

---

# Gobernanza en la regulación del sector ferroviario español. Un análisis histórico: 1844-1941\*

● PEDRO PABLO ORTÚÑEZ GOICOLEA

Universidad de Valladolid

## Introducción

Este trabajo estudia el proceso regulador del sector ferroviario que se siguió en España, desde los inicios de la actividad hasta la nacionalización de las concesiones. Se busca ofrecer un enfoque analítico con el que descubrir a qué circunstancias políticas, económicas e institucionales obedecieron los cambios regulatorios, y si esos procedimientos empleados para regular ofrecen muestras de buen gobierno o, por el contrario, se trataba de medidas con las que tan solo se podían alcanzar objetivos limitados.

Sustento parlamentario del regulador, control y rendición de cuentas de los organismos reguladores o poderes públicos, transparencia y predictibilidad durante todo el proceso, pericia y eficiencia reconocidas de las instituciones encargadas. Estas características, que debería reunir un proceso regulador, permiten poner más medios hacia la gobernanza: existe una legitimidad parlamentaria, el propio regulador está sometido a control y no es última instancia. Los procedimientos seguidos garantizan la limpieza y accesibilidad, y el conocimiento, altamente especializado, junto con la experiencia, son reivindicaciones esenciales de buen gobierno<sup>1</sup>. Como es lógico esto no siempre se cumple, ni garantiza la eficiencia de una regulación. El estudio del proceso

\* Una versión de este texto fue presentada en el Seminario: «Gobernanza y regulación de las industrias de red en España: una perspectiva histórica», organizado por la Universidad de Barcelona, en 2010. Agradezco los comentarios realizados entonces, especialmente por Francesca Antolín, Pere Pascual y Carles Sudrià. Agradezco igualmente las sugerencias recibidas en el proceso anónimo de evaluación. Las deficiencias que persistan son de mi exclusiva responsabilidad.

1. Baldwin y Cave (1999), p. 85.

*Fecha de recepción: julio 2012*

*Versión definitiva: julio 2014*

*Revista de Historia Industrial*

*N.º 61. Año XXV. 2016. Monográfico 1*

regulador del sector ferroviario en España, desde estas premisas, es novedoso e importante, pues se trata de averiguar el grado de acierto en la regulación y cómo se hizo en cada uno de los cambiantes escenarios que caracterizan la historia de España en esos años, lo cual también puede ayudar a mejorar la toma de decisiones en procesos actuales.

La estructura del trabajo es sencilla, pues viene marcada por la cronología de los que han sido principales momentos de la regulación del sector en España y los cambios institucionales acaecidos. Estos momentos, a su vez, marcaron etapas en la explotación y conductas a los directivos, que debían adaptarse a las reglas del juego, coyunturas y al propio paso del tiempo que significaba una mayor proximidad a la fecha de caducidad del sistema concesional. Además, a continuación de esta introducción, se incluirá un apartado teórico que insistirá en alguna de las ideas expuestas.

A lo largo de los siguientes apartados se comprobará lo difícil que resultó regular. Esto obedeció a razones de todo tipo: político, ideológico, económico, fiscal..., en fin, a la complejidad de todo proceso histórico. Esa dificultad afectó al sector, tanto desde la perspectiva de la oferta, como de la demanda. En líneas generales puede decirse que se ofreció un servicio caro y de baja calidad y que la importante demanda de transporte ferroviario que se movilizó al disponer de esta tecnología, fue insuficiente para hacer rentables a las empresas concesionarias. Los resultados son elocuentes: nacionalización de la red de transporte ferroviario de ancho ibérico en 1941 a unas compañías arruinadas e incapaces de restaurar el servicio tras la Guerra Civil. Pero la nacionalización fue también el recurso seguido en los modelos de regulación ferroviaria que más se estudiaban en España: Francia y Gran Bretaña, a su vez diferentes entre sí.

### **La regulación del sector ferroviario. El dilema español**

En los ferrocarriles de países europeos con contextos económico-institucionales diferentes se observan grandes paralelismos en los procedimientos reguladores seguidos y en las razones que los exigieron<sup>2</sup>. El corazón de los problemas del ferrocarril podría encontrarse, desde el primer instante de su nacimiento, en la compleja mezcla de objetivos económicos, políticos y sociales acumulados durante el siglo XIX que se esperaban cubrir con este nuevo medio de transporte.<sup>3</sup>

Por ello es muy interesante preguntarse acerca de si pudieron existir elementos comunes en las causas de las desesperadas situaciones financieras del

2. Millward (2005), p. 4.

3. *Ibidem*, p. 146. Algo así sugiere también Herranz (2008), pp. 183, 186 y 190-192.

sector, a escala europea, a las que se llegó en el contexto de entreguerras. De si existen problemas económicos comunes tan poderosos, que sean capaces de manifestarse incluso con entornos regulatorios diferentes. Las primeras interpretaciones llevaron a considerar los desequilibrios causados por la Primera Guerra Mundial como causantes de los problemas de las empresas, públicas o privadas. Pero esta visión se enriquece con el conocimiento de los mecanismos reguladores que se requirieron 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.

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 suponen largos periodos de amortización. Estos a su vez ocasionan crecientes dificultades de acceso a los recursos financieros, con la consecuente complicación para mantener en el tiempo la confianza de los inversores. Asimismo el sector ferroviario necesita de una continua actualización tanto tecnológica como funcional, de modo que se requieren fuertes inversiones de manera permanente y no solo en los inicios. 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, de acuerdo con los cambios tecnológicos en material fijo y móvil, transformaciones en el tiempo. Concebido en sus inicios como un medio de transporte para mercancías pesadas, inmediatamente se percibió su extraordinaria capacidad y la trascendencia que estaba llamado a desempeñar en el transporte de viajeros. También los Estados lo aprovecharon previendo 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 iba a prestar con continuidad, la protección a los débiles —usuarios— de los fuertes —concesionarios— ante la desigualdad existente entre ellos en cualquier litigio<sup>4</sup>. Esa intervención se explicita en las disposicio-

4. Baldwin y Cave (1999), p. 17.

nes que marcan los Estados mediante Leyes, Decretos, Órdenes, Instrucciones, etc., y la creación de los órganos competentes en todas estas materias. Además, las ventajas que, en general, se derivan de la existencia de mercados competitivos son más difíciles de lograr en el caso específico del ferrocarril.<sup>5</sup> Todo esto es lo que hace tan complejo contar con una buena regulación.

Si bien es cierto que la teoría del monopolio natural no implica necesariamente que vayan a existir precios monopolísticos y, por tanto, que sea necesaria la regulación para que un mercado pueda funcionar,<sup>6</sup> 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 complejo.<sup>7</sup>

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 virtudes 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 concesión.<sup>8</sup>

La regulación ferroviaria estuvo mal hecha, parece concluir Casson para la Inglaterra del siglo XIX,<sup>9</sup> y la regulación estuvo mal hecha en Francia o España, sostienen también los investigadores del sector en estos países.<sup>10</sup> 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?, ¿está relacionada la evolución en el establecimiento de normas reguladoras con algún hecho ex-

5. Casson (2009), p. 241.

6. Demsetz (1968).

7. Millward (2011), pp. 674-676.

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

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

10. Merger (1999) y Herranz (2008).

terno, de tipo coyuntura económica, cambio tecnológico, modificaciones sustanciales de las estructuras institucionales? Sí que existe esa relación y esa dependencia en el ferrocarril español, especialmente entre situación económica, cambio político y marco regulador.

Sin embargo, Millward considera que, en los países de la Europa de entreguerras, la evolución tecnológica a largo plazo y los problemas económicos resultaron más importantes en las decisiones sobre la organización económica de las infraestructuras, que todos los aspectos políticos e ideológicos y que existió en esos países un amplio consenso político sobre la dirección que debía tomar el cambio, aunque no en el detalle de cómo hacerlo.<sup>11</sup> En España todos estos factores entran en juego y puede admitirse que fueron precisamente las políticas e instituciones encargadas de efectuar la regulación las que truncaron en el tiempo ese amplio consenso entre partes a que se refiere Millward, agigantando los problemas del sector antes de su nacionalización.

El sector ferroviario español atrajo desde muy temprano a los historiadores económicos españoles, lo que permite disponer de análisis profundos sobre los temas más variados. La sola nómina rebasaría los límites de cualquier publicación, por lo que no será posible detenerse en todas esas cuestiones sobradamente tratadas por la historiografía.<sup>12</sup> Como es sabido, en la España peninsular el ferrocarril comenzó tarde, la primera línea no estuvo disponible hasta 1848 y después de 1855 el ritmo de construcciones se aceleró. En ello tuvo mucho que decir el marco regulador existente. Fue el Gobierno el que decidió las líneas que debían construirse (denominadas de interés general),<sup>13</sup> sus tramos, y el que estableció los procedimientos para llevarlo a término.<sup>14</sup> Como se ha demostrado, lo más importante del trazado y lo más rentable, se había finalizado antes de 1873.<sup>15</sup> En su origen muchos concesionarios se repartieron la construcción y explotación de pequeñas líneas, con escasas conexiones, o sin ellas siquiera, 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 finales del siglo XIX, tres empresas, Norte; Madrid, Zaragoza y Alicante; y Andaluces, concentraban el 75% de los kilómetros de explotación de vía ancha en España. Este

11. Millward (2005), p. 91.

12. Probablemente olvide trabajos relevantes, pero, desde 1966 con el artículo de Sánchez Albornoz sobre el Crédito Mobiliario Español hasta la actualidad, no han dejado de publicarse trabajos científicos sobre el sector ferroviario español, y las controversias historiográficas desarrolladas pasan por ser de las más fructíferas en el avance de conocimiento para la historia económica de España.

