

Algunas indicaciones acerca del nuevo régimen ferroviario en España, Francia, Inglaterra y Estados Unidos

SUMARIO

I. Introducción.—II. El régimen ferroviario tradicional en Inglaterra y Estados Unidos.—III. El nuevo régimen inglés.—IV. El nuevo régimen norteamericano.—V. El nuevo régimen francés.—VI. Confronte sintético del nuevo régimen en los tres citados países.—VII. El nuevo régimen de ferrocarriles en España.

I

La benemérita REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS ha querido conmemorar el Centenario de la invención de los ferrocarriles en la forma más adecuada a la índole de una publicación técnica de su historial e importancia; esto es, solicitando la colaboración de especialistas en la materia. Al invitarme a mí, sin duda ha tenido en cuenta principalmente mi actuación, no interrumpida desde mi juventud, en la vida ferroviaria española, así como el cargo que ya hace tantos años vengo ejerciendo; y precisamente estas dos circunstancias me dan resuelta la elección del tema, cuya oportunidad parece evidente.

Desde el comienzo de los ferrocarriles hasta que estalló la guerra europea, fueron tres los sistemas generales adoptados para el régimen de aquéllos: el de libertad, cuyos modelos tradicionales han sido Inglaterra y los Estados Unidos; el régimen de Estado, cuyos patronos eran Bélgica y Alemania; y un régimen mixto de Compañías intervenidas por el Estado, cuyo tipo clásico es Francia.

Las personas cultas, y especialmente los lectores de la REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS, saben muy bien que el régimen de Estado para los ferrocarriles ha sido y será siempre un fracaso en la mayor parte de los países del mundo, pues son tan antitéticas las características constitucionales de un Estado y de una explotación ferroviaria, que sólo en naciones y circunstancias excepcionadísimas puede aquél tener éxito. En virtud de esta consideración, no he de ocuparme aquí del mencionado régimen de Estado, pues es notorio que España no reúne las condiciones propicias para adoptarlo.

Por consiguiente, con el fin de que sea bien comprendido el alcance del nuevo régimen de ferrocarriles implantado recientemente en nuestra Patria, sólo puede ser útil indicar antes, para que sirvan de puntos de referencia, las características de los tipos de los dos restantes sistemas, es decir, de Inglaterra, Estados Unidos y Francia, en cuyos tres países, a mayor abundamiento, también acaba de transformarse el régimen ferroviario.

II

Antes de la última guerra, eran muchísimas en Inglaterra las Compañías de ferrocarriles de interés general, y hasta el número de Compañías principales propiamente dichas resultaba bastante crecido, no existiendo ninguna red a cargo del Estado. Todas

esas Empresas eran *propietarias* de sus líneas, y no concesionarias por tiempo limitado, como en España, Francia y otros países, funcionando bajo un *régimen de libertad*, en que el Estado tenía una mínima intervención, esencialmente caracterizada por ciertas facultades soberanas del *Parlamento*, por las muy restringidas de inspección del Ministerio de Comercio (*Board of Trade*), y por las especiales sobre tarifas y tráfico de la *Railway and Canal Commission*, de cuyos fallos, por otra parte, podía apelarse ante los Tribunales ordinarios de justicia. Ese régimen culminó en la grande y libre institución denominada *Railway Clearing House*, especie de Oficina Central privada de todas las Compañías, que a su vez respetaba todo lo posible la autonomía de cada una de éstas.

En su esencia, el régimen norteamericano ha coincidido con el inglés, desde la aparición de los ferrocarriles en el mundo, pues ambos países constituían los tipos característicos de lo que en la técnica ferroviaria se denomina *Régimen de libertad y propiedad privada*, ya que una y otra, si no ilimitadas en absoluto, han venido siendo en Inglaterra y los Estados Unidos todo lo amplias que cabe imaginar en sociedades de civilización tan adelantada y donde, por esto precisamente, siempre se han practicado con prudencia esos principios económicos liberales que tan en boga estuvieron durante casi todo el siglo XIX. Así, pues, la política ferroviaria general, en dichos países, no fué nunca intervencionista por parte del Estado, o si se quiere hablar con toda propiedad, lo fué tan sólo en el ínfimo grado que antes apunto asentándose, por el contrario, sobre las bases de *concesiones a perpetuidad*, de *libre competencia* y de *sumisión al régimen legal común*.

El régimen de libertad y propiedad privada dió excelentes resultados, amoldándose a maravilla al carácter y costumbres de los pueblos inglés y norteamericano, así como a las tradiciones industriales y mercantiles del primero y a las necesidades apremiantes que en el segundo creaban los ideales patrios, cifrados en el anhelo de aumentar rápidamente su población, riqueza y poderío; pero desde principios del corriente siglo, lo mismo en Inglaterra que en los Estados Unidos, empezó a arraigar la idea de que dicho régimen había dado todos sus frutos y era preciso cediese el paso a otro en que una entidad superior (el Estado) interviniese activamente, aunque sólo en el grado preciso para hacer de los ferrocarriles nacionales, hasta entonces dispersos y algo incoherentes, un conjunto verdaderamente orgánico. La guerra hizo que esta necesidad se reputase perentoria.

III

Por ley de 28 de febrero de 1920 se modificó el régimen ferroviario norteamericano, y lo propio se hizo en Inglaterra por ley de 19 de agosto de 1921. Sin embargo, en las indicaciones que sobre ambos

regímenes voy ahora a apuntar, antepondré las concernientes a Inglaterra, teniendo en cuenta determinadas circunstancias, en virtud de las cuales ha de resultar así más breve y asequible esta ligera exposición.

