

MAURA, CAMBÓ Y LA CIERVA ANTE EL PROBLEMA FERROVIARIO*

Pedro Pablo Ortúñez Goicolea

RESUMEN.— En el presente artículo se exponen las opiniones de algunos de los políticos españoles más relevantes del primer tercio de nuestro siglo, sobre el que era, todavía, prácticamente único medio de transporte terrestre, el ferrocarril.

Estas opiniones han sido entresacadas de un debate parlamentario celebrado en junio de 1921 y que fue provocado tras la presentación de un Proyecto de Ley fundamentalmente enfocado para llevar a cabo la reorganización del servicio de transporte ferroviario.

En el artículo se observa cómo estos políticos intentaban definir cuál debía ser el papel que, en una nueva situación jurídica que se preveía próxima, correspondería al Estado.

INTRODUCCION

Con el artículo que el lector tiene entre sus manos, he pretendido profundizar en uno de los hitos más importantes dentro del desarrollo de lo que, en las primeras décadas de nuestro siglo, se conoció como *el problema ferroviario*. Este no era otro, ¡ni más ni menos!, que el de resolver la situación jurídica, económica y financiera, de las compañías privadas que detenían la concesión de la explotación del transporte ferroviario en España. Problema que se vio agravado, según la versión de las compañías, durante la crítica coyuntura de la primera guerra mundial. A la cual se añadía la

* El capítulo de agradecimientos constituiría prácticamente otro artículo, por ello, tan sólo quiero recordar en estas líneas a todos mis compañeros del Area de Historia Económica de la Universidad de Valladolid y al personal y la propia Fundación de los Ferrocarriles Españoles, sin cuya inestimable ayuda, no podría haberse realizado esta investigación.

relativa proximidad de las fechas de reversión de esas concesiones al Estado, que implicaba la pérdida de los derechos de usufructo por parte de las compañías. Todos estos aspectos representan, en el fondo, la lucha por la subsistencia de unas empresas privadas contra ese afán de los estados de la época por asumir muchas más responsabilidades en la economía.

Uno de los numerosos intentos para dar solución a este problema, fue el «Proyecto de Ley sobre Transportes, Obras Públicas y Fomento de la riqueza nacional», que presentó, el entonces Ministro de Fomento, La Cierva en el Congreso en los últimos días de mayo de 1921, correspondiendo el turno de Gobierno a los Conservadores y presidido el mismo por Allendesalazar, en palabras de Seco Serrano, «supuesto ‘hombre duro’ de los Conservadores»¹.

Según la opinión de Cambó, en ese momento Diputado en el Congreso por la Lliga y que había ocupado también la cartera de Fomento en el llamado Gobierno Nacional de 1918, La Cierva intentaba con este proyecto incrementar su prestigio con el objeto de convertirse en el líder de los Conservadores y sucesor del asesinado Dato, al pensar que resolvería el problema ferroviario y fomentaría el desarrollo de las obras públicas en el país, aspectos que gozaban de enorme predicamento ante la opinión pública². Quizá esta circunstancia contribuya a explicar la enconada oposición que el proyecto suscitó en Cambó y en Maura, también Diputado y jefe de otra de las facciones de los Conservadores, los mauristas.

Junto a los aspectos señalados, parece que todavía puede ofrecerse otra consideración más a este Proyecto. Era cada vez más frecuente en toda Europa —y también en España—, oír hablar de la intervención del Estado en la economía, de forma clara en el sector servicios. Señalan los profesores Martín Aceña y Comín cómo son las décadas de los años veinte y

1 Seco Serrano, C.: *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración*. Ed. Rialp. Madrid, 1979.

2 «La Cierva era el hombre fuerte del Gobierno. Ocupaba el Ministerio de Fomento y su obsesión era eclipsar el recuerdo que yo había dejado en mi paso por él. Él quería también resolver el problema ferroviario y presentó un proyecto, para el cual había contado con abundantes colaboraciones y con su audacia.

De La Cierva yo tenía muchos agravios políticos. Dentro del partido Conservador, cuando lo dirigía Maura, y después, actuó siempre contra las reivindicaciones de Cataluña. Yo sentía, pues, una tentación de combatir su proyecto, pero tal vez no lo habría hecho si al examinarlo me hubiera parecido razonable. El estudio que de él hice me llevo a conclusiones contrarias.

