

TRANSPORTES POR CARRETERA

ORDENACIÓN - COORDINACIÓN

Por JOSÉ M.^a PELLICO PÉREZ, Ingeniero de Caminos.

Aun cuando temporalmente, a causa de la guerra mundial, está en suspenso el problema de la competencia de la carretera al ferrocarril, afirma el autor que ésta resurgirá con más fuerza al terminar el conflicto, y debe, por tanto, tenerse estudiado un eficaz sistema de coordinación, acerca del cual hace, en el presente artículo, consideraciones del mayor interés, y demuestra claramente la necesidad de reunir en un solo Ministerio.—el de Obras Públicas—todo lo referente a transportes, ya que la explotación de las vías de comunicación, igual que la de todas las obras públicas, está íntimamente relacionada con su construcción.

Las excepcionales circunstancias de la postguerra, caracterizadas, en lo que al transporte terrestre se refiere, por el exceso de tráfico y la falta de medios para realizarlo, han de exigir soluciones urgentes, que conviene examinar por la influencia que en el futuro puedan tener en los problemas de la coordinación.

La lentitud de la rehabilitación de los ferrocarriles, y muy especialmente la de su material móvil, ya sea de tracción, coches o vagones, así como la de las factorías, talleres e instalaciones necesarios para su reparación y entretenimiento, en oposición a la rápida y sencilla reconstrucción de los caminos ordinarios, ha de orientar aquellas soluciones hacia la intensificación del transporte automóvil.

La desmovilización de los grandes ejércitos motorizados proporcionará a los servicios civiles los elementos necesarios (unos 4 000 vehículos por cada división acorazada, cuyo 10 por 100 únicamente son carros de combate), que las naciones se apresurarán a utilizar, facilitando la exportación y venta del sobrante.

Es de suponer, por ello, que, una vez reanudado el comercio mundial de vehículos y carburantes, la rehabilitación del autotransporte habrá de ser tan apremiante y fácil que llegará a superar las necesidades reales, lo que aun se pondrá más en evidencia cuando el ferrocarril dé por terminada su reconstrucción.

Restablecidas las demandas del tráfico a sus justos términos, volverán a plantearse aún más intensamente los problemas de la competencia entre el ferrocarril y la carretera, y aun la aviación (aun cuando su material desmovilizado sea más difícilmente adaptable a las necesidades civiles). De nuevo serán de actualidad los estudios sobre coordinación, cuyas soluciones serán demandadas por el ferrocarril con intensidad proporcionada a las reducciones de tráfico que vayan reflejando sus balances.

En España, la circunstancia de haberse anticipado el conflicto mundial a nuestra reconstrucción, con la consiguiente limitación de importaciones y restricciones en el consumo, dió lugar a que la rehabilitación del ferrocarril y del autotransporte llevaran rit-

mos paralelos, lo que ha de facilitar la imprescindible coordinación por no haber salido el problema de sus cauces normales.

Ahora bien: el desequilibrio de esos ritmos puede surgir cualquier día, y no debe ser a aquel momento al que se aplacen los estudios o la puesta en práctica de posibles soluciones, fiándolas, como siempre, a la improvisación.

Ya sería feliz para todos el hallazgo de una teoría de la coordinación, "bella e ingeniosa, ponderada y simétrica", algo así como una fórmula mágica de la que fluyeran automáticamente cuantas soluciones exigian los problemas; pero no hallándose a nuestro alcance, por si no es mágica o ni siquiera es fórmula, bueno será, sin agobios ni precipitaciones, con más paciencia que ingenio, ir sentando algunos jalones del largo camino a recorrer, siquiera sea para aplazar los graves problemas económicos que amenazan al ferrocarril.

Aptitudes del ferrocarril y de la carretera.

Por lo que a España se refiere, la carretera es la vía más adecuada técnicamente a nuestra topografía; es también el automóvil el medio económicamente más apto para atender los pequeños tráficos que puede proporcionar nuestra reducida densidad de población, un consumo y una producción también muy limitados por unidad de superficie.

El ferrocarril, por el contrario, es esencialmente apto para el transporte de grandes masas a medias o largas distancias, para las que el automóvil resulta, técnica y económicamente, inadecuado. Sin duda, por ello el ferrocarril, en lucha con la topografía y en demanda de tráficos indispensables para su desenvolvimiento, hubo de alargar sus trazados buscando centros de mayor actividad y población, con más elevadas cifras e índices de producción y consumo.

Quizá las causas apuntadas sean suficientes para justificar lo exiguo de nuestra red ferroviaria, entre cuyas mallas es posible intercalar rectas de 100 a

200 kilómetros, sin que crucen ninguna vía férrea, existiendo, en cambio, una extensa red de caminos, mejor o peor acondicionados para el tráfico rápido, pero que llega a todos los rincones de España.

Por lo que respecta a la procedencia del material móvil, combustibles y demás elementos para la realización de los transportes, hoy el automóvil y sus combustibles son productos necesariamente importados, no obstante estar demostrado que, si se abordara la construcción nacional de automóviles, aquellas importaciones podrían reducirse a una decena de kilogramos, entre los 60 de metales distintos del hierro y del acero que se necesitan para la construcción de cada unidad.

