

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS FERROVIARIAS PÚBLICAS ESPAÑOLAS A LA ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Miguel Muñoz Rubio (FFE) y Pedro Pablo Ortúñez Goicolea (UVA)

Resumen

Durante estos últimos años hemos recibido diferentes encargos editoriales sobre la historia de los ferrocarriles españoles¹, que, de una forma u otra, nos compelen a elaborar una interpretación sobre el papel desempeñado por las empresas ferroviarias públicas españolas –Renfe, Feve y autonómicas– en la modernización de la economía y la sociedad habida desde 1941. En esta comunicación, dicho ejercicio se realiza analizando, primero, la evolución de las políticas ferroviarias aplicadas, que lo hicieron desde el intervencionismo más recalcitrante hasta la liberalización, y de la organización institucional de dichas empresas. En segundo lugar, se aborda la actividad productiva y la trayectoria económica, atendiendo, esencialmente, al devenir tecnológico y a los resultados de explotación y económicos. Y, por último, se confecciona una interpretación sobre el papel desempeñado por estas empresas en la historia económica y social de España a lo largo de estos años.

1. Introducción

La historiografía ha puesto de relieve que la historia económica de España se vio afectada sustantivamente, durante este periodo, por el cambio estructural que conoció entre 1955 y 1973². Cabe añadir que, como corresponde a esta circunstancia, ello dio lugar a la emergencia de la industria como sector económico dominante en detrimento del primario, a la «transición demográfica», con un crecimiento disruptivo de la población urbana como una de sus consecuencias principales, y, en este caso, a la revolución que representó la conversión de la carretera en la modalidad hegemónica del sistema de transporte. Cambios que, por un lado, fueron precedidos, entre 1941 y 1959, por una grave e inédita regresión que retrotrajo la economía a la situación alcanzada antes de 1930 y que, por lo tanto, paralizó durante casi dos decenios el moderado pero constante avance que ésta había venido experimentando desde la década de 1840. Y que, por otro, fueron sucedidos por un proceso de recuperación del mercado como coordinador de los recursos en sustitución del Estado y por la incorporación a la economía internacional, lo cual puso fin a una larga etapa de intervencionismo público y aislamiento iniciada con la crisis finisecular del XIX.

Muchas y graves eventualidades que, obviamente, han tenido una gran repercusión sobre el papel desempeñado por el sistema de transporte ferroviario a lo largo de este periodo. Tal vez convenga abrir un paréntesis para recordar que, hasta la nacionalización de 1941, el sistema ferroviario había sido la modalidad hegemónica de transporte terrestre de mercancías y personas. Su contribución, por lo tanto, a la modernización económica y social, al desarrollo y difusión cultural, a la integración del territorio o a la difusión del hecho urbano, resulta difícil de exagerar.

¹ Muñoz Rubio y Ortúñez Goicolea (2019), (2021a), (2021b) y (2021c).

² Son muchos los trabajos que abordan la cuestión, tanto desde una perspectiva general y de conjunto, como en concreto del período. Aquí se realiza una breve selección: Catalán (1995); García Delgado, José (1989); Garrido-González y Castro-Valdivia (2023); González González (1979); González González (1990); y Prados de la Escosura (2017).

Desde la perspectiva jurídico-institucional el sistema ferroviario había comenzado su desarrollo en 1855 mediante una fórmula caracterizada por el régimen concesional. Esta había permanecido inmutable hasta 1924, cuando, bajo la dictadura de Primo de Rivera, se optó por conducir a las empresas concesionarias a un estatus –el régimen del Estatuto ferroviario– que permitiera su rescate por el Estado, pero ya saneadas financieramente y recuperadas las condiciones óptimas de explotación tras años de falta de inversiones. Este intento fracasó en su objetivo final, pero sí inauguró un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y los concesionarios que se caracterizó como un consorcio. Con ello se pretendía reflejar de forma más adecuada toda la implicación que el Estado había asumido desde 1920 en financiar costes de las empresas, como fueron los aumentos salariales y la adquisición de material rodante para la explotación. Hasta su nacionalización, las empresas concesionarias permanecieron en un limbo jurídico. Sus quejas fueron constantes y comenzó una nueva etapa de desinversión agravada por la Guerra Civil.

2. La contribución del ferrocarril en una regresión autárquica

Una vez finalizada la guerra en 1939, el nuevo régimen organizó su política económica con el objetivo central de alcanzar plenamente la industrialización con recursos exclusivamente autóctonos y con el Estado como coordinador determinante. Si bien esto último presentaba un claro continuismo, puesto que tanto lo primero como lo segundo se dieron desde el segundo decenio del siglo XX, sí se debe reconocer que tuvo como singularidad la acentuación hasta extremos radicales de los instrumentos utilizados, y, en particular, la conversión del sector público en el principal artífice de dicha misión.

En el caso concreto del transporte cabe indicar que en 1939 el equipamiento económico estaba particularmente afectado por su intensiva utilización y por los graves deterioros que sufrió durante los tres años bélicos. Fue, también, el caso del sector ferroviario, cuya situación era, en efecto, muy complicada debido a que, durante el período del conflicto, la explotación de los servicios ferroviarios se llevó a cabo con una penuria de medios que se fue agravando conforme éste avanzaba. Más allá de las obligadas por logros de las acciones de sabotaje y guerra del enemigo que hubiera que recuperar, las inversiones para la renovación y reparación del material motor y móvil fueron inexistentes en ambos casos. Aunque el recorrido medio de los coches, vagones y locomotoras se redujo, «el problema se centra en conocer si la proporción de material útil se mantuvo en los niveles idóneos, o si por el contrario estos recorridos fueron efectuados por una proporción menor de unidades»³. Todo apunta en esta última dirección. Como se deduce de las *Memorias* de las dos grandes concesionarias, habida cuenta de las estimaciones del material inutilizado o pendiente de grandes reparaciones, el número de unidades disponibles conforme avanzaba la confrontación se fue reduciendo. Ello se tradujo en que el transporte se realizara con un menor número de unidades, que, además, fueron utilizadas con mayor intensidad y menores posibilidades de reparaciones dada la contracción que experimentaron este tipo de costes y las transformaciones de uso

³ Muñoz (1995), p. 70.

que sufrieron los talleres de reparación, muchos de ellos destinados a producir armamento y municiones⁴.