Entonces se produjo mi ataque al proyecto La Cierva, que, caso de haberse aprobado, como él esperaba, tenía que ser el pedestal que le llevase a la dirección del partido Conservador, sustituyendo a Dato y reconciliando a datistas y mauristas. Ya tenía preparada una campaña de verano para recorrer el país, haciendo la propaganda de los planes de obras públicas, que otros le estaban elaborando.

Era difícil conseguir la atención del auditorio tratando un tema esencialmente técnico y yo tuve esa fortuna: con un discurso que duró una serie de horas, en el cual analicé todo el proyecto de arreglo ferroviario de La Cierva, la atención del Parlamento, con una Cámara

treinta, los momentos en los que se habla de una «economía dirigida»³. En concreto parece claro, y así lo señala Gómez Mendoza⁴, que las relaciones entre el Estado y el ferrocarril se transformaron radicalmente sobre todo a partir de la primera guerra mundial y que este Proyecto, y sobre todo las críticas que recibió por parte de Cambó y de Antonio Maura, se encuadran como un hito más dentro del proceso que concluye con la nacionalización de los ferrocarriles españoles en 1941.

Este plan y las ideas que se reflejan en sus oponentes constituirían una manifestación más de hasta qué punto fueron drásticos en estos años los diversos planteamientos sobre el problema en la formulación de las relaciones entre las compañías y el Estado. Aunque, a la hora de la verdad, quedaban reducidos a soluciones de compromiso por la inestabilidad del sistema parlamentario o por incapacidad del Estado⁵.

Pese a todo, el debate que nos ocupa tiene mayor interés que otros porque, de las opiniones que Maura manifestó a lo largo de sus diversas intervenciones, surgirá, cuando él presida el llamado «Gobierno de Concentración», un nuevo proyecto ferroviario y más tarde el Proyecto de Ordenación ferroviaria de Argüelles que, con escasas variaciones, hará suyo el Directorio Militar en el Estatuto de 1924⁶.

Todos estos planteamientos se vendrían abajo si tenemos demasiado en cuenta la cita de Cambó que he transcrito en la nota 1 de este texto. En efecto, de sus palabras más se puede desprender que el enfrentamiento obedece a motivos de rivalidad política que a la defensa de los intereses del Estado, lo cual es prueba, por otra parte, del interés que el tema suscitaba. Con el paso de los años, hasta que Cambó redacte sus *Memorias*, lo

llena de bote en bote, me siguió constantemente y, al final, las manifestaciones de aprobación fueron generales. Al día siguiente La Cierva empleó horas también en contestarme. Yo rectifiqué el mismo día. El proyecto La Cierva quedó muerto y él, como Ministro de Fomento y como gobernante, fuertemente disminuido. Al cerrar las Cortes sin haberse aprobado el proyecto La Cierva, dimitió el Gobierno y el Rey le ratificó los poderes. La Cierva renunció a la campaña veraniega que antes había soñado que sería triunfal», en Cambó, F. *Memorias*. Alianza Editorial. Madrid, 1987.

3 Martín Aceña, P. y Comín Comín, F. (Eds.): *Empresa Pública e Industrialización en España*. Alianza Editorial. Madrid, 1990.

4 Gómez Mendoza, A.: *Ferrocarril, Industria y Mercado*. Espasa Calpe. Madrid, 1989.

5 Cfr. Cabrera Calvo Sotelo, M.: «La opinión ante la Empresa Pública (1898-1936)» pp. 375-403, en Comín Comín, F. y Martín Aceña, P.: *Historia de la Empresa Pública en España*. Espasa Calpe. Madrid, 1991.

6 Cfr. Artola Gallego, M.: *Los ferrocarriles en España, 1844-1943*. Servicio de estudios del Banco de España. Madrid, 1978. Cfr. también Wais, S. Martín, F. *Historia de los ferrocarriles españoles*. Editora Nacional. Madrid, 1974. Esa etapa –si bien no es objeto de este artículo–, se constituye en una de las más interesantes dentro de toda la historia del problema ferroviario, por muchos aspectos: la protección a la industria nacional, las relaciones con los medios financieros autóctonos, el papel que juega el Estado en la dirección, organización y financiación del ferrocarril,...

que recuerda de ese debate es que La Cierva quedó «fuertemente disminuido», hasta el extremo de que ni siquiera hace referencia a la intervención de Maura que, a mi modo de ver, tendrá repercusiones posteriores mucho más trascendentales.