Lograda esta producción nacional, seguiríamos necesitando importar buena parte de los combustibles líquidos y todo el caucho, ya que la autarquía no siempre está justificada desde el punto de vista económico, sino sólo del de la defensa nacional.

Aun cuando hiciéramos caso omiso de los progresos del ferrocarril, seguiría éste necesitando productos importados, como es el carbón, los aglomerantes para la fabricación de briquetas, y el cobre; pero si además asimila las experiencias extranjeras, dándose cuenta de la necesidad de su evolución, aumentará esta dependencia del comercio exterior.

Así, la tracción Diesel exige material y combustibles extranjeros. Es sabido que del coste de las electrificaciones sólo el 75 por 100 se invierte en productos y mano de obra nacionales.

Por último, la aplicación a nuestros ferrocarriles de los modernos materiales y procedimientos empleados en otros países para la construcción del material móvil y para los sistemas ya iniciados de señalización o enclavamientos, o de extensión de las electrificaciones, exigirá la transformación de la industria nacional o una total dependencia del extranjero, con lo que se crearía una situación muy semejante a la que hoy plantea el automóvil.

No existe, por tanto, una tan fundamental diferencia como se ha querido presentar entre ambos medios de transporte en lo que se refiere a su dependencia del comercio exterior.

La coordinación.

Definición y objeto.

Coordinar, según el diccionario, es algo así como ordenar armónicamente; si añadimos que el tono han de darlo los intereses nacionales, habremos completado la definición.

El objeto quedó bien expresado cuando se dijo que "era aquel que tendía a establecer una organización fundada en el carácter público de los servi-

cios de transportes, orientada de manera que asegure a cada sistema el tráfico para el cual es económicamente más apto, considerando para ello todos los intereses, económicos, financieros y sociales puestos en juego", desde el punto de vista nacional, habremos de añadir:

Si se compara nuestra red ferroviaria con la de Francia, Alemania o Inglaterra, se verá que nos hallamos en las mejores condiciones para distribuir racionalmente el tráfico entre el ferrocarril y la carretera, problema sumamente difícil en aquellas naciones en que el ferrocarril llegó a cerrar tanto sus mallas que no existe poblado a más de una decena de kilómetros de la vía, sin que los tráficos sean tan intensos que lo justifiquen.

Necesidad.

Para que se abriera una nueva era al transporte terrestre sería necesaria una total transformación del ritmo y de la estructura de la economía nacional, cuyos aumentos de producción y consumo produjeran una importante intensificación del tráfico.

Sólo entonces el ferrocarril dejaría de notar la competencia del autotransporte, por las mismas razones que el incesante aumento del consumo de energía elevó el tonelaje de carbones transportados, no obstante el establecimiento de las grandes redes de transporte de energía eléctrica. Análogamente, el intenso desarrollo de la actividad urbana impidió que el "taxi", el "Metro" o el "cine", anularan al tranvía ni al teatro.

La coordinación es, pues, imprescindible mientras no varíen aquellas circunstancias, y lo será aun más en el futuro por el creciente progreso del automóvil.

Ambos medios de locomoción tienen diferentes campos de actividad en los que son imprescindibles al normal desenvolvimiento de la economía nacional; ambos son también necesarios desde el punto de vista militar; por ello, es un deber del Estado, además de un derecho, el impedir que surjan ruinosas competencias que no sólo afectan a los intereses en pugna, sino que también alcanzan a los generales del país.

Orientaciones generales de la coordinación.

En países como el nuestro, en que, hasta hoy, la mayoría de los elementos de uso o consumo del autotransporte han de ser necesariamente importados, las diferentes orientaciones que en cuanto al comercio internacional se adopten influirán notablemente en las que a la coordinación puedan darse.

Así, las soluciones coordinadoras, que hoy no

son indispensables a causa de las restricciones de toda índole que sufre el autotransporte, por el conflicto mundial, tampoco serían necesarias en el futuro, de no aumentarse en el número y reducirse en el precio los productos de importación indispensables para su realización, desde los vehículos al betún asfáltico y desde la gasolina al caucho.

Por el contrario, los problemas de la coordinación exigirían medidas más enérgicas en el caso de que la libertad de importación, alza de nuestra moneda o fabricación nacional, abarataran extraordinariamente aquellos elementos.

Por ello, las bases fundamentales de la coordinación arrancarán del plan de política económica nacional que se adopte, cuyas directrices vendrán señaladas por las que se fijen para sus armas fundamentales: política monetaria, arancelaria e industrial.

De ellas dependerán necesariamente los planes de extensión, actividad y distribución del transporte terrestre.

La ordenación coordinada.

Dando por establecidas las orientaciones generales que para el transporte terrestre se deduzcan de los planes de política económica, lo que dará unidad a la actuación de los Ministerios que en ellas intervengan, nos referiremos en lo sucesivo únicamente a medidas ordenadoras.

La ordenación coordinada del ferrocarril y de la carretera debe hacerse paralelamente, arrancando desde el primer artículo de las leyes básicas de ambos medios de transporte hasta los últimos artículos de los reglamentos para su aplicación.

Ahora bien: la coordinación, basada fundamentalmente en medidas restrictivas para el autotransporte, no podrá constituir nunca más que un paliativo circunstancial, por ir encaminada a suavizar los efectos de la competencia, pero no a suprimir las causas.