Con arreglo al nuevo régimen, las numerosas líneas y Compañías de Inglaterra y de Escocia se han agrupado geográficamente en cuatro grandes redes, en que desde ahora en adelante quedará subdividido el conjunto de los ferrocarriles de la Gran Bretaña, a saber: Sur; Oeste; Noroeste, Centro y el Oeste de Escocia; Nordeste, Este y el Este de Escocia. Cada una de estas grandes agrupaciones comprende: las *Compañías constituyentes* del grupo, es decir, las de mayor importancia; y las *Compañías secundarias*, o sea las menos importantes.

La nueva agrupación geográfica de los ferrocarriles ingleses ha respondido a una verdadera necesidad, principalmente originada por el gran número de Compañías principales que venían funcionando. Este cambio, tan radical como grandioso, marca el fin de una competencia, de una dispersión de esfuerzos y de un individualismo, que resultaban tan perjudiciales a los intereses de las Compañías como a los del país en general.

Es interesantísimo hacer notar el *método* verdaderamente práctico de que se han valido los ingleses para realizar rápida y eficazmente un cambio de tan extraordinaria monta. Esencialmente, es el que sigue:

Las Compañías más importantes que habían de formar parte de cada uno de los cuatro grandes grupos, se han *fusionado*, constituyendo una sola gran Compañía, que ha *absorbido* a todas las secundarias cuyas líneas debían pertenecer al mismo grupo. Los proyectos de fusión y de absorción fueron hechos por las propias Compañías, y con el fin de dar unidad al trabajo, de armonizar los distintos intereses y, en su caso, de zanjar las discrepancias entre unas y otras Empresas, toda esa gigantesca labor fué presidida por un organismo eventual creado al efecto, que se denominó Tribunal de fusiones (*Amalgamation Tribunal*). Para que éste llevara a cabo con eficacia y prontitud como lo hizo, su delicada y difícil misión, se adoptó una medida verdaderamente excepcional, que fué incluir en la nueva ley los nombres del Presidente y de los dos Vocales que habían de constituir el Tribunal, con lo que bastó para inspirar la mayor confianza a las Compañías de ferrocarriles, así como a los restantes intereses afectados por las fusiones y absorciones a realizar, en vista de la sólida reputación y especial aptitud que aquéllos reunían para los expresados cargos.

Conviene hacer resaltar que en Inglaterra no existen obligaciones de carácter hipotecario análogas a las españolas, que, como es sabido, tienen, no sólo la garantía especial de algunas líneas, sino también la general de todas las que forman el conjunto de la red de cada Compañía. Esta importantísima circunstancia, así como el haberse adoptado el sistema de fusiones y absorciones, y no el de segregaciones parciales de líneas de unas Compañías para agregárselas a otras, ha hecho posible, en la Gran Bretaña realizar la expresada transformación estructural, que fué además facilitada por los medios que indico en el párrafo anterior.

Tal ha sido la primera característica fundamental de la nueva ley inglesa.

La segunda característica que he de hacer notar

se refiere a lo que pudiera llamarse *reglamentación de los ferrocarriles*: La *Railway and Canal Commission*, así como el Ministro competente, podrán *requerir* a las Compañías para asegurar ciertos servicios y dar ciertas facilidades razonables de tráfico. Respecto a la *standardisation* o unificación del material, electrificación, cooperación en la explotación y utilización común del material móvil, de los talleres, etc., también el Ministro podrá *requerir* a las Compañías para que *progresivamente* adopten las medidas generales que a tales fines se promulguen. Un *comité especial de peritos*, la mayoría de ellos representantes de las Compañías, deberá examinar cada caso, si éstas rehúsan acceder a dicho requerimiento. Es facultad del Ministro *aprobar los acuerdos entre las Compañías* para la compra, arriendo o explotación de líneas, así como restringir tales operaciones. También habrá de reglamentarse todo lo relativo a la contabilidad y estadística, para lo que las Compañías presentarán las oportunas propuestas. Debe observarse que las facultades del Ministro competente, muy escasas en el antiguo régimen, se refuerzan poco en realidad, pues verdaderamente el *Poder ejecutivo* lo distribuye la nueva ley, *especializándolo* en varios Tribunales o Comités que entienden en ciertas categorías concretas de asuntos generales, quedando en lo demás autónomas las nuevas cuatro grandes Compañías.

La tercera característica de la ley, que merece señalarse, concierne a la *tarificación*. Se dispone, en primer término, que *el ferrocarril se baste a sí mismo*, calculándose con dicho fin las tarifas, que, a más de cubrir todos los gastos y cargas de la explotación, habrán de producir un *dividendo mínimo* a los accionistas, los cuales podrán beneficiarse, además, con parte de los sobrantes que resulten de una celosa administración, de bajas en los precios, etc., previniéndose también la absorción de una cantidad considerable de tales sobrantes, mediante oportunas rebajas de tarifas, las que en todo caso se establecerán separadamente para cada uno de los cuatro grandes grupos, que así resultarán *autónomos*, con fondos separados, administraciones independientes, salarios y material distintos, etc., etc., aunque siempre amoldándose a las oportunas normas de coordinación que puedan dictarse y que se hallan previstas en la ley. A tales fines, se crea un alto Tribunal especial de *tarificación ferroviaria*, denominado *Railway Rates Tribunal*, con poderes ejecutivos en materia de tarifas y condiciones de transporte, que decidirá por sí, pero *siempre a propuesta de las Compañías*, transfiriendo la ley a este Tribunal la mayor parte de las facultades ejercidas en el antiguo régimen por la *Railway and Canal Commission* y que ahora se refuerzan y amplían. Este Tribunal lo constituyen tres miembros permanentes, uno especializado en negocios comerciales, otro en ferrocarriles, y el tercero, Presidente, es un jurisconsulto experimentado; debiendo colaborar en sus funciones un determinado número de agregados o auxiliares, así como varios miembros adjuntos, en calidad de representantes de las Compañías de ferrocarriles y de los intereses generales, respectivamente.