CAMBÓ Y MAURA *VERSUS* LA CIERVA

La Cierva se había caracterizado, antes de ser nombrado para ocupar la Cartera de Fomento, por sus enfrentamientos frontales y directos con las grandes compañías ferroviarias en ese momento: Norte, MZA, Andaluces y MCP y Ferrocarriles del Oeste de España⁷. Con anterioridad a ese nombramiento, había pronunciado por toda la geografía española una serie de conferencias, con amplio eco en la opinión pública, oponiéndose a la elevación de las tarifas solicitadas por las compañías al Estado e incluso había llegado a acusar a los altos directivos de las empresas de ser los máximos incitadores de los trabajadores durante la huelga del personal ferroviario de marzo de 1920 para forzar de esa manera al Gobierno a conceder esa elevación de tarifas, pidiendo que se encarcelase a Eduardo Maristany, director general de MZA. Probablemente estas acusaciones eran falsas. No voy a entretenerme más en estos pormenores. Sírvame sin embargo para hacer notar la profunda inquietud que supuso este nombramiento en los Consejos de Administración de las compañías y para explicar que su Proyecto resultase muy desfavorable para ellas, como ya señalase el profesor Artola⁸.

A través de este proyecto, el Estado trataba de hacerse con la propiedad de las compañías comprando sus acciones que eran valoradas en función de las cotizaciones de los últimos años —los de la guerra mundial— que habían sido muy bajas, incluso en las compañías con más kilómetros de red en explotación.

Cambó en los inicios de su intervención⁹, expuso esquemáticamente los posibles regímenes de propiedad con un análisis de las ventajas e inconvenientes de cada uno de ellos, principalmente el de Estado y el de Empresa, con planteamientos propios de una persona de talante liberal. El es consciente de que parte de su fuerza de convicción radica en su experiencia anterior como Ministro de Fomento¹⁰. Por eso remite a su documentada

7 MZA: Compañía de los Ferrocarriles de Madrid a Zaragoza y a Alicante.
MCP: Compañía de los Ferrocarriles de Madrid, Cáceres y Portugal.

8 Cfr. obra citada en nota 5.

9 Participó en el debate los días 15, 16 y 17 de junio. El día 15 fue cuando desarrolló los puntos básicos de su argumentación.

10 Durante los ocho meses de 1918 en que ocupó esta Cartera, favoreció la aparición de unos monumentales estudios sobre el problema ferroviario en seis volúmenes, dos de

obra con frecuencia y particularmente al estudio y la experiencia que España puede obtener de lo que se había realizado en otros países. Para él, el paso de un régimen privado a otro estatal se produce en un país, no por preferencias doctrinales, sino por el fracaso del régimen de Empresa; y este hecho es el que se habría producido ya en España donde las empresas ferroviarias no podían ofrecer los servicios que se les requería¹¹.

El problema estaba en saber cuál era el mejor modo de llevar a cabo ese cambio de régimen. Cambó en este sentido siempre había mantenido la misma opinión. No hacía falta buscar fórmulas extrañas, bastaba acudir a las primeras leyes generales que había tenido el ferrocarril español, las de 1844 y 1855. Si el rescate se adelantaba, las compañías debían recibir una anualidad, en los años que a cada compañía le restasen para terminar su concesión, que había que determinar a partir de la media de los productos netos de la explotación durante el último quinquenio.

Junto a esto, Cambó preveía que, una vez producido el rescate de las líneas por el Estado, se concediese la explotación a diversas compañías —podían ser las mismas que hasta entonces— en régimen de gestión interesada, y después de que el Estado hubiese estructurado racionalmente la red y la hubiese agrupado en función de las grandes direcciones del tráfico¹².

Las diferencias con el planteamiento de La Cierva podríamos considerarlas de método. El propio Maura las estimaba así en su exposición. Ambos coincidían en la nacionalización, no en la forma ni en los plazos para que se llevase a cabo. Cambó define el régimen propuesto por La Cierva como un *régimen de Consorcio*, era la forma de denominar a la fase intermedia que La Cierva preveía entre el régimen de Empresa y el de Estado. En su duración y procedimiento, criticado por Cambó, y, en su procedimiento, por Maura. Estas son las diferentes posturas planteadas en el debate que trataremos de clarificar en las líneas siguientes.