Si bien la tendencia pro nacionalizadora y la situación concreta del sector ya podían justificar por sí mismas un cambio de paradigma, la ley nacionalizadora atribuyó al sistema concesional configurado en 1848 unos «defectos congénitos», cuyas secuelas se fueron acentuando posteriormente hasta que las concesionarias se convirtieron en instituciones incapaces de gestionarlo. Lo cierto es que, más allá de la certeza que pudiera tener este argumento, el franquismo se encuadró en un marco ideológico inequívocamente inclinado a nacionalizar los ferrocarriles españoles puesto que, al considerarlos «ligado[s] a las más graves exigencias nacionales», debían desempeñar en la nueva estrategia un rol fundamental desde la esfera pública. Ya durante la misma guerra el Gobierno «circunstancial» de Franco tomó las primeras decisiones para acometer desde el Estado la gestión directa de la explotación⁵. Y, tras la aplicación de diferentes medidas que anularon las funciones de sus órganos directivos, la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera de 24 de enero de 1941 nacionalizó las compañías de ancho ibérico que habían venido explotando el ferrocarril desde 1848, y creó la empresa pública Renfe para continuar con ella. Asimismo se vieron afectadas por esta medida las líneas públicas de vía estrecha ya que Explotación de Ferrocarriles del Estado (EFE) fue encargada de continuar con la gestión de las trece que tenía a su cargo en ese momento, pero también con otras seis más que recibiría durante los meses siguientes⁶.

El sistema ferroviario español pasó a formarse, en definitiva, por una red pública de ancho ibérico de 12.364 km de longitud que comunicaba entre sí a todo el territorio nacional; y por una serie de líneas de vía estrecha asentadas regionalmente y que, con una longitud total de 5.080 km, se distribuían en 4.230 km privados y 850 públicos. La nacionalización supuso, por consiguiente, que el ferrocarril gestionado por el Estado pasará a representar en torno al 75% del total, cuando antes apenas llegaba al 5%. Ahora bien, la permuta no sólo fue cuantitativa, sino, desde este punto de vista, sobre todo conceptual ya que, primero, se anuló prácticamente cualquier papel que pudiera desempeñar el mercado. Y, segundo, se protegió al ferrocarril de cualquier competencia que pudiera recibir de la carretera en aquellas ofertas concurrentes que el Gobierno así decidiera, puesto que la mencionada ley de bases otorgaba a Renfe y a EFE la preferencia para llevar a cabo la explotación por la propia carretera.

⁴ Muñoz (1995), pp. 69-76; y Muñoz y Cayón (2008), pp. 624-626 y 644-649. En las *Memorias* de Peña Boeuf (1954), este recuerda una conferencia que pronunció en el Círculo de la Unión Mercantil donde expuso la situación ferroviaria de resultados de la guerra y ofreció las siguientes cifras: «1.000 locomotoras destruidas totalmente, 2.700 coches de viajeros extinguidos y 33.000 vagones arrumbados; además de 200 puentes hundidos, tres millones de traviesas desechas y más de 500 kilómetros de vía sin balasto», pérdidas que, como es obvio, mermaron la capacidad de respuesta durante el conflicto. Al deterioro y falta de mantenimiento de infraestructura y material con la consecuente descapitalización de activos, había que sumar los impagos por los transportes militares. Cayón y Muñoz (2008), p. 622, los estiman, solo para MZA, en 60,7 millones de pesetas entre diciembre de 1937 y marzo de 1939. El gobierno de Burgos adeudaba todos los gastos que se habían originado en los desplazamientos de ese período. Hay que tener en cuenta que, en esos momentos, el porcentaje de los transportes militares sobre el tráfico total era aproximadamente del 50%.

⁵ Muñoz Rubio (2020), pp. 185 y ss.

⁶ EFE fue creada en 1926 para que, integrado en el Ministerio de Obras Públicas, hiciera lo propio con las líneas de vía estrecha que quedaran bajo su potestad.

Renfe se constituyó formalmente el 1 de febrero de 1941, su primer Consejo de Administración fue nombrado el 22 de febrero y las funciones y competencias de sus órganos directivos fueron establecidas el 11 de julio. Si bien es innegable que no existía otra alternativa, representó un acierto que el Gobierno mantuviera al frente de la nueva empresa pública a los anteriores directivos de las compañías privadas puesto que integrar a dos decenas de instituciones, que contaban con culturas empresariales diferentes e, incluso, con tecnologías dispares, resultaba una cuestión alto compleja. Para llegar a la unicidad, los nuevos directivos agruparon, durante un periodo de transición, la red en las tres grandes zonas que antes abarcaban, respectivamente, a Norte, MZA y Oeste-Andaluces. Y, lógicamente, también mantuvieron la misma organización productiva «multidivisional». Sin embargo, arrastradas por sus exacerbados autoritarismo e intervencionismo, las autoridades franquistas edificaron un entramado del sistema extremadamente burocrático y jerárquico, hasta el punto de que la misma presidencia del Ejecutivo poseyera las principales funciones para dirigir el transporte de mercancías y el mantenimiento de los equipos. Evidentemente, las consecuencias fueron significativamente negativas para la explotación ferroviaria.

Los gobernantes y los directivos de Renfe eran perfectamente conocedores de que, además de lo anterior, el principal desafío para conseguir lo esperado del ferrocarril era superar el grave deterioro en que se encontraban los equipos y las instalaciones como consecuencia de la inadecuada renovación habida durante los años pretéritos y de la sobreexplotación e importantes percances sufridos durante la acabada guerra⁷. Y dada la irresoluble carencia de todo tipo de recursos – financieros, materias primas, tecnológicos, etc.-, se hizo evidente de inmediato que el ferrocarril, a duras penas, podría cumplir el papel que el Régimen le había asignado.

