulo de inversiones quedaba cerrado. Como ya se ha mencionado, además de estas razones, con el final de la guerra la economía española se había transformado y los tráficos no descendieron para recuperar los bajos niveles de preguerra.

Con estas ideas comenzó, nada más ocupar el cargo en el Ministerio de Fomento, a elaborar las bases de un proyecto de *Ordenación ferroviaria*. Estas fueron redactadas muchas veces y se prepararon hasta un total de diez anteproyectos en sus ocho meses al frente del Ministerio. Es posible conocer bien este proceso pues está documentado en el archivo de la empresa MZA. El ministro informaba a las empresas, se reunía con sus representantes con

⁴³ Artola (dir.) (1993), t. VI, pp. 1.149-1.154.

⁴⁴ Jordana y Ramió (2005) p. 1.001. Solo durante el Sexenio Revolucionario (1868-1874, con 3,33) y durante la Segunda República, (1931-1936, con 2,66), se produjeron épocas en las que la media de gobiernos fuera superior a 2 por año.

⁴⁵ El Ministerio de Fomento era el que tenía las competencias sobre el ferrocarril.

frecuencia y trató de llevar a los anteproyectos soluciones que, previamente, habían sido pactadas con ellos.

Lo primero que Cambó se planteó fue la necesidad de que, cualquier actuación que quisiera hacerse, debía comenzar con el rescate anticipado de todas las concesiones en poder de las empresas ferroviarias. Esta era una tarea ingente, pues primero requería acordar cómo se fijaría ese tiempo que todavía legalmente correspondía a la explotación del negocio por parte de las concesionarias. Las concesiones se habían otorgado en diferentes fechas y, también, con diferentes plazos de vencimiento, las había por ejemplo a perpetuidad. Si esto se lograba, después había que fijar el procedimiento de pago y la cantidad debida por el rescate. La legislación en vigor había establecido uno, sería el resultante del promedio de los productos obtenidos durante los cinco años que precediesen al momento del rescate, pero, dado que esos años previos al momento del rescate habían sido de explotación tan anómala a causa de la guerra, se negociaba que estos años no se utilizasen para los cálculos. Se puede ver que no era tarea fácil alcanzar la meta y menos en la situación de conocida inestabilidad política de la época.

De hecho, Cambó señalaba en un libro que escribió algunos meses más tarde rememorando los ocho discurridos como ministro de Fomento, que cuando apreció que el Gobierno iba a ser incapaz de resolver el problema, decidió adoptar una serie de soluciones parciales⁴⁶. Caso de que el proyecto no se aprobase, quedarían como una realidad en marcha que permitiría resolver el problema coyuntural y mejoraría la situación de las empresas cuando se produjera el rescate. No tuvo tiempo ni de una cosa, ni de la otra.

Cambó había manifestado en repetidas ocasiones, incluso cuando no formaba parte del gobierno, su preferencia porque el Estado interviniese directamente en el ferrocarril a través del rescate de las concesiones. Ese rescate llevaría consigo primero una agrupación geográfica racional de la red férrea y después el arriendo de la explotación de las líneas rescatadas a diversas compañías privadas que la efectuasen por cuenta del Estado, mediante una participación en los productos.

Se preocupó de insistir, en conferencias y por escrito, en la diferencia que existía entre el rescate y la administración directa del Estado. El rescate era necesario para solucionar las dificultades del ferrocarril en ese momento: necesidad de extender la doble vía; de incrementar el número de kilómetros de la red, sobre todo en las zonas donde jamás arriesgaría una empresa privada su capital; de resolver los problemas que el ferrocarril comenzaba a ocasionar en los grandes centros urbanos; construir nuevas estaciones y muelles de carga... Pero todo esto no comportaba que, en un momento posterior, el Estado

⁴⁶ Cambó (1919).

fuera quien designase el personal, fijase los horarios, o determinase los trenes, sus circulaciones, acuerdos comerciales... en definitiva quien ejecutara la explotación día a día.

Como se puede apreciar la mente del ministro sobre el ferrocarril era la de que el Estado debería hacer una intervención radical, para sanear y reorganizar el sector, y después volverlo a entregar a empresas privadas como arrendatarios. El rescate se limitaría, en primer lugar, a las cuatro grandes compañías. Una vez reestructuradas sus concesiones con un criterio geográfico, surgirían cuatro nuevas redes, una de las cuales sería explotada directamente por el Estado para que sirviese de comparación y facilitase mantener a las otras tres arrendatarias a raya, puesto que siempre habría una comparación, una red a la que mirar.