13. 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».

14. Mateo del Peral (1978), pp. 87-99.

15. Herranz (2008), p. 125.

porcentaje se mantuvo así hasta 1935.<sup>16</sup> Otros problemas económicos como la debilidad de la demanda de transporte ferroviario por la economía española, su componente agrario fundamental, la escasez de capitales autóctonos para la financiación y sus efectos y consecuencias, la difícil orografía peninsular y su incidencia en los costes de establecimiento y fijos, el coste de optar por el trazado radial, incluso la corrupción que rodeó, cuando menos, los primeros pasos, son viejos aspectos muy debatidos, que desde luego condicionaron la experiencia ferroviaria española junto con la regulación, cuyos aspectos concretos son los que se estudiarán a continuación.

### **El desarrollo del sistema español de concesiones**

*Los pasos previos: informe Subercase y Real Orden de 31 de diciembre de 1844*

La Real Orden de 1844, primera disposición de relevancia en materia ferroviaria, abrió la puerta a la denominada etapa especulativa del sector en España: su nombre para la historiografía lo dice todo.<sup>17</sup> El Gobierno había pedido a una comisión de ingenieros que presidía Juan Subercase que estudiase las propuestas realizadas por particulares para construir ferrocarriles. Esta Comisión hizo notar que, sin una Ley, era imposible dictaminar sobre esas propuestas y lo que hizo fue proponer a la Dirección General correspondiente y al Gobierno los principios generales que podrían servir de base para todas las concesiones. De hecho Informe y Real Orden posterior comparten grandes fragmentos.<sup>18</sup>

Llama la atención las ideas tan claras que esta comisión tenía sobre el sector, el conocimiento de lo que ocurría en países de nuestro entorno y Estados Unidos, y el carácter premonitorio de lo que podía acontecer si no se adoptaban determinadas precauciones. También lo hace el hecho de que, siendo conscientes de las dificultades que entrañaba contar con diferentes anchos de vía en la red, ponían el ejemplo de Gran Bretaña, adoptaran un ancho diferente al francés.<sup>19</sup> Pero llama más la atención que, con tantas prevenciones como tenían los ingenieros de la comisión hacia el sector privado y con la dura advertencia que incluían como cierre de su informe,<sup>20</sup> el Gobierno aña-

16. Anes (1978), pp. 485-486.

17. Comín y otros (1998), vol. 1, pp. 37-61, y Herranz (2008), pp. 194-204.

18. El informe en versión facsímil Fundación de los Ferrocarriles Españoles y Real Orden en *Gaceta de Madrid*, n.º 3.780, 19 de enero de 1845.

19. Refiriéndose a los anchos de vía dirán «debemos aprovecharnos de los adelantamientos ajenos y evitar los descuidos de los que en ella nos han precedido».

20. Para que el Gobierno «no se hiciese cómplice y fautor de los abusos y estafas que acabamos de manifestar», propone en el artículo 1.º de los preliminares que «las propuestas

diese en la Real Orden de 1844 la famosa disposición tercera<sup>21</sup> de consecuencias nefastas al desvirtuar el propósito de la solidez de las solicitudes para evitar el peligro de la especulación y el fraude.<sup>22</sup> Es decir que el Gobierno podía ser acusado de «cómplice y fautor» de cuantos abusos y estafas ocurrieron a partir de la Real Orden de 1844. Lo cierto es que solo era un portillo, pero fue suficiente para la especulación al permitir a algunos plazos superiores para cumplimentar formalidades con la concesión ya recibida, en esos plazos se cedían las concesiones recibidas para obtener ganancias. Por esto mismo puede decirse que no ofreció garantías suficientes al capital verdaderamente interesado en construir y explotar líneas ferroviarias; además, no se concretaba ningún extremo importante: tarifas y su vigencia; porcentajes de beneficios a partir de los cuales el Gobierno tendría derecho a obtener indemnización de las empresas; no permitía acuerdos comerciales particulares con determinado tipo de clientes; el Gobierno podía hacer nuevas concesiones como prolongación de otras que hubiera concedido a otras personas; no se explicitaba la caducidad de las concesiones; y se advertía que, tras cada periodo de cinco años, el Gobierno podía adquirir la propiedad del camino. La concesión, tal y como había quedado establecida en la Real Orden, fue un fracaso que no atrajo capitales y que hizo que apenas se construyeran unos cientos de kilómetros.<sup>23</sup>

Pero el Informe tuvo una enorme influencia en el sector ya para siempre. En toda legislación ferroviaria a partir de entonces, así se había reflejado en el Informe, la desconfianza hacia el sector privado va a ser la nota dominante, salvo en la Ley de 1868.

Solo la imposibilidad del Estado para construir y explotar hacía necesario que hubiera que recurrir al sector privado. Tantas prevenciones contra la participación del capital privado, directamente acusado de apropiarse de riquezas que no le pertenecían y que no obtendría de no ser por la incapacidad del Estado para llevar a cabo la tarea, se traducían en frases y medidas concretas de carácter coercitivo que revelaban una forma de pensar poco hala-

---

que tengan por objeto la autorización de S. M. para ejecutar y establecer un ferrocarril [...], deberán ser suscritas a nombre de la compañía que haya de suministrar los fondos, y acreditar esta que se han comprometido sus socios a satisfacer las tres cuartas partes del capital necesario, y que ha sido depositada la décima parte de su valor u otra cantidad que designe el Gobierno en el Banco Español de San Fernando o en el de Isabel II».

21. Disposición 3.<sup>a</sup> «Cuando el suscriptor o suscritores de las propuestas de caminos de hierro, sean sujetos de conocido arraigo y ofrezcan además las garantías que el Gobierno estime suficientes, se les concederá un término de 12 a 18 meses para que puedan presentar los documentos y llenar las formalidades que expresan las disposiciones precedentes, con la autorización necesaria para obtener los datos precitados, reservándose entre tanto la preferencia sobre otras propuestas que se refieran al mismo camino».

22. Olmedo (2001), pp. 4-5.

23. Mateo del Peral (1978), p. 44. Concedidos 6.500 kilómetros en 23 líneas entre 1845-1846, subsistieron únicamente 4 líneas y se había construido el 3%.

güeña antes de empezar. Esto y el *error* de consentir abiertamente la arbitrariedad en la famosa disposición tercera explican que el sector ni se moviese. Era lógico que se buscaran unas garantías, para eso está la regulación, pero no que se transmitiese que esto era necesario porque la codicia y prepotencia de las compañías no tenía límite y había que estar prevenido contra ellas.

Como los teóricos de la regulación sostienen, la buena regulación requiere como requisito más importante no la maximización de beneficios, sino la legitimidad por parte de quien regula, esa es su mejor garantía.<sup>24</sup> El Informe de 1844 era un buen informe técnico. La Real Orden era regulación de un Gobierno que al texto técnico añade una base sin sentido, pero que al asumir también el tono técnico del informe flaquea por dos vías. Exigía mucho porque las condiciones técnicas y financieras lo hacían y el pliego de condiciones también,<sup>25</sup> pero garantizaba muy poco a los inversores y, cuando lo hacía, era precisamente al especulador.

#### *La Ley General de 3 de junio de 1855 y el Real Decreto de 15 de febrero de 1856*

Las carencias previas facilitan la comprensión de cuáles iban a ser las aportaciones fundamentales de la Ley General de 1855 para despejar la situación creada por la disposición anterior. Esta Ley fue completada por el Real Decreto de 15 de febrero de 1856 que contenía la instrucción para su cumplimiento, el pliego de condiciones generales y el modelo de tarifa para las empresas concesionarias.<sup>26</sup> Muchos artículos de este segundo Real Decreto son idénticos al pliego de condiciones que se había recogido en el Informe Subercase.

Alguno de los cambios supuso un bandazo ya que se contemplaba la intervención del Estado en la construcción y explotación. Pero el giro 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 establecía que cada periodo de 5 años se podía ejecutar por el Gobierno, lo que no aportaba seguridad, en 1855 ni se hablaba de ello, aunque sí que se recogió una figura similar en el artículo 31 del Real Decreto de 15 de febrero de 1856, como una adquisición que hacía el Gobierno por causa justificada, 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

24. Baldwin y Cave (1999), p. 85.

25. Artículos 1 a 23 del Pliego de Condiciones donde se concretan los detalles y obligaciones a seguir por los concesionarios en la construcción y mantenimiento de las líneas.

26. Para el primero de los textos, *Gaceta de Madrid*, n.º 886, 6 de junio de 1855. El segundo en *Gaceta de Madrid*, n.º 1.140, 17 de febrero de 1856.