Como cuarta característica, habré de indicar que en el período de preparación de esta ley se crearon, quedando subsistentes en la misma, dos *Consejos mixtos de salarios*: el *Central Wages Board*, especie de Comité de conciliación de Compañías y agentes; y el *National Wages Board*, que viene a ser un Tribunal

de arbitraje, compuesto de representantes de las Compañías, del personal y del público.

Las cuatro indicadas características son, a mi juicio, las verdaderamente fundamentales del nuevo régimen inglés y bastan para formarse idea de la esencia y fisonomía del mismo.

IV

Las prescripciones de la ley norteamericana de 28 de febrero de 1920, acerca de la *agrupación de los ferrocarriles*, distan mucho de ser tan concretas y precisas como las de la ley inglesa de 19 de agosto de 1921, una vez que aquélla sólo dispone que, tan pronto como sea posible, se prepare y adopte un plan de agrupación de las líneas férreas continentales de los Estados Unidos en un limitado número de redes, encomendándose la preparación y publicación del proyecto de dicho plan a la *Interstate Commerce Commission* (I. C. C.).

Diré de paso, para la mejor inteligencia, que este alto organismo funciona en los Estados Unidos desde 1887, con análogos cometidos que la *Railway and Canal Commission* en Inglaterra.

Si la agrupación geográfica de los ferrocarriles constituía en la Gran Bretaña una necesidad, parece que ésta ha de ser mayor todavía en los Estados Unidos, donde el número de Compañías, principales y secundarias, es mucho más crecido. Pero, precisamente, esta circunstancia constituye la mayor dificultad para la resolución del problema, que en Norteamérica adquiere una complejidad verdaderamente gigantesca, como puede vislumbrarse sabiendo que la red ferroviaria de este país alcanza una cantidad de kilómetros de líneas mayor que la suma de las de toda Europa. No es, pues, de extrañar que aún se encuentre pendiente de realización práctica esa prescripción de la nueva ley norteamericana.

En lo tocante a lo que he llamado *reglamentación de los ferrocarriles*, puede decirse que, en los Estados Unidos, el eje de toda la organización de conjunto lo constituye la I. C. C., cuyos cometidos y facultades se refuerzan y amplían, pues antes casi exclusivamente se ocupaba este alto organismo de las cuestiones referentes a las tarifas y al tráfico, que eran, en fin de cuentas, las únicas en que intervenía el Estado.

Así, por ejemplo, en la nueva ley se otorgan amplias facultades a la I. C. C. para intervenir en lo concerniente a la utilización, suministro y distribución del material móvil de todas clases—asunto al que en los Estados Unidos se concede primordial importancia—con los principales fines de evitar la escasez o congestión de vagones y de hacer desaparecer las desigualdades de precios y trato (*discriminations*) entre los distintos cargadores; en suma, de regular el tráfico, teniendo en cuenta, ante todo, los intereses generales y amoldándose en lo posible a las normas y métodos que en tal sentido ha llevado a la práctica la Dirección general de los ferrocarriles norteamericanos en el período de explotación federal, durante la última guerra y parte de la post-guerra.

Análogamente, se otorgan a la I. C. C. las oportunas facultades inspectoras sobre la documentación de todas clases de las Compañías, la cual, por otra parte, se reglamenta.

Pero tanto en éstos, como en todos los asuntos que se encomiendan al repetido organismo, domina en la

ley norteamericana el mismo espíritu de la inglesa, que consiste, como ya apunté, en dar a la intervención del Estado en los ferrocarriles la intensidad precisa tan sólo para velar por el interés público, sin poner cortapisas, innecesarias y aun contraproducentes para este mismo interés general, a la gestión de las distintas Compañías ferroviarias.

La ley norteamericana proclama también resueltamente el principio de que *el ferrocarril se baste a sí mismo*, debiendo calcularse las tarifas con dicha finalidad, aunque con distintas modalidades que en la Gran Bretaña, las cuales no es necesario especificar aquí. Sólo conviene consignar que la I. C. C. es en Norteamérica la encargada de los asuntos que en Inglaterra se han encomendado al *Railway Rates Tribunal*.

Igualmente se ordena la creación de *Tribunales de conciliación y de arbitraje*, para las cuestiones referentes al personal de ferrocarriles, de modo semejante al establecido por la ley inglesa.

