LA PARADOJA DEL FERROCARRIL ESPAÑOL

Gabriel Tortella
Universidad de Alcalá

El interés en España por la historia del transporte y en especial del ferrocarril ha aumentado exponencialmente en los últimos años, y de ello es muestra la sección del presente libro que tengo el honor de prologar, y otras obras recientes, como el libro de Comín, Martín Aceña, Muñoz Rubio, y Vidal Olivares (1998), el de la Fundación BBV (1999), el de Muñoz Rubio (1995), el de Cayón, Frax, Matilla, Muñoz Rubio, y Saiz (1998), el trabajo de Vidal Olivares (1997), la tesis de Ortúñez (1999), y la organización por Vidal Olivares de la sesión B14 del pasado XII Congreso Internacional de Historia Económica (Madrid 1998), con destacada participación de Ortúñez. Quizá me deje alguna obra importante en el tintero, por lo que pido excusas a lectores y autores, pero mi propósito aquí no es ser exhaustivo, sino dejar constancia del gran interés que el tema está suscitando entre nuestros estudiosos. El resultado de este vigoroso empuje investigativo ha sido el engrosar y aclarar nuestra historia ferroviaria en una medida muy notable, porque se trata en general de trabajos excelentes.

Pese a todo, a primera vista, muchos rasgos de la historia económica del ferrocarril español, que hoy percibimos con mucho mayor nitidez que hace unas décadas, resultan sorprendentes. España es uno de los países europeos con peores condiciones para el transporte interior: lo montuoso de su orografía y la carencia de ríos navegables han constituido un grave obstáculo al transporte de pasajeros y de mercancías. Ello ha tenido repercusiones políticas indudables, como las fuertes diferencias sociales y culturales de sus regiones, la tendencia histórica a la fragmentación, etc. Las consecuencias económicas han sido bien conocidas y estudiadas. Una parte esencial de la revolución industrial, que ha sido el aspecto más importante de la modernización de los países adelantados, ha estado integrada por la revolución en los transportes, que los ha abaratado y ha acortado el tiempo de translación de pasajeros y mercancías. Los efectos del progreso en el transporte en estos dos último siglos han sido espectaculares, porque ha abierto y conectado mercados, permitido el aumento de las escalas de producción, aminorado los costes medios de producción, estimulado la introducción de procesos crecientemente tecnificados, y, en una palabra, favorecido muy eficazmente la modernización. Que las malas condiciones del transporte interior en la Península Ibérica han sido uno de los grandes factores explicativos del retraso económico de España es axioma aceptado por todos.

Por todo ello se ha lamentado repetidamente el retraso con que se emprendieron las obras de construcción de los ferrocarriles en la España peninsular y también por ello se ha estimado con métodos cuantitativos el ahorro social del ferrocarril en la España del siglo XIX y se ha calificado esta magnitud (que puede definirse como la contribución del sector al Producto Nacional Bruto en un año determinado) como muy grande [Gómez Mendoza (1982)]. Sin embargo, y aquí viene la paradoja, todo este razonamiento cuadra mal con el hecho de que la etapa acelerada de construcción ferroviaria (1855-64) fuera seguida por una de las grandes crisis o depresiones que haya sufrido la economía española en la etapa contemporánea, la de 1864-74 y con el hecho de que las compañías

ferroviarias españolas resultaran un negocio ruinoso, tanto durante la crisis como más adelante, de modo que exigieran continuas ayudas del Estado, y que durante las primeras décadas del siglo XX fueran las propias compañías privadas las que más decididamente preconizaran la nacionalización del sector. Y también con el hecho de que España haya sido, y siga hoy siendo, uno de los países europeos con una red ferroviaria menos densa, medida esta densidad por los kilómetros de vía por kilómetro cuadrado de territorio. Cabe preguntarse ante estos hechos que, si el servicio de transporte estaba tan en demanda en la economía española, era un bien tan escaso y esta escasez resultaba tan serio obstáculo al crecimiento, cómo es posible que, una vez construídas las líneas y redes ferroviarias, la demanda resultara insuficiente, el tráfico escaso, y los resultados financieros tan pobres. Si la contribución del ferrocarril a la economía era tan grande, ¿a dónde iban a parar esos beneficios que no recibían ni las compañías ferroviarias ni los usuarios, a juzgar por las continuas quejas que estos hacían oir por lo alto de las tarifas y lo malo del servicio? Y ¿por qué no se construyó más red para proporcionar más abundantemente ese servicio tan esencial?