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, «finalizado el cual el Estado adquirirá la línea concedida con todas sus dependencias, entrando en el goce completo del derecho de explotación» (art. 15), 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, tradicionalmente considerada perjudicial para el sector productivo nacional. Necesitada de un complemento en el sector financiero (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 estas dos disposiciones y que pueden ser consideradas elementos de control para el Gobierno regulador. Sin embargo, esta vez sí que se abrió la puerta a la implantación del transporte ferroviario en España: es decir, la existencia de mecanismos de control no fue la causante del fracaso constructor de 1844. No se suprimieron las medidas que el Informe de 1844 había establecido para tratar de frenar el monopolio de las compañías. Tampoco la previsión de que todo ferrocarril tendría dos aprovechamientos distintos: el de peaje y el de transporte y que «a nadie podría impedirse el establecimiento de empresas de conducción pagando el peaje de tarifa».<sup>27</sup> Ni se suprimió la posibilidad del Gobierno para retener los productos de las empresas en los años previos a finalizar la concesión para garantizar el buen estado de la explotación. En 1844, pero tampoco en 1855-1856, no se permitían acuerdos privados en tarifas y se decía que cualquier descuento realizado a un cliente lo sería de aplicación para todos en general. Se controlaban todos los ingresos que podían percibir las empresas. El Informe suponía que los ingresos iban a aumentar muy rápidamente y que los gastos se reducirían con el tiempo, de ahí esa obsesión de que con la tarifa las compañías engañaban siempre, que siempre eran mucho más altas de lo que era imprescindible y que había que bajarlas y contar con continuos mecanismos e información para su revisión a la baja. Pero todo esto el Estado tenía que ser capaz de llevarlo a la práctica y de ejercer la supervisión prevista en la Ley.

Por fin, 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

27. Artículos 31 y 34 de la Ley General de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855.

el contribuyente (no tiene por qué coincidir con el usuario). Esto era así debido a que las concesiones se otorgaron «al mejor postor»,<sup>28</sup> es decir, a aquel que estuvo dispuesto a aceptar una subvención más baja por una línea. Así se reducen costes al erario público, que 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 posteriormente.<sup>29</sup> El Estado podía haber asfixiado a las empresas exigiendo el cumplimiento exacto de toda la normativa, 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.

Sin las normas ferroviarias de 1855 y 1856 ningún promotor quiso hacer las inversiones iniciales al no existir suficiente seguridad en la recuperación de las inversiones una vez que la red se hubiera construido.<sup>30</sup> 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 máximas.<sup>31</sup> 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 Gobierno.<sup>32</sup> Se regulaban igualmente las causas de declaración de caducidad de concesiones de líneas que decidía el Estado, entre otras la interrupción total o parcial del servicio.

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 ya muy altas,<sup>33</sup> 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

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

29. Baldwin y Cave (1999), pp. 260 y 284.

30. Lasheras (1999), p. 22.

31. 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.

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

33. Herranz (2008), p. 194.

cuando las tarifas se hubiesen calculado a la baja, para poder efectivamente negociar cada cinco años, y el Estado hubiera dispuesto de una estructura administrativa suficiente para ejecutar estos procedimientos y controlado el cumplimiento de sus propias disposiciones.<sup>34</sup>

Se puede concluir que la intención del Estado por regular y controlar está clara, pero también 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 deficiente.<sup>35</sup> A las compañías se les habría consentido, por la vía de los hechos, la prestación de un servicio precario que permitía bajos costes de explotación.<sup>36</sup> 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.

### *El difícil equilibrio de las concesionarias hasta la Primera Guerra Mundial*

El Decreto de 14 de noviembre de 1868 estableció las bases generales para una nueva legislación de las Obras Públicas en España.<sup>37</sup> No se trataba específicamente de una norma ferroviaria, como lo eran las antes estudiadas. Este Decreto venía marcado por su ambigüedad, dadas las contradicciones en que se veía inmerso el Gobierno: así se iba de un *laissez faire* grandilocuente en el que se abominaba de la subvención, a la necesidad de tener que aceptar la creación de un fondo de ayuda a las compañías, en plena crisis, como consecuencia de la negociación del déficit público a que tenía que hacer frente y que hubo que acordar con los Rothschild. Estos impusieron que el 15% de los préstamos que iba a obtener el Estado se destinase a las compañías.<sup>38</sup>

Las concesiones a las empresas se hacían a perpetuidad y era competencia de las compañías fijar las tarifas y peajes por la utilización de la obra viaria. El Estado, que decía abandonar el monopolio en materia de Obras Públicas,

34. Respecto a las tarifas, para el siglo XIX y primeros años del XX, Artola (1978), pp. 390-394, y Herranz (2008), pp. 200-201; para el control público del sector Ortúñez (2002) y (2008), y Herranz (2008), pp. 201-203.

35. 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.

36. Herranz (2008), pp. 181-191.

37. *Gaceta de Madrid*, domingo 15 de noviembre.

38. Olmedo (2001), p. 7.

incluidas las ferroviarias, se comportó como un promotor de su desarrollo mediante el impulso planificador y el arbitrio de las subvenciones necesarias. Pero la crisis financiera tuvo más fuerza que la norma y las construcciones en esos años fueron muy escasas.<sup>39</sup>

La posterior Ley ferroviaria de 1877 no incorporó modificaciones relevantes, incluso algunos apartados casi son transcripción literal de la otorgada en 1855, es decir, volvió a la legislación inicial para cerrar el radicalismo liberal de 1868 y recuperar el papel del Estado. En el Capítulo Primero se clasificaban las líneas ferroviarias de servicio general en 7 redes geográficas: Norte (12 líneas), Nordeste (34), Este (15), Mediodía (26), Oeste (11), Noroeste (14) e Islas Baleares. En total sumaban unos 8.000 kilómetros. De acuerdo con la nueva ley se previó la construcción de unos 3.000 nuevos kilómetros que completarían el tendido de la zona Oeste y Sureste peninsular, así como algunos trazados transversales que compensaran el trazado radial existente.<sup>40</sup> En el artículo 20 se reservaba la facultad de vigilar que la explotación de las líneas se realizase acorde con las condiciones establecidas para ello y en el artículo 24 se recordaba expresamente de nuevo que: «Ninguna concesión de ferrocarril constituye un monopolio a favor de las Compañías ni de las particulares». En su capítulo noveno, añadió unas iniciales competencias del ministro y del Ministerio de Fomento en materia ferroviaria, ausentes antes.<sup>41</sup>

Todo lo cual recuperaba una situación, de hecho, de mutua complacencia entre sector público y sector privado. Había red ferroviaria pero con hipotecas. Las empresas sabían que no iban a ser atosigadas con un control público coercitivo y que podían aplicar tarifas relativamente altas. Al no ejecutarse los controles establecidos por falta de recursos y capacidad, las empresas mantuvieron las explotaciones con los mínimos necesarios para que las unidades pudieran desplazarse. Este modo de funcionar les permitió producir con costes de explotación bajos, como puede apreciarse en el gráfico 5 del apéndice,<sup>42</sup> lo que hizo posible obtener también unos mínimos rendimientos empresariales.<sup>43</sup>

39. Cordero y Menéndez (1978), pp. 241-260.

40. Mateo del Peral (1978), p. 128.

41. La Ley de 1855 se refería genéricamente al «Gobierno» como órgano competente para las relaciones con las empresas en términos amplios.

42. El indicador más empleado por las empresas ferroviarias de todos los países en esos años era el denominado «coeficiente de explotación», que era el cociente resultante de todos los costes de explotación entre los ingresos obtenidos en la explotación, expresado en términos porcentuales.

43. Herranz (2008), pp. 192-193, donde sostiene que los rendimientos privados medios eran claramente inferiores al coste de oportunidad del capital.

## El siglo xx y el agónico declinar del sistema concesional

Esta situación de «mutua complacencia» no sirve para comprender el sector ferroviario desde 1855 y hasta su nacionalización en 1941, pues altas tarifas y bajos coeficientes de explotación característicos del último cuarto del siglo XIX —tras la crisis financiera de los sesenta y la Ley de 1877— saltaron por los aires en el siglo XX. Es cierto que los coeficientes de explotación de las principales concesionarias estaban muy ajustados, pero el delicado equilibrio se rompía muy fácilmente entrando en pérdidas o a lo sumo con beneficios muy exiguos antes de pagar dividendos (gráficos 1 a 3), en parte por el peso cada vez mayor que suponían los costes financieros. Esta situación se vio comprometida en el final de siglo XIX y los seis o siete primeros años del entrante, probable efecto de la crisis finisecular que agravó los efectos de la ya de por sí baja demanda de transporte ferroviario en la economía española,<sup>44</sup> y asimismo de la deuda asumida por las compañías para financiar los procesos de fusiones y absorciones realizados en el último cuarto del XIX. Norte y MZA consiguieron mantener unos coeficientes de explotación muy bajos durante todos estos años, al ofrecer unos servicios de muy baja calidad.<sup>45</sup> Andaluces procuró seguir la misma estrategia, pero obtuvo coeficientes más elevados que las dos empresas anteriores.<sup>46</sup>

### *Gran Guerra, crisis de la Restauración y avances en la Intervención: 1914-1923*

El equilibrio se rompió definitivamente en 1915 cuando se produjo una importante caída de los ingresos por kilómetro (gráfico 4).<sup>47</sup> Su caída estuvo causada principalmente por el impacto de la inflación causada por la Gran Guerra en todos los costes de las empresas, incluidos sus efectos sobre los costes laborales. Las cargas financieras se mantuvieron constantes hasta algunos años más tarde, en torno a 1923, en que también se dispararon. A partir de los años veinte, ya no son suficientes los datos de explotación para entender la situación de las grandes empresas ferroviarias. En efecto, el análisis de los resultados por kilómetro mostraría el espejismo de que estos se comportaban mejor que en ninguna otra etapa histórica precedente, pero el tremendo peso de la deuda acabó con la viabilidad de las empresas concesionarias.