Por último, figura en la nueva ley un artículo en que se prescribe que *cualquier cláusula*, disposición, apartado o parte de la misma, *podrá ser anulada por cualquier Tribunal de justicia que tenga jurisdicción competente*, dejando tal anulación sin efecto la parte a que directamente se refiera la reclamación y permaneciendo en vigor el resto de la ley. Este artículo, del que he creído interesante dar noticia, se halla en un todo conforme con la organización política de los Estados Unidos y con sus tradiciones y prácticas legales y gubernamentales, según las cuales, no sólo es independiente del Poder ejecutivo y del legislativo el Poder judicial, sino que, como acaba de verse, es en cierto modo superior a ellos.

V

En 1913 eran seis las redes ferroviarias francesas de interés general, sumando un total de 39 400 kilómetros de líneas, de los cuales, 9 000 pertenecían a la red del Estado y 30 400 a las cinco grandes Compañías. Estos 30 400 km funcionaban bajo el régimen general de *Concesiones* (cuyo plazo expirará, como máximo, dentro de treinta y cinco años) y bajo el especial de las *Convenciones* de 1883, hijas a su vez de las que *sucesivamente* las precedieron y que esencialmente se basan en una *intervención del Estado* cerca de las Compañías, compensada por auxilios de aquél a éstas en forma de *garantía de interés*, mediante la cual se aseguraba a los accionistas un mínimo de renta para los capitales que habían comprometido en el negocio ferroviario.

Por ley de 29 de octubre de 1921 ha quedado nuevamente sustituido el régimen de 1883 por otro, también paccionado, reemplazando a las Convenciones de dicha fecha, la que figura aneja a la citada ley.

En este *nuevo régimen*, la configuración y extensión de las cinco grandes redes privadas y de la red del Estado han permanecido invariables, no pareciendo urgente la necesidad de cambiar la agrupación de sus líneas, una vez que la gran red de interés general, que todas juntas constituyen, se halla estructurada, desde el punto de vista geográfico, con un criterio, si no riguroso, al menos aceptable.

Dos son las verdaderas características de la nueva ley francesa, a saber: *organización común* y *solidaridad financiera*, cuya esencia explico a continuación:

Como *Poder supremo* figura el Ministro competen-

te. Hay, además, un *organismo superior consultivo* (en ocasiones y por delegación, ejecutivo), que es el *Consejo Superior de Ferrocarriles*. Por último, el *organismo superior ejecutivo* lo constituye el *Comité de Dirección*.

Cada uno de esos tres Poderes u organismos entiende en todas las cuestiones generales de ferrocarriles, diferenciándose únicamente entre sí en la extensión de sus facultades, la cual puede colegirse de la definición que doy en el párrafo anterior, añadiendo que la autoridad del Ministro competente, ya considerable en el antiguo régimen, queda ampliada y reforzada en el nuevo.

El *Consejo Superior de Ferrocarriles*, cuya constitución ha sido algo modificada con posterioridad, debía componerse, según la ley: de un Presidente, nombrado por Decreto; de los 18 miembros del Comité de Dirección; de dos representantes del personal de cada una de las seis redes, y de 30 representantes de los intereses generales del país. El *Comité de Dirección* consta de tres representantes de cada una de las cinco grandes Compañías y de otros tres de la Administración de los ferrocarriles del Estado, más un Comisario del Gobierno.

Como muestra de la uniformidad que se pretende conseguir, es decir, de que el nombre de *organización común* es adecuado, bastaría quizás con señalar que se desliga de la Administración general del Estado, la de la red de este nombre, a la que se concede autonomía suficiente para poder acomodar su gestión a normas parecidas a las de las Compañías privadas, facultándose, tanto a éstas como a la citada red, para concertar las disposiciones de carácter general a que deberán acomodarse sus explotaciones respectivas, tendiendo siempre a conseguir, en el mayor grado posible, dicha uniformidad en todos los aspectos.

Pero conviene ofrecer una nueva muestra de ese espíritu de uniformidad y simplificación: Las disposiciones de la nueva ley referentes al *rescate* tienden, no sólo a aclarar la interpretación de las consagradas al mismo asunto en las Convenciones de 1883, sino también a facilitar, simplificar, unificar y, en su caso, extender la indicada operación.

Es interesante conocer, a este propósito, que, ya muchos años antes de pactarse las Convenciones de 1883, había quedado claramente establecido en la legislación que nunca podría hacerse el rescate fragmentariamente, dentro de cada Empresa, obligándose, por el contrario, el Estado a rescatar a la vez el total de las concesiones de una misma Compañía, no obstante el derecho que le otorgaban los pliegos de condiciones de estas últimas, de rescatar aisladamente cada concesión. Las Convenciones de 1883 respetaron esa cláusula. Y la nueva ley de 1921 no sólo la mantiene, sino que la amplía, disponiéndose lo siguiente en el primer párrafo del art. 20 de la Convención aneja a la misma:

«Cuando las redes de dos de las Compañías contratantes hayan revertido al Estado, bien mediante rescate, bien por expiración de su concesión, cada una de las otras Compañías tendrá el derecho, en un plazo de tres meses después de la desaparición de la segunda Compañía, de pedir y de obtener su rescate en las condiciones del art. 21 que sigue. El rescate se hará efectivo a partir del 1.º de enero siguiente a la expiración de ese plazo de tres meses.»