Por ello, el ferrocarril debe esforzarse en abor- dar su propia transformación, racionalizando y modernizando sus explotaciones, ya que con aquella legislación restrictiva, ya sea de orden interior o alcance a nuestro comercio internacional, no puede, ni aun debe, esperar que sean contenidos los progresos de la técnica del transporte automóvil.

Nosotros hemos de limitarnos a examinar las bases fundamentales de la ordenación coordinada de la carretera, ya que la del ferrocarril es tema que no padece nuestra predilección.

Entre estas bases fundamentales se encuentra la equiparación de ambos medios de transporte en sus tres aspectos: económico, fiscal y administrativo.

Ante la ineficacia de examinar estos tres aspec-

tos separadamente, trataremos de justificar la necesidad de abordarlos en conjunto, abarcándolos en el amplio concepto que supone la total explotación de la carretera.

Explotación de la carretera.

El concepto aislado del camino, ha desaparecido; la carretera actual, aun apta para todos los tráficos, tiene, sin embargo, una finalidad primordial: el transporte mecánico. "En su realización interviene el complejo indivisible *vehículo-conductor-camino*" (1); cuyos elementos, aislados, no tienen razón alguna de existencia.

"De estos tres elementos en actividad nace un nuevo concepto: la *circulación*, y de la coexistencia en espacio y en tiempo de varias circulaciones, surge el *tráfico*."

Dejando aparte los factores psíquicos que el conductor aporta al proceso de la circulación, los conceptos expresados son puramente mecánicos.

Nace el problema económico al considerar, por último, el *transporte* como finalidad práctica de aquéllos, y al evaluar todos los factores económicos y técnicos que en su realización intervienen.

Si se pretende, pues, como es lógico, que los caminos se proyecten, acondicionen y conserven en consonancia con los tráficos a soportar; que, recíprocamente, estos tráficos, en su utilización de los caminos, se adapten a las posibilidades de las vías por que circulan; que se valoren las economías proporcionadas al transporte por la mejora de los caminos y, por tanto, que las tarifas de aquél reflejen el verdadero gasto producido por éste, habremos entrado de lleno en una racional *explotación de la carretera*, dentro de la cual la ordenación del autotransporte no constituye más que uno de sus capítulos, contribuyendo a ella, además, los capítulos restantes.

Para orientar racionalmente esta explotación es preciso que aquella mutua influencia técnica y económica que existe entre los tres factores del complejo indivisible realizador del transporte, se mantenga a lo largo de toda la legislación ordenadora del camino, conductor, vehículo, circulación y transporte.

Esta legislación ha de abarcar cuatro facetas: técnica, económica, administrativa y fiscal, y de ella han de surgir los cuatro aspectos fundamentales de toda explotación.

Algo análogo ocurre en el ferrocarril, en el que sería absurdo desligar sus servicios de vías y obras

(1) Véanse los interesantes trabajos del Teniente Coronel de Ingenieros Sr. Ariza Paz.

de la explotación técnica o de los servicios comerciales, tracción, etc.

Ahora bien: ambos aspectos de la explotación de la carretera deben estar presididos por un criterio de unidad, lo que sólo podrá conseguirse confiándolas íntegra y exclusivamente a un solo organismo o departamento ministerial, en oposición a lo que las circunstancias actuales han exigido, dando lugar a que, sólo por lo que al transporte por carretera se refiere, exista la intervención de organismos dependientes de cinco Ministerios.

Equiparación económica y fiscal.

Si enfocamos la explotación de la carretera desde su aspecto económico, habremos abordado una de las bases fundamentales de la coordinación, que es la equiparación de las cargas de ambos medios de transporte. Ahora bien: este aspecto parcial de la explotación tiene, naturalmente, una acepción distinta de la que tendría en una empresa industrial, ya que, tratándose de servicios de utilidad pública, sus rendimientos no tienen por qué ser directos ni inmediatos.

Para llegar a aquella equiparación es imprescindible hacer un minucioso recuento de todas las cargas que gravan el autotransporte, desde los recargos arancelarios hasta los cánones, pasando por la Patente Nacional y Renta de Petróleos, dando el carácter de tasas a lo que indebidamente se ha considerado como impuestos y aun como beneficios del Estado, llegando así a relacionar el coste de la conservación de la carretera con el producto de aquellas exacciones, y aun si fuese preciso, de otras previsibles.

Surge entonces el problema, casi exclusivamente político por su influencia social y económica, de distribuir aquellas cargas entre las distintas clases de servicios, recargando los que puedan considerarse como de lujo en beneficio y descargo de los que se consideren más utilitarios. Esta distribución es, por ello, esencialmente coordinadora.

En cuanto a impuestos de transporte y timbre, ya existe, al menos teóricamente, aquella equiparación, por aplicarse los mismos tipos a las percepciones correspondientes a las empresas, ya sean ferroviarias o de autotransporte.

Conseguido que las tarifas medias del ferrocarril y de la carretera reflejen el verdadero coste del transporte, incluidos los gastos de conservación de sus respectivas vías, se habrá logrado una de las más fundamentales medidas coordinadoras, aun cuando creemos que las tarifas que se deduzcan para el ferrocarril serán difícilmente aplicables, por influir extraordinariamente su necesaria elevación en

las reducciones de su tráfico, con grave perjuicio para la economía nacional y aun para la propia explotación ferroviaria.