El problema de la deuda radica en la particular constitución de la estructura de capital. La deuda se convirtió en una encerrona para las empresas,

44. *Ibidem*, p. 175.

45. *Ibidem*, p. 204.

46. Estudiado en Cuéllar (2015).

47. Refleja el cociente resultante de los denominados Productos Netos de cada año en pesetas corrientes, divididos por el número de kilómetros en explotación en ese año.

además de hacer prácticamente imposible que se pudiera proceder a una ampliación de capital mediante la emisión de acciones. La estructura de capital que Caron señala para los ferrocarriles británicos y franceses en 1913 es la siguiente. Mientras en Gran Bretaña, el 26% del capital está constituido por obligaciones, en Francia alcanzaría el 91%. En España, en la compañía del Norte, para esas mismas fechas, estaría en torno al 76,9% y en MZA al 76,4%, porcentajes que se incrementarían años más tarde.<sup>48</sup> Esta cuestión de la ratio capital obligaciones/capital acciones es muy relevante y aporta elementos diferenciadores fundamentales en relación también con el significado del peso de la deuda en cada caso.

Entonces se vio que las compañías no tenían solución con una explotación sustentada en las antiguas tarifas. Los cálculos de elasticidad que elaboró Tedde muestran que la situación de altas tarifas en las décadas anteriores no era tal en los de la Gran Guerra y que la solicitud de las empresas de poder elevar sus tarifas máximas, y no solo las que se estaban aplicando, no era ningún capricho.<sup>49</sup> Esta situación tan angustiosa fue expuesta por las empresas para solicitar del Estado la autorización que permitiera incrementar las tarifas. Correspondía actuar al Estado. Pero las circunstancias del país no eran las mismas que años atrás, y ya eran muchos los foros desde los que se reclamaba abiertamente la estatalización de las compañías o, cuando menos, una intervención estatal que permitiera recuperar calidad de explotación.<sup>50</sup>

Desde la perspectiva reguladora no existieron soluciones de carácter general hasta 1924. Hubo muchos intentos de resolver los problemas de las compañías que, conforme a lo ya tratado, se resumen básicamente en la inadecuación de las tarifas para poder enfrentarse a la inflación provocada por la Gran Guerra, la presión de los costes financieros sobre los resultados de la explotación, y la proximidad a las fechas de reversión de las primeras y más rentables concesiones de las empresas, que imposibilita la emisión de obligaciones hipotecarias con garantía en las concesiones, y puede incentivar además la reducción de la calidad en la prestación del servicio. A pesar de la urgencia, no se logró ningún acuerdo plasmado en un Decreto que acometiese el problema a fondo. La quiebra institucional del Estado —también del sistema fiscal— en los estertores de la Restauración era el peor de los entornos para abordar la solución reguladora definitiva del sistema de concesiones.

Mientras Cambó ocupó la cartera de Fomento en 1918 se estuvo cerca de alcanzar un acuerdo pues contó con la aquiescencia de los representan-

48. Caron (1981), p. 108. Para España, cifras calculadas a partir de los balances publicados en las *Memorias* de estas empresas.

49. Tedde (1978), p. 205, sostiene que el aumento del 15% de 1918 tuvo escasa incidencia sobre la demanda de transporte.

50. Quizá los más representativos sean el II Congreso de Economía Nacional (1917) y la Asamblea Nacional Ferroviaria (1918).

tes de Norte y MZA. Cambó contemplaba una respuesta general a los problemas, que se basaba, como primer paso, en el rescate de las concesiones por parte del Estado para proceder a un agrupamiento de líneas con criterios geográficos. Con lo percibido por el rescate las empresas sanearían sus balances. A continuación se otorgaría de nuevo la explotación de las nuevas redes diseñadas a empresas particulares —las dos grandes sabían que ellas serían la parte fundamental de esas empresas que saldrían renovadas del proceso—. Como la ejecución de este plan sería lenta, y para tratar de resolver las dificultades más inmediatas por las que atravesaban las compañías, el ministro solicitó de los Consejos de Administración (CA) de las cuatro grandes que enviaran propuestas con las que remediar la situación. Estas enviaron un escrito en el que solicitaban un aumento del 25% en los precios de todas las tarifas entonces en vigor.<sup>51</sup> Con todo este material se preparó un proyecto de ley, tras diversas negociaciones con las empresas, en el que se autorizaban aumentos de hasta el 15% de las tarifas máximas legales. Este proyecto llegó a estar aprobado por el Senado, pero quedó varado en el Congreso pues se produjo la caída del gobierno Maura. Finalmente, el 26 de diciembre de 1918 se aprobó un aumento del 15% sobre las tarifas que entonces se estaban aplicando.

En esta situación era difícil encontrar una salida que, dadas las particulares circunstancias, se hacía muy urgente. Se optó por la solución fácil, y en principio provisional, pero que se prorrogó sistemáticamente hasta la aprobación en la Dictadura del Estatuto Ferroviario: los anticipos de recursos financieros (diferentes de las subvenciones a la construcción recibidas en el XIX). Los primeros anticipos se habían aprobado para alcanzar a cubrir la elevación de los salarios de los trabajadores tras una huelga (marzo de 1920) y los segundos para la adquisición de material destinado a la explotación de las redes (octubre de 1920). En la exposición previa al articulado de este segundo Real Decreto se culpaba de la anormalidad de los transportes por ferrocarril a la insuficiencia de locomotoras, coches y vagones, y se hacía notar el papel que, en esa tesitura, correspondía al Estado: impedir que se produjese la paralización de los servicios. Expresión clara de que algo había cambiado en la conciencia del Estado acerca del papel que le correspondía en el sector ferroviario con respecto a la situación descrita en la etapa anterior y que se traducía en la baja calidad del servicio, problema que se pretendía paliar en sus efectos con este programa. Este anticipo tenía un 5% de interés anual y sería amortizable en veinte años.<sup>52</sup> El destinado a mejorar los salarios de los trabajadores se realizó a través de la Ley de Subsistencias y no se fijó ningún

51. Archivo Histórico Ferroviario, «Nota formulada por Norte, MZA, Andaluces y MCP entregada al ministro de Fomento, Sr. Cambó, acerca de la conveniencia de proceder inmediatamente a la elevación general de tarifas».

52. Para ese año el tipo de los préstamos sobre fondos públicos fue del 4,5%. Martín Aceña y Pons (2005), p. 700.

interés, las compañías lo reintegrarían sin más especificación que la de obtener resultados superiores a los de 1913. Las medidas que adoptaba el Estado significaban un importante aumento del pasivo de las empresas que era controlado por el Estado y que hacía peligrar la integridad de su propiedad y su crédito. Pocos años después y amparado en esta participación económica, el Estado comenzará a reclamar mayores cotas de control en las empresas.

Lo que se intentaba por parte del sector público era precisamente resolver el fracaso descrito en el apartado anterior de este trabajo. El Estado tomó medidas para, al menos, garantizar la prestación del servicio, por procedimientos inadmisibles para los grandes concesionarios que veían reducir su autonomía en la toma de decisiones.<sup>53</sup>

Este profundizar en la intervención por parte del Estado no se abandonará en los años venideros. En este sentido, el Estatuto ferroviario de Primo no fue sino continuación del proyecto que había preparado Maura dos años antes del pronunciamiento de Primo. Este proyecto, y otros de menor importancia que lo habían precedido, siempre incluían el procedimiento que se llevaría a cabo para efectuar el rescate de las concesiones a las empresas ferroviarias, pues este será uno de los objetivos principales de la regulación en el sector después de la Gran Guerra, y a la vez su escollo insalvable al no lograr acuerdos con las empresas sobre los extremos para llevarlo a cabo. Se incluían otras medidas para resolver o mejorar cuestiones relacionadas con la explotación, de carácter más atemporal.

El Estado se reservaba siempre atribuciones a través de organismos reguladores. El principal fue el Consejo Superior Ferroviario, un órgano mixto creado en 1922 por Real Decreto, con mayoría de representantes del Estado y presidido por el ministro de Fomento, que disponía de competencias en materias tan esenciales en cualquier empresa como la fijación de las tarifas o el reparto de los beneficios. Este fue el primer órgano regulador que se desligó formalmente de la estructura del Ministerio de Fomento, si bien por los miembros que lo constituían, se aseguraba el sacar adelante los intereses del Estado.<sup>54</sup>

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

54. Ortúñez (2008).



*Dictadura y sector ferroviario como Consorcio Estado-Empresas:  
1923-1931*

Se puede pensar en al menos dos alternativas viables a estas políticas ferroviarias intervencionistas, anteriores a Primo de Rivera y continuadas con él. La primera se encontraba en el ejemplo inglés donde, bajo iniciativa pública, se había llegado en 1921 a una gran concentración de líneas y empresas, y a un aumento de tarifas. Los directivos españoles esperaban de estas propuestas que hubiesen conducido a una situación similar a la que existió aproximadamente desde 1906: coeficientes de explotación bajos y sostenimiento de los beneficios en márgenes miserables, manteniendo una deficiente calidad del servicio. La segunda hubiera sido ejecutar las cláusulas de rescate.