En opinión de Cambó la aplicación del régimen propuesto por La Cierva era una imposición que se hacía a las compañías y que, desde el momento de su aplicación, contribuiría a que se alterasen el valor de las acciones, el funcionamiento de las compañías y, lo más importante en la argumentación de Cambó y de Maura, que se lesionaban gravemente los derechos de pro-

los cuales están dedicados al estudio de los regímenes de otros países. Son los conocidos *Elementos para el estudio del Problema ferroviario*.

11 Cfr. Compañías de los Ferrocarriles del Norte de España y de MZA: *La ordenación ferroviaria. Documentos parlamentarios*. Madrid, 1934, pg 19 «Nunca un país ha pasado del régimen de Empresa al régimen de Estado por consideraciones y preferencias de orden doctrinal; siempre ha sido por el fracaso del régimen de Empresas, por consideraciones de orden nacional, de defensa, de patriotismo; para evitar que los ferrocarriles estén en manos de potencias extranjeras, y a veces casi enemigas, se ha impuesto el cambio de sistema. ¿Es que en España hemos llegado al momento en que hemos de cambiar el sistema? Evidentemente sí».

12 Cfr. obra citada en nota anterior.

piedad de los accionistas. Para Cambó, el mero hecho de que se plantease en el Parlamento el rescate de las compañías mediante la compra de las acciones, era ya una aberración. Suponía pedir que en el Parlamento se deliberase sobre algo que estaba fuera de la Ley; y estaba fuera de la Ley precisamente porque ya antes se había legislado sobre los procedimientos de que disponía el Estado para hacer revertir la propiedad de las compañías. Desde el punto de vista político esto era, a mi modo de ver, una de las bazas más fuertes que emplearon Cambó y Maura contra los Ciervistas, puesto que se identifica esta medida, que quiere realizar un Gobierno presuntamente liberal, como algo que quedaría fuera de esa ideología liberal, en el sentido económico del término, ya que se desposeía a los accionistas.

Cambó señalaba cómo, en esos años posteriores a la primera guerra mundial, la mayor parte de los países trataban de buscar fórmulas de inversión que diesen garantías al capital interior y atrajesen capitales foráneos. Justamente lo contrario a lo que este proyecto, al menos en lo referente al ferrocarril, iba a provocar en España. También preocupaba a Cambó y a Maura el precedente jurídico que se creaba sobre el modo de intervenir el Estado en un sector económicamente debilitado.

Desde esta perspectiva jurídica lo mejor, en opinión de Cambó, era resolver según lo que preveían las condiciones de rescate de cada una de las concesiones que en su día hubiese hecho el Estado. Ya hemos visto en líneas anteriores que consistía en calcular el promedio de los productos netos obtenidos en los últimos cinco años. Para Cambó, siendo esta la solución más justa por ser la prevista en la legislación, no era la óptima, ya que el último quinquenio, esto es, el período de la guerra, había sido ruinoso para las compañías¹³.

El proyecto La Cierva, en lo que se refiere al régimen de ferrocarriles, articulaba el cambio de situación jurídica de las compañías en torno a dos fases. La primera, una fase transitoria que se llama de Consorcio, y la segunda, en la que ya se produciría la reversión al Estado.

En el *régimen de Consorcio* confluyen, según Cambó, todos los inconvenientes. Su duración, treinta años, parecía demasiado tiempo para un régimen que se decía transitorio. Para el Estado suponía elevados desembolsos de los que no obtenía ninguna recompensa ya que, en ese tiempo, la propiedad no era todavía del Estado. Al capital privado se le aseguraba un interés del 3% sin aumentos pero que tampoco se podía ver reducido. El régimen de Consorcio parecía conducir, de esta forma, a una situación de caos propiciada por el hecho de que las compañías perdían el interés de la explotación de las líneas al percibir los accionistas unos intereses fijos y porque el Estado no tenía todavía el control o el poder sobre las mismas.

13 No es objeto del presente artículo analizar la situación económica en que quedaron sumidas las empresas ferroviarias como consecuencia de la guerra mundial. Los indicativos de esa crisis nos llevarían a intentar explicar porqué disminuyen los ingresos, aumentan los gastos o porqué se reducen los dividendos repartidos a los accionistas.

En el proyecto, La Cierva preveía que los ingresos por tarifas cubrieran todos los gastos de explotación y las cargas financieras; al mismo tiempo reservaba para el Estado la posibilidad de rebajar determinadas tarifas en algunas zonas o durante algunas temporadas.