Así, pues, no fue casualidad alguna que las inversiones ejecutadas, entre 1942 y 1963, sufrieron una merma colosal ya que, no en vano, representaron el 98% y el 33,1% de lo empleado, respectivamente, durante las décadas de 1920 y 1930; y el 0,1% de las consumadas entre 1941 y 1979⁸. No obstante, conviene tener presente que fue la década de 1940 la etapa más acusadamente aciaga ya que Renfe únicamente dispuso de 145 millones de pesetas constantes, frente a los 3.904 millones que manejó entre 1950 y 1959. El capital con el que se financiaron estas inversiones procedió, hasta 1946, de aportaciones directas del Estado y de la propia tesorería de la empresa. Este último recurso obligó a Renfe a emitir en 1946 sus primeras obligaciones, mecanismo que se convirtió, desde entonces, en su principal fuente de financiación hasta 1957. Empero, también recurrió por primera vez al concierto de créditos internacionales, cuyo peso fue, en todo caso, todavía reducido. Eso sí, la utilización de estos dos sistemas deudores modificó la trayectoria financiera de la empresa pública ya que sus costes pasaron de representar el 2,7% de los ingresos totales en 1950 al 7,2% en 1959; lo cual, junto a los malos resultados de explotación, elevó su déficit final del 13,1% al 24,2% de los ingresos totales.

Como manifestaron con llamativa sinceridad sus directivos, estas inversiones solo fueron suficientes para evitar el colapso del ferrocarril. La oferta se caracterizó por sus nefastas condiciones ya que los continuos retrasos y los numerosos

⁷ Muñoz Rubio (1995).

⁸ Para esto seguimos a Muñoz Rubio (2005).

incidentes y accidentes acabaron adquiriendo la condición de señas de identidad de la neófito empresa. El derrotismo se fue haciendo dominante entre sus gestores y técnicos, y, más aún, después de los trágicos accidentes de Torre del Bierzo y Arévalo de 1944, y Górgal de 1945, todos ellos saldados con decenas de muertos y heridos. La censura de la dictadura no pudo ocultar que la sombra de la regresión era densa. Pero también era larga ya que todavía, a mediados de la década de 1950, todos los indicadores disponibles mostraban, sin lugar a dudas, que el estado de las fuerzas productivas y del servicio estaba por debajo del alcanzado en 1929 e, incluso, en 1914. Por ejemplo, el *stock* de la infraestructura –el valor monetario de las inversiones acometidas– pasó de perder 17,7 puntos durante la guerra, a añadir otros 44,4 puntos más durante los subsiguientes 23 ejercicios. Las locomotoras de vapor que superaban la edad máxima de vida útil pasaron de representar un 68% en 1950 al 79,9% en 1955 y al 77,1% en 1960. Entre 1941 y 1960, el índice de material en servicio se situó en torno a un 85%, sin que se hubiese logrado, por lo tanto, una mejora en este aspecto. Dominado por los movimientos de largo recorrido, ya que las cercanías no pasaban de dar sus primeros pasos, la decadencia se ponía de manifiesto, también, porque en 1944 las circulaciones más rápidas prestadas en las relaciones nacionales aún se daban, respecto a 1929, en una media de dos horas más. De hecho, las que unían, respectivamente, Madrid con Barcelona, Irún y La Coruña, y Barcelona con Valencia y Portbou, resultaban más lentas que las registradas en 1920. Esta situación no se comenzaría a superar hasta la segunda mitad de la década de 1950, y no sería hasta 1960 cuando los tiempos de circulación en las principales relaciones mejoraran notablemente.

En estas condiciones resultaba imposible lograr unos resultados de la producción medianamente razonables. El tráfico de viajeros experimentó un moderado crecimiento al pasar de 86 millones en 1941 a 107 millones en 1950 y a 128 millones en 1958. Sin embargo, los datos de reparto modal, cuyo cálculo se inició precisamente en el momento en el que la carretera comenzó a superar las enormes dificultades existentes, indican que si en 1950 las unidades de tráfico ferroviarias representaban 1,5 veces las de la carretera, en 1960 estas últimas suponían 2,2 veces las de la primeras; es decir, mientras el transporte ferroviario había crecido un 1,1%, el carretero lo había hecho en un 3,6%. Y, por consiguiente, la cuota de mercado del ferrocarril se hundió, entre 1950 y 1960, del 50,9% al 30,6%.

El tráfico de mercancías presentó, lógicamente, una dinámica similar puesto que, mientras la carreta absorbía el 81% de los 4.660 millones de t/km de la nueva demanda creada durante el primer quinquenio de los años cincuenta, el ferrocarril de ancho normal solo se hacía con el restante. Durante el siguiente las cosas fueron aún peores ya los 6.857 millones de t/km de la nueva demanda fueron a parar prácticamente en su totalidad a la carretera (97%), mientras la demanda de Renfe se estancó con un crecimiento de 66 millones. Como es obvio, esta dinámica significó para el ferrocarril una constante pérdida de su cuota de mercado, que se desplomó del 52% en 1950 al 40% en 1955 y al 27% 1960. Es decir, en sólo un decenio la empresa pública perdió la mitad de su cuota de mercado.

A pesar de estas adversidades, el ferrocarril resultó durante la autarquía beneficioso para otros sectores. En primer lugar, para el empleo, ya que los 110.164 (19,5% eventuales) heredados por Renfe en 1941 de las concesionarias privadas no dejaron de crecer hasta alcanzar en 1954 su máximo histórico con 137.622 –debido a la progresiva transformación del empleo eventual en fijo hasta el punto de que este

último dicho segmento representaba poco más del 1%—. Desde entonces describió una caída constante que, entre 1954 y 1963, no presentó grandes rupturas. No obstante, es obligatorio señalar que las condiciones laborales de los trabajadores sufrieron una extraordinaria regresión.