Es de por sí suficientemente elocuente que el Estado no adoptase ni la una ni la otra. Y es elocuente porque habla de nuevo de las limitaciones de un Estado, escasamente democrático, sin respaldo social suficiente, con Gobiernos y Parlamentos muy inestables, y con un sistema fiscal incapaz de asumir soluciones definitivas, en definitiva en muy mala posición para emprender labores eficientes de regulación. Los anticipos eran una solución a medio camino que además debilitaba a las empresas en su posición frente al Estado, pero sosteniendo las explotaciones hasta que se rescataran las concesiones. Por eso las empresas se resistieron siempre a ellos. Sus soluciones en estos momentos eran la autonomía financiera y la suficiencia de las tarifas.

El Estatuto Ferroviario de 1924, norma regulatoria básica del sector en la época de Primo de Rivera, fue aprobado por Real Decreto-Ley el 12 de julio de ese año. Supuso un hito en la re-regulación del sector que acabó con el marco dispositivo anterior y dio fundamento jurídico a la intervención del Estado en el sector mediante el Consejo Superior de Ferrocarriles.

El Estatuto abrió un nuevo régimen ferroviario al que de hecho se obligaba a introducirse a las empresas si querían seguir contando con alguna posibilidad de financiación. Las compañías que decidiesen quedar fuera sabían que les esperaba la inanición financiera, pues se suprimían los anticipos y, por supuesto, no se permitían incrementos en las tarifas, ni siquiera los autorizados con anterioridad, es decir, volverían a las tarifas de los pliegos particulares de la concesión. Como lo que se perdía si no se entraba, en términos estrictamente monetarios, era más que lo que se perdía entrando, los CA presentaron a las respectivas Juntas de Accionistas la cuestión de la adhesión al Estatuto en términos de imposibilidad de continuar con la explotación y la mayor parte de las empresas ferroviarias se adhirieron al Estatuto.<sup>55</sup> Este trataba también de solucionar el problema de indefinición jurídica en que el

55. Norte estimaba que no acogerse al nuevo régimen significaba un descenso de 64 millones de pesetas anuales en los recursos disponibles. Para MZA representaban unos 58 millones.

tiempo y las dificultades habían sumido la relación entre el sector público y el sector privado.

El Estatuto pretendía dar un salto cualitativo en la participación del Estado en el sector. Existía una diferencia de grado entre el Estado que hasta entonces había actuado como regulador y el Estado al que el Estatuto abría las puertas para que, sin explotar directamente ni un solo kilómetro de red, de hecho pudiera considerar a las empresas ferroviarias empresas mixtas.<sup>56</sup> Podría afirmarse entonces que la regulación mediante la estrategia de la concesión había finalizado en España, pero, y esta es la paradoja, dentro de un sistema de concesiones que no se cerraba: una irregularidad que agravó la indefinición jurídica en que se encontraron las empresas, pues estas seguían siendo concesionarias.

El Estado asimilaba su presencia en la explotación a la de un consorcio y exigía a las empresas que en su contabilidad comenzaran a diferenciar el patrimonio privado del público. El fin de esta diferenciación era valorar con más exactitud los activos de las empresas cuando se llegara al rescate: que nada de lo que componían las aportaciones del Estado pudiera beneficiar dos veces a las empresas. Pero esta distinción tuvo un efecto más de fondo que fue el divorcio entre los objetivos del Estado y de las empresas. Al Estado le preocupaba, como en los años anteriores, el servicio público y consideraba que las grandes empresas eran, en líneas generales, las más eficientes para llevarlo a término y más si disponían de medios apropiados. A las empresas, conscientes del peligro que conllevaba no autofinanciarse, les preocupaba incrementar y defender sus fondos propios, pues eran la base para el cálculo de las indemnizaciones cuando se procediese al rescate de las concesiones. Esta separación de objetivos a que dio lugar fue otro fallo en la regulación.

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

Un análisis detallado de todo lo que el conflicto entre el sector público y el sector privado supuso en el periodo de vigencia del Estatuto exigiría de un espacio aquí imposible. En teoría, el 31 de diciembre de 1928 las empresas que

56. Así parecen considerarlo también Comín y otros (1998), vol. 2, p. 321.

se habían adherido al Estatuto deberían haber ingresado en el que se denominaba periodo definitivo, una etapa que conduciría al rescate, a la reunificación y concentración de la red, y a hacer que el sector fuera capaz de vivir con las tarifas. Pues bien, nunca se alcanzó ese periodo definitivo que incluso figuró entre las misiones que recibió el primer Consejo Superior nacido con la República. Se hicieron numerosos intentos en esos años, desde 1929 a 1931, por fijar las bases de este periodo definitivo y definir la situación de las empresas respecto al servicio, pero fue imposible. A Guadalhorce le sustituyó Matos en la cartera de Fomento, a este Estrada y, finalmente La Cierva; todos trabajaron en ello para concluir La Cierva y Ventosa (en Hacienda) admitiendo a representantes de Norte y MZA, el 27 de marzo de 1931, que el Estado no podía seguir prestando auxilios al ferrocarril, que eran las empresas las que tenían que procurarse sus propios recursos, y que tenían que «aumentar los ingresos y disminuir gastos». Pero esto era algo que, en esas fechas, estaba fuera del alcance de las empresas.

Se había llegado aparentemente a un punto muerto, pues el regulador no ofrecía soluciones. Además la situación de cada una de las empresas ferroviarias era muy distinta y no podía darse una solución general aplicable a todas ellas, a no ser la del rescate total. Esta opción, según Ventosa, no se podía plantear en un momento de severas dificultades para las arcas del Estado y el déficit para atender la ejecución de los planes pendientes del Ministerio de Fomento. Para efectuar nuevas emisiones de deuda, que solo sería solución parcialmente viable para las dos grandes, las compañías decían tener el crédito perdido, por su falta de uso en todos estos años anteriores, por las deplorables condiciones del mercado de valores y la indeterminación jurídica de su situación. La Cierva también sugirió una asociación o federación de compañías. En esta circunstancia, no parecía existir arreglo posible.

Los resultados obtenidos estrictamente en la explotación de estos años (gráfico 5) muestran que la tendencia al alza que arrancó con la subida de las tarifas en 1919 se truncó, aunque en fechas diferentes para cada una de las grandes, en estos años. Andaluces fue la primera en caer, ya en 1924. Norte la siguió en 1927 y, poco después, cayó MZA. Ninguna conseguirá remontar antes de la Guerra Civil de 1936. Se puede pensar que, debido a las mejoras en infraestructuras, sistemas de seguridad, nuevas obras y adquisición de locomotoras y material móvil que se emprendieron merced al Estatuto, la calidad del servicio mejoró respecto al abandono sufrido en épocas anteriores.<sup>57</sup> Poco se sabe de las tarifas aplicadas que las empresas seguían considerando insuficientes, opinión que parecían compartir los reguladores, pues se contemplaba su aumento cuando se llegara al periodo definitivo.

57. Ortúñez (1999), pp. 260-265.

*Sin tiempo para más: crisis del sistema concesional y re-regulación, 1931-1943*

La caída de resultados se agravó en estos años. Si Andaluces había explotado en pérdidas crecientes desde 1928, Norte y MZA lo harán a partir de 1931 (gráficos 1 a 3). Norte entre 1929 y 1935 sufrió una disminución de sus productos brutos de casi el 11%, mientras que en MZA fueron del 20%. Pero es que el volumen de mercancías que ambas desplazaron en esos años se redujo en torno al 25% y al 29% respectivamente. El Estado había reconocido la imposibilidad de mantener el régimen del Estatuto y alcanzar el rescate de las concesiones. Los sucesivos gobiernos de la República se enfrentaron a graves problemas políticos que ocuparon su atención por delante de la cuestión ferroviaria. A las empresas les afectaba directamente otro de los que tenía planteado el Estado: el equilibrio de los Presupuestos. Este postergaba y dificultaba la adopción de soluciones definitivas, descapitalizando aún más sus activos.

Desde el Estado se modificó la composición del Consejo Superior de Ferrocarriles y la presión a las empresas se incrementó. En Norte y MZA sospecharon que no se intentaba solucionar un problema técnico mediante el establecimiento de nuevas estrategias de regulación, sino acabar con las empresas ferroviarias por procedimientos legales, pero baratos para el Estado.

La opción para resolver los problemas económicos y jurídicos que planteaba el sistema de concesiones significaba, en la práctica, realizar la nacionalización sin efectuar previamente el rescate. Se llevaría a cabo a fuerza de asfixiar y acorralar a las compañías privadas con medidas que les forzaran a abandonar la explotación, momento en que se produciría la reversión automática de las concesiones al Estado. Pero esta idea no fue sostenida por todos, ni siquiera el representante de los obreros en el Consejo Superior de Ferrocarriles era partidario de una solución así; este optaba por el rescate que dejaría claro que el patrimonio de las compañías pasaba a ser enteramente público. Las compañías tenían a su favor que no todos los políticos opinaran del mismo modo y la falta de ideas sobre cómo sería el día después de la reversión de las líneas. Esto no solo era importante por el peligro que suponía el que se paralizaran las comunicaciones en el país, sino por el hecho de que la política ferroviaria de la etapa anterior había tenido como efecto el de vincular la expansión de otros sectores industriales (metalurgia, siderurgia, construcción mecánica...) al sector ferroviario, mediante las ayudas ofrecidas a las compañías. Su crisis y la significativa reducción de las ayudas percibidas, agravaba la de otros sectores y el incremento del paro obrero, algo que los gobiernos de la República no podían asumir. Por otra parte, tampoco interesaba al Estado que las compañías les entregaran, cuando se lograra el rescate, el material y las redes completamente deteriorados.