En consecuencia, ha de resultarnos que el ferrocarril que algún día pudo planearse como negocio, ha de ser, por hoy, una carga para el Estado, mientras que la carretera ya puede e irá de día en día dejándolo de ser. Así se deducirá seguramente cuando se evalúe el posible rendimiento de aquellas cargas que, más o menos directamente, gravan la carretera, comparándolas con los rendimientos anteriores al desarrollo del automóvil.

Explotación técnica.

Si abordamos la explotación de la carretera desde su aspecto técnico, daremos unidad al conjunto de instrucciones y normas que deben regular las características de los caminos, las condiciones técnicas de los vehículos y aquellas que sean exigibles a los conductores.

Asimismo, e íntimamente relacionadas con todas ellas, quedarán fijadas las normas de la circulación y las generales de orden técnico a que deberán someterse los usuarios y porteadores en la realización de los transportes.

Reglamentación.

Equiparación administrativa.

La equiparación administrativa de la carretera con el ferrocarril, tan deseada por éste, se logrará mediante un régimen de concesiones, autorizaciones y permisos, que, dando lugar a que continuamente se tengan clasificados todos los vehículos que circulan según la actividad que se les haya autorizado, faciliten el imprescindible control de la Administración, ya que no existen servicios que puedan considerarse libres y declararse independientes.

Su importancia y dificultad.

Las normas administrativas, técnicas y económicas que regulen toda esta ordenación, han de ser numerosas y cuidadosamente estudiadas. En materia de transportes por carretera no es, precisamente, lo más difícil establecer los cimientos de una legislación ordenadora, aun cuando ésta se base en previos y fundados estudios económicos, sociales y políticos del problema; lo difícil será siempre establecer aquellas normas reglamentarias de detalle que sean prácticas en su aplicación, educar al transportista y crear y mantener constante el esfuerzo de los servicios encargados de hacer cumplir aquella reglamentación.

Quizá éstas hayan sido las causas fundamentales del fracaso de modernas legislaciones ensayadas por diferentes países, porque conviene advertir que nos hallamos ante una industria cuyas características esenciales: movilidad, diseminación y facilidad de transferencia de los elementos de trabajo (garantía y cuerpo de delitos fiscales o de otra índole) amparan las infracciones, por lo que exigen medidas reglamentarias y servicios para controlar su cumplimiento, absolutamente diferentes de los corrientemente empleados en cualquier otra clase de propiedad o actividad comercial o industrial.

La ordenación del autotransporte exige una técnica, mínima si se quiere, pero tan interesante por su importancia como la del ferrocarril, que tampoco permite improvisaciones.

Por olvidarse o despreciar esta técnica y desconocer el desenvolvimiento económico, técnico o industrial de las empresas, han surgido disposiciones verdaderamente peregrinas.

Algo semejante ocurrió en otros países cuando, por ejemplo, se declaró libre el transporte particular de mercancías, siendo causa de que desaparecieran los servicios públicos, al menos a los efectos fiscales.

Por ello, la reglamentación de autotransportes debe estudiarse minuciosamente; será sencilla, con normas prácticas, de fácil cumplimiento y elemental comprobación; para ello, sería conveniente que fuese preparado por personal que haya vivido las dificultades prácticas del cumplimiento y aplicación de las variadas y provisionales normas que en cada momento se han fijado.

Esta reglamentación, de carácter administrativo, debe ser coordinada con las dictadas o que se dicten en los aspectos técnico y fiscal, a fin de evitar duplicidades y aun contradicciones.

Nótese bien que en todo lo que antecede nos referimos a la reglamentación para el cumplimiento de leyes, que damos por hechas, y a las que aquel personal no puede aportar más que sus conocimientos prácticos y sus estudios técnicoeconómicos; pero no la alta visión del político, que es quien puede únicamente orientar aquella legislación, invistiéndola de la autoridad y unidad suficiente para garantizar su imprescindible continuidad.

Algo de estadística.

Antes de examinar algunas medidas reglamentarias, esencialmente coordinadoras, permítasenos aportar algunas cifras obtenidas de los resultados de la explotación de los ferrocarriles en los años anteriores a nuestra guerra, en que las diferencias fueron más acusadas, deduciendo los porcentajes que cada partida representa en las reducciones de los productos totales.

NORTE	INGRESOS		DIFERENCIAS	
	Miles de pesetas.			
	Años.		Miles de pts.	% del total
	1930	1935		
Viajeros. . . .	83 911	73 921	9 990	21,7
Mercanc. {	g. v. 34 443	27 181	7 262	16,0
	p. v. 238 147	209 834	28 313	62,3
TOTALES. . .	356 501	310 936	45 565	100,0

M. Z. A.	INGRESOS		DIFERENCIAS	
	Miles de pesetas.			
	Años.		Miles de pts.	% del total
	1929	1935		
Viajeros. . . .	88 988	74 674	14 314	23,5
Mercanc. {	g. v. 31 484	22 228	9 256	15,3
	p. v. 203 562	166 691	36 871	61,2
TOTALES. . .	324 034	263 593	60 441	100,0

Fácilmente se deduce de estos cuadros, que las mayores reducciones en los ingresos totales corresponden a las mercancías (78,3 por 100 para el Norte y 76,5 por 100 para M. Z. A.), no siendo precisamente la gran velocidad (donde dicen que se halla la crema del transporte arrebatada al ferrocarril), donde fué mayor la reducción de los ingresos.

