

Reducción de competencias, mantenimiento del gasto (1914-1936)

Pedro Pablo Ortúñez Goicolea*

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

Introducción*

Resulta difícil separar la vida del Ministerio de Fomento de la del Ministerio de Hacienda y, sin embargo, es una necesidad si se quiere elaborar su historia en un reducido número de páginas y si no se quiere caer en historiar sólo el presupuesto del ministerio. Los límites de la capacidad del Ministerio de Fomento y de la política fiscal para acompañar el proceso de crecimiento económico son muy abundantes y hay que buscarlos en primer término en los de Hacienda. Según Martorell, en 1919 la Hacienda española estaba «al borde del colapso, con un déficit cercano al 45 por 100 de los ingresos estatales»¹. El horizonte no

* Con este título he querido romper el tono negativo con que Guaña (1984) tituló en su libro sobre el ministerio el capítulo referido a estos años: «Hacia la extinción. 1900-1931». A lo largo del mismo va estudiando la legislación que afecta a las competencias del primitivo Ministerio de Fomento, para hablar de «ruina inminente o al menos progresiva e irremediable que había comenzado en realidad en 1900 o lo más tarde en 1920», p. 102. Pienso que esta interpretación dista mucho de la realidad o, al menos, que cabría otra más optimista. En 1931, cuando nazca el Ministerio de Obras Públicas, realmente se podrá dedicar a las obras públicas, a sus competencias naturales, disfrutando de porcentajes del presupuesto iguales, cuando menos, a los que había tenido antes con muchas más competencias.

¹ Martorell (2000), p. 214.

mejoró a lo largo de los decenios siguientes. Ilustrativa, aunque desgarrada e interesada, es la alegoría que Maura Gamazo trazó del panorama que ofrecía la Administración Pública al final de la Dictadura. Cuando describe el Ministerio de Fomento lo compara con un edificio que unía sus destinos con el de Hacienda, el cual no habría podido «resistir la gravitación de los enormes sillares con que se comenzó a levantar, más arriba, el medianero palacio de Fomento, cuyas obras, suspendidas en la planta inferior, revelan no obstante las escurialenses proporciones de la insuperable traza originaria»². Las referencias en los cuadernos de Azaña a las dificultades y quebraderos de cabeza que ocasionaron a los gobiernos del primer bienio cuadrar los presupuestos son numerosas, así como la relación existente entre las dificultades para hacerlo y la política de financiación de las competencias de Fomento efectuada durante la etapa anterior.

Este hecho es uno de los más importantes a la hora de comprender la limitada influencia del trabajo desarrollado desde el ministerio para incentivar y promover el crecimiento económico. Pero además habría que añadir, como subrayó Comín, que: «en lo que respecta a la clasificación económica (del total de gastos del Estado) (...) las operaciones por cuenta corriente absorbían gran parte del presupuesto de gastos del Estado»³ y aunque estas tendencias fueron cambiando precisamente a lo largo de los años de nuestro estudio, desde el presupuesto de 1920, los gastos de inversión del Estado continuaron siendo reducidos e insuficientes.

Otro aspecto en el que la bibliografía ha insistido hasta la saciedad al destacar los límites de la capacidad del Estado es el de la gran inestabilidad política de todo el período, reflejada en el número de gobiernos y de ministros del ramo, como expresión de la dificultad para emprender una verdadera y programada acción de gobierno. Desde el 27 de octubre de 1913 al 15 de septiembre de 1923, se sucedieron en España dieciocho gobiernos y veintidós ministros de Fomento diferentes⁴. Con el golpe de Estado que trajo un nuevo régimen político al país y hasta la proclamación de la República, entre encargados de despacho, subsecretarios y ministros se sucedieron al frente de estas competencias seis personas diferentes y tras las elecciones de abril de 1931 y hasta la Guerra Civil once (aunque alguno repitiera en el puesto).

Por otra parte el ministerio alteró sus competencias a lo largo de estos años. La denominación de Ministerio de Fomento procedía, en esta etapa, de 1905 y durará hasta diciembre de 1931, cuando tomará el nombre de Ministerio de Obras Públicas. Sus competencias fueron gigantescas. Aunque lo iremos perfilando por épocas, baste señalar que hasta 1922 no se desligarán las carteras de Industria y Comercio de la de Fomento y hasta 1928 no lo hará la de Agricultura. Después, Fomento pasará a tener competencias más específicamente referidas con las obras públicas y actividades relacionadas. En todo el proceso de su constitución, desde 1851, se fueron definiendo y perfilando sus funciones⁵. A este respecto resulta interesante la diferenciación que en 1886 realizase Montero

² Maura Gamazo (1930), p. 374.

³ Comín (1988), t. 2, p. 989.

⁴ Artola (dir.) (1993), t. VI, pp. 1149-1154. Guaíta (1984), pp. 122-124 y Garrandes (1964), pp. 26-27.

⁵ Guaíta (1984), p. 13 y ss. prefiere tomar como fecha de inicio la del RD de 5 de noviembre de 1832 en que se añadió a las secretarías de Estado existentes la del Fomento General del Reino.

Cuadro 1. Ministros del ramo

MINISTRO	FECHA DE NOMBRAMIENTO	PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS
Francisco Javier Ugarte y Pagés	27 de octubre de 1913	Eduardo Dato Iradier
Luis Espada y Guntín	25 de octubre de 1915	Dato
Amós Salvador y Rodrigáñez	9 de diciembre de 1915	Álvaro de Figueroa y Torres, conde de Romanones
Rafael Gasset y Chinchilla	30 de abril de 1916	Conde de Romanones
Martín de Rosales Martell, duque de Almodóvar del Valle	19 de abril de 1917	Manuel García Prieto, marqués de Alhucemas
Luis de Marichalar y Monreal, vizconde de Eza	11 de junio de 1917	Dato
Niceto Alcalá-Zamora y Torres	2 de noviembre de 1917	García Prieto
Francisco Cambó y Batllé	22 de marzo de 1918	Antonio Maura Montaner
Manuel García Prieto (presidente del Consejo de Ministros y ministro interino)	9 de noviembre de 1918	Manuel García Prieto
José Gómez Acebo, marqués de Cortina	5 de diciembre de 1918	Conde de Romanones
Ángel Ossorio y Gallardo	15 de abril de 1919	Antonio Maura
Abilio Calderón Rojo	20 de julio de 1919	Joaquín Sánchez de Toca
Amalio Gimeno	12 de diciembre de 1919	Manuel Allendesalazar
Manuel Allendesalazar (ministro interino)	14 de febrero de 1920	Manuel Allendesalazar
Emilio Ortuño y Bertré	17 de febrero de 1920	Manuel Allendesalazar y Dato
Luis Espada y Guntín	1 de septiembre de 1920	Eduardo Dato
Juan de la Cierva y Peñafiel	13 de marzo de 1921	Manuel Allendesalazar
José Maestre Pérez	14 de agosto de 1921	Antonio Maura
Manuel de Argüelles y Argüelles	9 de marzo de 1922	José Sánchez Guerra
Luis Rodríguez de Viguri	4 de diciembre de 1922	José Sánchez Guerra
Rafael Gasset y Chinchilla	8 de diciembre de 1922	Manuel García Prieto
Manuel Portela Valladares	3 de septiembre de 1923	Manuel García Prieto

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

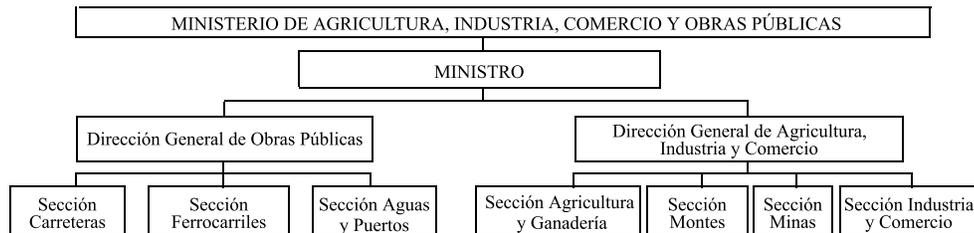
Cuadro 1 (continuación)

MINISTRO	FECHA DE NOMBRAMIENTO	PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS
José Vicente Arche (jefe encargado de despacho)	17 de septiembre de 1923	Miguel Primo de Rivera y Orbaneja (marqués de Estella)
Pedro Vives y Vich (subsecretario)	31 de diciembre de 1923	Miguel Primo de Rivera y Orbaneja (marqués de Estella)
Rafael Benjumea y Burín, conde de Guadalhorce	3 de diciembre de 1925	Miguel Primo de Rivera y Orbaneja (marqués de Estella)
Leopoldo Matos Massieu	30 de enero de 1930	Dámaso Berenguer y Fusté (conde de Xauen)
José Estrada y Estrada	25 de noviembre de 1930	Dámaso Berenguer y Fusté (conde de Xauen)
Juan de la Cierva y Peñafiel	18 de febrero de 1931	Juan Bautista Aznar y Cabañas
Álvaro de Albornoz y Liminiana	14 de abril de 1931	Niceto Alcalá-Zamora y Torres (gobierno provisional) y Manuel Azaña
Indalecio Prieto Tuero	16 de diciembre de 1931	Manuel Azaña
Rafael Guerra del Río	12 de septiembre de 1933	Alejandro Lerroux García
Rafael Guerra del Río	12 de septiembre de 1933	Diego Martínez Barrio
Rafael Guerra del Río	12 de septiembre de 1933	Alejandro Lerroux García
Rafael Guerra del Río	12 de septiembre de 1933	Ricardo Samper Ibáñez
José M ^o Cid y Ruiz Zorrilla	4 de septiembre de 1934	Alejandro Lerroux García
Rafael Guerra del Río	4 de abril de 1935	Alejandro Lerroux García
Manuel Marraco y Ramón	6 de mayo de 1935	Alejandro Lerroux García
Luis Lucía y Lucía	25 de septiembre de 1935	Joaquín Chapaprieta Torregrosa
Cirilo del Río Rodríguez	14 de diciembre de 1935	Manuel Portela Valladares
Santiago Casares Quiroga	19 de febrero de 1936	Manuel Azaña Díaz
Antonio Velao Oñate	13 de mayo de 1936	Santiago Casares Quiroga

FUENTE: Garrandes (1964), pp. 26-27. Artola (dir.) (1993), t. VI, pp. 1149-1161 y Gualta (1984), pp. 122-124.