Los objetivos prioritarios de los directivos de las compañías fueron, en primer lugar convencer al Estado de la necesidad de rescatar para nacionalizar y, además, efectuar la defensa de los intereses de los accionistas cuando se llegara el rescate. Parte de su acción se encaminó a obtener un nuevo aumento de las tarifas o la rebaja de impuestos o, al menos, el que también al transporte de carretera se le exigieran impuestos y la participación en los costes de instalación de sus redes, como se hacía con las empresas ferroviarias.<sup>58</sup>

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

Lo mismo puede decirse respecto a la introducción de las nuevas tecnologías y especialmente de la utilización del combustible diésel o la electrificación de las redes y del material motor y móvil. En este sentido, a lo más que se llegó fue a la introducción, lenta, de los llamados automotores diésel. El problema fue, en este caso, que ni el Estado ni las compañías podían abordar unas inversiones tan elevadas e irre recuperables en el corto plazo. Hasta mediados de los años sesenta no llegará el declinar de la tracción vapor producida por carbón en favor del fueloil, del diésel y de la tracción eléctrica. Las medidas de reducción de costes por parte de las empresas se limitaron a la disminución de servicios, la amortización de puestos laborales, la reducción de costes de mantenimiento y conservación de las inversiones realizadas, con la consecuente depreciación de los activos de las empresas y merma en la calidad del servicio prestado. Estos hechos vieron incrementados sus efectos con la Guerra Civil y dificultaron la vuelta a la normalidad de la explotación de la red, precipitando además la única solución posible que vino de la mano de la nacionalización.

Los aspectos más destacados de la política ferroviaria diseñada por el Estado en estos años fueron los siguientes:

Dentro del primer bienio los meses más fructíferos, tanto para el Estado como para las empresas, fueron aquellos en los que la cartera del Ministerio de Obras Públicas la desempeñó el socialista Indalecio Prieto (diciembre de 1931 - septiembre de 1933). Para él, el papel del Estado debía incrementarse,

58. Coronado y otros (2013), pp. 117-118.

pero la explotación de las redes tenía que modernizarse y solo podría hacerlo mediante un aumento de las tarifas, de modificaciones en el régimen de amortización de la deuda de las empresas (solo por subasta o compra en Bolsa, no por plazos de vencimiento) y la financiación directa del Estado a través de los Presupuestos ordinarios. Buscó fortalecer y modernizar el sector, así como ejecutar obras auxiliares y extender la electrificación de alguna línea como actividades intensivas en mano de obra que sirvieran para combatir el paro forzoso, pero también para mejorar las condiciones de explotación. Sus soluciones estuvieron limitadas por las dificultades políticas existentes en el Parlamento español y en el propio Gobierno.

También entendió que las soluciones había que encontrarlas al unísono con el Ministerio de Hacienda, pues a ambos correspondía cerrar la herida por la que se desangraba la economía española: la financiación de la política de obras públicas emprendida por la Dictadura. Quiso reducir costes al Estado y promulgó una ley que le eximía de la obligación de hacerse cargo de redes abandonadas por sus concesionarios; hasta entonces el Estado debía continuar prestando el servicio en esas explotaciones abandonadas. Para salvaguardar los intereses del Estado en el sector aprobó una ley que contenía dos aspectos que no sentaron nada bien a las empresas: la creación de la intervención permanente del Estado en las compañías ferroviarias,<sup>59</sup> y, en segundo lugar, la prohibición de que en sus CA hubiese personas que perteneciesen a más de tres CA y/o que participasen de algún modo en empresas productoras de material para el ferrocarril. Otras medidas de Prieto fueron mejor aceptadas por las empresas, como por ejemplo su interés por extender el uso de automotores en el transporte de viajeros. Aquí confluyeron las dos voluntades y el Estado facilitó las condiciones para su adquisición concediendo algunas pequeñas ayudas.<sup>60</sup> Promovió la realización de estudios que tendieran a unificar el sistema de administración y explotación de la red. Norte y MZA, podían llegar a determinados acuerdos comerciales y de unificación de material entre ellas, pero no querían saber nada de otras compañías, sobre todo por el temor a la incorporación de mano de obra. Finalmente todo esto no concluyó en nada, en parte por la inestabilidad política e institucional de la época. Autorizó una pequeña elevación de las tarifas del 3% que iría destinada íntegramente a mejorar los salarios de los trabajadores y que por tanto no tuvo ningún efecto en los ingresos de las compañías.

59. Se llevaría a término a través de los Comisarios del Estado, nombrados por el ministro y que tenían veto suspensivo sobre las decisiones que tomasen los órganos de administración y gestión de las empresas.

60. Memoria de MZA 1933, p. 41, da noticia de que la compañía había encargado 8 automotores a fabricantes nacionales que esperaba recibir en 1935. En la Memoria de Norte de ese mismo año, p. 15, se recogía una noticia similar, pero no se especificaba el número encargado.

En definitiva, esta exposición sobre uno de los periodos de mayor estabilidad de gobierno en los años de la República, permite comprobar que el sector público no pudo llevar a término la solución de los problemas que tenían planteados las concesiones ferroviarias, sobre todo por carecer de recursos para indemnizar a los accionistas, por carecer de recursos para impulsar las inversiones en el sector y paliar la competencia que hacía el transporte por carretera, y porque tampoco quiso hacerse cargo de la explotación del ferrocarril directamente.<sup>61</sup>

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

El cambio de gobierno respecto al primer bienio no mejoró las relaciones entre el Estado y las empresas ferroviarias. En este segundo bienio sí se elaboraron dos proyectos de regulación ferroviaria que contemplaban el rescate de las concesiones, el primero, realizado por Guerra del Río, planteaba el rescate como punto único, no se nacionalizaba la explotación, pero se daba luz sobre una cuestión, nunca considerada en los proyectos anteriores, el Estado era el verdadero propietario de los ferrocarriles y no un mero socio de los concesionarios. Su proyecto ni siquiera fue debatido en Cortes. El segundo obedeció al compromiso adquirido por Marraco y cumplido por su sucesor, Lucía, de presentar una norma de ordenación ferroviaria antes del 1 de noviembre de 1935. Dicho proyecto mostraba de modo palmario las dificultades de la Hacienda, tanto para rescatar como para financiar determinados costes de las compañías. Las empresas debían encontrar la financiación de sus actividades en las tarifas y en el mercado, lo cual, a finales de 1935, era poco menos que un sueño irrealizable. La disolución del Parlamento hizo olvidar las ideas que en él se habían expuesto. Una vez más el fracaso del entorno político echaba para atrás un proyecto y hacía que el balance de estos años en la ordenación del sector fuera negativo, lo que se trasladaba a una explotación cada vez de peor calidad y más reducida.

Si bien es cierto que deben ser matizadas las constantes peticiones y quejas planteadas por las compañías, hay que reconocer igualmente que la acción de los gobiernos, el marco institucional, fue incierta y hasta paralizante para el normal desarrollo de las actividades empresariales y para disponer de un

61. Prieto dirá en el Parlamento que nadie podía hacerse la ilusión de que el Estado fuera a explotar las líneas de forma más económica que las empresas privadas.

entorno adecuado en la toma de decisiones directamente relacionadas con la explotación.

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

Sobre la última etapa de la historia del ferrocarril español en la era de las concesiones y acerca de la legislación franquista al respecto se puede sostener que, desde la Junta de Defensa Nacional y la Junta Técnica de Estado, se pensaba en la nacionalización de las empresas ferroviarias, antes incluso de que hubieran efectivamente ganado la guerra y de que pudieran valorarse sus efectos sobre el tendido, es decir, comenzaron a actuar como si les correspondiera realizar la organización del sector al finalizar los hechos militares. Esto confirma la idea de que el franquismo fue partidario —desde los primerísimos instantes— de una acción estatal decidida en materia económica y de servicio público. Las medidas adoptadas facilitan esta interpretación.<sup>62</sup> La creación en julio de 1937 de una Comisión de Bases para ordenación de ferrocarriles, transportes por carretera y electrificación o la creación en julio del año siguiente de la Comisión para el estudio y ordenación de los ferrocarriles españoles y su coordinación con los transportes por carretera, para cuya composición no se contó, en un primer momento con los representantes de las empresas; la creación en abril de 1939 de la Rama de la construcción y reparación del material ferroviario, dependiente del Ministerio de Industria y Comercio y no de Obras Públicas o de las empresas; y, sobre todas, la Ley de mayo de 1939, que establecía un Régimen provisional hasta que un nuevo organismo —la Junta Superior de Ferrocarriles— preparara un Estatuto definitivo. Mientras, un Consejo Directivo nombrado por el Gobierno reemplazaba los órganos de dirección de las compañías y los CA eran disueltos. Esto significaba el final de la explotación privada del ferrocarril sin que todavía se hubiera efectuado el rescate. Estas medidas consta que fueron aplicadas, pues la contabilidad de las primitivas compañías ferroviarias se cierra entre mayo y junio de 1939 y los directores nombrados por el Estado ejercen como tales a partir de esas mismas fechas. La propia Orden de 25 de agosto de 1939 en que se facilitaba el nuevo reglamento de dirección, administración y gerencia, y donde se otorgaban al Consejo directivo nombrado por el Gobierno los más amplios poderes, incluso sobre las reservas y otras propiedades de las compañías, prueban a las claras la intensidad de la intervención estatal antes de que este se hiciera con la