La pérdida de ingresos sufrida en viajeros no llega al 24 por 100 de las reducciones totales.

Servicios públicos discrecionales

Fácil resulta comprender, después de lo anterior, que es en los servicios discrecionales de mercancías donde la ordenación y la coordinación debe actuar más minuciosa y enérgicamente, y no en los de viajeros, como se ha venido pretendiendo.

No era tampoco difícil llegar a la misma conclusión, observando que para 2 000 ómnibus de viajeros había, en 1935, cerca de 40 000 camiones de servicio público de mercancías.

Veamos, aunque sólo sea en líneas muy generales, la forma de abordar esta coordinación.

Los servicios regulares de mercancías por carretera no alcanzarán nunca más que a la paquetería, y, en general, a cargas muy fraccionadas, pues de una tonelada en adelante el usuario exigirá siempre el transporte discrecional de puerta a puerta, realizado, por motivos de economía, comodidad, rapidez y seguridad, acto seguido de la carga, sin sujeción a horario ni a otro itinerario que el que relacione más cómoda y directamente los almacenes del cargador y del consignatario.

No está, pues, tampoco la verdadera competencia al ferrocarril en los servicios regulares, que en número, longitud y tonelaje, han de ser reducidos, sino en

los servicios discrecionales (1) de mercancías; por ello, los planes de líneas regulares de mercancías serán muy limitados.

Las causas de esta competencia fueron siempre el elevado número de camiones dedicados a estos servicios, la realización de largos recorridos y la falta de control sobre ellos, que, eludiendo el pago de impuestos y cánones, y aun del propio vehículo, adquirido a plazos, producían un ruinoso abaratamiento de tarifas, de graves consecuencias para el ferrocarril y aun para los propios transportistas.

Las soluciones se deducen inmediatamente:

Limitación del número de vehículos autorizados y del tonelaje útil destinado en cada región a esta clase de servicios.

Limitación de los recorridos, fijándoles zonas de actividad de fácil comprobación.

Fijación de cánones o tasas coordinadoras, de sencilla aplicación, que, salvo para mercancías excepcionales, encarezcan la utilización de estos servicios para largas distancias, abaratando, en cambio, los transportes de corto recorrido.

Fijación de recorridos anuales medios, dentro de cada zona de actividad, a los que aplicados los tonelajes, un coeficiente de utilización y las tarifas también medias, den la base para aplicar los impuestos de transporte y timbre, sin esperar declaraciones más o menos fraudulentas.

Establecimiento de tarifas topes, máxima y mínima, para cada una de aquellas zonas.

Control perfecto de la actividad y seguridad de estos camiones mediante unos adecuados servicios de Inspección y Vigilancia, de que luego hablaremos.

Medidas semejantes habrán de adoptarse para encanalar los servicios de cerca de 12.000 turistas que, residenciados en diferentes pueblos, se dedicaban, en 1936, a realizar servicios por carretera, haciendo competencia al ferrocarril y a los propios servicios regulares de viajeros.

Su necesidad es evidente, pero conviene limitarlos a una cifra estricta, a fin de que su actividad propia les permita desenvolverse, sin la necesidad de acudir a restar tráfico a otra clase de servicios.

Son múltiples las formas imaginadas para encubrir las infracciones — con ellas pudieran llenarse varias páginas —, especialmente referentes a vehículos ligeros y ómnibus de servicio discrecional, por su tendencia a convertirse en servicios públicos de carácter regular.

(1) La acepción de discrecionales debe entenderse desde el punto de vista de su manera peculiar de prestación, y no del de su forma de autorización, ya que estos servicios son tan indispensables como los regulares, por cubrir necesidades distintas y tan imprescindibles como las que puedan satisfacer éstos.

Servicios públicos regulares.

El paralelismo entre la carretera y el ferrocarril es un concepto gramatical y, geométricamente, erróneo. En un país tan accidentado como el nuestro, dos vías de comunicación, de características tan diferentes, aunque tengan su origen y final comunes, no tienen por qué ser paralelos, ni mucho menos servir los mismos tráficos, salvo los que vayan de extremo a extremo, y siempre con ventaja para la carretera, por su menor recorrido y más fácil penetración en los poblados.

Algo análogo sucede con los servicios llamados afluentes al ferrocarril, pues no todos los que a éste se dirigen por el camino más corto sirven tráficos que puedan considerarse como tales.

La competencia en la carretera entre los propios servicios regulares pasa ya de ser paralelismo a convertirse en coincidencia a lo largo del recorrido, aunque sólo sea parcialmente. Esta coincidencia sólo estará justificada cuando las necesidades del tráfico lo exijan inexorablemente.

En la justificación de la necesidad de un nuevo servicio en competencia, aunque sólo sea parcial, con el ferrocarril o con otro servicio por carretera, deben computarse la comodidad, la seguridad y el tiempo.