Como la realización de este plan sería lenta, y para tratar de salir al paso de las dificultades más inmediatas por las que atravesaban las compañías, solicitó de los Consejos de Administración de las cuatro grandes que enviasen propuestas con las que remediar la situación. Estas, con fecha 2 de septiembre de 1917, enviaron un escrito en el que solicitaban un aumento del 25 por 100 en los precios de las tarifas de todo tipo entonces en vigor⁴⁷. El ministro preparó un proyecto de ley, tras diversas negociaciones con las empresas, en el que se autorizaban aumentos de hasta el 15 por 100 de las tarifas máximas legales⁴⁸. Este proyecto llegó a estar aprobado por el Senado, pero quedó varado en el Congreso pues se produjo la caída del gobierno Maura. Resultó muy controvertido y suscitó fuerte discusión en su tramitación parlamentaria y en la opinión pública.

El gobierno siguiente, fuera del período de análisis de este estudio, fue presidido por García Prieto, ocupó el poder durante un mes escaso, y el 5 de diciembre el conde de Romanones presidía un nuevo gabinete en el que el marqués de Cortina ocupaba la cartera de Fomento. Este, suspendidas las sesiones de Cortes el 15 de ese mismo mes, aprobó por Real Decreto de 26 de diciembre de 1918, un aumento del 15 por 100 en los precios de las tarifas vigentes en ese momento, es decir, se producía una reducción en términos reales sobre lo previsto por Cambó. La autorización de este aumento debía terminar el 11 de noviembre de 1921, pero fue sucesivamente prorrogada. En seguida resultó insuficiente para las empresas debido, sobre todo, a las mejoras que hubieron de conceder al personal⁴⁹ y a los continuos aumentos de los precios en las materias primas, de forma que el incremento de los recursos obtenidos tras la elevación de tarifa no se destinó a intensificar la capacidad de transporte

⁴⁷ AHFC/98/218.

⁴⁸ Nótese que el aumento que proponían las empresas afectaría a las tarifas vigentes, algunas por debajo de las tarifas máximas legales autorizadas en los pliegos de concesión. Y el aumento que proponía el ministro afectaba precisamente a las máximas legales.

⁴⁹ En 1919 se concedieron aumentos de salarios que oscilaban entre el 20 y el 35 por 100, así como una gratificación extraordinaria de una mensualidad, cfr. Junta Superior de Ferrocarriles (1940), t. I, p. 16.

del ferrocarril. A las empresas ferroviarias les afectó especialmente el Real Decreto de 3 de abril de 1919, que establecía la jornada de ocho horas en todos los trabajos y que forzaba, en consecuencia, a aumentar la plantilla.

Cambó no logró sus objetivos y quienes vinieron detrás salieron al paso de los problemas de las grandes empresas con una solución de urgencia, insuficiente, a los problemas que terminarían por hacer caer, en 1924, el régimen regulador del sector ferroviario español adoptado a mediados del XIX.

6.- CONCLUSIONES

El análisis de un sector estratégico, regulado en una coyuntura especial como es una guerra, permite algunas conclusiones y lecciones que la historia ofrece al presente.

1) La Primera Guerra Mundial afectó intensamente al sector ferroviario español. Regulado en otro tiempo y para otros tiempos, no pudo afrontar ni el aumento de los tráficos, ni el de los costes de explotación, de forma autónoma.

2) Era necesario fortalecer los ingresos de las empresas, pero esto requería la acción del Estado.

3) El Estado, regulador, actuó tarde y de modo insuficiente. Es verdad que, gestionar una coyuntura de guerra, aun en un país neutral, no fue fácil, pero la división parlamentaria en pequeños grupos y la inestabilidad gubernativa, imposibilitaron la toma de decisiones con prontitud. Estabilidad institucional y buenas políticas públicas, están en la base del normal desarrollo de las actividades económicas.

4) La Guerra, además de ser un factor fundamental para explicar el cambio estructural en la economía española y su crecimiento en los años veinte, explica también el cambio de ciclo que experimentó el transporte ferroviario español y que consistió en un aumento importante y sostenido del tráfico, tanto de viajeros como de mercancías.

5) La regulación existente no acertó a ofrecer un buen sistema para establecer las tarifas y un buen sistema de incentivos para asegurar que, cuando llegaran las fechas del rescate de las líneas, el Estado recibiese en buenas condiciones la infraestructura y el material de transporte. Control en las tarifas, pero con mayor flexibilidad en su establecimiento, parecen características necesarias de una buena regulación para monopolios naturales.