Ríos sobre la labor que correspondía a este ministerio: «Los demás centros ministeriales tienen a su cargo principalmente las necesidades e intereses de la generación presente; mas el carácter peculiar del Ministerio de Fomento consiste en proteger y desarrollar grandes y variados intereses de los que han de beneficiarse, más que la presente, las generaciones del porvenir»⁶. Parece atractivo realzar de la definición, por delante de cuestiones de titularidad privada o pública, el elemento que parece originarse en la relación beneficiario-tiempo, como diferenciador de la misión de esa cartera. Es su prolongación en el tiempo, la distancia temporal que puede existir entre quien proyecta, quien financia, quien construye y quien se beneficia, lo que da sentido a la obra pública. Luego el ministro de Fomento, de alguna manera, debía ser un visionario, un adelantado a su tiempo, con los riesgos e incomprensiones que ello conlleva y la dificultad que entraña la tarea. Si bien sabemos que el sector público tenía poca importancia en estos años, el retraso tecnológico que padecía el país en comparación con los países más industrializados, hizo que el trabajo de nuestros ministros de Fomento no tuviera mucho de visionario, cuanto de corredores de velocidad en la modalidad relevos que van saliendo tarde en cada posta, es decir, de personas que disponían de poco tiempo para tratar de cubrir la brecha existente respecto a otros países más avanzados. De manera que la relativa sensación de fracaso que acompaña a la labor desempeñada por cada uno de los ministros que se sucedieron en la cartera, como acuñara Comín para los ministros de Hacienda, «más que al ministro, habría que achacarse al entorno político»⁷.

Organigrama del Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas en 1901



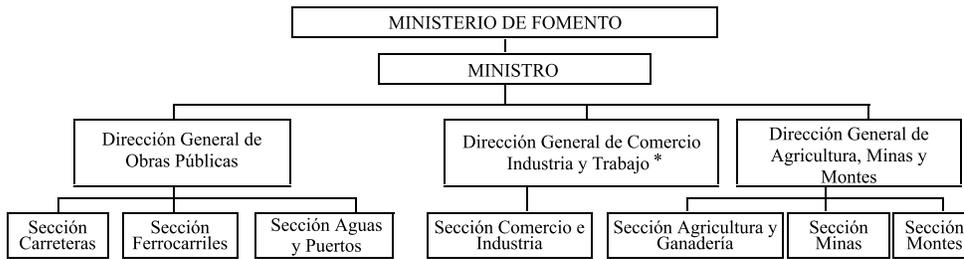
Organizativamente, el ministerio estaba en 1914 tal y como lo dejó el Real Decreto de 6 de octubre de 1905, es decir, había vuelto a denominarse de Fomento, después de que en 1900, una vez separadas la Instrucción Pública y Bellas Artes, se hubiera denominado de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas. Las razones que el conde de Romanones exponía en el real decreto para explicar este cambio eran de oportunidad, ante la desmesurada y difusa denominación anterior.

⁶ Tomado de Garrandes (1964), p. 14. De la exposición previa al Real Decreto de 7 de mayo de 1886. Esta particularidad del trabajo de futuro es la que hará a muchos políticos convertirse en fervientes defensores de la existencia de un presupuesto extraordinario con el que financiar gastos tan elevados como requerían las inversiones en obras públicas. Claramente a favor, Gasset, o Calvo Sotelo, en la *Revista de Obras Públicas* habrá un artículo publicado el 16 de noviembre de 1916 que se titulará: *No más presupuestos anuales para la construcción de obras públicas*. En contra, Cambó o Prieto y Guerra del Río, por referirme a personajes que tendrán algún protagonismo en estas páginas.

⁷ Comín (1988), t. 2, p. 979.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

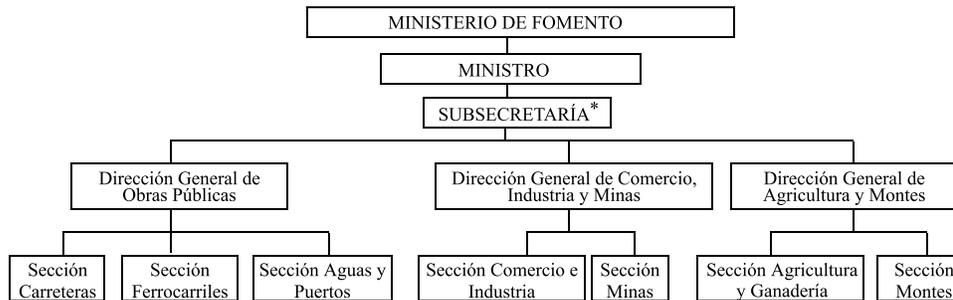
Organigrama del Ministerio de Fomento en 1910



* En 1920, creado ya el Ministerio de Trabajo, pasó a llamarse de Comercio e Industria.

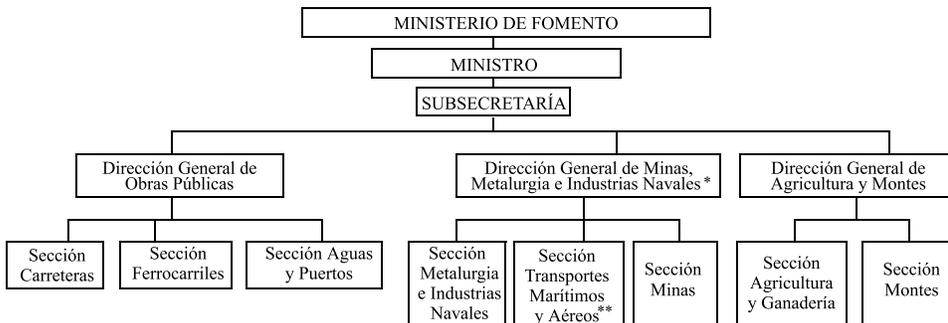
En 1918 Fomento se organizaba en cuatro direcciones generales que hablan de sus competencias: Obras Públicas, Agricultura, Minas y Montes y Comercio, Industria y Trabajo. Entre la reorganización de septiembre de 1921 y la de 20 de febrero de 1922, el ministerio perdió las competencias sobre Industria y Comercio que pasaron al Ministerio de Trabajo.

Organigrama del Ministerio de Fomento en 1921



* Creada por RD de 27 de noviembre de 1918.

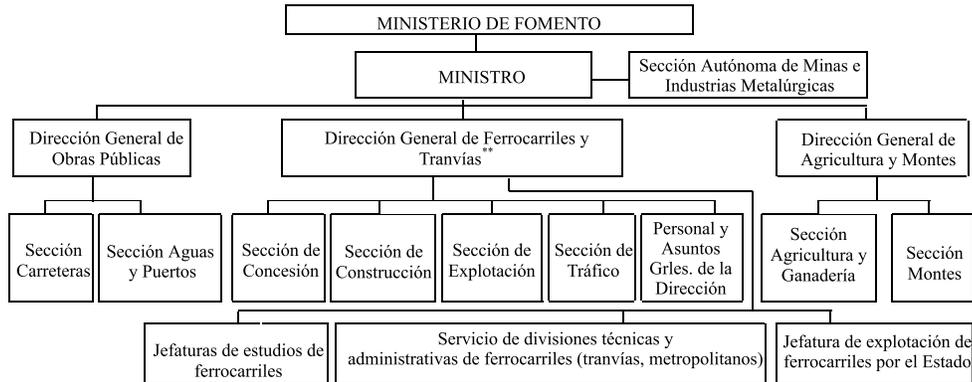
Organigrama del Ministerio de Fomento en 1922



* Por RDL de 1 de febrero de 1924 se modificó el nombre por el de Minas e Industrias Metalúrgicas.

** Por RD de 21 de febrero de 1922.

Durante parte del Directorio Militar cada departamento ministerial estuvo regido por un subsecretario. Con el Directorio Civil (4 de diciembre de 1925) se restablecieron los ministros y desaparecieron los subsecretarios, autorizándose

Organigrama del Ministerio de Fomento en 1925

* Durante el Directorio Militar la figura de la subsecretaría atravesó por diversas vicisitudes. Por RD de 15 de septiembre de 1923 fue suprimida de todos los ministerios, a excepción de Estado y Guerra. El 21 de diciembre de 1923 no se restablecen las subsecretarías, pero sí la figura de los subsecretarios, que regirán los ministerios. Con la inauguración del Directorio Civil, al restablecerse los cargos de ministros, se suprimieron los de subsecretarios hasta diciembre de 1930. Ante esta situación cambiante he optado por suprimirlo en el organigrama, para reflejar más exactamente la situación de dependencia directa del ministro de las direcciones generales.

** RD de 25 de diciembre de 1925. Se preveía que el director general fuera necesariamente un ingeniero de caminos, canales y puertos. Su creación guarda relación directa con la aprobación del Estatuto ferroviario de 1924, legislación que modificó radicalmente la regulación ferroviaria existente en España desde 1855. Para organigramas posteriores no he logrado localizar nuevos cambios, por lo que he conservado la misma estructura, con el riesgo, más que probable de que hubiera habido cambios.

a los ministros a delegar la firma de los asuntos de trámite ordinario en uno o varios de los directores generales⁸.

En el deslinde de funciones del ministerio tendrá también importancia, dentro de este período, el Real Decreto de 3 de noviembre de 1928 por el cual se creaba el Ministerio de Economía Nacional con las competencias de Agricultura, Industria y Comercio. Fomento perdía en esta ocasión otra de las antiguas competencias, la Agricultura, quedando con Obras Públicas, Ferrocarriles, Minas, Montes y Pesca y Caza⁹, tal y como se expone en el cuadro correspondiente.