Cambó, por lo que se refiere a este particular, opinaba que esa facultad del Gobierno podría provocar situaciones de agravio comparativo y, en cualquier caso, si esos descuentos se llevasen a cabo, deberían repercutir sobre otras tarifas y no sobre el presupuesto del Estado.

En días posteriores, Cambó expresaría algunas otras ideas referentes a este tema de las tarifas, que demostraban que los estudios realizados por él eran más profundos que los del propio Ministro. Acusó a La Cierva de no tener en cuenta, a la hora de fijar las nuevas tarifas, una serie de elementos claves como eran: la progresiva implantación de la jornada laboral de ocho horas con la consiguiente elevación de tarifas que ello llevaba consigo, el aumento de las cargas financieras de las compañías o el hecho de que buena parte de las obligaciones de Norte y de MZA se pagasen, a voluntad del portador, en francos o en pesetas.

La idea central de Cambó era que la tarifa global pagase el servicio ferroviario y, aunque podían existir algunos transportes especiales que se realizasen con pérdidas, esos déficits no debían ser saldados en el presupuesto sino con el producto de otras tarifas.

Cambó efectuó también un estudio sobre gastos llamados de primer establecimiento —se encuadran aquí principalmente obras de infraestructura—, por supuesto a llevar a cabo una vez solucionado el problema jurídico. Por una parte diferenciaba aquellos gastos que estuviesen originados por los años de abandono que había sufrido la red y que el Estado considerase de obligada realización; éstos debería asumirlos el Estado. Y en segundo lugar aquellos gastos encaminados a provocar un aumento del tráfico y que sí tendrían repercusión sobre las tarifas, aunque no de forma inmediata sino progresiva a lo largo de un período de cinco años.

Otro defecto que veían en el Proyecto La Cierva era el que la aplicación de este régimen de Consorcio no iba a afectar a todas las compañías, con lo cual, aquellas que quedasen fuera, sabían que cuando se cumpliesen sus plazos de rescate, no se tendría en cuenta el valor de su red, sino la cotización de sus acciones. Así pues era de prever que esas compañías no estarían tan preocupadas por ofrecer un buen servicio como por los dividendos que pudiesen repartir cada año, o lo que es lo mismo, se economizarían gastos para poder dar los máximos dividendos.

Para Cambó, llevar a cabo el rescate en ese momento, en las condiciones previstas por la legislación que estaba vigente, hubiera supuesto poderlo hacer en las mejores condiciones posibles para el Estado. Con el rescate, no se trata de hacerse con la propiedad de las acciones, sino con la totalidad del servicio ferroviario: líneas, redes, material fijo y móvil, estaciones...En ese momento se podían conseguir las mejores condiciones, ya que el último quinquenio había sido desastroso para las compañías y esto

facilitaba al Estado la negociación. El Estado podría prescindir de alguno de los años peores a la hora de realizar los cálculos de las indemnizaciones, a cambio de que las compañías por su parte aceptasen algunas renuncias para la aplicación del rescate.

A lo largo de sus discursos Cambó hizo mucho hincapié en la importancia que tenían las cargas financieras de las compañías y por ello la importancia de que, en el rescate, esas obligaciones fuesen responsabilidad de las compañías y no del Estado¹⁴. La Cierva proponía la adquisición de las acciones por resultar más barato para el Estado el rescate, pero de esa forma las cargas financieras pasaban a ser «propiedad» del Estado. Cambó sugería pagar una anualidad previamente calculada, durante un número de años, también previamente calculado, de forma que todo el activo de los ferrocarriles pasaba al Estado y todo el pasivo quedaba a cargo de las compañías.

En los últimos días de junio, si bien La Cierva ya había sufrido un fuerte revés, intervino Maura en el debate.

Para Maura la situación por la que atravesaban los ferrocarriles españoles era ya insostenible. Según él, nadie podía dudar de que, a esas alturas, era el Estado el único con capacidad para construir nuevos ferrocarriles y que al Estado tendrían que pasar, de una forma o de otra, las redes ya existentes.

Maura no culpa del fracaso al sistema ideado por los progresistas del siglo XIX -el usufructo-, sino más bien a la crítica situación económica internacional, que coincide con la época final de la concesión de muchas de las líneas principales. Por otra parte, los intentos de resolver el problema ferroviario exclusivamente mediante la subida de tarifas, como pretendían las compañías, no llegaban al fondo del mismo.