Causas económicas

Por desgracia lo investigado hasta ahora no permite dar una respuesta terminante a estas preguntas, pero de la lectura de los trabajos recientes pueden deducirse algunas posibles hipótesis. En primer lugar, parece ya evidente que, si el transporte interior era un cuello de botella que estrangulaba la economía, no era el único estrangulamiento. Ello explicaría que la construcción acelerada de las líneas se saldara con un sonado fracaso económico: había una demanda social abstracta de transporte, sin duda; pero no una demanda concreta inmediata, entre otras cosas, porque el país a mediados del siglo XIX, con o sin ferrocarril, seguía siendo atrasado y la mayoría de los posibles consumidores y clientes, pobres. Ello explicaría también que los cálculos del ahorro social del ferrocarril hayan resultado mucho más nebulosos de lo que parecía a primera vista, ya que en el trabajo de Gómez Mendoza, si relajábamos ciertos supuestos poco verosímiles, el ahorro social se nos colocaba en un entorno de cero; además, como muestra más abajo el trabajo de Barquín, hay en este campo menos certidumbres de lo que se pensó en un principio y, en la medida en que las hay, éstas sugieren un ahorro social bajo incluso a pesar de que en España, a diferencia de Estados Unidos y los países de la Europa septentrional, no había alternativas fluviales al transporte por tierra, lo cual, por supuesto, debiera aumentar mucho la indispensabilidad de ferrocarril. En otras palabras: el ferrocarril era necesario, sí; pero más necesario era educar a la población y hacer esfuerzos por desarrollar tanto la agricultura como la industria.

Causas políticas

En segundo lugar, falló el sistema político. Éste es un mal endémico español. El sistema político en general favorece en todas las latitudes a aquellos agentes con mayor capacidad para alcanzar las palancas de poder y para mantenerse en el sillón de mando, agentes que no tienen por qué ser los más capacitados para gobernar de manera inteligente y previsora. En España esto ha sido algo regular y casi invariable: nuestro políticos son tradicionalmente listísimos para moverse en los laberintos del poder y auparse en la cucaña; pero una vez en la poltrona demuestran una cortedad de miras y una estolidez que sólo puede comprenderse suponiendo que el esfuerzo por alcanzar la cúspide ha agotado todas sus energías mentales. Ejemplo de esto es la política ferroviaria seguida en este país. Para comenzar, tenemos la ceguera de los gobiernos fernandinos e isabelinos sobre la

conveniencia de favorecer la construcción y de planificarla seriamente. Prueba adicional de esta inepcia gubernamental es el famoso decreto de 1844 estableciendo un diferente ancho de vía del del resto de Europa y abriendo el portillo para la promoción especulativa y arbitraria de nuevas líneas, a cuyo socaire se construyó algo de manera lenta y fraudulenta.

La legislación progresista de 1855 y 1856 pretendió corregir los errores del partido moderado, autor de la anterior legislación, pero pecó en el otro sentido. En primer lugar los legisladores progresistas no corrigieron, cuando aún estaban a tiempo, el malhadado decreto del ancho de vía. En segundo lugar, con las leyes de ferrocarriles y de banca, en conjunción con la vigente de sociedades anónimas, crearon un estímulo tal para la construcción de ferrocarriles que ello dio lugar a la frenética labor de tendido de los años siguientes, a la que ya me he referido. Por otro lado, el sistema de adjudicación por subasta dio lugar a ofertas insensatas que se tradujeron en construcción defectuosa y deficiente capitalización de las compañías. Por último, la legislación progresista facilitó la improvisación de un sistema bancario creado casi expresamente para financiar el ferrocarril. La consecuencia de todo esto fue la crisis de 1864, la quiebra de muchas compañías, la de numerosos bancos, y la paralización casi total de la construcción por más de un decenio. Puede decirse, por tanto, que el ferrocarril en España se comenzó a construir demasiado tarde y que después se intentó recuperar el terreno perdido con excesiva precipitación. Esta planificación y realización a empujones, este ritmo stop and go, en expresión inglesa, dio pésimos resultados, y explica buena parte de las preguntas que antes nos hacíamos.