62. Bermejo (1974), p. 125, y Olmedo (2001), pp. 12-13.



titularidad del patrimonio concesional, algo que solo se hizo en España bajo una dictadura. El rescate definitivo y la valoración de las empresas se efectuó mediante dos leyes: la ley de 24 de enero de 1941 de Ordenación ferroviaria y de transportes por carretera y la de 27 de febrero de 1943 de conversión de acciones y obligaciones en deuda pública, que culminará la indemnización debida a los antiguos propietarios y obligacionistas.<sup>63</sup>

## Conclusiones

Las personas derrotistas suelen caracterizarse por disponer de sentencias en las que encuentran «argumentos» irrefutables a sus postulados. Una de esas es aquella de que «lo que mal empieza, mal acaba». Quizá no pueda emplearse para describir el proceso que se ha analizado aquí, pero lo cierto es:

- 1) que las deficiencias que contenían los diferentes intentos reguladores estudiados, lastrados por el mal inicio de 1844, pueden considerarse parcialmente responsables de los problemas del sector desde sus orígenes;
- 2) que la mayor parte de las normas reguladoras solo alcanzaron a cubrir objetivos limitados: se lograba disponer de la red o no interrumpir el servicio de las líneas principales de ancho ibérico, pero no un adecuado establecimiento de precios, rendimientos para sus propietarios, traspasar una red y sistemas de explotación en buen estado, o empresas saneadas;
- 3) que las premisas que debe observar cualquier buena regulación no se cumplieron completas nunca;
- 4) que los sucesivos fracasos del entorno institucional dieron al traste con cualquier opción de arreglo, lo cual pone de relevancia el importante papel de las instituciones y de las políticas públicas para el normal desarrollo de la actividad económica;
- 5) que nunca se plantearon opciones diferentes de regulación que la mayor intervención estatal o el rescate de las concesiones. La posibilidad —por ejemplo— para las empresas de operar en otras áreas geográficas o redes diferentes a las propias, no se desarrolló, y aunque se previó en 1844 y 1855 que podrían operar empresas solo de transporte por las redes, esto tampoco se llevó a la práctica;
- 6) que solo en épocas en que se contó con inversión se vislumbraron mejoras en la explotación y obtención de rentabilidad para los propieta-

63. Para el problema de la indemnización y las medidas adoptadas por el Estado en estos años de la Guerra Civil, Muñoz (1995) y Artola (1978).

rios; también para entonces el Consejo Superior Ferroviario o de Ferrocarriles mejoró el control del Estado sobre las concesionarias.

Por todo ello el estudio del sector ferroviario en España en perspectiva histórica reúne muchas lecciones y bien puede considerarse ejemplo de un proceso característico en los sistemas ferroviarios europeos y común a otros negocios de red, de regulación, intervención, nacionalización y nueva regulación.

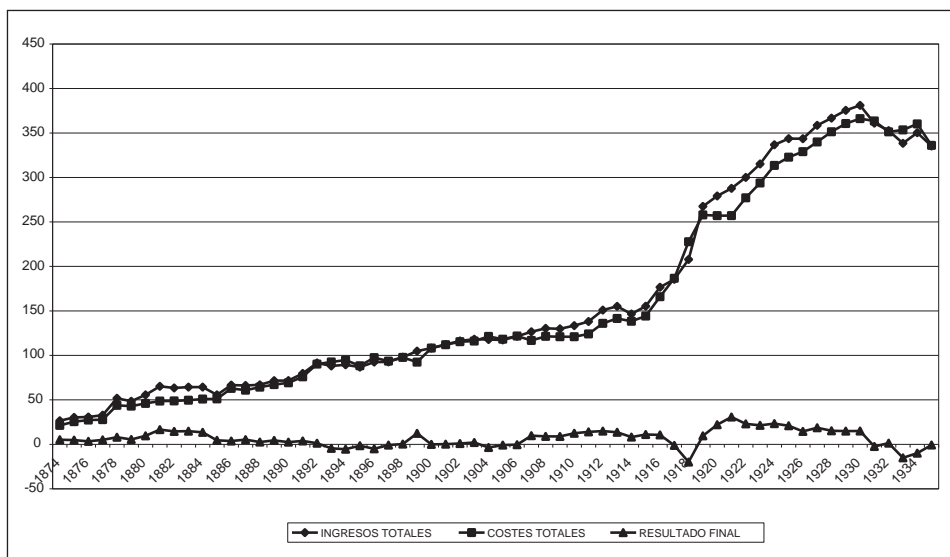
## BIBLIOGRAFÍA

- 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.).
- 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.
- BALDWIN, Robert, y CAVE, Martin (1999), *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press, Oxford.
- BERMEJO, J. (1974), *Régimen Jurídico del Ferrocarril en España (1844-1974)*. Estudio específico de Renfe, Tecnos, Madrid.
- CARON, François (1981), «Ferrocarril y crecimiento en Francia en el siglo XIX», en VV.AA., *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.
- CASSON, Mark (2009), *The World's First Railway System. Enterprise, Competition, and Regulation on the Railway Network in Victorian Britain*, Oxford University Press, Oxford.
- 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.
- CORONADO, J. M., RODRÍGUEZ, F. J., y RUIZ, R. (2013), «El transporte regular de viajeros por carretera en España, 1924-1936. Ordenación legislativa y análisis del sector», *Revista de Historia Industrial*, 52, 2, pp. 111-137.
- COMÍN, Francisco, MARTÍN, Pablo, MUÑOZ, Miguel, y VIDAL, Javier (1998), *150 Años de Historia de los Ferrocarriles Españoles*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid.
- CROMPTON, Gerald (1999), «Good Business for the Nation: The Railway Nationalisation Issue, 1921-1947», *Journal of Transport History*, 20 (2), pp. 141-159.
- CUÉLLAR, Domingo (2015), «La Compañía de los Ferrocarriles Andaluces en las décadas de 1920 y 1930», *Revista de Historia Industrial*, 60, pp. 137-171.
- DEMSETZ, Harold (1968), «Why regulate utilities?», *Journal of Law and Economics*, 11-1, pp. 55-65.
- GÓMEZ, Antonio (1999), «Motor Cars and Railways in Interwar Spain. Regulation vis-à-vis Deregulation», en ANDERSSON-SKOG, L. y KRANTZ, O. (eds.), Science History Publications, Canton (Mass.), pp. 199-215.

- GOURVISH, Terence R. (1986), *British Railways, 1948-1973*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HERRANZ, Alfonso (2008), *Infraestructuras y crecimiento económico en España (1850-1935)*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid.
- JUNTA SUPERIOR DE FERROCARRILES (1940), *Antecedentes y Datos para el estudio del problema ferroviario*, 6 vols., Madrid.
- LASHERAS, Miguel Á. (1999), *La regulación económica de los servicios públicos*, Ariel, Barcelona.
- MAGNUSSON, Lars, y OTTOSSON, Jan (2001) (eds.), *The State, Regulation an the Economy. An Historical Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham.
- MARTÍN, Pablo, y PONS, María Á. (2005), «Sistema Monetario y Financiero», en CARRE-RAS, A., y TAFUNELL, X. (coords.), *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX y XX*, Fundación BBVA, Bilbao, pp. 645-706.
- 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.
- 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.
- MILLWARD, Robert (2005), *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MILLWARD, Robert (2011), «Geo-politics versus market structure interventions in Europe's infrastructure industries c. 1830-1939», *Business History*, 53:5, pp. 673-687.
- MUÑOZ, Miguel (1995), *Renfe (1941-1991). Medio siglo de ferrocarril público*, Luna, Madrid.
- 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.
- OLMEDO, Ana (2001), «Estudio histórico del ferrocarril desde la perspectiva de sus normas reguladoras», II Congreso de Historia ferroviaria, Aranjuez.
- 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.
- ORTÚÑEZ, Pedro P. (2002), «Reducción de competencias, mantenimiento del gasto: 1914-1936», *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 2, pp. 96-147.
- ORTÚÑEZ, Pedro P. (2008), «Cambio político, Instituciones y Empresas ferroviarias en España (1918-1936)», *Investigaciones de Historia Económica*, 12, pp. 141-168.
- PASCUAL, Pere (1999), *Los caminos de la era industrial. La construcción y financiación de la Red Ferroviaria Catalana (1843-1898)*, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- 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.