Este derecho, de pedir y de obtener el rescate, ha sido estipulado en razón de la situación de inferiori-

dad en que se encontrarían las Compañías subsistentes, a partir del momento en que, como consecuencia de la reversión o rescate por el Estado de dos de ellas, la mayoría en el Comité de Dirección habría de pertenecer a redes no concedidas. «Esta cláusula—dice la exposición de motivos del proyecto de ley—es la consecuencia del principio esencial que asegura, bajo la autoridad del Ministro, la unión de todas las redes para el bien común. Si las circunstancias son tales que este acuerdo no pueda ser realizado, más vale romper el lazo de unión, por el único medio legal que existe, es decir, por el rescate.»

El párrafo que acabo de transcribir es una nueva prueba del espíritu que ha dominado siempre en la vasta flora de la legislación ferroviaria francesa, tanto en la promulgada por el Imperio como por la República, e independientemente de las distintas situaciones financieras atravesadas en cada etapa. En efecto, la política ferroviaria francesa, aunque muy distinta de la inglesa y norteamericana, siempre ha entendido, como éstas, que las Compañías y el Estado no debían considerarse mutuamente como enemigos, sino como aliados leales, y ambos con la Economía general del país, cuyo instrumento propulsor más importante son los ferrocarriles, vigorizando a los cuales se contribuye poderosamente a vigorizar la Patria común.

Y paso a dar idea de la segunda característica general del nuevo régimen francés, o sea de la *solidaridad financiera*.

El *principio* en que ésta se basa es triple, a saber: 1.º, *el ferrocarril debe bastarse a sí mismo*, cubriendo, con sus ingresos, sus gastos y cargas; 2.º, entre estas cargas debe incluirse un *dividendo fijo* para los accionistas, que es el dividendo mínimo ya establecido por las Convenciones de 1883, pero que puede completarse, si ha lugar, con una *prima de buena gestión*, extensiva al personal al servicio de la respectiva Compañía, y 3.º, *uniformidad de tarifas* en el conjunto de los ferrocarriles franceses y, en general, según antes he insinuado, uniformidad en todo: salarios, material, etcétera.

El *instrumento* para realizar dicha solidaridad y equilibrio financiero, es cuádruple: 1.º, un *fondo común* a todas las redes, incluso, naturalmente, la del Estado, que será provisto con los sobrantes de las unas para enjugar el déficit de las otras; 2.º, las *tarifas*, que, en principio y en conjunto, debieran bastar; 3.º, *obligaciones*, garantizadas por el Estado, que, mediante los oportunos empréstitos, podrán lanzar al mercado las propias Compañías, con mayor plazo de amortización que el de expiración de sus respectivas concesiones, y 4.º, *anticipos reintegrables*, que eventualmente podrá hacer el Estado al expresado fondo común.

Para zanjar las diferencias colectivas entre las Compañías y su personal, sobre todo en lo relativo al Estatuto, régimen de trabajo, salarios y retiros, se crea un *Tribunal arbitral*, integrado por representantes de ambas partes, con un Presidente imparcial.

VI

Expuesta la esencia de los nuevos regímenes de ferrocarriles recientemente establecidos en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, parece natural sintetizarlo por medio de un rápido confronto que haga resaltar las analogías y diferencias fundamentales entre

las tres leyes, prescindiendo, claro es, de detalles y matices.

En el nuevo régimen de los tres países sigue manteniéndose el *carácter de las concesiones* que venía siendo peculiar a cada uno de ellos, continuando perpetuas en Inglaterra y Estados Unidos, y en Francia temporales y con derecho a reversión anticipada por parte del Estado.

En lo relativo al *rescate*, no sólo se mantiene en Francia la obligación del Estado, que figuraba en anteriores Convenciones, de rescatar en bloque todas las líneas de cada Compañía, sino que se consigna en la nueva ley el derecho, común a todas ellas, de pedir y obtener dicho rescate cuando dos de las grandes Compañías hayan revertido al Estado, aunque esta reversión provenga de haber expirado el plazo legal de sus respectivas concesiones.

En Francia no se ha considerado necesario hacer *nueva agrupación de líneas*, mientras que en Inglaterra y Estados Unidos sí. En Inglaterra se dispone concretamente en la ley lo relativo al asunto, habiéndose ya realizado esa agrupación, mediante acuerdos de fusión y de absorción entre las propias Compañías, presididos por una intervención del Estado rodeada de las máximas garantías. En los Estados Unidos aún no se ha llevado a cabo la nueva estructuración geográfica de las redes, precisamente por el deseo de ejecutar esta operación con toda clase de asentimientos.

Ni en Inglaterra ni en los Estados Unidos se ha creído conveniente establecer ningún *consorcio o comunidad de bienes* entre el Estado y las Empresas. Estas habrán de seguir funcionando con sólo sus propios recursos. En Francia, todos saben que su política ferroviaria se ha fundado siempre en una estrecha cooperación de carácter financiero entre el Estado y las Compañías, que cristalizó en la garantía de interés otorgada por el primero a las segundas; pues bien, en la nueva ley se ha creído conveniente aflojar todo lo posible esos lazos—ya que los hechos consumados impiden romperlos en absoluto—, por entender que al Estado le convendría permanecer al margen de los negocios de ferrocarriles. Así, pues, se ha procurado, en la medida de lo posible, sustituir esa política ferroviaria, tradicional en Francia, por una solidaridad financiera de las Empresas, cuyo principio y cuyo instrumento quedaron anteriormente indicados; con ello, ha desaparecido en gran parte la dificultad que venía ofreciéndose hasta ahora para que pudiera resultar concordante el doble papel del Estado, como árbitro supremo, por un lado, para la regulación de todo derecho, y su actuación en calidad de asociado, por otro, descargándosele además de pesadas obligaciones financieras. En vista de todo lo expuesto, en los tres citados países, son las Compañías quienes habrán de procurarse los recursos necesarios, mediante la emisión de los oportunos empréstitos de obligaciones, que, en el caso de Francia, de concesiones temporales, podrán tener, naturalmente, un plazo de amortización mayor que el de éstas, incumbiendo al Estado las respectivas cargas financieras, a partir de la expiración de dichas concesiones o del rescate anticipado de las líneas.