En segundo lugar, el ferrocarril resultó fundamental para el sector de bienes de equipo de vehículos ferroviarios, consolidado desde la Primera Guerra Mundial gracias al proteccionismo natural que ésta proporcionó. Éste quedó favorecidas por una situación muy similar a la anterior por la coyuntura generada por el nuevo conflicto bélico mundial y por la urgencia de reponer gran parte del material rodante. Pero, además, el nuevo régimen les reservó en exclusiva el mercado nacional, y, gracias a todo ello, estas empresas se hicieron prácticamente con la totalidad de la demanda. De las 686 locomotoras de vapor que incorporó Renfe a su parque entre 1941 y 1961, las fábricas autóctonas aportaron todas excepto las 25 que fueron compradas en Reino Unido y las 117 que llegaron despiezadas de la misma fábrica que las anteriores para que fueran montadas por aquellas⁹. No ocurrió lo mismo en el caso de los vehículos eléctricos y térmicos, reduciéndose la contribución de las fábricas españolas a la de mero auxiliar de las extranjeras con la fabricación de las partes mecánicas y su montaje *in situ*. Y en el subsector de material remolcado la industria nacional alcanzó un mayor dinamismo, debido, obviamente, a las menores exigencias tecnológicas requeridas para abordar esta tarea.

En tercer lugar, el sector energético encontró en el ferrocarril un consumidor relevante. Las locomotoras de vapor demandaron, entre 1941-1968, 60 millones de toneladas de carbón, lo que representó el 17,9% de la producción total nacional, si bien este porcentaje se mantuvo en torno a los 24 puntos hasta 1953. El consumo de fueloil, sustituto del anterior, que creció hasta alcanzar su cota máxima en 1967 con 607.000 toneladas, sumó, entre 1946-76, 7,6 millones de toneladas, lo que se traducía en un 3,1% de la producción nacional del período 1960-1975. La demanda de gasoil, derivada del desarrollo de la tracción diésel, llegó a 4,5 millones de toneladas entre 1960-1992, lo que se corresponde con un 1,7% de la producción nacional. Y el consumo de energía eléctrica, consecuencia del avance de la tracción eléctrica, convirtió a Renfe en uno de los principales consumidores con 2 puntos de la producción total habida entre 1945-60.

En cuarto lugar, la infraestructura de Renfe demandó diferentes tipos de recursos. Si, por ejemplo, entre 1947-1949 consumió 303 millones de metros cúbicos de balasto para el mantenimiento y conservación de las líneas, suministrados tanto por canteras propias como privadas, entre 1950-1959 se añadieron 12.910 millones más. Hasta los años cincuenta la mayoría de las traviesas fueron de madera, para lo cual Renfe organizó el servicio propio de Explotaciones Forestales, a través del cual adquirió, entre 1942-1967, un total de 4,7 millones de metros cúbicos, que procedieron mayoritariamente de Patrimonio Forestal del Estado (55,7%) y de diferentes ayuntamientos (33,7%). Con todo ellos se elaboraron poco más de 20 millones de traviesas para la propia empresa, así como otros 0,6 millones para los ferrocarriles de vía estrecha, y diversos productos (clavijas, tacos, «tablonería», etc.). Fue, por lo tanto, Patrimonio Forestal del Estado el principal beneficiario de esta demanda, ya que los 2,2 millones de metros cúbicos suministrados entre 1946-66 le representaron 1.015 millones de pesetas de

⁹ Casas Rodríguez y Muñoz Rubio (2021), p. 33.

ingresos, lo que se traducía en un 46,1% del importe líquido recaudado por él en concepto de «producto de Montes». Pero la contribución de Renfe fue más allá del propio consumo ya que, dado que las traviesas requerían un tratamiento específico antes de su colocación que aumentase notoriamente su duración, creó tres talleres en donde fueron tratadas, entre 1955-1968, 21,4 millones de unidades.

Entre 1954-1964 Renfe adquirió 4,5 millones de traviesas de hormigón, que, si bien se empezaron a utilizar durante los años veinte, su demanda creció lentamente. No obstante, en 1954 se fundó la Fábrica de Traviesas R.S. de Torrejón de Ardoz, estratégicamente ubicada junto a las buenas fuentes de áridos de los ríos Henares y Jarama, y la fábrica de cemento Valderribas, para fabricar la traviesa RS, de las cuales entregaron a Renfe, entre 1954-1964, 2,7 millones de unidades. En este último año otras tres fábricas se habían sumado a dicha actividad.

Y, por último, otro sector que tradicionalmente ha encontrado en el ferrocarril un excelente consumidor es el siderúrgico. Renfe utilizó, entre 1947-1963, 482.081 toneladas de carriles, de las cuales el 69,3% fue suministrada por las factorías nacionales, mientras el resto fue importado entre 1955-1962. Por otro lado, en el consumo de pequeño material de vía (placas, juntas, bridas, tornillos, tirafondos, etc.) se utilizaron 210.207 toneladas más, de las cuales el 90% fue aportado por acerías españolas. En total, el consumo de estas 523.268 toneladas suponía un 2,3% la producción nacional de acero entre 1947-1963.

La política autárquica acabó resultando un rotundo fracaso puesto que no solo no se logró completar la ansiada industrialización, sino, antes bien, lo que se produjo fue una regresión nunca antes acontecida en la historia económica contemporánea de España. Desde la oferta, el ferrocarril cumplió su rol de oferente preferente de la movilidad sin apenas lograr beneficios para sí mismo y para sus demandantes, así como la presunta protección recibida frente a la competencia no impidió que perdiera una gran parte de su cuota de mercado en beneficio de la carretera. A ello contribuyó, no cabe duda, que, desde la demanda, fuera utilizado como un elemento subsidiario para reforzar a otros sectores económicos al verse obligado adquirirles gran parte de sus insumos y equipos sin tenerse en cuenta competencia alguna.