El Decreto de 16 de diciembre de 1931 cambió el nombre de nuevo al ministerio, que pasó a denominarse de Obras Públicas. Además el Ministerio de Economía Nacional pasaba a denominarse de Agricultura, Industria y Comercio, con las direcciones generales que daban nombre al ministerio, más la de Minas, la de Montes y la de Ganadería (en mayo se creó la Dirección General de Ganadería e Industrias Pecuarias), competencias que perdía Obras Públicas. La Inspección General de Seguros pasaba al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. En el artículo 3º del Decreto de diciembre de 1931 cambiaba algo que había sido casi constitutivo del ministerio y era que las Escuelas Especiales de Ingenieros Civiles, pasaban a depender del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, afectas a la Dirección General de Enseñanza Profesional y Técnica¹⁰. Azaña escribió que «Prieto aborrece a los ingenieros de caminos.

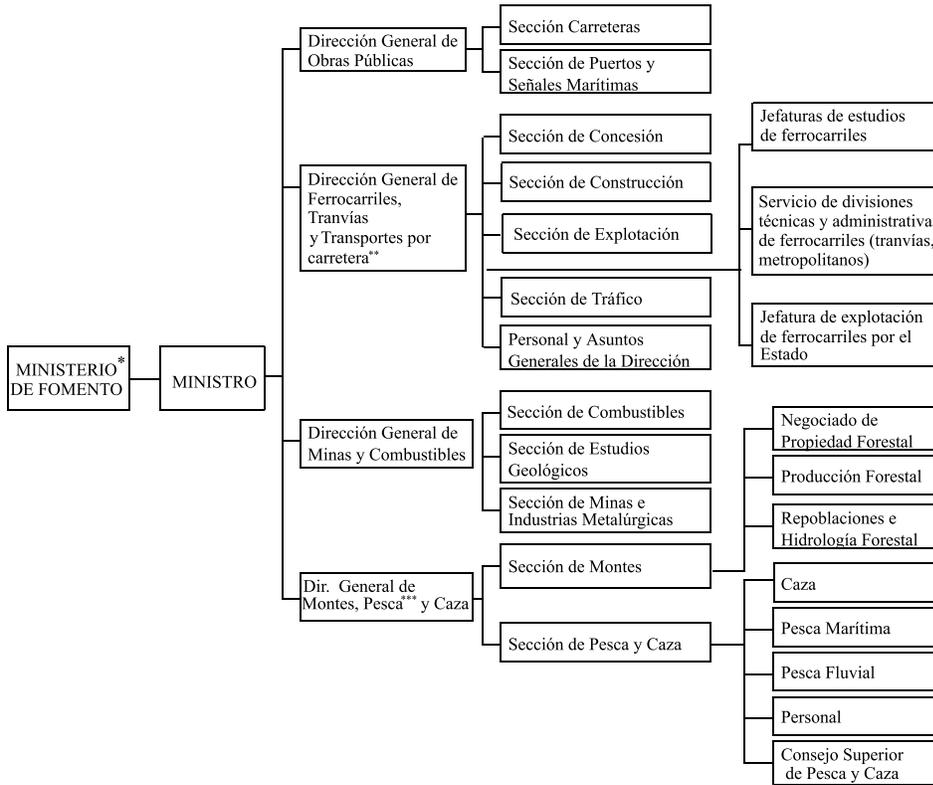
⁸ Artículo 2º del RD de 4 de diciembre de 1925.

⁹ Larrondo (1971), p. 15.

¹⁰ DL 16 de diciembre de 1931.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

Organigrama del Ministerio de Fomento en 1928



* Este organigrama responde sustancialmente a las reformas introducidas por el RDL de 3 de noviembre de 1928. Es uno de los momentos clave por perder una de las competencias históricas del ministerio, como era la de Agricultura, en favor del recién creado Ministerio de Economía Nacional. Como es obvio carecemos de suficiente información para detallar esta representación. Algunas de las direcciones generales y resto de organismos existían con anterioridad a la reorganización de 1928 como hemos tenido ocasión de ver en el cuadro anterior.

Las Confederaciones Hidrográficas dependían directamente de la Dirección General de Obras Públicas por RDL de 5 de marzo de 1926. También dependía de esta dirección general la Dirección Técnica Especial para la construcción y explotación del Circuito Nacional de Firms Especiales. Decreto de 23 de abril de 1926, artículo 8º. En algunos casos el decreto aportaba más información sobre la estructuración de las secciones que en otros.

** Transportes por carretera fue una competencia recibida del Ministerio de Gobernación. En el artículo 6º del RDL de 3 de noviembre de 1928 se decía que las Juntas Central y Provinciales de Transportes mecánicos por carretera “dependerán directamente del ministro de Fomento”, así como el Instituto Español de Oceanografía. He preferido no establecer en el organigrama ninguna referencia explícita de esa relación directa al entender que, en realidad, formarían parte de las atribuciones de la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por carretera, otra cosa no tendría sentido al haberse añadido a la dirección general existente los Transportes por carretera.

*** Pesca fue una competencia recibida del Ministerio de Marina, junto con el Instituto Español de Oceanografía. Éste volverá a Marina en 1932, la Pesca marítima lo había hecho en 1930.

Tiene aterrados a los funcionarios de la Escuela»¹¹ y no es de extrañar a tenor de los cambios que había realizado nada más llegar.

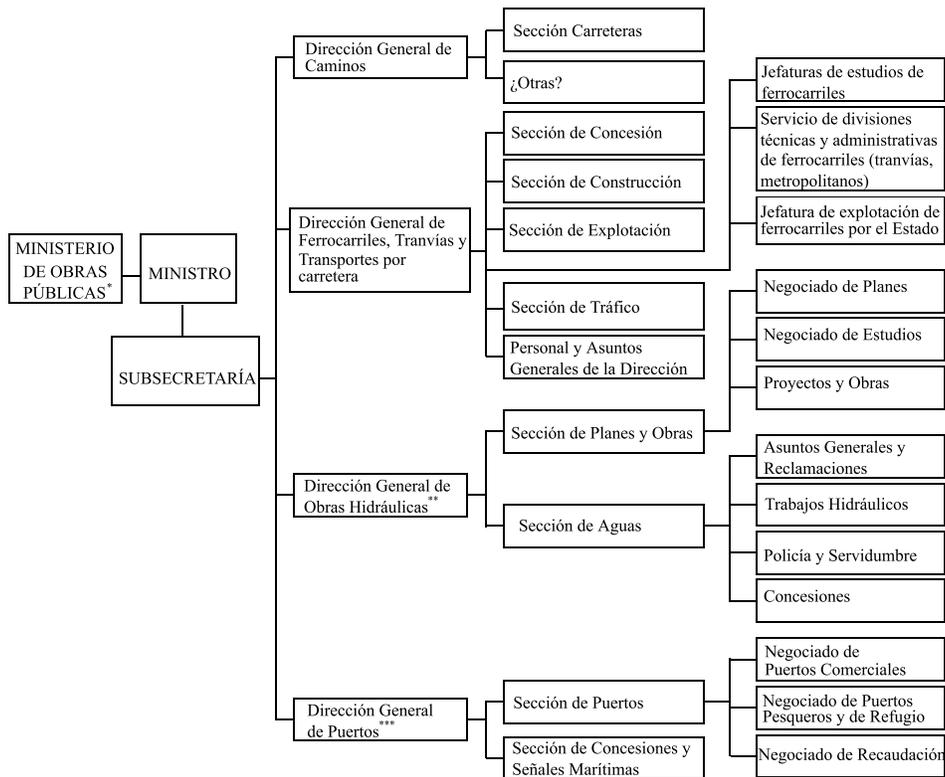
Los organismos que formaban el ministerio no quedaron delimitados hasta el 4 de enero de 1932 por un nuevo Decreto: la Subsecretaría (con las secciones Central, la de Contabilidad, la de Expropiaciones, el Registro General, el

¹¹ Azaña (1997), p. 73.

Personal técnico-administrativo y auxiliar, el facultativo con sus Cuerpos Auxiliares y la Habilitación); la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes mecánicos por carretera, la Dirección General de Caminos, la de Obras Hidráulicas y el Servicio Central de Puertos y Señales Marítimas (el 27 de enero de 1932 se transformó en Dirección General de Puertos)¹². En este mismo decreto se disolvían el Patronato y Comité Ejecutivo del Circuito Nacional de Firms Especiales que se adscribían a la Dirección General de Caminos.

El Decreto de 19 de septiembre de 1935 ocasionó un cambio de nombre siendo entonces de Obras Públicas y Comunicaciones, consecuencia práctica de las

Organigrama del Ministerio de Obras Públicas en 1932



* Creado por DL de 16 de diciembre de 1931 y organizado por Decreto de 4 de enero de 1932. En éste de 1932 se disolvía el Patronato y Comité del Circuito Nacional de Firms Especiales, cuyos cometidos se adscribían a la D.G. de Caminos.

** A la D.G. de Obras Hidráulicas se adscribió el Consejo de Obras Hidráulicas, pensado para reforzar la coordinación general de los planes y facilitar la intervención del Estado.

*** La D.G. de Puertos fue organizada por Orden de 6 de marzo de 1933.

Las Juntas Centrales y Provinciales de Transportes fueron suprimidas por RD de 20 de enero de 1932 y sus competencias trasladadas a la Dirección General de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por carretera.

¹² Del DL de 16 de diciembre y Larrondo (1971), quien destaca el hecho de que la organización central del ministerio alcanzada en 1932 hubiera permanecido, con algunos cambios de denominación, hasta la fecha de redacción de su artículo.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

restricciones de Chapaprieta. Con el triunfo del Frente Popular, otro decreto devolvió la denominación de Ministerio de Obras Públicas, dado que se creó el Ministerio de Comunicaciones y Marina Mercante¹³.

Un tema de gran interés, para una primera aproximación a la materia, sería el de conocer cuántos empleados trabajaron en el ministerio. La reconstrucción es difícil. Disponemos de muy pocas referencias para los años de la Restauración y casi nada para después. Durante la Restauración fueron frecuentes las reducciones de plantillas en el personal de la Administración civil del Estado y los ministros de Fomento parece que lograron proteger las suyas con un argumento que repitieron casi todos: el desarrollo que iban a adquirir las obras públicas hacía que el personal, antes que excesivo, fuera escaso y la reducción, lejos de proporcionar economías, ocasionaría perjuicios al Estado. Sí se modificó la categoría de algunos puestos, rebajándola, para poder contar, con el mismo presupuesto, con más trabajadores.