Presentándose en cada caso general de competencia unas determinadas circunstancias especiales, no es posible señalar normas generales que, abarcando todos los casos, puedan evitarlas; por ello, cada caso particular exigirá siempre un determinado estudio de las necesidades y posibilidades de su tráfico, estudio que no puede hacerse unilateralmente, y de aquí la precisión de mantener una Comisión, Junta o Consejo, en el que, bajo la dirección de la Representación del Estado puedan intervenir, exclusivamente, las representaciones de los intereses afectados.

Diagnosticado un servicio regular como concurrente con el ferrocarril u otro servicio por carretera, aunque sólo fuera parcialmente, y justificada la necesidad de su establecimiento, ante la ineficacia de señalarle la prohibición de admitir carga o pasaje para los tramos en competencia será en una intervención de su contabilidad, con participación en los ingresos o, aún mejor, en una tasa especial, donde se hallará el mejor elemento coordinador, tasa que, además de gravar la tarifa de aquellos tramos, permitirá compensar económicamente a los servicios afectados por el tráfico perdido.

Los servicios coincidentes que, circunstancialmente, deban circular por saturación de tráfico en el ferrocarril o en el servicio primitivo, no tienen por qué ser recargados con aquellas tasas.

En los servicios afluentes, y exclusivamente para los billetes combinados, se podría reducir el canon, a fin de abaratar la tarifa y estimular su utilización y establecimiento.

Tanto si el ferrocarril afectado se explota directamente por el Estado como si lo es por una empresa particular, la percepción de aquella tasa, en compensación de la competencia, evitará a las Compañías abordar difíciles explotaciones de servicios por carretera, que en el caso de la R. E. N. F. E. tendrían una envergadura semejante a la del propio ferrocarril.

No obstante, la intervención de la actividad de aquellos servicios en defensa del cumplimiento de las condiciones coordinadoras o defensa de la tasa, ya exige la organización de unos extensos y eficaces servicios que, en evitación de crear otros, bien pudieran ser los mismos de Inspección y Vigilancia, de que luego hablaremos.

Servicios particulares.

Es imprescindible que estos servicios estén también sometidos a unas normas ordenadoras, muy especialmente los de mercancías. Su reglamentación, aun debiendo ser muy sencilla, habrá de ofrecer y exigir todo género de garantías, a fin de facilitar una constante pero fácil fiscalización, con objeto de impedir que a su amparo, por ser tributariamente más benigna, puedan acogerse innumerables servicios que, en realidad, debieran ser públicos; de ello hay ya gran experiencia.

Estaciones de autobuses.

La construcción de estaciones de autobuses simplificará, al menos, la inspección de servicios regulares de viajeros, permitirá concentrar los puntos de arranque y llegada de las líneas, hoy diseminados y casi desconocidos para los habitantes de las grandes poblaciones, contribuyendo a resolver problemas urbanos de circulación y estacionamiento y creando, además, nuevas zonas comerciales que ya van surgiendo en las pequeñas capitales alrededor de los puntos de parada de autobuses.

Hasta hoy es muy reducido el número de estaciones construídas, sin duda, por falta de facilidades, seguridades y estímulos que ofrece la legislación.

Su construcción depende de la iniciativa privada, intervenida por los Ayuntamientos y el Estado. No hay disposición alguna que obligue a concesionarios o titulares de servicios para que las utilicen mientras cumplan el artículo 106 del Reglamento de 22 de junio de 1929.

Si las bases de la explotación son exclusivamente las tarifas aplicadas a los ómnibus y empresas de transportes que las utilicen, el negocio será poco remunerador, so pena de gravar considerablemente el transporte. No existen, generalmente, solares libres apropiados para su establecimiento próximos a las

vías de penetración urbana y bien comunicados con la red urbana de transportes (1).

En evitación de todas las dificultades anteriores, el Estado debe afrontar directamente el problema con sólo aportar su autoridad y renovar totalmente la legislación de estaciones. En este sentido establecerá la clasificación y los planes para su construcción, como hizo con las carreteras, considerándolas obras de utilidad pública; fijará las dimensiones mínimas de cada clase y señalará el emplazamiento, de acuerdo con los Municipios interesados, resolviendo en última instancia este problema cuando no exista aquel acuerdo; incoará los expedientes de expropiación forzosa de las edificaciones o terrenos necesarios, llevando el expediente hasta el justiprecio de los mismos.

Posteriormente, establecerá y aprobará, previo un expediente informativo, las bases de un concurso único por estación para adjudicar la construcción y explotación, dejando en libertad a los concursantes para presentar proyectos, incluyendo sobre o bajo la estación cuantas plantas les permitan las Ordenanzas Municipales, con objeto de abaratar las tarifas aplicables a los ómnibus, mediante el alquiler de locales o negocios que ha de facilitar la continua concentración de vehículos y viajeros en la planta de la estación.

Los concursos entonces podrán versar sobre aquellas tarifas aplicables a los ómnibus.

Antes de que el Estado acometa directamente la construcción de una estación, deberán haberse declarado desiertos los concursos que, en último extremo, pudieran versar sobre la subvención que se solicita.