Dado su rotundo éxito, se debe explicar el caso del Talgo, cuyo origen se remontaba al contrato de asociación que firmaron Alejandro Goicoechea Omar y José Luis Oriol Urigüen el 25 de junio de 1942 para fabricar un nuevo tren que, según la patente registrada por el primero, tenía como características singulares su «aligeramiento», un «centro de gravedad» más bajo, su «estructura triangular» y la «rueda libre». Goicoechea llevó a cabo diferentes ensayos, entre los que destacó que fuera capaz de montar un primer prototipo, denominado posteriormente Talgo I. Empero, pronto se hizo evidente su total insuficiencia para convertirse en un tren industrial. La familia Oriol, tras defenestrar al ingeniero vizcaíno dadas sus limitaciones técnicas y gestoras, encargó a la fábrica americana ACF la fabricación *in situ* del Talgo II, proceso en el cual participó el joven ingeniero Ángel Torán, quien, a la postre, sería el verdadero artífice intelectual del nuevo tren. Éste llegó a España en noviembre de 1949 bajo la denominación de Talgo II, y, tras pasar varios meses de ensayos, durante los cuales se detectaron importantes defectos en la fabricación original, comenzó su servicio comercial el 14 de julio de 1950 entre Madrid y Hendaya con un notable éxito técnico y comercial. Durante los diez primeros ejercicios, el Talgo II realizó 4.187 viajes en los que movilizó a 517.017 viajeros con

una oferta media de 136 plazas y un coeficiente de utilización total del 60,4%. En el peor contexto imaginable, había nacido la principal aportación nativa al ferrocarril mundial.

3. Modernización bajo la ley del mercado

La economía española lograría a partir de 1960 el cambio estructural buscado desde mediados del siglo XIX: la industrialización. Como consecuencia de ello, llegaron la «transición demográfica» –la población pasó de 30 millones de personas en 1960 a 37,5 millones en 1980–; la urbanización –la población de las ciudades con más de 10.000 habitantes creció de 17,4 millones en 1950 a 27,6 millones en 1981–; el progresivo aumento de la renta nacional; y la liberalización del comercio exterior. Y, desde la perspectiva de esta comunicación, cabe subrayar que la movilidad de las personas y de los bienes de producción y consumo, experimentó, también, una transformación radical.

El ferrocarril llegó a esta encrucijada –1959– en una situación de colapso fáctico que hizo inevitable que tuviera que acudir al Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) para salvarse. A cambio de su rescate, el Banco Mundial exigió a Renfe que llevara a la práctica un conjunto de reformas cuyo hilo conductor no fue otro que recuperar el papel del mercado en el sector del transporte como principal coordinador de los recursos. Y, en efecto, la empresa pública acometió una destacada modificación de su organización; modernizó su política comercial, en particular su política de tarifas; tomó medidas para lograr el equilibrio financiero; cerró numerosas líneas y estaciones con saldos económicos deficitarios; y redujo su plantilla y estableció nuevas relaciones laborales para incrementar la productividad. Más allá del alcance concreto que tuvieron cada una de estas acciones, que acabó siendo más limitado del anunciado, sí se produjo un cambio de paradigma al imponerse la prevalencia del criterio de la «rentabilidad del mercado» sobre el criterio de la «rentabilidad social».

Renfe encuadró todas estas actuaciones en el Plan Decenal de Modernización 1964-73 (PDM) y en el Plan Renfe 1972-75, conjunto planificador a través del cual el ferrocarril conoció su transformación material más importante desde 1848. Porque, ciertamente, se sustituyeron las tecnologías existentes, muchas de ellas decimonónicas, por las más avanzadas que existían en ese momento, haciéndose valer, así, accidentalmente las ventajas del atraso relativo. La infraestructura, por ejemplo, conoció una renovación integral mediante la sustitución del carril, las traviesas y el balastro; pero, sin duda, su principal avance residió en el desplazamiento de los obsoletos sistemas de comunicación y seguridad por los más vanguardistas como fueron el bloqueo automático y el CTC, que en 1975 superaron los 3.000 km de extensión. En el caso de la superestructura también se produjo un notable progreso de las líneas electrificadas, que pasaron de 722 km en 1953 a 3.140 en 1968¹⁰. Y, por supuesto, la tracción conoció un histórico cambio estructural al ser relevadas las centenarias locomotoras de vapor por las diésel y eléctricas, así como al abrirse paso a los vehículos autopropulsados como fueron los ferrobuses, TAF, TER y Talgos.

Todo ello fue posible gracias a los 2.182 millones de dólares corrientes con los que se contó, que, cabe recordar, fueron los más cuantiosos recibidos por el ferrocarril

¹⁰ Muñoz Rubio (2012).

desde 1848. Se nutrieron fundamentalmente con aportaciones directas del Estado, pero también con varios créditos firmados con el BIRD, entre 1964 y 1971, por un total de 205 millones de dólares. Desde entonces se recurrió con absoluta normalidad a este mecanismo hasta el punto de que en 1980 llegó a representar el 26,6% de los ingresos totales.

Empero, se dio la paradoja de que esta transformación no impidió que su situación relativa en el mercado de transporte siguiera empeorando radicalmente. A saber, en un contexto caracterizado por la señalada explosión de la movilidad, en el caso del transporte de viajeros, el ferrocarril no se hizo más que con el 10% de las nuevas unidades de tráfico generadas –pasaron de 28.867 millones en 1960 a 144.461 en 1975–, mientras la carretera acaparó el 87%. Y en el transporte de mercancías ocurrió, naturalmente, lo mismo, ya que las unidades de tráfico crecieron de 24.402 millones a 89.752, lo que se tradujo en que, mientras la cuota de mercado de la carretera aumentaba del 69,9% al 84,1%, la ferroviaria se derrumbaban del 30,1% al 12,3%. Desde el punto de vista de la estructura de la oferta, cabe reconocer que en el caso de los viajeros el mencionado proceso urbanizador otorgó a las cercanías un papel insustituible. Sin embargo, el transporte de mercancías siguió nutriéndose de productos provenientes de los sectores primario y secundario, cuando los tipos que empezaban a ocupar un lugar cada vez más preferente eran aquellos con menor peso y volumen, pero de mayor valor añadido y necesitados de nuevos sistemas logísticos y de transporte. La reacción de Renfe fue tardía y timorata ya que no puso en funcionamiento sus dos primeros trenes de contenedores –entre Peñuelas y Morrot– hasta el 12 de julio de 1972.