Una nueva cuestión de carácter general e introductor, antes de comenzar con la exposición cronológica de lo acontecido, la compone el estudio de los gastos del ministerio durante estos años¹⁴. Una mirada rápida sobre los datos que se ofrecen en el cuadro siguiente nos permite observar, en primer lugar, el brusco cambio de tendencia en los gastos del ministerio que se produjo a partir de 1920¹⁵. Este año no sólo refleja uno de los de gastos más elevados del ministerio, sino que fue aquél en el que el porcentaje respecto al total de gastos del Estado fue más elevado. En segundo lugar, si nos fijamos sólo en las cuentas que tienen partidas millonarias se reduce sustancialmente su número y si, aprovechándonos de las ventajas de la informática, solicitamos que se nos muestren las diez partidas más elevadas de cada año, podemos extraer algunas conclusiones interesantes. Por ejemplo, tan sólo seis de todas las funciones estuvieron entre las diez primeras en todos los años de nuestro trabajo: Saneamiento, Abastecimiento de Aguas e Incendios; Agricultura, Ganadería y otros¹⁶; Administración de Transportes; Carreteras; Ferrocarriles y Puertos y Transportes ma-

¹³ Garrandes (1964), pp. 26-27 y (1970), p. 23.

¹⁴ Es ésta otra cuestión fundamental que cuenta con la dificultad, para todas las etapas en que he dividido el período, de averiguar las cantidades que realmente llegaron a convertirse en inversiones en obras públicas. Además de lo que pueda figurar en la clasificación funcional de los gastos del Estado, hay que tener en cuenta otras instituciones, diputaciones y ayuntamientos, por ejemplo, obligadas por el Estado a participar en la financiación de determinados proyectos; u organismos autónomos como la Caja Ferroviaria en el caso de la Dictadura, que además recibían parte de sus recursos del Estado; o la existencia de los presupuestos extraordinarios. Este hecho también cuenta con su polémica historiográfica, véase Comín-Palafox. En la recomposición de estos datos me he servido de lo publicado por el IEF (1976) y por Comín (1985). He tenido en cuenta las observaciones realizadas en Comín (1985), pp. 26-27 para estimar las liquidaciones de años fiscales que cabalgaban entre dos años naturales, aunque lo he modificado. Los datos de 1919 se calculan imputando la totalidad del primer trimestre y prorrateando los datos de 1919-20 en función de la distribución temporal del presupuesto de ese espacio temporal, lo que me ofrece un coeficiente de 0,75 en lugar del de 0,8 utilizado por Comín. Los datos correspondientes a los años discurridos entre 1920-26 se han obtenido de manera análoga. En la elaboración del cuadro he utilizado únicamente la partida presupuestaria del Ministerio de Fomento, no incluyendo por tanto otras como pueden ser organismos autónomos, que sí hace Comín. Estas aclaraciones son necesarias para explicar las diferencias entre las cifras de uno y otro.

¹⁵ Para un análisis más pormenorizado del significado económico de todos estos datos, cfr. Comín (1988), t. 2, pp. 615-645 y 979-1.010.

¹⁶ Incluso cuando a partir de 1928 no dependa del Ministerio de Fomento.

rítmicos. Hasta 1920 los gastos en ferrocarriles estuvieron por detrás, no sólo de los realizados en Carreteras, sino también de los efectuados en Saneamiento y en Puertos. Carreteras siempre fue el gasto más importante si hacemos excepción del año 1920 con el extraño pico que alcanzó Comercio y algunos años aislados en que los gastos ferroviarios fueron superiores a los realizados en aquéllas. Llama la atención el hecho de que entre 1926-1930 los gastos en Enseñanza Universitaria estuvieran dentro de esta clasificación de los diez superiores; es probable que tenga que ver con la atención que prestó Guadalupe, sobre todo a la Escuela Superior de Ingenieros de Caminos de Madrid. La Administración general de los servicios económicos y la partida destinada a Minería y otros también estuvieron durante todos estos años entre las diez partidas más importantes. La Minería lo estuvo de modo continuado hasta 1931, momento en el que pasó a depender del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio.

Hemos realizado alguna alusión a los presupuestos extraordinarios, vehículo de financiación que contó con partidarios y detractores en estos años. Para realizar una comparación certera por épocas de marcado significado histórico, como expresó Comín, sería necesario juntar todas las sumas, es decir localizar el origen de todas las cantidades que finalmente hicieron que, por ejemplo, se estudiara, trazara y mantuviera una carretera, perteneciera ésta a cualquiera de las categorías en que se encuadraban. Esto, si lo que nos interesa es saber lo que se gastaba en obras públicas por parte de todo el sector público. En este trabajo ése no es exactamente el objetivo, sino propiamente el Ministerio de Fomento y, en consecuencia, lo que a éste le asignaba el ministro de Hacienda; que duda cabe, calcular aquello tiene un enorme interés. Para saber lo que gastó el ministerio hay que sumar a las liquidaciones del presupuesto ordinario, las de los extraordinarios, lo cual no queda reflejado en el cuadro 2. Si bien me gustaría incluir en estos comentarios previos las cifras que aportó Comín, habiéndolas limpiado de las sumas de Educación y Trabajo que Comín incluía como ministerios económicos. Según Comín por lo tanto, la suma de los dos presupuestos para el Ministerio de Fomento aportaría para 1926, 361 millones de pesetas corrientes, 467 para 1927, 576 para 1928 y 583 para 1929¹⁷. Estos datos, entre otras consideraciones, permiten realzar el esfuerzo inversor de la República, que igualó y superó con presupuestos ordinarios las sumas realizadas por la Dictadura, insisto en que quedan fuera otros mecanismos de inversión a los que me referiré en los apartados cronológicos¹⁸. Si nos fijamos, por ejemplo, en el proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1935, presentado por Marraco y sobre el que después actuó Chapaprieta para el segundo semestre de 1935, del total de las obligaciones que figuraban para los departamentos ministeriales (18 en número), el 19,7 por 100 lo eran de Obras Públicas y si sumamos las obligaciones generales del Estado pasaba al 13,5 por 100, en cualquier caso, en números absolutos, la segunda cantidad en importancia por detrás de la Deuda Pública¹⁹.

¹⁷ Cfr. Comín (1985), p. 84 y 116.

¹⁸ Comín (1988), t. 2, p. 1.135 (nota 322).

¹⁹ DSC, apéndice 1 al número 114, 9 de octubre de 1934.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

Cuadro 2. Clasificación funcional de los gastos realizados por el Ministerio de Fomento (1914-1935)

	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924
1. SERVICIOS GENERALES											
1.1 Administración General	0,28	0,28	0,25	0,33	0,23	0,44	0,24	0,15	0,03		
1.2 Investigación											
1.3 Asuntos Exteriores	0,94	0,50	0,50	0,34	0,07	0,29	0,38	0,42	0,37	0,32	0,36
1.4.1 Registros y Adción.											
1.4.3 Justicia											0,05
3. EDUCACIÓN											
3.1 Administración General	0,05	0,06	0,06	0,16							
3.3.1 Enseñanza Primaria											
3.3.2 Enseñanza Profesional					0,75	0,72	0,75	0,73	0,72	0,71	0,65
3.3.4 Enseñanza Técnica					0,02	0,01	0,06	0,16	0,10	0,07	0,31
3.3.5 Enseñanza Universitaria	0,10	0,10	0,60	0,10	1,39	0,66	1,45	2,05	2,34	1,77	0,57
3.3.6 Enseñanza Especial							0,01	0,02	0,01		
4. SANIDAD					0,10	0,01					0,07
5. PENSIONES, S. S. Y BENEFICENCIA											
5.1.1 Pensiones fucion. civil											
5.2 Seguridad Social					0,14	0,02	0,02	0,01	0,01		
5.3 Servicios Beneficencia		0,03	0,03			0,20	0,14	0,12	0,03	0,01	
6. VIVIENDA											
6.1 Administración General						0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	
6.3/4 Vivienda y Urbanismo	0,02	0,81	2,12	2,11	2,00	2,00	4,15	5,07	5,27	1,43	0,05
6.5 Saneamiento, Abastecim. de Aguas e Incendios	5,13	5,29	5,82	7,36	5,30	11,78	8,00	6,53	5,61	6,70	4,22
7. OTROS SERVICIOS COMUNITARIOS											0,01
7.1 Culturales y Recreativos	0,23	0,06	0,06	0,06							1,30
7.3 Otros						0,02	0,04	0,04	0,01		
8. SERVICIOS ECONÓMICOS											
8.1 Administración General	2,20	2,44	2,54	2,77	2,92	6,38	6,27	5,43	4,57	4,36	3,28
8.2 Agri., Ganadería y otros	20,41	22,66	23,75	25,54	34,57	32,36	52,40	53,12	57,76	51,40	41,46
8.3 Minería, const. e indust. vs.	2,74	3,65	3,94	3,13	2,80	4,09	12,24	16,33	15,35	18,52	9,19
8.4 Energía											14,23
8.5.1 Adtración. Transportes	5,89	6,03	5,97	6,37	8,03	6,34	8,77	8,80	9,12	9,16	14,72
8.5.3 Carreteras	66,52	68,49	73,47	79,25	75,53	82,74	101,85	135,10	170,02	170,91	126,54
8.5.4 Ferrocarriles	9,86	10,49	9,52	11,06	12,20	25,67	91,47	190,65	217,12	173,22	95,42
8.5.5 Puertos y Ttes. Maritim.	37,94	38,35	34,45	29,58	28,62	30,59	37,31	43,48	88,44	79,40	91,84
8.5.6 Aerop. y Ttes. Aéreos	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,09	0,03		0,02	0,02	37,29
8.5.7 Correos y Telecom.											8,51
8.6 Comercio	0,18	0,19	0,18	0,18	0,49	0,40	234,10	95,23	5,82	0,05	0,01
9. NO CLASIFICADOS											
9.1 Deuda Pública											
9.3 Desastres							0,19	1,39	0,44		
9.4 Transferencias a Adnes. Públicas											
9.5 Otros	0,92		5,60	1,73					0,18	0,06	
TOTAL Mº. DE FOMENTO	153,46	159,43	168,88	170,10	175,20	204,81	559,87	564,84	583,35	518,13	320,22
TOTAL GTOS. DEL ESTADO	1.468,26	2.142,15	1.616,91	2.331,83	1.906,51	3.026,33	3.029,74	3.542,13	3.461,22	3.403,59	2.605,90
PEAJE. FOMENTO EN TOTAL	10,45	7,44	10,44	7,29	9,19	6,77	18,48	15,95	16,85	15,22	12,29