En las tres leyes se ha proclamado el principio de que *el ferrocarril se baste a sí mismo* para atender a todos sus gastos y cargas, así como para satisfacer un interés mínimo a los accionistas, que ha de ser justo, razonable y con estímulos para poder aumentarlo, mediante una explotación cada vez más per-

fecta. Con tales fines habrán de calcularse las *tarifas*, debiendo advertir que, mientras la ley francesa tiende a uniformar éstas en todo el país, las leyes inglesa y norteamericana admiten su diversificación en las distintas Compañías. Pero en las tres legislaciones se dan las necesarias garantías para subvenir a una posible insuficiencia de las tarifas.

La nueva *reglamentación y funcionamiento* del conjunto del sistema ferroviario se basa, en Inglaterra y los Estados Unidos, en otorgar a las Compañías la máxima autonomía, ejerciendo, por tanto, el Estado la mínima intervención posible, esto es, sólo la suficiente para velar por el interés público; esta intervención, en los Estados Unidos, se encomienda a un alto organismo (I. C. C.), al paso que en Inglaterra se confía a varios organismos especializados. En Francia, la intervención activa del Estado en los ferrocarriles, con arreglo a las prescripciones de la nueva ley, es *aparentemente* mucho mayor, existiendo un Poder supremo (el Ministro), un organismo superior consultivo (el Consejo Superior de Ferrocarriles) y un organismo superior ejecutivo (el Comité de Dirección); pero como este Comité se halla formado por elevados y competentísimos representantes de las distintas redes, que ejercen solidariamente la dirección del conjunto de las explotaciones y forman parte del Consejo Superior de Ferrocarriles, dicho Comité habrá de ser forzosamente, en la práctica, un valladar casi insuperable contra las amenazas que pudiera implicar un exagerado parlamentarismo en el Consejo Superior de Ferrocarriles, o un concepto abusivo del Poder por parte del Ministro competente. Conviene recordar a este propósito, que cuando Inglaterra y los Estados Unidos decidieron que el Estado se incautara provisionalmente de todos los ferrocarriles del país, durante la última guerra, cada una de ambas naciones creó un Comité formado por representantes de las grandes Compañías, el cual asumió la dirección conjunta de todas las líneas férreas. Quizás esto haya inspirado a los gobernantes y legisladores franceses la idea de su Comité de Dirección, cuya creación y constitución sólo aplausos merece; pero, en todo caso, queda patente el hecho de que en los tres países ha dominado un mismo criterio, según el cual es imprescindible entregar la dirección del conjunto de las redes, con mayor razón aún que la de cada una de ellas, a las verdaderas, indudables y únicas competencias adecuadas.

Respecto al *personal*, las tres legislaciones disponen lo conveniente para garantizar sus derechos, por medio de la creación de Tribunales especiales, encargados de zanjar las diferencias que pudieran surgir entre él y las Empresas a cuyo servicio está.

El nuevo régimen francés es un *régimen paccionado*, como los que le han precedido, pues la ley que lo promulga no es, en definitiva, otra cosa que la ratificación por el Estado de la Convención previamente pactada entre él y las Compañías de ferrocarriles. En Inglaterra y los Estados Unidos no ha existido esa convención escrita, por lo que, en rigurosos términos jurídicos, no puede decirse que en dichos países el nuevo régimen ferroviario sea paccionado; pero nadie ignora que de hecho lo es, pues antes de llevarse a los respectivos Parlamentos los oportunos proyectos de ley, así como también durante la discusión de los mismos, no se han interrumpido las amistosas conversaciones entre ambos Gobiernos y las Compañías, llegandose, igualmente que en Francia, a un completo

acuerdo entre las dos partes, antes de ser promulgadas las nuevas leyes. Por otro lado, los Gobiernos de las tres indicadas naciones, y muy en especial los encargados de esas negociaciones previas con las Compañías que fueron, naturalmente, los ministros competentes, han cuidado en todo momento, no sólo de respetar los legítimos derechos de las Empresas ferroviarias, sino de tratar a éstas con todos aquellos respetos y miramientos que se merecen y que, además, era necesario guardarles para mantener y aun para acrecentar su prestigio ante el país, cuyas vitales arterias económicas habían de continuar en sus manos.

VII

En la somera exposición que ahora me toca hacer de las características generales del nuevo régimen de ferrocarriles establecido en España por Decreto-ley de 12 de julio de 1924, seguiré el mismo orden de materias adoptado en el precedente con frente sintético de las últimas leyes de ferrocarriles promulgadas en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, con la finalidad que ya indiqué en la introducción del presente trabajo.

Se mantiene en el nuevo régimen español, el *carácter de las concesiones* temporales de las Compañías; pero pierden éstas, sin compensación, la perpetuidad de aquellas otras concesiones que les habían sido otorgadas, en tal concepto, con arreglo al Decreto-ley de 1868.