Con esta dinámica era lógico que las cuentas de Renfe no fueran bien. Entre 1964 y 1969 los ingresos ordinarios no permitieron cubrir sus costes de explotación. Pero, si bien durante el siguiente quinquenio logró por primera y única vez superávits de explotación, que alcanzaron en 1973 su cifra máxima con 3.014 millones de pesetas, a partir de entonces las cosas ya irían, irreversiblemente, a peor puesto que en 1975 el déficit regresó con un coeficiente de explotación del 115,9%. Si se le añadían las amortizaciones industriales y los intereses financieros, las pérdidas finales resultaban considerables, toda vez que, durante este decenio, se elevaron a 58.858 millones de pesetas. La gran importancia de este déficit lo señala que las subvenciones presupuestarias que lo sufragaron representaron entre el 2% y el 3% de los gastos de los presupuestos generales del Estado.

En el caso de los ferrocarriles de vía estrecha se desarrolló una actuación legislativa que, más allá de su retórica, no hizo más que abandonarlos puesto que se inclinó por mantener sólo aquellos que presentara resultados de explotación positivos, dejando para el resto el cierre como única opción posible. En 1965 EFE fue convertido en la entidad de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio, denominada Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE). Pero al contrario de lo que pudiera suponerse, como fue encargada de desarrollar la explotación con la modalidad más rentable económicamente, se clausuraron 28 líneas entre 1958 y 1975. Solo sobrevivieron a este «ferrocidio» aquellas que pudieron especializarse en el transporte metropolitano.

Cuando el franquismo llegó a su ocaso, la situación del ferrocarril era dramática ya que la mayor modernización de su historia no había sido capaz, en modo alguno, de evitar su marginalidad en un mercado dominado hegemoníamente, apenas en un

decenio y medio, por la carretera. Y todavía peor que esto era que los dirigentes políticos del tardofranquismo, desbordados por una grave crisis de causas políticas y económicas, careciesen de respuesta alguna para paliar sus efectos. Para su fortuna la democracia, y con ella las opciones de solución que se esperaban obtener con la incorporación a la CEE, dibujaron un mejor horizonte financiero, político y económico con el que resolver este retraso en materia de política global de transportes. En todo caso, estos años constituyeron para el ferrocarril una larga y agónica fase de transición del modelo autárquico al «libre de mercado» característico de la democracia, que se vio condicionada con fuerza por la crisis económica de 1973-1979.

Fue el primer Gobierno de la UCD el que asumió *avant la lettre* en el Libro Blanco del Transporte (1979) la política comunitaria, es decir, que el sector se estructurase sobre la libertad de mercado, pero aceptando un relativo intervencionismo público para equilibrar las tendencias divergentes de cada una de las modalidades concursantes. Desde entonces, todas las políticas de transporte tendrán como principio básico hacer posible la libertad de competencia para conseguir que cada modalidad se especializase en aquellas ofertas donde tuviese mejores ventajas comparativas, y, aminorar, así, la participación pública.

La promulgación en 1987 de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT) dio lugar *sensu stricto* a esta nueva etapa. Con los principios subyacentes de «neutralidad pública» y diferenciación entre los conceptos de obra pública y servicio público, se impelió a Renfe a adaptarse al mercado. Para ello se diferenciaron tres funciones distintas –operador de transporte; proveedor de bienes y servicios; y mantenedor de la infraestructura–, que llevaban consigo niveles de organización y criterios de gestión claramente diferenciados. Como operador, Renfe asumía la realización del transporte de viajeros y mercancías, para cuya gestión se articulaban diferentes «unidades de negocio» según las características que imponía el mercado: largo recorrido, regionales, alta velocidad y cercanías, en viajeros; y cargas completas y cargas fraccionadas, en mercancías. Ahora bien, su principal singularidad residió en que se obligó a cada «unidad de negocio» a funcionar con criterios de rentabilidad financiera, excepto Regionales y Cercanías habida cuenta de su más específica naturaleza de servicio público, lo cual no implicaba, en todo caso, renunciar a obtener financiación suplementaria de otras administraciones. Y, por otro lado, como proveedora de bienes y servicios, Renfe se hacía cargo de la gestión de la tracción, del material remolcado y de un conjunto de servicios de estaciones, taquillas, limpieza, etc., a los que se atribuía condición de servicio público; como asimismo ocurría con la tercera función señalada, el mantenimiento de la infraestructura y de la circulación.

Los diecisiete ejercicios durante los cuales estuvo en vigencia este modelo, la cultura de gestión de la empresa experimentó un profundo cambio. A saber, al recibir las «unidades de negocio» un conjunto de competencias y objetivos perfectamente delimitados en el corto plazo y evaluados por su grado de cumplimiento y cuenta propia de resultados financieros, se adecuó con más coincidencia la oferta a la demanda, se incrementó la calidad del servicio, se intensificó el control del gasto y se clarificaron con más precisión las relaciones comerciales entre las propias unidades de producción –«unidades de negocio»– de la empresa.