Cuadro 2 (continuación)

	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935
1. SERVICIOS GENERALES											
1.1 Administración General											
1.2 Investigación				0,51	0,33	0,73	0,44				
1.3 Asuntos Exteriores	0,57	0,39		0,16	0,21	0,01	0,01				
1.4.1 Registros y Adción.				0,13							
1.4.3 Justicia											
3. EDUCACIÓN											
3.1 Administración General											
3.3.1 Enseñanza Primaria											
3.3.2 Enseñanza Profesional	0,98	0,77	0,50	0,57	0,02	0,02					
3.3.4 Enseñanza Técnica				0,06			0,15				
3.3.5 Enseñanza Universitaria	0,38	1,38	0,80	2,06	1,49	1,56	1,10				
3.3.6 Enseñanza Especial											
4. SANIDAD											
5. PENSIONES, S. S. Y BENEFICENCIA											
5.1 Pensiones fucion. civil											
5.2 Seguridad Social											
5.3 Servicios Beneficencia				1,00			8,05				
6. VIVIENDA											
6.1 Administración General											
6.3/4 Vivienda y Urbanismo	0,66	1,35					1				
6.5 Saneamiento, Abastecim. de Aguas e Incendios	4,94	4,25	3,66	4,21	4,79	6,23	7,42	14,57	13,87	56,72	58,90
7. OTROS SERVICIOS COMUNITARIOS											
7.1 Culturales y Recreativos	1,45	1,45			0,15	0,06			0,25	0,25	
7.3 Otros											
8. SERVICIOS ECONÓMICOS											
8.1 Administración General	4,36	4,32	3,50	3,47	3,99	3,85	3,97	1,68	3,44	2,93	
8.2 Agri., Ganadería y otros	57,72	54,88	48,91	50,49	43,77	57,69	81,14	14,86	114,34	67,06	54,71
8.3 Minería, const. e indust. vs.	9,70	10,57	13,58	19,03	7,12	6,50	7,21				
8.4 Energía											
8.5.1 Adtración. Transportes	10,81	10,47	7,79	7,97	8,38	8,45	8,65	11,14	15,62	12,66	19,13
8.5.3 Carreteras	182,04	192,91	171,99	164,28	163,32	251,91	245,86	312,86	266,92	278,43	204,86
8.5.4 Ferrocarriles	122,32	86,49	25,22	21,14	25,84	65,51	57,35	109,15	139,21	198,39	153,02
8.5.5 Puertos y Ttes. Marítim.	33,12	23,40	10,03	13,87	17,39	62,39	71,74	42,78	76,20	40,69	85,21
8.5.6 Aerop. y Ttes. Aéreos								16,77			
8.5.7 Correos y Telecom.											
8.6 Comercio	0,10	0,10						0,01	1,86		
9. NO CLASIFICADOS											
9.1 Deuda Pública								35,15	65,06	43,57	
9.3 Desastres											
9.4 Transferencias a Adnes. Públicas									3,00		
9.5 Otros											
TOTAL M^o. DE FOMENTO	429,14	392,72	285,97	288,94	277,61	464,90	503,07	558,96	699,76	700,70	575,83
TOTAL GTOS. DEL ESTADO	3.498,41	3.326,68	3.363,47	3.346,12	3.578,05	3.795,24	3.853,20	4.287,53	4.447,79	4.654,10	4.655,44
PTAJE. FOMENTO EN TOTAL	12,27	11,81	8,50	8,64	7,76	12,25	13,06	13,04	15,73	15,06	12,37

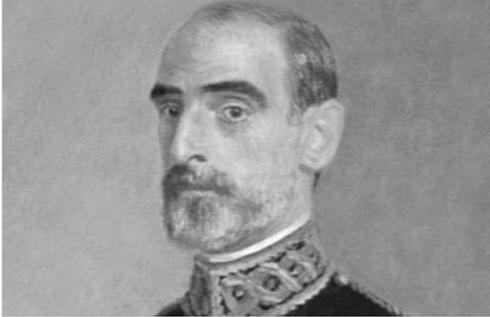
* Corregidos resultados columnas 1919-20; 20-21. Hay errores en la suma en el original. Corregido también error en el año 1927 por confusión en original entre las columnas Instrucción Pública y Bellas Artes y Fomento, IEF (1976), p. 961.

** Resultados en millones de pesetas corrientes. Fuente: Instituto de Estudios Fiscales (1976), pp. 926-989, Comín (1985), pp. 84, 90 y 116 y elaboración propia.

LOS MINISTROS DE FOMENTO EN EL SIGLO XX

Francisco de Asís Cambó

[2/9/1876] - [30/4/1947]



La principal dificultad para escribir algunas líneas sobre Francisco de Asís Cambó estriba justamente en que sean precisamente «algunas líneas». Después conviene hacer notar la cantidad de biografías con que cuenta este personaje y, en tercer lugar, el peso que tienen en la forja de la imagen de Cambó sus propios escritos. Entre sus biógrafos es muy difícil encontrar momentos en que el autor no se haya dejado arrastrar por la interpretación o descripción del hecho que hubiera realizado el propio Cambó. Conviene tener presente que uno es el Cambó público y otro el Cambó privado y el primero, a mi modo de ver, es una persona obsesionada por la imagen de Cataluña que transmite su vida. Esto dificulta enormemente la redacción de una biografía, como ésta, de pocas palabras. La ventaja: es un personaje suficientemente conocido y biografiado. Nació en Vergés (Gerona) el 2 de septiembre de 1876 y falleció en Buenos Aires el 30 de abril de 1947, procedía de una familia acomodada campesina y estudió Derecho y Filosofía en la Universidad de Barcelona. Siempre se ha destacado su catalanismo antiseparatista. Aunque sus inicios en el Centre Escolar Catalanista se remontan a 1893, suele considerarse 1901 el momento en que se forjó como político al producirse la victoria electoral de la Lliga en las elecciones generales de mayo y al ser

elegido en las elecciones municipales concejal. En 1907 con Solidaritat Catalana obtendrá por primera vez el acta de diputado que mantendrá hasta la dictadura de Primo de Rivera⁴.

Cambó llegó al gobierno de la mano de Antonio Maura y del propio Alfonso XIII en el llamado Gobierno Nacional, presidido por el primero y que generó grandes expectativas, no sólo entre la población, sino también en el propio Parlamento⁵. La cartera de Fomento era una cartera complicada, tanto por sus competencias, como, por lo que sabemos, el estado de relativo abandono en que se encontraba, con la consiguiente desconfianza de los funcionarios del mismo hacia la acción de los ministros. A tenor de los datos disponibles, por las asignaciones presupuestarias al ministerio, cabe concluir que dicha desidia e inoperancia, tendría mucho que ver con la parquedad de su dotación para cubrir tan amplias competencias. El problema de la falta de estabilidad también afectó a Cambó, de tal forma que no es posible, ni justo, juzgarle con un período de tiempo tan breve; sí es cierto que él confiaba, al menos en los primeros meses, hasta después del verano, en que el gobierno podría tener éxito y, en consecuencia, podemos analizar su trabajo y sus proyectos e ideas. En este sentido podemos decir que Cambó revolucionó el ministerio, sobre todo por sus principios de tipo regeneracionista que le llevaban a confiar en las infraestructuras y obras públicas como medios eficaces para resolver los problemas del país, pero también para forjarse entre los españoles una imagen favorable a sus aspiraciones regionalistas. Después de él será más frecuente encontrar en dicho puesto algunos ministros con pretensiones más amplias que la de construir un puente para su circunscripción electoral, es decir, ministros que contaban con líneas

de actuación claras y programadas, cuestión diferente será que les faltara tiempo, apoyo suficiente en las Cámaras, recursos o contar con un presupuesto aprobado en el Parlamento. Cambó resumió en sus *Ocho meses en el Ministerio de Fomento* esas líneas de actuación que podemos sintetizar así:

- 1ª Fomentar la producción agrícola.
- 2ª Fomentar la explotación de la riqueza mineral.
- 3ª Estimular la valorización de los saltos de agua.
- 4ª Desarrollar y activar la construcción de obras públicas, especialmente carreteras, puertos y obras de regadío.
- 5ª Intensificar y mejorar el sistema de transporte ferroviario.
- 6ª Estimular las iniciativas privadas.

Básicamente cada capítulo del libro se correspondía con uno de estos apartados. Mucho se ha escrito también sobre el pretendido intervencionismo estatal de Cambó. A mi modo de ver el intervencionismo de Cambó fue más un «paternalismo», es decir, Cambó pretendía que el Estado asumiera los riesgos, ofreciera un buen marco al capital privado que animara a éste a invertir. En el caso que mejor conozco, el de los ferrocarriles, nunca las compañías privadas estuvieron tan a gusto como cuando permaneció Cambó al frente del ministerio y eso que aparentemente estaba estudiando el rescate. Si esto fue así, era debido a que Cambó aceptaba la teoría de las empresas de aumentar las tarifas ferroviarias como medio para resolver el problema y porque el rescate que pretendía culminar Cambó contemplaba una importante tarea de remoción de obstáculos a realizar por el Estado que entregaría, una vez culminada la labor más áspera, su explotación a empresas privadas en régimen de arrendamiento: las grandes empresas tenían el convencimiento, que debían al ministro, de que serían ellas las nuevas arrendatarias. En definitiva se trataba más que de una nacionalización de una re-regulación y además icon nuevas tarifas!

a. Izquierdo (2000), pp. 15-18.

b. Pabón (1999), p. 491 y Cambó (1987), p. 267.