Redujo el enfrentamiento Cambó-La Cierva, a la mera disyuntiva entre un rescate inmediato o aplazado respectivamente. En este sentido, su postura es más similar a la del Ministro: el rescate se debía aplazar y desde ese momento se debía ir hacia el rescate, pero no estaba conforme con la forma de llevarlo a cabo del Ministro.

Maura también atacó del proyecto el que se concediese en la fase de Consorcio un dividendo fijo a los accionistas. Para éste, durante el régimen de Consorcio, tal y como lo había previsto La Cierva, las compañías estarían medio liquidadas y, por lo tanto, las redes estarían administradas por unas empresas prácticamente muertas.

14 El total del capital obligaciones de todas las compañías de ferrocarril -vía ancha y estrecha- ascendía en 1934 según Jiménez Ontiveros a 2.859.004.000 pesetas, en Jiménez Ontiveros, F. *Transportes por ferrocarril*. Gráfica Administrativa. Madrid, 1940. Y si queremos una cifra más cercana a la del debate parlamentario, el capital obligaciones de las compañías adheridas al Estatuto ferroviario de 1924 -que eran la mayor parte- ascendía a 2.295.471.100 pesetas según Arturo Iglesias: «Estado y ferrocarriles, 1914-1941» en VVAA. *Los ferrocarriles y el desarrollo económico de Europa Occidental durante el siglo XIX*. Gabinete de Información y Relaciones Externas de Renfe. Madrid, ¿1981?

Maura proponía, a diferencia de Cambó, que el Estado no acudiese inmediatamente al rescate, pero sí que lo fuese preparando. Durante este tiempo las concesiones permanecen y por tanto se respetaría el usufructo de las empresas.

En este tiempo el Estado, realizando fuertes inversiones, debía conseguir que la red reuniese las condiciones más adecuadas para su explotación económica. Esta forma de actuar del Estado, en opinión de Maura, sería semejante a la de un propietario preocupado por que su establecimiento mejore y se amplíe. Por lo tanto, la intervención del Estado estaría justificada puesto que lo hacía sobre algo que es de su propiedad, aunque en las líneas que componían la red hasta ese momento el usufructo fuese de las compañías. Las líneas que se construyesen después ya pasarían a ser usufructuadas por el Estado. Por lo que, en los años en los que hubiese líneas que estuviesen usufructuadas por empresas privadas pero en las que el Estado estuviese ya participando financieramente, éstas se convertirían en «un gestor obligado de la explotación del capital que aporta el Estado»¹⁵.

Este planteamiento permite a Maura hablar de un *régimen de Comunidad* del Estado con las compañías. Comunidad de explotación y de productos, que, de momento, no afectaría para nada a la integridad de las compañías. Esta solución, en virtud de la cual las compañías pasaban a ser administradoras de una Comunidad de explotación regulada a su vez por el Estado, tenía, para Maura, entre otras, la ventaja de la simplicidad sobre el régimen de Consorcio propuesto por La Cierva.

Durante este período de Comunidad, las competencias sobre la fijación de tarifas —uno de los grandes temas dentro del problema ferroviario— corresponderían, a la par, al Estado y a las compañías, ambas partes como propietarias, es decir, se trataba de evitar que existiese contraposición entre los intereses de las compañías y la autoridad del Estado, como había sucedido hasta entonces en este tema, al ser facultad del Estado el proceder a una elevación de las tarifas máximas legales, entonces en aplicación.

Evidentemente, en las discusiones que se originarían al intentar fijar las tarifas, los intereses de ambas partes podrían chocar con relativa facilidad, y es en este ámbito en el que se va a otorgar al *Consejo Superior de Ferrocarriles* de una mayor capacidad decisoria¹⁶, al atribuirle un papel diferente al que tenía en el Proyecto La Cierva. El Consejo es, en palabras de Maura, «la delegación, el mandatario de las compañías y del Patrimonio del Estado»¹⁷. Ligeramente diferente a lo que La Cierva escribía en su Proyecto dónde, sin llegar a definir con claridad qué era el Consejo, sí se

15 Cfr. obra citada en nota 11.

16 Este Consejo, ya previsto en el Proyecto La Cierva, llegó a desempeñar después un importante papel en los ferrocarriles españoles durante la Dictadura de Primo de Rivera y en etapas posteriores con algunas transformaciones Cfr. obras citadas en nota 6.