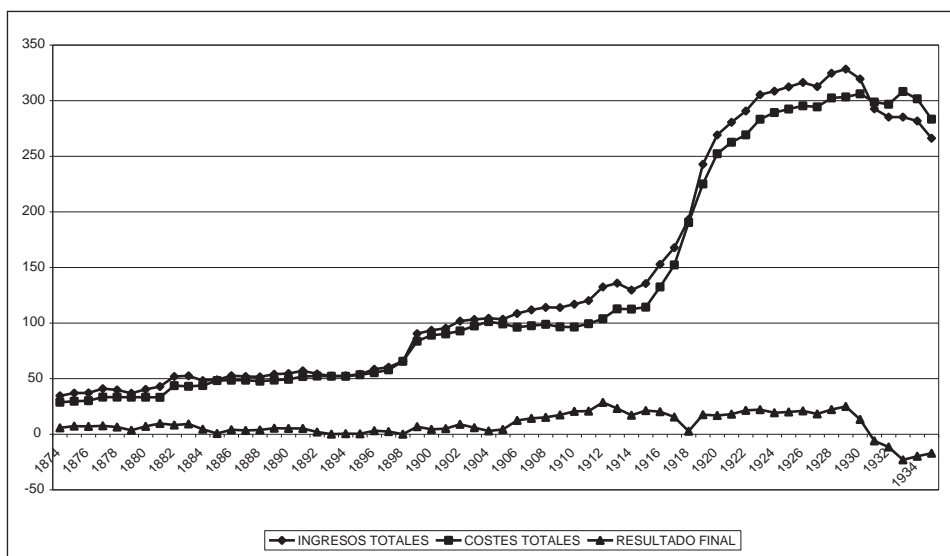
## APÉNDICE

**GRÁFICO 1 • Resultados económicos de Norte (millones de pesetas)**



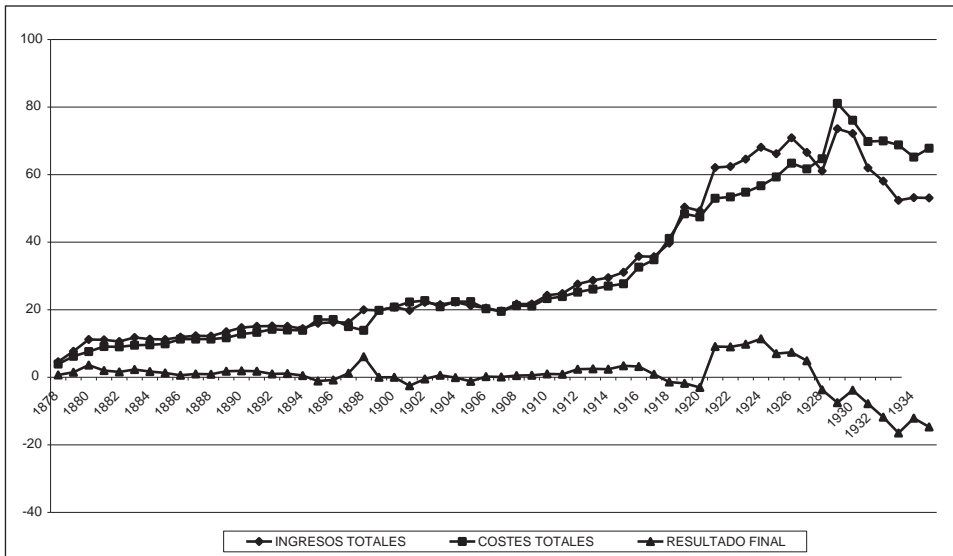
Fuente: [www.docutren.com/EstadisticasHistoricas/ferroestad.asp](http://www.docutren.com/EstadisticasHistoricas/ferroestad.asp)

**GRÁFICO 2 • Resultados económicos de MZA (millones de pesetas)**



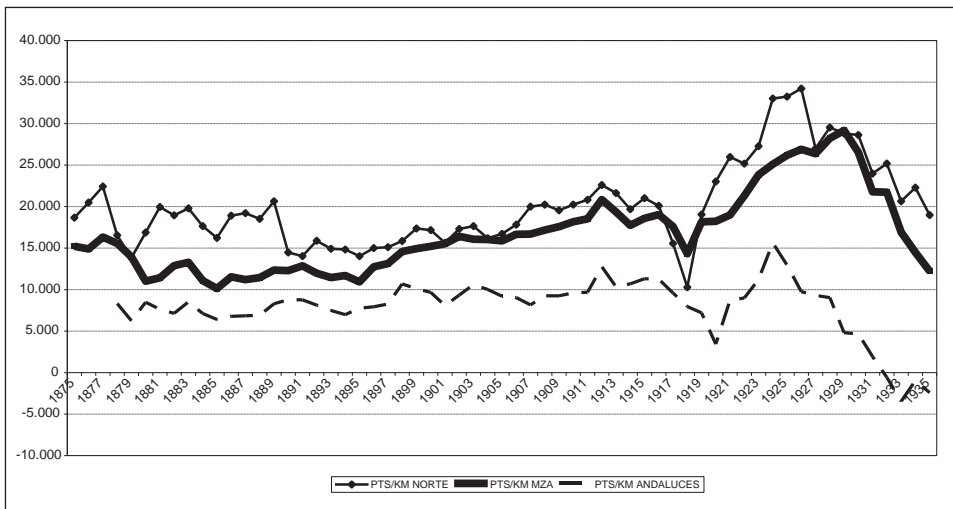
Fuente: [www.docutren.com/EstadisticasHistoricas/ferroestad.asp](http://www.docutren.com/EstadisticasHistoricas/ferroestad.asp)

**GRÁFICO 3 - Resultados económicos de Andaluces (millones de pesetas)**



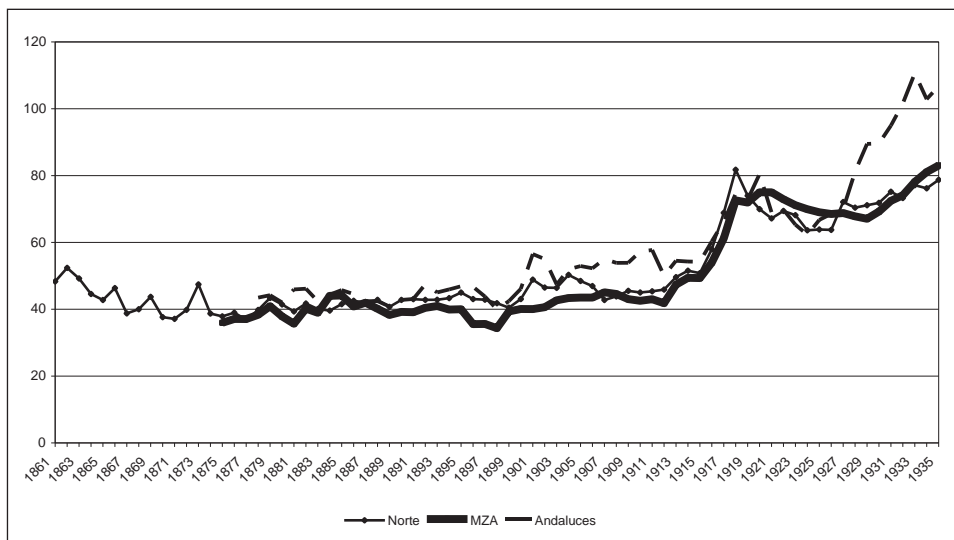
Fuente: [www.docutren.com](http://www.docutren.com) y Tedde (1980), pp. 45-46.

**GRÁFICO 4 - Resultados de la explotación por kilómetro en Norte, MZA y Andaluces**



Fuente: elaboración propia con los datos de los gráficos 1, 2 y 3.

**GRÁFICO 5 - Coeficiente de explotación (%)**



Fuente: [www.docutren.com/EstadisticasHistoricas/ferroestad.asp](http://www.docutren.com/EstadisticasHistoricas/ferroestad.asp)



***Governance in the regulation of the Spanish railway sector. A historical analysis 1844-1941***

ABSTRACT

Economic history and economic theory seem to agree that concessions are the most appropriate strategy for regulating rail transport. At least, it was considered thus at the time of the industry's origin in some countries, including Spain. The concessional system, however, is only the first step to resolving a complex economic problem. This text analyses the development of rail concessions in Spain, and studies factors that explain the regulator's decisions and concessionaries' reactions. A theoretical framework is established in the paper which concludes, taking into account the factual events, that the practice of railway regulation suffered from serious lacks and failings, and that these at least in part explain the ultimate failure of the concessional system in Spain.

KEYWORDS: government and regulation, concessions, rail transport, railway history before and after the First World War

JEL CODES: N 43; N 44; N 73; N 74



***Gobernanza en la regulación del sector ferroviario español. Un análisis histórico: 1844-1941***

RESUMEN

La Historia y la Teoría Económicas parecen estar de acuerdo en que el sistema de concesiones puede ser la estrategia más adecuada para regular el transporte ferroviario. Al menos así se consideró en sus orígenes en algunos países: España por ejemplo. Pero el sistema concesional solo es el primer paso para resolver un problema económico complejo. El texto analiza la evolución que siguió la regulación de las concesiones ferroviarias en España y estudia los factores que explican las decisiones del regulador y las reacciones de los concesionarios. Se establece para ello un marco teórico que permite concluir, al cotejarlo con los hechos, que la práctica de la regulación ferroviaria adoleció de graves carencias y fallos, y que esto explica en parte el fracaso final del sistema concesional.

PALABRAS CLAVE: gobierno y regulación, concesiones, transporte ferroviario, historia del ferrocarril antes y después Primera Guerra Mundial

CÓDIGO JEL: N 43; N 44; N 73; N 74