

El máximo problema de los transportes

Ante la próxima Asamblea nacional del Transporte

Convocada, por reciente disposición del ministro de Obras públicas, una Asamblea o Conferencia nacional del Transporte, se ha dado, al fin, realidad oficial a la necesidad, unánimemente sentida en los sectores más opuestos de la economía del país, de tratar a fondo un problema que, sin duda alguna, ocupa el primer lugar entre todos los que al Gobierno compete resolver en su día, exclusión hecha, lógicamente, de todos aquellos de índole esencialmente política. En el preámbulo de la disposición aludida, y para justificar la convocatoria, se apuntan algunas cuestiones, quizá las fundamentales, que han de formar el objeto próximo de la Asamblea. Índice escueto, apunte rápido, pero de una perfecta concreción, reveladora de la eficacia que se espera conseguir.

Enumerar diversos aspectos de los asuntos más importantes que a juicio nuestro deben ser tratados en la Asamblea; esbozar sus límites y la densidad de su contenido; apuntar algunas soluciones... Algo de esto se trata en todo lo que sigue, sin más objeto que exponer nuestro modesto criterio en tema de tanta trascendencia para el futuro de la Economía nacional.

* * *

Tres aspectos, como capítulos separados, o partes de la definitiva ordenación de los transportes, parece lógico distinguir: el problema ferroviario en sí mismo, el de los transportes mecánicos por carretera, las relaciones entre los dos sistemas de transporte, con todas las cuestiones anejas a cada una de estas grandes divisiones.

El problema ferroviario en sí mismo considerado

Hasta fecha relativamente próxima —la de la competencia de la carretera al ferrocarril— toda legislación ferroviaria podía referirse, con exclusividad, al ferrocarril mismo. Ejemplo de ello son las legislaciones extranjeras que formaron una época del ferrocarril: Francia, Suiza, Inglaterra, Estados Unidos, nuestro Estatuto de 1924, etc. Bien pronto la carretera, por su competencia, ha creado un nuevo tipo de legislación, la de los transportes en general, ya en forma de adiciones a las leyes vigentes: Suiza, Alemania, Bélgica, principalmente, ya constituyendo un solo cuerpo legal, donde en su mayor generalidad se resuelvan las cuestiones del transporte, como parece ser el pensamiento de nuestro actual Gobierno, consciente de que la falta de una Ordenación ferroviaria, por consecuencia de la no vigencia del Estatuto de 1924, es de todo punto insostenible. Cuestiones hay, desde luego, ferroviarias en sí mismas, sin relación con los transportes en general; pero en número e importancia tan insignificantes, que no constituyen el nervio del problema. Notemos, en efecto, que el problema ferroviario, en sí mismo considerado, se reduce, en esencia, a su régimen de explotación: empresa privada, nacionalización, explotación o

administración por compañía nacional y única. Ante el avance, no sólo de las doctrinas sociales, sino de las necesidades de intervención del Estado, en pocas naciones puede sostenerse el régimen de empresa privada, puro. Esta imperiosa necesidad de la intervención del Estado, por la insuficiencia económica del sistema ferroviario, ha determinado, en la mayoría de los países, un sistema mixto, de consorcio entre el Estado y las Compañías, aunque de administración por Empresas privadas (Francia, España, principalmente). Por lo que a nuestro país se refiere, es imposible hoy día la existencia, sobre todo en forma definitiva, de un régimen de Empresa privada. Pudo ser¹, quizá en su día, la mejor solución. Hoy, cuando la aportación del Estado pasa de 2000 millones de pesetas, sólo es factible un régimen, si no de nacionalización, al menos de administración única nacional, en los términos que detallamos en un trabajo nuestro recientemente publicado. Definir, pues, el carácter de los transportes ha de ser el primer objeto de la Asamblea. Sin esto, nada definitivo ni eficaz se conseguirá. Podrá existir una modulación, una mayor intensidad en esta definición relativamente a la estatificación o nacionalización. Pero para nosotros, y como mínima solución, se ha de entender que los transportes, por ferrocarril y por carretera, han de tener un carácter de servicio público.