6) Es necesario que el regulador, cuando es directamente el propio Estado, cuente con un organismo autónomo de control, independiente, que no solo supervise, sino que advierta de las dificultades que atraviesen las empresas sujetas a regulación. Este órgano debe tener

capacidad, incluso, para adoptar procedimientos extraordinarios de respuesta ante situaciones especiales, que luego deben ser aprobados por el legislativo. Se evitaría así que un legislativo paralizado o anulado, retrasara decisiones estratégicas.

7.- BIBLIOGRAFÍA

1. Andersson-Skog, Lena y Krantz, Olle (1999) (eds.): *Institutions in the Transport and Communications Industries: State and Private Actors in the Making of Institutional Patterns, 1850-1990*, Science History Publications, Canton (Mass.).
2. Artola, Miguel (1978): «La acción del Estado», en Artola, M. (dir.), *Los ferrocarriles en España (1844-1943)*, vol. 1, Banco de España, Madrid, pp. 341-454.
3. Artola, Miguel (dir.) (1993): *Enciclopedia de Historia de España*, siete tomos, Madrid, Alianza Editorial.
4. Baldwin, Robert y Cave, Martin (1999): *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford U.P.
5. Barquín, Rafael y Larrinaga, Carlos (2020): «Los límites de la intervención pública. Ingenieros de Caminos y Ferrocarriles en España (1840-1877)», *Historia y Política*, 43, pp. 27-56.
6. Bermejo, José (1974): *Régimen Jurídico del Ferrocarril en España (1844-1974). Estudio específico de Renfe*, Tecnos, Madrid.
7. Cambó, Francesc (dir.) (1918-1921): *Elementos para el estudio del problema ferroviario en España*, Madrid, Artes Gráficas Mateu, 6 volúmenes.
8. Cambó, Francesc (1919): *Ocho meses en el Ministerio de Fomento. Mi gestión ministerial*, Barcelona, ed. Catalana.
9. Cambó, Francesc (1987): *Memorias*, Madrid, Alianza Editorial.
10. Caron, François (1973): *Histoire de l'exploitation d'un grand réseau. La Compagnie de chemin de fer du Nord*, Paris, École Pratique des Hautes Études.
11. Caron, François (1981): «Ferrocarril y crecimiento en Francia en el siglo XIX», en VVAA, *Los ferrocarriles y el desarrollo económico de Europa Occidental durante el siglo XIX*, Gabinete de Información y Relaciones Externas de Renfe, Madrid, pp. 105-126.
12. Carreras, Albert y Tafunell, Xavier (2004): *Historia Económica de la España Contemporánea*, Crítica, Barcelona.
13. Carreras, Albert y Tafunell, Xavier (coords.) (2005): *Estadísticas Históricas de España: siglos XIX y XX*. Fundación BBVA, Bilbao.

14. Carreras, Albert; Prados de la Escosura, Leandro y Rosés, Joan (2005): «Renta y Riqueza», en *Estadísticas Históricas de España: siglos XIX y XX*. Fundación BBVA, Bilbao, vol. 3, pp. 1297-1376.
15. Casson, Mark (2009): *The World's First Railway System. Enterprise, Competition, and Regulation on the Railway Network in Victorian Britain*, Oxford University Press, Oxford.
16. Castel, Patrick y Chessel, Marie-Emmanuelle (2019): «La décision toujours en question», *Entreprises et Histoire*, nº 97, pp. 7-22.
17. Cordero, Ramón y Menéndez, Fernando (1978): «El sistema ferroviario español» en Artola, M. (dir) *Los Ferrocarriles en España 1844-1943*, vol. 1, Banco de España, Madrid, pp. 163-340.
18. Comín, Francisco; Martín, Pablo; Muñoz, Miguel y Vidal, Javier (1998): *150 Años de Historia de los Ferrocarriles Españoles*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid.
19. Crompton, Gerald (1999): «Good Business for the Nation: The Railway Nationalisation Issue, 1921-1947», en *Journal of Transport History*, 20 (2), pp. 141-159.
20. Cuéllar, Domingo (2018a): «Razones y maravedís: una mirada crítica a los negocios del ferrocarril en España (1844-1943)», *Hispania Nova. Revista de historia contemporánea*, nº 16, pp. 522-557.
21. Cuéllar, Domingo (2018b): «Una aproximación a las tarifas ferroviarias para viajeros en España (1844-1935)», *Investigaciones de Historia Económica*, 14 (3), 188-198.
22. Demsetz, Harold (1968): «Why regulate utilities? », *Journal of Law and Economics*, 11-1, pp. 55-65.
23. García Raya, Joaquín (2021): «Las tarifas ferroviarias en España (1856-1914)», *Investigaciones de Historia Económica*, 17 (3), 14-24.
24. Gómez, Antonio (1999): «Motor Cars and Railways in Interwar Spain. Regulation vis-à-vis Deregulation», Andersson-Skog, L. y Krantz, O. (eds.), Science History Publications, Canton (Mass.), pp. 199-215.
25. Gourvish, Terence R. (1986): *British Railways, 1948-1973*, C.U.P., Cambridge.
26. Herranz, Alfonso (2008): *Infraestructuras y crecimiento económico en España (1850-1935)*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid.
27. Jordana, Jacint y Ramió, Carles (2005): «Gobierno y Administración», Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.): *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX y XX*, Fundación BBVA, Bilbao, pp. vol. 3, pp. 973-1.026.
28. Junta Superior De Ferrocarriles (1940): *Antecedentes y Datos para el estudio del problema ferroviario*, 6 volúmenes, Madrid.
29. Lasheras, Miguel Á. (1999): *La regulación económica de los servicios públicos*, Ariel, Barcelona.