Más adelante continuaron los desaciertos por falta de una consideración serena de los objetivos del Estado y sus posibles estrategias. Los ferrocarriles llevaron una vida lánguida y precaria, con unas tarifas altas motivadas sin duda por la creencia de que la demanda era rígida, algo que nadie se molestó en comprobar. Es muy probable que, en efecto, la demanda de transporte ferroviario lo fuera durante las últimas décadas del siglo XIX, pero es seguro que fue haciéndose más elástica a medida que aparecieron medios de transporte alternativos, es decir, a medida que fue difundiéndose el automóvil y el motor de explosión. Ante tal competidor los ferrocarriles entraron en una crisis financiera gravísima de la cual sólo podía aliviarlas el Estado con una política de subvenciones. Es a partir de entonces cuando las compañías se proponen en serio la nacionalización en una u otra forma. Pero el Estado dudó largamente, manteniendo una situación insostenible por falta de ideas claras, subvencionando el ferrocarril en cantidades cada vez mayores pero sin objetivo manifiesto, lo cual perjudicaba a las compañías, que no podían planificar a largo plazo. Al final, la nacionalización no resultó de un objetivo netamente establecido y meditado, sino que vino impuesta por las circunstancias, por las destrucciones de la guerra, y por la ideología estatista-mesiánico-autárquica del primer franquismo.

No fue ésta tampoco una solución muy brillante, por más que fuera inevitable, porque el franquismo no fue un modelo de lógica y orden en su actuación económica. Franco era muy partidario de improvisar después de sestear, y de hacer de la necesidad virtud. Y así, después de crear RENFE, dejó a la compañía y la red ferroviaria en un lamentable estado de decrepitud y descapitalización durante largos años. Hasta muy recientemente no parece haber considerado el Estado español en serio el ferrocarril como un servicio público alternativo a los otros medios de transporte que han ido apareciendo --automóvil, avión-- con claras ventajas sobre éstos en muchos terrenos, y digno por tanto de estímulo y planificación a largo plazo.

Cierto es que, olvidando detalles muy importantes, las trayectorias de otras redes ferroviarias nacionales europeas parecen haber sido parecidas a la española: de las concesiones privadas a la empresa pública. Sin embargo, hay diferencias: en primer lugar, porque las compañías de ferrocarriles españolas han sido de hecho deficitarias desde sus comienzos, y durante largos años han sido una carga para el Estado sin ser éste su gestor, sin más intervención pública de hecho que la fijación de tarifas máximas y la subvención. En muchos otros países europeos los ferrocarriles comenzaron siendo un buen negocio y en general la intervención estatal estuvo justificada por las exigencias de su consideración de servicio público que, en frecuentes ocasiones, entraban en conflicto con la lógica de la empresa privada, como por ejemplo en lo relativo a tarifas y en lo relativo a cierre o apertura de líneas no rentables.

Causas geográficas

En tercer lugar, las condiciones geográficas que, de una parte, parecían exigir la construcción una red ferroviaria, de otra constituían serias trabas a su éxito; y ello no tanto por los accidentes naturales cuando por la dispersión y escasa densidad de la población distribuida sobre el territorio. A escala europea, las ciudades españolas están muy lejos unas de otras, y frecuentemente están separadas por zonas amplias y deshabitadas. Así, los trayectos resultan largos y poco remuneradores. Un ejemplo reciente lo constituye la dificultad para diseñar el trazado del AVE Madrid-Valencia. Si se quiere que atraviese núcleos de población de una cierta importancia (secundaria en todo caso) el trazado tiene que hacer extraños zigzags. La alternativa son 300 km de línea sin atravesar apenas poblaciones de consideración. Este mismo problema, en mucho mayor escala, porque España contaba con poco más de la tercera parte de los habitantes que ahora, se planteaba a los planificadores (si así puede llamárseles) del siglo pasado. En realidad, era un problema insoluble, porque no se podía reagrupar a la población para complacer a los planificadores ferroviarios. Se eligió el trazado radial, como en Francia o Inglaterra: era sin duda el menos malo. Pero, dadas las circunstancias descritas, la única alternativa seria hubiera sido construir el ferrocarril a ritmo muy lento, dejando muchas áreas poco pobladas a su suerte durante decenios. Si la construcción acelerada fue la mejor alternativa es algo que no me siento con capacidad de afirmar.

Y así resulta que, necesitando del ferrocarril, la economía española no estaba en condiciones de pagar su coste y su mantenimiento, y, por tanto, de hacerlo rentable. Estas paradojas se dan en la historia.