Entre el fin del turno y la Dictadura (1914-1923)²⁰

Hemos visto cómo fue justamente en esta etapa cuando los gastos de Fomento experimentaron un vuelco. Sin embargo la aprobación de los presupuestos fue particularmente difícil por motivos esencialmente políticos. Los debates parlamentarios sobre el presupuesto en realidad poco tenían que ver con la oportunidad o no de una determinada asignación, sino con intereses políticos de índole diferente a la discusión presupuestaria: acabar con un gobierno, una minoría que necesitaba hacerse oír, etc. Esto dificultó también la continuidad y programación en la acción a largo plazo del Ministerio de Fomento.

La historia de los presupuestos resultó muy accidentada en estos años, de hecho son muy pocos los que contaron con presupuestos propios²¹. Para el año 1914 rigió el de 1913. 1915 tuvo presupuesto sancionado en el Parlamento que legalizó la situación económica. Al año siguiente se vivió con el de 1915, con los créditos que el Parlamento debía aprobar en estos casos. Alba en 1916 intentó aprobar dos presupuestos, uno ordinario y otro extraordinario para la reconstitución nacional, ni uno ni otro lo fueron y para el ordinario se llegó al llamado presupuesto-fórmula, es decir

²⁰ Antes de iniciar el apartado me gustaría realizar unas aclaraciones sobre la Estadística de Obras Públicas, fuente utilizada para su redacción. En las cifras que se ofrecen en esa publicación, se agrupaban varios años y se separaban los volúmenes entre las Obras Hidráulicas y Marítimas y las de Carreteras y Caminos vecinales. Esto sin embargo cambió según los años y se añadió también un volumen de Ferrocarriles y Tranvías. Esto explica la discontinuidad y diferencia de los datos que se aportan. Además se interrumpió su publicación en 1924.

²¹ Cfr. para ilustrar por extenso cuanto digo Martorell (2000), pp. 221-227.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

hubo que votar el presupuesto, pero éste era el de 1915²². Para 1918 no se presentó y se siguió con el de 1917. El Gobierno Nacional de Maura se había propuesto como uno de sus objetivos irrenunciables el de aprobar un presupuesto, no lo logró, lo que hizo caer al gobierno. Alba retiró el proyecto Besada y dio continuidad, en principio hasta marzo de 1919, al de 1918; también recuperó el año económico que pasó a estar comprendido entre el 1 de abril y el 31 de marzo. Para el nuevo año, es decir 1919-20, se prorrogó el de 1918. Para 1920-21 se aprobó presupuesto el 29 de marzo de 1920. En 1921-22 rigió el anterior. En 1922-23 rigió el anterior hasta que el 22 de junio de 1922 se logró aprobar un presupuesto y en 1923-24 rigió el anterior²³.

Trataba más arriba de exponer el cambio que se produjo con el inicio de la década de los veinte en los gastos realizados por el Ministerio de Fomento, que probablemente obedecieron al importante papel de escaparate que podía ofrecer dicha cartera para cualquier político avezado. En el perfil biográfico que ofrezco sobre Cambó ya apunto algo en este sentido, pero es el propio testimonio de Cambó sobre uno de sus sucesores al frente de dicha cartera el que pone más en evidencia esta idea. Esto fue algo que también supo ver muy bien, aunque con cierto retraso, Primo de Rivera. Según la opinión de Cambó, al rebatir el proyecto que La Cierva había presentado en el Congreso sobre obras públicas y ordenación ferroviaria, éste intentaba incrementar su prestigio con el objeto de convertirse en el líder de los conservadores y sucesor del asesinado Dato, al pensar que resolvería el problema ferroviario y fomentaría el desarrollo de las obras públicas en el país, aspectos que gozaban de enorme predicamento ante la opinión pública²⁴.

Por otra parte, la Guerra Mundial había abierto los ojos a los gobiernos sobre la necesidad de participar más directamente en la economía del país y de incentivar las inversiones en formación bruta de capital fijo, aunque existieran también voces encontradas sobre el papel que correspondía asumir al Estado en

²² Martorell (2000), pp. 183-184.

²³ Mora (1923), pp. 26-37.

²⁴ «La Cierva era el hombre fuerte del gobierno. Ocupaba el Ministerio de Fomento y su obsesión era eclipsar el recuerdo que yo había dejado en mi paso por él. Él quería también resolver el problema ferroviario y presentó un proyecto, para el cual había contado con abundantes colaboraciones y con su audacia. De La Cierva yo tenía muchos agravios políticos. Dentro del Partido Conservador, cuando lo dirigía Maura, y después, actuó siempre contra las reivindicaciones de Cataluña. Yo sentía, pues, una tentación de combatir su proyecto, pero tal vez no lo habría hecho si al examinarlo me hubiera parecido razonable. El estudio que de él hice me llevó a conclusiones contrarias.

Entonces se produjo mi ataque al proyecto La Cierva, que, caso de haberse aprobado, como él esperaba, tenía que ser el pedestal que le llevase a la dirección del Partido Conservador, sustituyendo a Dato y reconciliando a datistas y mauristas. Ya tenía preparada una campaña de verano para recorrer el país, haciendo la propaganda de los planes de obras públicas, que otros le estaban elaborando.

Era difícil conseguir la atención del auditorio tratando un tema esencialmente técnico y yo tuve esa fortuna: con un discurso que duró una serie de horas, en el cual analicé todo el proyecto de arreglo ferroviario de La Cierva, la atención del Parlamento, con una Cámara llena de bote en bote, me siguió constantemente y, al final, las manifestaciones de aprobación fueron generales. Al día siguiente La Cierva empleó horas también en contestarme. Yo rectificué el mismo día. El proyecto La Cierva quedó muerto y él, como ministro de Fomento y como gobernante, fuertemente disminuido. Al cerrar las Cortes sin haberse aprobado el proyecto La Cierva, dimitió el Gobierno y el Rey le ratificó los poderes. La Cierva renunció a la campaña veraniega que antes había soñado que sería triunfal», en Cambó (1987).

todo ello²⁵. En cualquier caso el discurso consecuencias de la guerra-consecuencias de la paz-necesidad de llevar a la práctica un vasto programa de obras públicas, estaba presente, cuando menos en buena parte de las elites políticas y económicas del país²⁶, cuestión diferente será el modo de llevar esas ideas a la práctica y lo que ello requería²⁷.

Sea como fuere, el hecho es que los gastos de Fomento no dejaron de ocupar elevados porcentajes en el total de los realizados por el Estado. A ello contribuyeron las campañas de prensa que se auspiciaban desde la *Revista de Obras Públicas*. Desde sus páginas se apoyaban sin ambages las decisiones o noticias de presupuestos extraordinarios para Obras Públicas que se argumentaban, sobre todo durante la Guerra Mundial, como la ocasión más adecuada para recuperar el terreno perdido con respecto a los principales países europeos²⁸.

Las inversiones del Estado en ferrocarriles, para los años en que disponemos de datos de la serie de las Estadísticas de Obras Públicas, no fueron importantes como es lógico por el sistema de concesiones que había establecido la Ley General de Ferrocarriles de 1855 y que no comenzaría a cambiar hasta el Estatuto ferroviario de 1924. Por otra parte, aunque las compañías ferroviarias habían recibido subvenciones cuando construyeron la red y éstas figuraban en sus balances, justamente en los años del cuadro siguiente las compañías ferroviarias se autofinanciaban. Esto comenzará a cambiar a partir de 1920 cuando se aprobó la concesión de anticipos reintegrables ofrecidos por el Estado para mejorar los salarios de los trabajadores y para la adquisición de material motor y

²⁵ Para ilustrar este punto se podrían ofrecer muchas referencias. La *Revista de Obras Públicas*, órgano de expresión de los ingenieros de caminos, tomando casi literalmente palabras pronunciadas por Abilio Calderón –en ese momento director general de Obras Públicas– en la defensa ante el Parlamento de un proyecto de construcción de carreteras por el sistema de administración, publicaba noticia de una reunión que había mantenido el ministro, Ugarte, con los ingenieros para presentarles un plan de obras públicas por administración. Este plan se justificaba ante «la repatriación de españoles faltos de recursos, por una parte, la suspensión de obras relacionadas por su capital o por sus materiales, o productos con el extranjero, que ha ocasionado la guerra europea, han hecho fijar la atención del gobierno, en el Ministerio de Fomento, que es el que puede remediar la crisis actual, llevando la tranquilidad a todas partes, al asegurar la continuación del trabajo». En *Revista de Obras Públicas*, t. 2, año 1914, pp. 331-332. Las obras por administración se contemplaban como garantes del orden público y, aunque se dudaba de su eficacia para mejorar las infraestructuras del país, se recurría a ellas ante el menor síntoma de crisis o noticias de malas cosechas.

²⁶ Véase por ejemplo la interesante y documentada conferencia que pronunció en el Ateneo de Madrid Pedro M^a González Quijano y que recogió la *Revista de Obras Públicas* (1919), t. 1, pp. 586-592 y 616-622. Se muestra muy crítico ante lo que denomina ausencia de previsión en los planes generales y de ejecución de las obras públicas y de estar éstas sujetas al interés particular de las conveniencias electorales de los diputados. Denuncia que había realizado en 1901 Sánchez de Toca al presentar un plan de carreteras.

²⁷ Ver Comín (1994a y b), donde llamó con insistencia nuestra atención sobre la complejidad de la relación Presupuesto del Estado-crecimiento económico y sobre la necesidad de contar con un sistema fiscal que no empobreciera al Estado reduciendo el nivel de gasto y dificultando la realización de inversiones públicas.