17 Cfr. obra citada en nota 10

hacía por sus cometidos «informar y asesorar *al Gobierno* (...) en todos los asuntos referentes a la explotación, organización y régimen de los ferrocarriles españoles»¹⁸.

En el ámbito de las tarifas, al Consejo, en el discurso de Maura, le correspondía fijar las ordinarias y por ello parecía conveniente que en la composición de dicha Asamblea hubiese representantes de los intereses económico-sociales del país. En ese discurso Maura dijo que el Estado, como tal, debía quedar fuera del Consejo, ya que su papel no estaba ahí, sino que le correspondería decidir en caso de empate o resolver las cuestiones más conflictivas como árbitro imparcial, al ver las cosas desde otra perspectiva diferente a la de los intereses económico-sociales y de las compañías. En el momento del discurso Maura tampoco especificó más aspectos sobre el Consejo, pero algunos meses más tarde, siendo él presidente del llamado Gobierno Nacional, presentará un Proyecto de Ordenación Ferroviaria. En ese Proyecto podemos observar cómo el papel que se le asigna al Estado dentro del Consejo es muy importante, al menos por lo que se refiere a su composición que quedaba como sigue:

- Presidente del Consejo: El propio Ministro de Fomento.
- Vicepresidente: nombrado por el Ministro de Fomento de entre alguno de los vocales, excluidos los pertenecientes a la delegación de las concesiones ferroviarias.
- Vocal asesor: lo nombra el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Fomento.
- Quince vocales: seis de ellos tienen la delegación conjunta de las concesiones ferroviarias.

Otros seis tienen la delegación del Patrimonio ferroviario nacional. (Fomento nombra a cuatro y Hacienda a dos).

Los tres últimos son nombrados por el Consejo de Ministros, a propuesta del de Fomento, entre las corporaciones de carácter mercantil, agrícola e industrial.

En definitiva, de diecisiete personas, tan sólo seis nada tenían que ver, ni directa ni indirectamente, con el Gobierno.

Sobre los aspectos concretos de la política tarifaria que debía seguirse, Maura pensaba, como Cambó, que si alguna tarifa obtenía una rebaja, esa ausencia de ingresos debería suplirse por otra parte, para que no fuese el Estado quien tuviese que cargar con el déficit.

Así mismo consideraba que las tarifas deberían ser suficientes para cubrir los gastos de explotación y del servicio ferroviario, así cómo retribuir al capital invertido. Para Maura este último punto es tan importante como

¹⁸ Aunque se puede encontrar el texto del Proyecto en diversos lugares, he manejado el Apéndice 4 al número 61 del Diario de las Sesiones de Cortes del día 2 de junio de 1921. Proyecto que se corresponde con el que presenta al Congreso la Comisión permanente de Fomento.

el primero, si bien piensa que no se debe garantizar un porcentaje fijo a los accionistas y pretender que eso también se cubra con las tarifas, como quería La Cierva, porque si se hiciese así, la subida de tarifas sería enorme. Y tampoco sería posible, aunque la tarifa deba cubrir las cargas financieras, llegar a la amortización de los enormes intereses que generaba el desproporcionado volumen de obligaciones en relación «con el capital actuante económicamente en la producción». De todas formas Maura, ni en sus discursos, ni en el Proyecto posterior, trató con solidez los problemas económicos, sino que se centró fundamentalmente en los aspectos jurídicos del tema.

Otro grave problema era el de cómo proceder en el reparto de dividendos —siempre dentro de la etapa del régimen de Comunidad—. En el fondo de lo que se trataba era de dictaminar qué corresponde al Estado y qué al Capital. Maura era partidario de reconocer al capital privado un rendimiento y de que el Estado asumiese, para que las tarifas no se vieses más gravadas, que, en este caso concreto, participaba en una inversión poco productiva cuyos rendimientos iban a ser escasos.

Una de las tareas más importantes que debía desempeñar el Consejo era la de determinar las proporciones de las inversiones de cada una de las partes. A este respecto lo que sí adelantaba Maura, en contra de La Cierva, era que no se podía evaluar la parte de las empresas en este reparto en función de la cotización de las acciones en los últimos años. Para él, la única forma justa de llevar a cabo esa evaluación era calculando «el coste de los elementos materiales del establecimiento que están trabajando para producir».