En lo tocante al *rescate* anticipado de las líneas por el Estado, éste no ha querido desposeerse de la facultad que en el antiguo régimen tenía de rescatar las concesiones aisladamente, aun cuando ellas afecten a líneas comprendidas entre otras de una misma Compañía, pero con distinta fecha de concesión.

Se prevé la formación de una *nueva agrupación de líneas* diferente a la actual, que el Consejo Superior de Ferrocarriles debe proponer al Gobierno, para lo que el Estado promoverá y facilitará las fusiones y cesiones oportunas, pudiendo utilizar, además, su derecho de rescate en las condiciones que indico en el párrafo anterior.

No puede haber duda alguna de que el Estado formará, con cada una de las Empresas sometidas al nuevo régimen, un *consorcio o comunidad de bienes* —aunque no se haga constar así explícitamente en el Real decreto—cuyos fines serán, mientras no queden extinguidos los derechos que en dicho nuevo régimen se reservan a aquéllas, la prestación de los servicios ferroviarios y el reparto de los correspondientes beneficios, y en su caso de las pérdidas, entre el Estado y las repetidas Empresas. Habrán, pues, de admitir éstas que el Estado, en lo sucesivo, ordene y, en general, satisfaga las nuevas adquisiciones de material y la ejecución de nuevas obras e instalaciones; habrán de organizar y realizar los servicios ferroviarios con sujeción a normas y limitaciones que serán consecuencia de que su gestión técnica, económica y financiera ha de ser en adelante inspeccionada e intervenida por el Consejo Superior de Ferrocarriles; habrán de aplicar las tarifas que el Gobierno con el mismo Consejo Superior señale, y habrán de perder, en general, su independencia económica y su autonomía financiera. De acuerdo con este espíritu, que informa todo el nuevo régimen ferroviario de España, se dispone en el Decreto-ley que el Estado ordenará y costeará normalmente, mediante la emisión de una Deuda

especial a su cargo, la adquisición de material y la ejecución de obras en las líneas férreas, con arreglo a los planes generales que al efecto proponga el Consejo Superior de Ferrocarriles y apruebe el Gobierno, para lo que se dispone la creación de una Caja especial ferroviaria del Estado; admitiéndose sólo por excepción que estas adquisiciones y obras puedan ser costeadas con fondos de las Empresas; pero, en tal caso, la autorización correspondiente para emitir las oportunas obligaciones nunca podrá ser otorgada por mayor tiempo que el de duración de sus concesiones.

Se proclama en el nuevo régimen, como en los de los tres citados países, el principio de que *el ferrocarril se baste a sí mismo*, debiendo calcularse las *tarifas* con tal fin.

La nueva *reglamentación y funcionamiento* del conjunto del sistema ferroviario español, habrá de basarse exclusivamente, según el Decreto-ley, en las decisiones del Consejo Superior de Ferrocarriles y del Gobierno. El Consejo Superior de Ferrocarriles se compone de diez y siete vocales, seis de los cuales representarán al Estado, otros seis a las Compañías ferroviarias, cuatro a las Corporaciones mercantiles, agrícolas, mineras e industriales, respectivamente, y otro vocal a los agentes y obreros de ferrocarriles, nombrándose, además, por cada vocal, un suplente con voz, pero sin voto, salvo en los casos de falta de asistencia del titular a quien sustituya.

En lo concerniente al *personal*, la nueva legislación garantiza sus derechos en forma análoga a la establecida por las tres legislaciones extranjeras de que antes me ocupé, creando, al efecto, los oportunos Tribunales especiales del Trabajo ferroviario.

El nuevo régimen español no es un *régimen paccionado* entre el Estado y las Compañías de ferrocarriles, ni de derecho, ni de hecho. En efecto, su gestación ha consistido, primeramente, en la apertura de una información pública, a la que acudieron las Compañías de ferrocarriles, lo mismo que otras muchas entidades nacionales; inmediatamente después, el propio Directorio Militar redactó un proyecto de Decreto-ley, que sometió al estudio e informe del Consejo Superior de Ferrocarriles, donde las Compañías, por medio de sus representantes en el mismo, se vieron constreñidas a aceptar para la discusión dicho proyecto, sin que fuesen admitidas otras tendencias o normas sustanciales y teniendo, por tanto, que circunscribirse la discusión a los detalles y a la parte accesoria de las bases redactadas por el mencionado Directorio Militar. Bien es verdad que el Decreto-ley consigna que el nuevo régimen sólo afectará a las Compañías que expresamente lo soliciten y se les otorgue; pero como, caso de no solicitarlo, cesa para ellas el derecho al percibo del aumento del 15 por 100 en las tarifas y del anticipo reintegrable del Estado, sin que puedan ser rebajados los sueldos y salarios del personal, para elevar los cuales fueron concedidas ambas percepciones a las Compañías, resulta que éstas volverán a la situación financiera legal anterior a la guerra europea, sin serles, pues, posible elevar las tarifas por encima de las máximas legales de sus concesiones respectivas, no obstante el crecimiento enorme experimentado por los gastos de explotación; por lo que es evidente, sin necesidad de apuntar otras graves consideraciones, que no podrían vivir las grandes Compañías de ferrocarriles españolas al margen del Decreto-ley que promulga el nuevo régimen, habiéndose visto obligadas, en consecuencia, a solicitar su ingreso en el mismo.