²⁸ Así lo hicieron, por ejemplo, con el proyecto de presupuesto extraordinario presentado por Alba y propuesto por Gasset para Obras Públicas y que recibió todos los parabienes en la revista durante el segundo semestre de 1916 y toda la oposición política en el Parlamento. Se planteaban aproximadamente 1.021 millones de pesetas para las obras públicas del ministerio durante 10 años: 426 millones en carreteras, 57 en ferrocarriles, 173 en puertos y señales marítimas, 357 en obras hidráulicas y 8 en pavimento de Madrid. Eran las cifras de la llamada reconstitución nacional. Sobre las dificultades parlamentarias de este proyecto Martorell (2000), pp. 180-211.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

móvil. Este hecho queda perfectamente reflejado en el cuadro 2. Las cantidades del cuadro 3 reflejan, por tanto, inversiones del Estado en sus líneas y proyectos.

**Cuadro 3. Cantidades invertidas por el Estado en ferrocarriles
(Pesetas corrientes) ²⁹**

CONCEPTO	1912	1913	1914	1915	1916	TOTAL
Estudio de proyectos y tasación	2.520,00	3.070,70	61.161,40	59.983,36	17.194,57	143.930,03
Construcción *	4.991.803,28	6.322.499,86	5.442.042,14	4.593.227,36	3.478.613,70	24.828.186,34
Subvenciones para explotación*	5.257.816,95	7.070.154,76	7.652.973,67	8.168.965,20	7.419.402,72	35.569.313,30
TOTAL POR AÑOS	10.252.140,23	13.395.725,32	13.156.177,21	12.822.175,92	10.915.210,99	60.541.429,67

* Mayoritariamente en la «Comisión de los ferrocarriles transpirenaicos».

Mucho más significativos y completos son los datos que nos proporcionan las Estadísticas de Obras Públicas sobre carreteras y caminos vecinales. Como hemos expresado en otra ocasión, a estas cantidades habría que añadir las que el Estado obligaba a aportar a ayuntamientos y diputaciones para la financiación de las carreteras transversales, provinciales y vecinales³⁰. Pese a ser una de las partidas más importantes en que se gastaba el presupuesto de Fomento, las quejas, nacionales e internacionales, por el estado de las carreteras españolas, el polvo y sus horribles baches, formaban parte de los tópicos o hasta, incluso, de una supuesta singularidad española. A la altura de 1916, la red de carreteras en España estaba constituida por unos 48.000 kilómetros más otros 13.000 de caminos vecinales. La principal dificultad venía de la escasez de recursos destinados al mantenimiento de la red, así como de la escasa extensión de la de caminos vecinales; de unos 600.000 kilómetros constaba la red francesa por esos años³¹. El 5 de agosto de 1914 se había aprobado el Plan General de Carreteras por real orden y se habían clasificado, respecto a su ejecución, en dos conceptos: las urgentes (13.000 kilómetros) y las necesarias (11.000 kilómetros)³². A finales de 1916 se había logrado que unos 4.000 kilómetros estuvieran en construcción y se hubieran subastado 1.700 más. Cuando Gasset hizo los estudios y recopiló la información conducentes al plan de reconstitución previsto para 1917, se encontraban 3.942 pueblos sin caminos, de los cuales 129 contaban con más de 4.000 habitantes, 902 de 1.000 a 4.000 y 2.920 menos de 1.000 habitantes, en definitiva, cerca de 4.000 pueblos que carecían de comunicación por camino vecinal o carretera. Además, a pesar de que se habían destinado sumas importantes en su construcción, buena parte de ellas se encontraban inservibles, dificultando la circulación de los productos agrarios³³. Ilustrativo de lo

²⁹ Aunque las cifras de los tres cuadros siguientes no coincidan exactamente con las ofrecidas en la clasificación funcional de los gastos del Estado, sí lo hacen básicamente las tendencias. No resulta fácil averiguar bajo qué clasificación se introducirían las cantidades invertidas en obras hidráulicas. La información de dichos cuadros procede de la Estadística de Obras Públicas.

³⁰ Gómez Mendoza (1991), p. 181.

³¹ Memoria escrita por Gasset en el proyecto extraordinario de Fomento, en *Revista de Obras Públicas* (1916), t. 1, p. 533.

³² *Revista de Obras Públicas* (1916), t. 1, p. 539.

³³ Del discurso pronunciado por Gasset en el Congreso de los Diputados, tomado de *Revista de Obras Públicas* (1916), t. 1, p. 594.

anterior eran las respuestas que en ocasiones enviaban las Jefaturas de Obras Públicas ante requerimientos parlamentarios efectuados a los ministros para acelerar el arreglo de determinadas carreteras: como no había recursos la única solución era impedir el tránsito por ellas. A los ojos de la opinión pública cada vez fue más viva la percepción de que el fracaso que parecía acompañar a cada proyecto e iniciativa, obedecía a fallos del sistema: el discurso del dictador estaba abocado al éxito e incluso al inicial entusiasmo.

Cuadro 4. Resumen general de gastos realizados por el Estado en carreteras y caminos vecinales

CONCEPTO	1914	1915	1916	1917	1918	1919
Conservación y reparación	21.724.475,5	25.801.775,6	32.563.698,4	35.720.999,8	31.899.993,5	37.515.719,3
Construcción	30.140.148,2	31.823.279,5	29.242.924,9	24.820.691,4	22.123.034,8	22.096.947,8
Estudios	695.314,8	820.573,2	665.625,6	573.602,8	590.516,2	740.326,2
TOTAL POR AÑOS	52.559.938,6	58.445.628,4	62.472.248,9	61.115.294,1	54.613.544,5	60.352.993,4

(continuación)

CONCEPTO	1920	1921	1922	1923	1924	TOTAL
Conservación y reparación	43.200.521,7	64.360.257,6	75.734.227,0	80.910.102,1	78.660.220,5	573.688.328
Construcción	28.756.428,6	33.629.109,0	50.039.474,1	58.897.845,7	47.420.847,1	432.116.229
Estudios	1.657.697,7	6.256.135,6	1.339.139,0	893.649,4	275.585,1	15.173.638
TOTAL POR AÑOS	73.614.648,1	104.245.502,3	127.112.840,2	140.701.597,3	126.356.652,9	1.020.978.195

* En ocasiones los datos de los cuadros de detalle no coinciden con los de los resúmenes de donde se han extraído éstos.

Los problemas de las Estadísticas de Obras Públicas se ponen de nuevo en evidencia al tratar la política hidráulica, pues no podemos ofrecer detalles sino para sólo tres años de nuestro estudio, ahora bien, para estos años sí que aparecen diferenciados los gastos realizados por el Estado, de las cantidades entregadas a las Juntas de canales de riego y pantanos y los auxilios a empresas particulares³⁴. Gracias al discurso de Gasset, buen conocedor de la política hidráulica, en la presentación del presupuesto extraordinario para 1917 podemos conocer algo más sobre lo que se había hecho hasta entonces, también hacia dónde se quería ir, aunque no le correspondiera a él esa función. La política hidráulica es uno de los principales exponentes del discurso regeneracionista. El antes y el después de una zona afectada por un plan de regadíos era, a escala nacional, la imagen ilustrativa de la importancia de la política hidráulica como principal elemento transformador y modernizador del país³⁵. Gracias a la presentación del proyecto de reconstitución nacional conocemos algo más de lo

³⁴ No parece entenderse así en Gómez Mendoza (1991), p. 201.

³⁵ En la Memoria del plan extraordinario de Gasset, éste acompañaba de numerosos datos comparativos de precios y productividad entre las tierras de regadío y las de secano. Así por ejemplo señalaba que en Aragón «el valor de la hectárea de secano será de unas 200 pesetas y el de la de regadío de 1.200 a 2.000 pesetas», en *Revista de Obras Públicas* (1916), t. 1, p. 536.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

que estaba haciéndose en obras hidráulicas en esos años. En el plan de estas obras el ministro clasificaba en cuatro grupos los proyectos: de un lado estaban las obras en curso de ejecución, pantanos, canales, encauzamientos y defensas que convertirían 204.145 hectáreas en regadíos, donde ya se habían gastado aproximadamente 46 millones de pesetas y el nuevo plan preveía un desembolso de otros 58 para los cuatro años siguientes. En su financiación intervenían también los regantes. Después venían las otras tres posibilidades que formaban parte del plan del nuevo presupuesto y donde no voy a entrar al no haber pasado los trámites parlamentarios, pero se preveía un incremento de otras 360.000 hectáreas de regadío con un desembolso de 200 millones; el plan era decenal en su financiación. Una vez más la comparación con alguno de los países de nuestro entorno se hacía lacerante: Italia había logrado disponer de un 17 por 100 de la superficie cultivable para el regadío, mientras que España tan sólo disponía de un 6 por 100 con ese fin. Junto a los planes anteriores estaba la atención de las 435 peticiones recibidas para la conducción de aguas para el abastecimiento de poblaciones.

Como veremos en los epígrafes siguientes, los logros de la política hidráulica fueron inferiores a los previstos y este ámbito será uno de los más favorecidos desde el ministerio.

Otro de los grandes planes de Obras Públicas fue el diseñado por La Cierva en 1921. En este caso se prestó mucha más atención a la parte del proyecto que planteaba el posible rescate de las concesiones ferroviarias, a través de la adquisición en el mercado de los valores de las compañías que al conjunto de las realizaciones en Obras Públicas y, desde ahí, como hemos señalado, Maura y Cambó consiguieron arruinar todo el proyecto³⁶. Una vez más las dificultades de funcionamiento de la Cámara Baja darían al traste con otra idea. Como es lógico cada ministro aportó sus proyectos e ideas pero no podemos prestar atención a cada uno de ellos en esta investigación.

De todos modos, si utilizamos nuevamente los datos de la clasificación funcional de los gastos, nos encontramos con que, por emplear el mismo criterio cronológico que el plan de reconstitución nacional de Gasset, tan sólo en carreteras se gastaron, de hecho y sin ningún plan especial, aproximadamente la misma cantidad que Gasset había previsto para todo el ministerio en el mismo período. De forma que alguna de las objeciones que Gasset escuchó en la defensa del proyecto acerca de que lo mismo podía hacerse con un presupuesto ordinario haciendo notar el escaso aumento que suponía en la dotación de recursos, podía contar con ciertas dosis de verosimilitud.