Históricamente hablando, la primera aportación significativa consistió en la radical transformación que experimentó la oferta de cercanías. Pero no fue un

cambio que llegará rápido ya que, a pesar de que Renfe le fue dando forma de servicio durante los años cincuenta, lo hizo ignorando el cambio demográfico que se estaba experimentando. En Madrid, por ejemplo, esta oferta continuaba siendo entendida tal como la había conceptualizado Indalecio Prieto durante la República en su proyecto de «enlaces ferroviarios», es decir, destinada a facilitar el acceso a la sierra madrileña¹¹. No resulta extraño que en 1971 el Ministerio de Obras Públicas aprobara, con la confusa denominación de Plan de Cercanías de Madrid, una acción cuyo único fin era mejorar los accesos por carretera a cinco enclaves naturales ubicados en las proximidades de la ciudad con el objeto de mejorar la calidad de vida de una parte reducida de su población¹². Así las cosas, los problemas de congestión empezaron a resultar inevitables, como constataron las primeras encuestas de movilidad viaria. Ni siquiera la crisis energética de 1973 hizo dudar de una rotunda apuesta por el transporte por carretera que negaba a las cercanías un papel estratégico que desempeñar.

El cambio del paradigma por parte de las diferentes Administraciones públicas no llegó hasta la década de 1980. Fue entonces cuando Renfe constituyó –1988– la Dirección Autónoma de Cercanías con el objeto de conformar una oferta concreta en este tipo de movilidad. Un año más tarde esta dirección se convirtió en una «unidad de negocio», cuyo papel, gracias a la altísima inversión inyectada por el Plan de Transporte de Cercanías 1990-1993, fue decisivo para hacer frente a la demanda de movilidad urbana en varios núcleos urbanos con una población de 16 millones de habitantes. En general, sus efectos son perfectamente apreciables habida cuenta de que la producción total pasó de 929 millones de viajeros/km en 1957 a 3.350 en 1968 y a 6.623 en 1998. Es decir, la producción de cercanías fue capaz de multiplicar su volumen, entre 1957 y 1998, por un factor de 7,1 cuando el total de Renfe lo hacía tan sólo por 1,2. En el 2019 las cercanías de Renfe estaban organizadas sobre doce núcleos y fueron capaces de movilizar a 437,1 millones de viajeros, si bien Madrid con un 58% y Barcelona con un 27,3% acaparaban la gran parte, ya que Valencia y Bilbao, situadas a continuación, tan solo retenían, respectivamente, un 3,7% y un 2,5%.

En el contexto de este proceso de recuperación del papel del mercado, la oferta de transporte ferroviario ha presentado, como segunda singularidad destacada, la configuración de una red de alta velocidad. Cabe señalar, empero, que la LOTT ordenó utilizar la inversión en modernizar la red básica para alcanzar velocidades que, dentro de los paradigmas clásicos, beneficiaran las demandas con mayores repercusiones económicas y sociales, es decir, donde se concentrará su mayor cuantía. No sería hasta que el tercer Gobierno socialista aprobara en diciembre de 1988 la construcción la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla con ancho estándar cuando se produjera la inflexión. Y no tanto porque se pretendiera lograr como objetivo la extensión de esta red, ya que el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 lo consideró una excepción, sino, más bien, porque, al introducir como objetivo la incorporación de la red ferroviaria española a la red europea de alta velocidad, se desencadenó una dinámica que acabó decantándose por la alta velocidad. En 2023 la red de alta velocidad de los ferrocarriles españoles alcanzó una longitud de 3.966,7 km; y en 2019, antes de los efectos de la pandemia del COVID, cifró su demanda en algo más de 22 millones de viajeros. La alta

¹¹ Barquín Gil y Muñoz Rubio (2019).

¹² Plan de Cercanías de Madrid de 1971, 17-30.

velocidad ferroviaria ha provocado un cambio revolucionario en los tiempos de circulación, que la hace más competitiva que la carretera e incluso que el avión, así como ha dado un impulso decisivo para que el sector industrial ferroviario haya logrado una reconocida capacidad competitiva en el mercado internacional.

En suma, durante estos años las cercanías y la alta velocidad se han convertido en los ejes principales de la oferta de movilidad ferroviaria, lo cual responde coherentemente con una ordenación del territorio caracterizada por la concentración de la población en las ciudades. No se puede dejar de señalar que, como consecuencia de ello, que la demanda de movilidad de las regiones «infrapobladas» y de aquella parte de la población con menores rentas se ha dejado desatendida relativamente.

Precisamente, la propia estructura del Estado español ha sido el principal factor para que las líneas de vía estrecha escaparan a lo anterior. Porque, ciertamente, superando un trance que seguro hubiera acabado con su cierre, éstas conocieron un *aggiornamento* gracias a que la Carta Magna reservó a las Comunidades Autónomas la gestión de aquellas que transcurrieran íntegramente por sus territorios. La Generalitat de Catalunya fue la primera en incluir en 1978, dentro del primigenio paquete de competencias transferidas, los ferrocarriles que reunieran la mencionada condición. Así, asumieron la explotación de los Ferrocarriles de Cataluña S.A. y de la Compañía General de Ferrocarriles Catalanes S.A., para lo cual crearon el 5 de septiembre de 1979 los Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC). Si el proceso en el País Vasco tuvo un origen anterior, la constitución de Eusko Trenbideak-Ferrocarriles Vascos (EuskoTren) no se produjo hasta mayo de 1982. En la Comunidad Valenciana el proceso fue algo más lento, puesto que los Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV) no iniciaron su actividad hasta el 1 de enero de 1987. Y la creación de Serveis Ferroviaris de Mallorca (SFM) fue más tardía ya que no se verificó hasta abril de 1994. Estas compañías ferroviarias autonómicas han constituido ofertas especializadas en la movilidad urbana y regional, pero también han sido capaces de crear o reconvertir sus ferrocarriles a otras modalidades de transporte, recibiendo para ello grandes inversiones de los gobiernos autonómicos.

Este avance de la política liberalizadora del mercado ferroviario mantenida desde 1985, ha tenido, por último, dos últimos pasos destacables. Primero, que, tal como dispuso la Ley del Sector Ferroviario (LSF) de 2003, que acabó con el marco institucional anterior, se desagregó Renfe en dos nuevas empresas públicas para que, respectivamente, mantuvieran la infraestructura y prestaran el servicio de transporte: el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF); y Renfe-Operadora. A ello se sumó que Feve, tras extinguirse el 31 de diciembre de 2012, pasara a integrarse en ambas empresas; y, finalmente, que ADIF se segregara en diciembre de 2013 en ADIF, y ADIF-Alta Velocidad. Y segundo, la incorporación de operadoras privadas en mercancías y, más recientemente, en viajeros.