30. Magnusson, Lars y Ottosson, Jan (2001) (eds.): *The State, Regulation and the Economy. An Historical Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham.
31. Martín, Pablo y Pons, María Á. (2005): “Sistema Monetario y Financiero”, en Carreras, A. y Tafunell, X. (coords.): *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX y XX*, Fundación BBVA, Bilbao, pp. 645-706.
32. Mateo Del Peral, Diego (1978): “Los orígenes de la política ferroviaria en España (1844-1877)”, en Artola, M. (dir.), *Los Ferrocarriles en España 1844-1943*, vol. 1, Banco de España, Madrid, pp. 29-160.
33. Merger, Michèle (1999): “Los ferrocarriles franceses desde sus orígenes a nuestros días: evolución del marco jurídico e institucional”, en Muñoz, M., Sanz, J. y Vidal, J. (eds.), *Fundación de los Ferrocarriles Españoles*, Madrid, pp. 65-79.
34. Millward, Robert (2005): *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge University Press, Cambridge.
35. Millward, Robert (2011): “Geo-politics versus market structure interventions in Europe’s infrastructure industries c. 1830-1939”, *Business History*, 53:5, pp. 673-687.
36. Muñoz, Miguel (1995): *Renfe (1941-1991). Medio siglo de ferrocarril público*, Ediciones Luna, Madrid.
37. Muñoz, Miguel; Sanz, Jesús y Vidal, Javier (1999): *Siglo y medio del ferrocarril en España, 1848-1998. Economía, Industria y Sociedad*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid.
38. Muñoz, Miguel y Ortúñez, Pedro P. (2021): “The impact of World War I on neutral countries’ railways: the Spanish case”, en Fernández, M. y Larrinaga, C. (eds.), *Business History in Spain (19th and 20th centuries)*, Berlin, Peter Lang, pp.165-180.
39. Olmedo, Ana (2001): “Estudio histórico del ferrocarril desde la perspectiva de sus normas reguladoras”, II Congreso de Historia ferroviaria, Aranjuez.
40. Ortúñez, Pedro P. (1999): *El proceso de nacionalización de los Ferrocarriles en España. Historia de las grandes compañías ferroviarias, 1913-1943*, tesis doctoral inédita, Universidad de Valladolid. <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/65>
41. Ortúñez, Pedro P. (2002): “Reducción de competencias, mantenimiento del gasto: 1914-1936”, *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 2, pp. 96-147.
42. Ortúñez, Pedro P. (2008): “Cambio político, Instituciones y Empresas ferroviarias en España (1918-1936)”, *Investigaciones de Historia Económica*, 12, pp. 141-168.
43. Ortúñez, Pedro P. (2016): “Gobernanza en la regulación del sector ferroviario español. Un análisis histórico: 1844-1941”, *Revista de Historia Industrial*, 61, pp. 79-109.

44. Pascual, Pere (1999): *Los caminos de la era industrial. La construcción y financiación de la Red Ferroviaria Catalana (1843-1898)*, Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona.
45. Tedde De Lorca, Pedro (1978): “Las compañías ferroviarias en España (1855-1935)”, en Artola, M. (dir), *Los ferrocarriles en España (1844-1943)*, vol. 2, Banco de España, Madrid, pp. 9-354.