Es evidente que la definición jurídica del transporte, o sea la de sus relaciones contractuales con el Estado, es el punto de partida, fundamental, para la definitiva ordenación legal. La cuestión de tarificación, por ejemplo, que la sigue en importancia, no es más que una nueva consecuencia de aquéllo. En el régimen de Empresa privada, "el ferrocarril debe bastarse a sí mismo". Este principio, de una indudable fortaleza económica, no es posible mantenerlo cuando el ferrocarril es nacionalizado, o cuando, como en la hora presente, el ferrocarril es un servicio público. La insuficiencia económica de una explotación ferroviaria parece, a primera vista, debe ser suplida por el usuario del ferrocarril. Esto será equitativo mientras el ferrocarril se mantenga en la esfera de una Empresa privada, pero no cuando el ferrocarril, por imperfecciones del sistema (grandes gastos de primer establecimiento, competencia de la carretera, elevadas cargas y pensiones, falta de flexibilidad, etc.), ha necesitado la ayuda del Estado, en cuyo caso es un servicio público más, y su insuficiencia económica debe ir a los Presupuestos generales del Estado. Bien está el caso de Inglaterra, puro régimen privado, en que, a pesar de la disminución de ingresos experimentada los últimos años, todavía puede pensarse en un aumento de tarifas y se ha llevado a cabo una fuerte disminución de los salarios del agente ferroviario. Pero aquí las cuatro grandes Compañías, que como es sabido forman el

¹ Remitimos al lector a nuestro libro *El Automóvil y el Ferrocarril*, parte IV.

90 por 100 de las líneas (30 000 kilómetros), han podido mantener, no sabemos por cuánto tiempo, un coeficiente de explotación del 81,1. Pero este ejemplo es el único en el mundo, no por el sistema ferroviario en sí mismo, sino porque las Compañías inglesas tienen en explotación, como base fundamental de su industria, hoteles magníficos, puertos, canales, líneas de navegación, etc., de rendimientos elevados, que van a enjugar el déficit de las líneas férreas. Por ello (insistimos así en nuestro trabajo citado), ha llegado la época en que el ferrocarril no puede sostenerse como industria privada, porque el carácter de monopolizador del transporte lo ha perdido, y, aparte de la depresión económica mundial y de la competencia por carretera, estará perennemente sujeto a una insuficiencia económica en su explotación, que determinará, de un modo necesario, en todos los países la ayuda del Estado, pasando, como mínimo, a tener el carácter de un servicio público. ¿Ejemplos? Todas las Compañías del mundo han sufrido en los últimos años elevadas pérdidas de sus ingresos. Citemos, entre todas, a los Estados Unidos, sede universal del ferrocarril. Todas las redes cuyos ingresos pasan de un millón de dólares se han agrupado, formando el 90 por 100 de la longitud (400 000 kms) y el 97 por 100 de los ingresos; desde hace diez años el recorrido ha decrecido en un 42 por 100; el tráfico de mercancías, en un 30 por 100 en dos años. Incluso en los dos primeros meses de 1932 las mercancías han sufrido una disminución del 22 por 100, y los viajeros, del 28 por 100. Las obligaciones, no solamente las acciones, se deprecian tan fuerte y rápidamente, que hacen imposible cualquier nueva emisión. ¿Crisis económica mundial? ¿Condiciones particulares a este respecto de los Estados Unidos? ¿Competencia de toda clase de transportes? Bien; pero, en esencia, una insuficiencia económica del sistema, en la explotación en sí misma, agravada por las cargas financieras, verdadero e insostenible peso muerto del ferrocarril. En estas circunstancias, y dado que el ferrocarril debe sostenerse porque es un factor importante en la producción y en la distribución, y por ello en la economía general de un país, no cabe más que considerar al ferrocarril como un servicio público más, en las condiciones ya señaladas. El principio de que el ferrocarril debe bastarse a sí mismo, no es más que una teoría a la hora presente. En Francia, por ejemplo, se ha calculado que ni aumentando en un 400 por 100 las tarifas de 1914 se anulará el déficit de 5 000 millones en que ha terminado el año 1931.

Se debe definir, pues, por la Asamblea el carácter del transporte ferroviario y de los transportes en general. Todo lo demás, incluso la trascendente cuestión de la tarificación, no será más que una lógica y sencilla consecuencia de esta definición.