La totalidad de los locales revertirá al Estado, debiendo entonces concursarse nuevamente la explotación sobre tarifas fijas y a base del canon anual a abonar por el concesionario, del cual podrá hacerse partícipe el Ayuntamiento en concepto de conservador de las vías de acceso.

La utilización de las estaciones será obligatoria a todos los servicios que se fijen. Serán sancionados los Ayuntamientos que permitan el estacionamiento de ómnibus en puntos distintos de aquéllas.

Por si surgiera alguna duda sobre los fundamentos de la orientación que proponemos, conviene recordar que el artículo 8.º de la ley General de Obras Públicas dice literalmente lo siguiente:

"Son atribuciones del Ministerio de Fomento todo lo concerniente a la construcción, ampliación, mejora y conservación de los edificios destinados a servicios públicos que dependan de aquel Ministerio"

Que está bien claro; pero no debiendo olvidarse que si el atribuir supone un derecho, también impone una obligación.

(1) Véanse las conclusiones del Primer Congreso de Circulación Urbana, celebrado en Madrid en enero de 1933.

Servicios para la ordenación.

Inspección y vigilancia de la circulación y del transporte.

Dejando aparte, por no ser del caso, la dirección, ejecución e inspección de los servicios técnicos, administrativos y contables del camino, nos queda examinar aquellos que se refieren a la inspección y vigilancia de conductores, vehículos, circulación y transporte. Esta inspección constituye nada menos que el control de la actividad de más de cincuenta mil vehículos dedicados a servicios públicos, en su mayoría discrecionales, y, al menos, la vigilancia de otras tantas unidades destinadas al uso particular, en continua movilidad y diseminación a lo largo de más de cien mil kilómetros de caminos.

Tan imprescindible creemos la función de estos servicios de inspección y vigilancia, que nos atrevemos a pronosticar el más rotundo fracaso a cualquier sistema ordenador de la circulación y del transporte, de olvidarse o impedirse la organización y dotación de estos servicios, o de abandonarlos a la lánguida vida de un vulgar organismo burocrático.

Estamos seguros de que, como nosotros, piensan todos los Ingenieros que desde hace años vienen luchando con los servicios de transporte, con los defectos y lagunas de su legislación y, aún más: con la falta de medios para llevar a cabo su función.

Atribuimos a esta Inspección toda clase de funciones durante la explotación de los servicios públicos o realización de los particulares, salvo las de otorgar, modificar o anular concesiones. Han de realizar complejas y numerosas funciones derivadas de sus misiones fundamentales: prever, informar, dirigir, organizar, coordinar, vigilar, intervenir, comprobar y recaudar, todas ellas en sus cuatro aspectos: técnico, administrativo, económico y fiscal, debiendo ser su actuación no sólo sedentaria, sino fundamentalmente móvil a lo largo de los caminos, en estaciones, agencias y garajes.

Aparentemente, los servicios se presentan como extensos y costosos; no obstante debe y puede suplirse con una meditada, racional y rigurosa organización y selección del personal lo que deba limitarse su extensión, contribuyendo así a simplificar y acelerar su funcionamiento. El coste quedará también reducido, siendo mínima la carga para el Estado, ya que el propio transporte contribuye a sufragar estos servicios con el canon de Inspección creado por Real decreto de 22 de febrero de 1929.

Servicios de vigilancia.

El personal de los servicios móviles, en número relativamente reducido, ha de seleccionarse cuidado-

samente. Deberá depender y actuar imprescindiblemente al servicio directo de los organismos encargados de la Inspección, ya que, de otro modo, resultarían ineficaces.

El Cuerpo de Vigilantes de la Circulación y del Transporte no exige la extensión que pudiera suponerse; además, la cifra que sea imprescindible en su origen podrá irse reduciendo a medida que se vaya consiguiendo la educación y el control de los usuarios del camino. Su función en materia de transporte no será nunca la de apostarse a lo largo de la carretera a descubrir infracciones eventuales, perturbando la actividad de aquéllos en reiteradas revisiones de una copiosa documentación, sino la de adquirir informaciones sobre la actividad del transportista, completando ficheros y estadísticas para utilizarlos cuando sea preciso, educando primero para después sancionar, progresiva y persistentemente, a los infractores, hasta llegar, incluso, a la incautación del vehículo.

La sencillez de las normas reglamentarias a que se aludió en los apartados anteriores, permitirá que las intervenciones en ruta sean mínimas, pero que cuando sean imprescindibles, sean fáciles, rápidas y cómodas. No debe existir intromisión de las funciones de estos servicios con las de otros organismos del Estado; pero sí debe tenderse a una intensa colaboración. Así, podrán ser para Hacienda de gran utilidad los datos que puedan facilitarse sobre la actividad de los servicios públicos, como base de aplicación de los impuestos de Transporte y Timbre, que, de otro modo, podrían ser un portillo de defraudaciones (1). Buena prueba de la conveniencia de esta colaboración la tenemos en los magníficos resultados obtenidos con los servicios de Correos, por lo que se refiere al transporte gratuito de la correspondencia.

Considérese, además, que no es lógico que cada Departamento Ministerial cree y sostenga unos servicios móviles de inspección y vigilancia de la carretera, en variada multiplicidad, nula eficacia y evidente despilfarro.