Bien conocida es por muchas personas mi opinión sobre éste, bastando, además, para que cada cual pueda formar imparcialmente la suya, con el examen comparativo de los datos que aportó en el presente artículo; sin embargo, creo oportuno recoger determinadas alusiones que, más o menos directamente, pero con toda claridad, han venido haciéndose y que estimo infundadas por completo.

Si se ha querido decir por algunos extremistas que yo, que nunca he sido remiso en manifestar mi total discrepancia con respecto a ciertos proyectos de ley preparados por Gobiernos anteriores e inspirados en los mismos principios que el Decreto-ley de que aquí me ocupo, no he obrado ahora de igual modo; y si, atribuyéndome bondadosamente una excesiva autoridad, se ha supuesto que hubiera podido influir con eficacia para evitar la promulgación de este régimen, que aquéllos sostienen es perjudicial en alto grado para diversas categorías de intereses, incluso para el interés público, responderé que mi constante actuación dentro del Consejo Superior de Ferrocarriles, así como en la información a que antes aludo, demuestra que no he incurrido en pecado alguno de omisión y deshace, por tanto, la anterior censura.

Ahora bien: si de lo que se me tilda es de no persistir en la propia actitud, después de haber sido sancionada y promulgada la soberana disposición a que aludo, entonces habré de contestar—aunque mi conducta de toda la vida sería la mejor respuesta—que, en la defensa de los intereses que me están encomenda-

dos tengo, más que el derecho, el deber de no regatear esfuerzo alguno y, por tanto, me he creído obligado siempre a oponerme, en la medida de mis modestas fuerzas, a aquellos proyectos que, honradamente, reputaba equivocados—de buena fe, desde luego—y perjudiciales, por ello, tanto a dichos intereses privados como a los públicos; pero que cuando esos proyectos dejan de serlo y pasan a ser leyes, las acato y respeto, sean o no de mi agrado.

Por lo demás, mi criterio en estas materias no ha variado un ápice; y por si alguien lo dudase todavía, reproduzco a continuación, y con esto concluyo, la declaración final con que sintetice mi opinión en la encuesta abierta, en los primeros meses del presente año, por la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, para conocer el pensamiento de los especialistas en la materia, acerca de la intervención del Estado en la constitución y funcionamiento de las Sociedades anónimas. Después de exponer el mío y de consignar que las consideraciones allí hechas habría de aplicarlas con mayor razón a las Empresas de ferrocarriles, concluía con las siguientes palabras, en que ahora me ratifico:

Abogo por una actuación del Estado, tan amplia e intensa como se considere precisa, para garantizar y salvaguardar los intereses públicos en todos sus aspectos; pero condeno ese intervencionismo del Estado que pretenda coartar la gestión de una Sociedad anónima, entorpeciendo el libre desarrollo de sus planes e iniciativas.

Eduardo MARISTANY

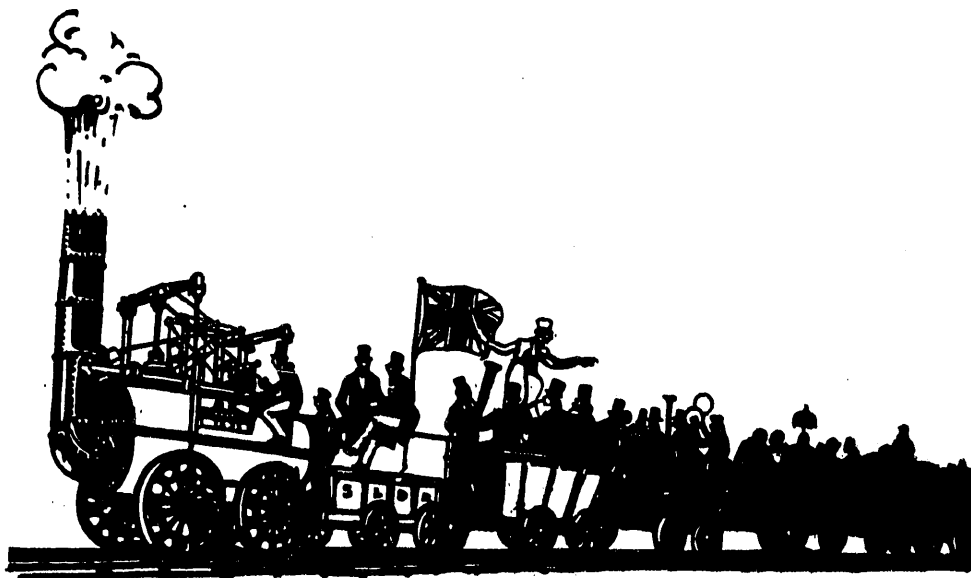
Director general de los ferrocarriles de M. Z. A.

Origen y desarrollo del ferrocarril

En este mes de septiembre se celebra el Centenario de la obra de Ingeniería que ha transformado de un modo radical la vida social del hombre: me refiero a la inauguración, que tuvo lugar el día 27 de septiembre de 1825, del ferrocarril de vapor en el trayecto de Stockton-Darlington

(Inglaterra), fecha en que por primera vez en la historia del mundo se abrió al público un camino de hierro en que se utilizaban locomotoras para el transporte de mercancías y viajeros.

Las ventajas del ferrocarril se han dejado sentir en todas las actividades de la Humanidad, sien-



Tren que inauguró la línea de Stockton-Darlington, según un grabado de un programa de fiestas, publicado en Londres con motivo del Centenario