Los transportes mecánicos por carretera en sí mismos

Las cuestiones más importantes: intervención del Estado, régimen de concesiones, tarificación, servicios regulares y libres, impuestos, canon de conservación de las carreteras, etc., se enlazan directamente con la definición del transporte, del mismo modo que para el sistema ferroviario. No ya las relaciones entre ambos modos de transporte, o sea su coordinación, a que nos referimos después, sino la misma

legislación de orden interior al transporte por carretera, queda sujeta al carácter jurídico de los transportes, a la intervención del Estado. La tarificación, y sobre todo los impuestos, dependen rigidamente de este principio. Nosotros hemos definido en otro lugar que los impuestos deben ser compatibles con la rentabilidad neta del 5 por 100, como mínimo, del capital invertido. Esto será en el caso de considerar al transporte por carretera como industria privada. Se comprende, pues, que, si se considera como un servicio público, con mayor o menor intensidad, con mayor o menor intervención del Estado, los impuestos, las medidas fiscales de todo orden, tienen forzosamente que variar. Ahora bien, ni uno ni otro sistema de transporte puede, en la hora presente, tener otro carácter. Podrá existir una gradación en la intensidad con que tal principio influya en la legislación. Ello lo determinará la Conferencia; pero, en nuestro modesto juicio, nada eficaz se conseguirá, como decimos antes, si no se parte de este principio, regulador de toda ordenación legislativa.

Las relaciones entre los transportes ferroviarios y por carretera

En todo lo que antecede se ha visto —y es, por otra parte, casi evidente— que la mayor parte de la legislación se ha de referir a las relaciones entre ambos sistemas, sobre todo a su coordinación. En efecto, toda la legislación actual del transporte ferroviario se basa en el monopolio del transporte por parte del ferrocarril. Y esto no existe, porque el ferrocarril no puede mantener la competencia con otras clases de transporte: por carretera, por canales, por el aire. La coordinación entre todos los sistemas sólo puede conseguirse por una acción del Estado. Véase cómo en los Estados Unidos nada se ha conseguido por el esfuerzo único de las Compañías. La Comisión entre Estados, que desde hace muchos años verifica una fiscalización cada día más enérgica¹ sobre las Compañías, ha reconocido la necesidad de ir en su ayuda, y ha comprobado que la elevación del 15 por 100 en las tarifas de mercancías no suministrará fondos de importancia, ineficaces, desde luego, para anular o compensar el déficit de las Compañías.

Se impone, pues, una renovación total en la legislación ferroviaria y en los transportes en general, pues nos encontramos en una nueva época, de caracteres diferencialmente opuestos a tiempos relativamente recientes, que exigen nuevos métodos.

La coordinación entre el ferrocarril y la carretera, aparte de la cuestión de principio antes señalada, formará la mayor y más difícil parte de la ordenanza legal que se persigue. Su dificultad estriba en que con frecuencia se ha usado demasiado de la competencia de la carretera para explicar los déficits continuados, y de consideración, de las explotaciones ferroviarias. Contrariamente a la creencia generalizada, y por lo que se refiere a nuestro país, nosotros sostenemos que la insuficiencia económica de los ferrocarriles no puede achacarse íntegramente a la competencia de la carretera. Ante la poca precisión de los estudios hechos, en España y en el Extranjero, para determinar

¹ Ver C. Cólson, *Revue Politique et Parlementaire*, mayo de 1932.

el límite de dicha competencia, hemos pretendido fijar un método que, por lo menos, basado en principios científicos, había de sacar este problema de los términos asaz imprecisos en que se encontraba. La competencia, procediendo con arreglo a nuestro método, resulta que puede extenderse a límites de consideración en viajeros, pero no así en mercancías. Se puede fácilmente demostrar, a su vez, que el beneficio por viajeros en el ferrocarril es insignificante o nulo, cuando no forma siempre la mayor parte del déficit, como se probaba en cierto estudio famoso sobre los ferrocarriles belgas. Lléguese, pues, a la coordinación tan deseada, pero sin sacrificar al transporte por carretera en aras de algo que no existe realmente¹. La configuración de España, su orografía es de tal naturaleza, que el transporte por carretera es casi siempre un complemento del ferrocarril. No existen apenas, en efecto, trayectos de importancia paralelos al ferrocarril. No es España un país, a estos fines, como Francia, como Alemania, como

¹ En la pasada huelga de transportes mecánicos del mes de mayo se ha comprobado, en alguna Compañía importante de ferrocarril, que los días de huelga la disminución de los ingresos en el ferrocarril fué muy importante.