Sólo se hallan en condiciones de actuar eficazmente sobre vehículos, conductores, circulación y transportes, los servicios dependientes de aquel organismo en que aquéllos se controlan directamente; cualquier otro servicio de inspección sobre aquellos aspectos del transporte, sólo contribuirá a multiplicar las inspecciones en ruta, exigiendo a vehículos,

(1) Sólo la explotación de servicios públicos discrecionales de transporte de mercancías exigió en 1934, para la continuidad de la industria, un ingreso anual mínimo de 750 millones de pesetas (30 000 camiones a 25 000 pesetas anuales de ingresos estrictos), cuyo impuesto de transporte, al 5 por 100, arroja una cifra de 37 millones y medio de pesetas. No obstante, la recaudación de aquel año por este concepto alcanzó sólo la cifra de tres millones de pesetas.

propietarios y conductores continuas declaraciones en variadas oficinas provinciales, sin otra utilidad que repetir las mismas o análogas informaciones, perturbando la actividad tan personal del transportista y del vehículo, muy diferente de cualquier otra explotación industrial de tipo sedentario.

Estos servicios podrán simplificarse aún más si se adjudica la explotación de los transportes a grandes empresas concesionarias o agrupaciones de transportistas, utilizándolas como elementos de control y disciplina de los pequeños empresarios de tipo individual, los que necesariamente habrán siempre de ser los realizadores del transporte (1).

Servicios centrales de Inspección.

El Servicio Central de Inspección y Vigilancia ha de disponer de la autoridad necesaria para ordenar, dirigir y unificar el trabajo de los servicios provinciales, así como para, con éstos, resolver cuantas incidencias se presenten en la explotación de los servicios de circulación y transportes, con la única excepción de otorgar, modificar o anular concesiones, misión que sólo corresponde a la Superioridad.

Su Jefe ha de ser el verdadero gerente de toda la organización; el que viva las realidades de los servicios de él dependientes, informe y proponga a la Superioridad las medidas u orientaciones que convenga tomar; ha de dedicar, además, una oficina exclusivamente a realizar estudios técnicoeconómicos sobre transportes, en la misma forma que en la Argentina existe el Instituto de Economía de los Transportes; en Inglaterra, el de Investigaciones Científicas, aplicadas a la industria, y en Holanda, el Economisch-Technologisch-Instituten, todos con la única misión de preparar estudios que sirvan para asesorar a los pequeños industriales, y aun a las grandes empresas, orientando sus explotaciones por el camino de la racionalización, mediante determinados estímulos emanados del Gobierno.

Consejo de Coordinación.

Un Consejo asesor será imprescindible, como ya se ha visto, exclusivamente para proponer las soluciones de detalle que presente cada caso particular de competencia.

Por encima de todos estos servicios, la Superioridad, resumida en una sola Autoridad, a la que pres-ten colaboración, con unidad de política, los restantes departamentos.

Resumen.

Sólo hemos mostrado algunos de los aspectos fundamentales del problema a resolver, marcando unas orientaciones para la coordinación que tampoco serán permanentes, ya que vendrán influidas por múltiples circunstancias: política económica, necesidades del país, progreso de los medios y vías de locomoción, etc., etc.

Hoy día, a causa de las restricciones de carburantes y neumáticos y falta de vehículos, los problemas son inversos, ya que el ferrocarril tiene exceso de tráfico; conviene, pues, impulsar el autotransporte, pero pensando siempre en que las circunstancias han de cambiar necesariamente con análoga orientación y más fuerza que en el pasado, y para entonces deben estar establecidas unas bases mínimas para su meditada ordenación.

Es ésta misión que hoy compete al Ministerio de Obras Públicas, que en sí constituye el verdadero Ministerio de Transportes, ya que a este fin se destinan sus obras principalmente: ferrocarriles, carreteras, puertos y servicios hidráulicos, pues ni los ríos, ni los canales, ni los abastecimientos son otra cosa que conducciones o vías de transporte del agua que se estaciona en los embalses o depósitos.

En todas estas obras hay tres aspectos fundamentales: proyectar, construir, conservar y explotar. El primero y los dos últimos deben hallarse íntimamente unidos; pero parece que la orientación no ha sido siempre ésta, y que la técnica del Ingeniero debía limitarse a construir o conservar, despreciando la técnica de la explotación, que es aún más compleja que aquélla por abordar los problemas desde un punto de vista más elevado.

En el concepto explotación queremos resumir los de reglamentar (técnica, económica y administrativamente), dirigir y vigilar la utilización de las obras públicas; utilidad que, en buena parte, puede evaluarse en pesetas, deduciéndose de ella y de sus rendimientos, más o menos directos, las necesidades y posibilidades de los planes de conservación y mejora y aun de las nuevas construcciones.

Si bien es muy interesante seguir investigando nuevos sistemas constructivos, con vistas a las economías parciales de las obras que se proyectan y realizan, es aún más necesario y urgente para el país llegar a la más eficaz utilización económica de las ya construídas.

Es, a nuestro juicio, esta conclusión la única interesante de nuestro trabajo, y sobre la que conviene reflexionar detenidamente, para abordarla sin pérdida de tiempo, con la máxima autoridad y las deseadas orientaciones y exigibles colaboraciones.

(1) J. M.^a Pellico: "Agrupación de empresas". REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS, marzo de 1943.