Maura exime al Estado de intervenir, según el esquema que hemos tratado hasta ahora, en aquellas compañías que difícilmente podían soportar los gastos de explotación y que no llegaban a satisfacer los intereses de las acciones y amortizar las obligaciones. Esas compañías se convertirían en pozos inacabables para la absorción de recursos del Estado. Lógicamente en el transcurso del debate Maura no se refirió a ninguna empresa en concreto. Para estos casos no ofrecía ninguna solución concreta y, si bien esas compañías no tenían especial relevancia en cuanto al número de kilómetros de red en explotación, eran en número, la mayor parte de las compañías privadas.

Mientras llegara el rescate, lo que habría que hacer era preocuparse por ir regulando esta Comunidad de explotación y dejar la integridad de las compañías «archi-intacta».

Hasta este momento sólo nos hemos referido a las épocas de Consorcio o de Comunidad, en cualquier caso, de las fases previas al rescate. Por lo que respecta a este tema, en aquel momento se planteaban dos posiciones. En primer lugar la de proceder al rescate de las acciones: es lo que propuso La Cierva, previendo que a lo largo del período intermedio, llamado de Consorcio, se consiguiese sanear a las compañías. Y una segunda posibilidad, la defendida por Cambó, que consistía en el rescate de líneas previsto

en la legislación y en cada concesión de la red. Maura a este respecto no se definió con excesiva claridad, parecía estar más conforme con la fórmula de Cambó y los plazos de La Cierva.

El discurso de Maura fue cerrado por una fuerte ovación de la Cámara y en esas ideas, básicamente, es donde se basó su posterior Proyecto de ley. Huelga decir que el Proyecto La Cierva no pasó de eso, uno de tantos proyectos para solucionar el problema ferroviario.

CONCLUSIONES

Los nacionalismos —catalán y vasco—, la política que se siguió en Marruecos, sobre todo desde el desastre de Annual y la grave situación social fueron sin duda los grandes temas parlamentarios del año 1991. Sin embargo, y sin ánimo de justificar el interés de mi tema de investigación, el problema ferroviario tuvo una enorme incidencia política entre los sucesivos hombres de Estado del primer tercio del siglo XX —sin duda principal tema a resolver en la cartera de Fomento—, que queda reflejada por el eco que tenía en la opinión pública. La solución de este problema en esos tres aspectos que señalábamos en la Introducción, preocupaba a los gobiernos, a las compañías concesionarias, al capital industrial y mercantil, a los círculos financieros, a los intereses agrarios, a los españoles de la época, a los ferroviarios...

El Proyecto La Cierva y su debate provocaron, hasta que se produjese la irrupción de la Dictadura, un cambio en el ritmo de los acontecimientos relacionados con el ferrocarril. Representa algo así como el pistoletazo de salida hacia la resolución del problema ferroviario. Tras el debate parlamentario el Proyecto La Cierva quedó arruinado políticamente y con el cambio de gabinete, por el cual Maura sucede a Allendesalazar en el verano de 1921, entraríamos en una nueva etapa en la historia del problema, bastante mal conocida por disponer de escasa documentación. Sí que sabemos que se empieza a discutir el Proyecto Maura y a trabajar sobre él. Sin embargo al dimitir Maura en marzo de 1922 y ser sustituido por el conservador Sánchez Guerra, la cartera de Fomento pasó a ocuparla Argüelles y de nuevo se presentará un Proyecto de Ordenación Ferroviaria a discusión del Parlamento. Las diferencias de este Proyecto y el de Maura eran prácticamente inexistentes. Mientras el Proyecto se discutía, se presentaban las enmiendas correspondientes, etc., algunos de sus aspectos más importantes a corto plazo, se aprobaban por Real Decreto: la creación del Consejo Superior Ferroviario y la posibilidad, en función de lo que dictaminase el Consejo Superior, de elevar las tarifas para compensar la desaparición de los anticipos reintegrables que el Tesoro concedía para mejora de los haberes y jornales del personal ferroviario.

Esta situación perdurará así entre discusiones y estudios, hasta que se promulgue el Estatuto ferroviario de 12 de julio de 1924, para lo cual

había sido preciso terminar con el sistema parlamentario, en el cual las compañías, con más o menos inquietudes, habían conseguido resistir ya que como escribía una persona del Comité de París de MZA a Maristany, «la inestabilidad de los Gobiernos es la principal salvaguardia de los ciudadanos»¹⁹.

19 Carta de Renato Lisle a Eduardo Maristany, 9 de marzo de 1921. Archivo Histórico Ferroviario.