Suiza, donde las principales arterias ferroviarias son paralelas a las carreteras nacionales, y casi contiguas. Pero distíngase bien lo que decimos, porque no negamos —y, por el contrario, así lo hemos escrito en otro lugar— que la coordinación es necesaria absolutamente, pero en los términos de equidad que repetidamente hemos solicitado.

Límites de la acción de la Asamblea, contenido, detalle de su actuación, estas son cuestiones que *a priori* es casi imposible definir, y que sólo en el contraste de opiniones tan doctas como allí se han de exponer irán precisándose. Nuestro propósito, modesto, como todos nuestros actos, sólo ha sido mostrar algunas ideas directrices, entre las cuales la definición del carácter del transporte, jurídico, legal, y la coordinación entre ambos sistemas son las más importantes.

No queremos terminar sin pedir que se enuncien, al menos, las bases de una equitativa coordinación, no sólo del ferrocarril con la carretera, sino con los transportes aéreos, en los cuales los viajeros de lujo, las mercancías de gran valor, el correo urgente, forman también una parte nada despreciable de la competencia que sufre, o puede sufrir, el ferrocarril.

F. JIMENEZ ONTIVEROS
Ingeniero de Caminos y Licenciado
en Derecho

Revista de revistas

Autovías

La red de autovías en explotación actual en Italia comprende:

	Km
1. ^a Milán a los lagos lombardos (Milán-Lago Mayor, con ramales a Como y Varese)...	85
2. ^a Milán-Bergamo...	49
3. ^a Bergamo-Brescia...	46
4. ^a Nápoles-Pompeya...	22
5. ^a Roma-Ostia...	22
TOTAL...	224

Con excepción de la autovía Roma-Ostia, en todas ellas se cobra peaje. La calzada de hormigón tiene generalmente una anchura de 8 m, con un bombeo de 1:100; el espesor de la losa es de 18 cm, en el eje, y de 22 sobre los bordes; las juntas transversales se colocan cada 15 ó 20 m, y las longitudinales, en el eje de las partes en terraplén.

Las autovías en construcción son las siguientes:

	Km
1. ^a Milán-Turín...	126
2. ^a Padua-Venecia...	24
3. ^a Florencia al mar...	82
TOTAL...	232

Los trozos Turín-Milán, Milán-Bergamo, Bergamo-Brescia y Padua-Venecia constituyen el esquema de una gran arteria llamada *Pedemontana*, que se acabará con la ulterior construcción de las que unan Brescia con

Verona y Padua, a la cual vendrá a unirse, más tarde, la arteria Ventimiglia-Génova-Milán. Un proyecto de más lejano cumplimiento prevé una arteria peninsular Génova-Florencia-Roma-Nápoles-Reggio de Calabria.

El problema de carreteras especializadas para la circulación de automóviles continúa siendo objeto de estudios en gran parte de los países de Europa, habiéndose celebrado el II Congreso Internacional de Autovías en el pasado mes de abril en Milán.

Este Congreso, cuyos participantes han visitado la red de autovías de Lombardía, a que antes nos referimos, ha reunido delegados oficiales de nueve naciones: Italia, Bélgica, Holanda, Lituania, Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia, Turquía y Portugal, habiéndose adherido, a título privado, miembros de casi todos los países de Europa.

El principal resultado del Congreso ha sido la organización definitiva de una Oficina Internacional de Autovías (O. I. A. R.), constituida, según la legislación suiza, en Ginebra, para centralizar la documentación y estudios relativos a la creación de una red europea de autovías.

Se estudiaron las grandes líneas de un plan de conjunto destinado a luchar contra el paro, mejorando el *outillage* económico de Europa, y que llevaría consigo la construcción de 14 000 km de autovía, respondiendo, según los técnicos más calificados, a las necesidades inmediatas del continente europeo. Estas autovías, construidas según un plan progresivo, desde 1933 a 1937, supondrían un gasto de 4 200 millones de francos-oro, y emplearían 188 000 obreros el primer año, 468 000 el segundo, 560 000 el tercero, 655 000 el cuarto y 750 000 el quinto año. Para resolver el problema financiero se propuso un impuesto sobre la gasolina consumida en Europa (10 000 000 000 de litros al año), en cuyo caso estas autovías estarían abiertas a la circulación, sin peaje, para todos los vehículos automóviles.

El Dr. Nyffeler, suizo, trató de su proyecto de auto-