4. Conclusiones

En un ejercicio historiográfico como este, en el que se aborda el largo plazo, el tema tratado tiene que quedar afectado, necesariamente, por las numerosas cuestiones que se producen durante un intervalo tan grande. En nuestro caso, lo más trascendente ha sido, no obstante, que estas cuestiones hayan resultado ser de tan gran envergadura, puesto que se han producido, nada menos, que una

gravísima regresión económica, el cambio estructural de la industrialización, una modificación radical de paradigma con la incorporación a la economía comunitaria y una revolución de la movilidad.

Así, pues, el ferrocarril español ha tenido que adaptarse a una realidad que ha cambiado sustantivamente en solo ochenta años. Durante este periodo pasó de ser un ferrocarril deficiente y hegemónico en el mercado de transporte a ser un ferrocarril modernizado en una posición marginal en el mercado global de transporte, si bien en las cercanías y en la alta velocidad mantiene un rol líder. Aunque siempre contribuyó a garantizar la movilidad y a favorecer a otros sectores como demandante, lo anterior constituye, no cabe duda, una paradoja que solo se puede desentrañar si se tiene en consideración que, al mismo tiempo, se produjo un cambio de paradigma. Porque, en efecto, habría que decir que el ferrocarril español se ha adecuado a la sustitución de un modelo económico caracterizado por el arrumbamiento del mercado como coordinador de los recursos en un ámbito autárquico a un modelo caracterizado por ser el mercado el coordinador fundamental en un contexto pan-comunitario. Ello ha supuesto que, por un lado, la oferta ferroviaria se haya segmentado entre aquella que atiende las demandas de la población urbana y de la alta velocidad; y, por otro, que el papel público en el mercado de transporte se haya supeditado al discurso dominante del mercado como el único coordinador razonable de los recursos.

Bibliografía

- Barquín Gil, Rafael y Muñoz Rubio, Miguel, 2019. «Los servicios de cercanías en Madrid y Barcelona. Una visión histórica», *Historia Contemporánea*, nº 59, pp. 91-125.
- Casas Rodríguez, Juan y Muñoz Rubio, Miguel, 2021. *Las locomotoras que movieron Renfe: 80 años de historia*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles y Renfe.
- Catalán, Jordi, 1995. *La economía española y la segunda guerra mundial*, Barcelona, Ariel.
- Comín, Francisco; Martín Aceña, Pablo; Muñoz Rubio, Miguel; y Vidal Olivares, Javier, 1998. *150 años de historia de los ferrocarriles españoles*, Madrid, Editorial Anaya y FFE.
- García Delgado, José L. (ed.), 1989. *El primer franquismo. España durante la segunda guerra mundial*, Madrid, Siglo XXI.
- Garrido-González, Luis y Castro-Valdivia, Mariano (eds.), 2023. *España (1923-2023): un siglo de economía*, Madrid, Marcial Pons-Universidad de Jaén.
- González González, Manuel J., 1979, *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos.
- González González, Manuel J., 1990. «La autarquía económica bajo el régimen del general Franco: una visión desde la teoría de los derechos de propiedad», en *Información Comercial Española*, 676-677, pp. 19-40;
- Muñoz Rubio, Miguel, 1995. *Renfe (1941-1991): medio siglo de ferrocarril público*, Madrid, Editorial Luna, 1995.

- Muñoz Rubio, Miguel, 2005. «La contribución de Renfe a la economía española durante la segunda mitad del siglo XX: una primera aproximación», Madrid, *TST*, nº. 8, pp. 54-81.
- Miguel Muñoz Rubio, 2012. «La electrificación de los ferrocarriles en España durante la etapa de explotación pública», en Domingo Cuéllar y Andrés Sánchez Picón (Eds.), *Catenaria. La electrificación ferroviaria en perspectiva histórica*, Madrid, FFE, 2012, pp. 119-142.
- Muñoz Rubio, Miguel, 2020. «Ochocientos brazos». *El movimiento obrero en el ferrocarril durante el franquismo*, Madrid, Anexo, pp. 185 y ss.
- Muñoz Rubio, Miguel y Cayón, Francisco (2008). “Transportes y comunicaciones”, en Pablo Martín Aceña y Elena Martínez Ruiz (Eds.), *La economía de la Guerra Civil*, Madrid, Marcial Pons, pp. 229-272.
- Muñoz Rubio, Miguel y Ortúñez Goicolea, Pedro Pablo, 2109. «Coyunturas de cambio y compañías ferroviarias en España (c. 1850-2000)», en Juan Manuel Matés Barco (Coord.), *Empresas y empresarios en España: de mercaderes a industriales*, Madrid, Ediciones Pirámide, 2019, pp. 241-258.
- Muñoz Rubio, Miguel y Ortúñez Goicolea, Pedro Pablo, 2021b. «The private period of Spanish railways 1848-1941: a liberal project to modernise Spain», en Juan Manuel Matés-Barco and Leonardo Caruana de las Cagigas (Eds.), *Entrepreneurship in Spain*, New York, Routledge, pp. 115-129.
- Muñoz Rubio, Miguel y Ortúñez Goicolea, Pedro Pablo, 2021c. «The railway sector in Spain in the long term», en María Vázquez-Fariñas, Pedro Pablo Ortúñez Goicolea y Mariano Castro-Valdivia (Eds.), *Companies and entrepreneurs in the History of Spain*, London, Palgrave Macmillan, pp. 161-179.
- Peña Boeuf, Alfonso y Pérez Conesa, Gregorio, 1954. *Memorias de un ingeniero político*, Madrid, Estades.
- Prados de la Escosura, Leandro, 2017. *Spanish Economic Growth, 1850–2015*, Londres, Palgrave MacMillan.