Como hemos visto en los organigramas, las competencias del ministerio incluían también materia de repoblación forestal, minería y agricultura, del máximo interés, pero más difícil reconstrucción y que requerirían de otra investigación. Bien es cierto que buena parte de la política agraria del ministerio descansó en los planes para aumentar las superficies destinadas a regadíos y que el presupuesto destinado a los bosques se gastaba, casi íntegro, todavía en labores de deslinde y amojonamiento de sus superficies. Además hay que tener en cuenta que una parte se destinaba al pago de los funcionarios³⁷.

³⁶ Ortúñez (1992), pp. 307-319.

³⁷ Comín (1994b), p. 55.

Cuadro 5. Resumen general de las cantidades invertidas por el Estado en obras hidráulicas

	1914	1915	1916	TOTALES
DIVISIÓN HIDRÁULICA DEL EBRO				
Gastos realizados directamente por el Estado	92.988,37	261.593,29	758.952,76	1.113.534,42
Cantidades entregadas a las juntas de canales de riego y pantanos			50.000,00	50.000,00
Cantidades abonadas como auxilios a empresas particulares	92.988,37	261.593,29	808.952,76	1.163.534,42
TOTALES				
DIVISIÓN HIDRÁULICA DEL PIRINEO ORIENTAL				
Gastos realizados directamente por el Estado	27.386,48	30.098,43	40.772,28	98.257,19
Cantidades entregadas a las juntas de canales de riego y pantanos	651.158,59	56.694,11	139.640,75	847.493,45
Cantidades abonadas como auxilios a empresas particulares			0,00	0,00
TOTALES	678.545,07	86.792,54	180.413,03	945.750,64
DIVISIÓN HIDRÁULICA DEL JÚCAR				
Gastos realizados directamente por el Estado	198.121,14	348.631,76	260.571,76	807.324,66
Cantidades entregadas a las juntas de canales de riego y pantanos	636.519,00		19.000,00	655.519,00
Cantidades abonadas como auxilios a empresas particulares	328.069,05		253.449,30	581.518,35
TOTALES	1.162.709,19	348.631,76	533.021,06	2.044.362,01
DIVISIÓN HIDRÁULICA DEL SEGURA				
Gastos realizados directamente por el Estado	549.965,70	700.786,74	631.076,20	1.881.828,64
Cantidades entregadas a las juntas de canales de riego y pantanos				0,00
Cantidades abonadas como auxilios a empresas particulares	549.965,70	700.786,74	631.076,20	1.881.828,64
TOTALES				
DIVISIÓN HIDRÁULICA DEL GUADALQUIVIR				
Gastos realizados directamente por el Estado	368.225,50	191.608,61	99.111,99	658.946,10
Cantidades entregadas a las juntas de canales de riego y pantanos	3.449.749,00	448.537,00	1.804.636,00	5.702.922,00
Cantidades abonadas como auxilios a empresas particulares		22.594,05		22.594,05
TOTALES	3.817.974,50	662.739,66	1.903.747,99	6.384.462,15

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

Cuadro 5 (continuación)

	1914	1915	1916	TOTALES
DIVISIÓN HIDRÁULICA DEL GUADIANA				
Gastos realizados directamente por el Estado	107.456,92	171.547,89	224.448,15	503.452,96
Cantidades entregadas a las Juntas de canales de riego y pantanos				0,00
Cantidades abonadas como auxilios a empresas particulares				0,00
TOTALES	107.456,92	171.547,89	224.448,15	503.452,96
DIVISIÓN HIDRÁULICA DEL TAJO				
Gastos realizados directamente por el Estado	443.796,48	862.507,15	948.199,14	2.254.502,77
Cantidades entregadas a las Juntas de canales de riego y pantanos				0,00
Cantidades abonadas como auxilios a empresas particulares				0,00
TOTALES	443.796,48	862.507,15	948.199,14	2.254.502,77
DIVISIÓN HIDRÁULICA DEL DUERO				
Gastos realizados directamente por el Estado	466.856,76	659.466,06	786.570,21	1.912.893,03
Cantidades entregadas a las Juntas de canales de riego y pantanos				0,00
Cantidades abonadas como auxilios a empresas particulares	11.994,32	2.815,75	2.815,75	17.625,82
TOTALES	478.851,08	662.281,81	789.385,96	1.930.518,85
DIVISIÓN HIDRÁULICA DEL MIÑO				
Gastos realizados directamente por el Estado				
Cantidades entregadas a las Juntas de canales de riego y pantanos				
Cantidades abonadas como auxilios a empresas particulares	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALES DIVISIONES HIDRÁULICAS	7.332.287,31	3.756.880,84	6.019.244,29	17.108.412,44

De la División Hidráulica del Sur de España no se habían recibido los datos necesarios.

La Dictadura, 1923-1931

Fuera de los cambios que venían produciendo los recortes en las competencias del ministerio, nada cambió sustancialmente con la Dictadura. Los primeros exabruptos contra el sistema de ministerios pronto dieron lugar, para poder garantizar la continuidad política del régimen, a la recuperación de los mismos con una mayor participación de civiles al frente. Pero los objetivos del titular de la cartera de Fomento no se modificaron en los aspectos esenciales, sin embargo, el hecho de no tropezar con el obstáculo en que se había convertido el trámite parlamentario de los proyectos, dio más brillo a las realizaciones en estos años. Quiero decir que carreteras y caminos, ferrocarriles secundarios, política hidráulica agrícola e industrial, puentes, puertos y faros constituían la materia de trabajo fundamental del ministro. De entre las similitudes con la etapa anterior está también, y no poco importante, la imposibilidad de emprender una reforma del sistema fiscal, optando por la vía de la financiación de esos proyectos con la emisión de Deuda Pública³⁸. Como hemos visto el descubrimiento de la importancia y necesidad que tenían las obras públicas para el país no fue un logro de la Dictadura. Por lo tanto, como ventajas sobre la situación anterior, sobre todo durante el período de Guadalhorce, la inexistencia del Parlamento y la continuidad al frente de la cartera, algo que ninguno de sus predecesores había logrado.

Desde el golpe de Estado y una vez suprimidos los ministerios, muy pronto una Real Orden de 17 de septiembre amenazaba con fuertes sanciones para los funcionarios que no asistieran puntualmente a su trabajo y regulaba la función de los empleados civiles al servicio del Estado. Muy pronto también, el Régimen tomó la resolución del problema ferroviario como expresión de la eficacia y de la capacidad de gestión del nuevo sistema político. Aunque no le hayamos prestado demasiada atención en el apartado anterior, desde Cambó en adelante, todos los ministros del ramo que habían dispuesto de algo de tiempo en el cargo, habían incluido entre sus proyectos uno que hiciera referencia a la modificación de las relaciones del Estado con las compañías concesionarias. En la práctica todos esos intentos habían quedado reducidos a un aumento de tarifas, la concesión de anticipos reintegrables y la creación del Consejo Superior Ferroviario, pero, eso sí, se había hecho mucho ruido con la posibilidad de que el Estado rescatara las concesiones y eso no había acabado en nada. Ante el país, las todopoderosas empresas ferroviarias habían vencido en su enfrentamiento con el Estado o, si se prefiere, el regulador había sido capturado por el regulado. Quizá fuera éste el motivo por el que se escogieron las empresas ferroviarias como uno de los principales campos de acción de la política económica de la Dictadura. Hay que tener presente que, antes de que terminara el mes de septiembre de 1923, ya se habían solicitado formalmente datos a las compañías para estudiar el problema ferroviario y que el 12 de julio de 1924 se aprobó el llamado Estatuto ferroviario. Luego no se terminaría nunca de poner en práctica, pero significaba una nueva regulación del sector, que permanecía inalterado desde 1855³⁹. Por otra parte, se trataba de introducir al ferrocarril en el engranaje más amplio del diseño de la política económica del país que, entre

³⁸ Como demostrara Velarde (1973), p. 39. Para las Obras Públicas en estos años continúa siendo referencia obligada esta obra, principalmente pp. 45-135.

³⁹ Ortúñez (1999), pp. 182-309.

LOS MINISTROS DE FOMENTO EN EL SIGLO XX

Rafael Benjumea Burín, Conde de Guadalhorce

[23/7/1876] - [26/9/1952]



Nació en Sevilla el 23 de julio de 1876 y murió en su querida ciudad de Málaga el 26 de septiembre de 1952.

Fue nombrado ministro por Primo de Rivera para formar parte del llamado Directorio Civil. Su prestigio como ingeniero se había forjado con la construcción de la Central Hidroeléctrica del Chorro (Málaga) y más adelante con la del pantano del Chorro finalizado en 1921 y que le valió el título de Conde de Guadalhorce tras la visita regia a esas construcciones. Resulta curioso el hecho de que este prestigioso ingeniero de caminos, canales y puertos, tuviera alguna dificultad en el acceso a la Escuela Politécnica, pero esta curiosidad va a tener un enorme interés histórico puesto que Félix Boix, a partir de 1908 director general de la Compañía de los Ferrocarriles del Norte de España, había montado una Academia de preparación del acceso a la Escuela Politécnica a la que acudió Benjumea y tuvo además que dar la cara por él ante una prueba que no resultó especialmente brillante³. Más tarde, cuando

Benjumea fuera Conde de Guadalhorce y ministro de Fomento, maestro y discípulo coincidirán en la negociación del problema ferroviario y parece que Boix conservaba el ascendente que había tenido sobre el joven Benjumea tiempo atrás.

Su etapa al frente del ministerio ha sido comparada, por las dimensiones de su actividad, con la desarrollada durante el llamado Gobierno Largo de O'Donnell, en torno a 1860⁴.

La biografía escrita por Martín Gaité aporta un apéndice documental de gran interés en el que la escritora se ha molestado en transcribir y corregir el estilo de algunas notas manuscritas de Guadalhorce, escritas por éste una al poco de iniciar su mandato y otra con un resumen de lo realizado hasta 31 de diciembre de 1929⁵. Nos serán de utilidad en la apretada síntesis que hemos de realizar. Guadalhorce basaba las reformas a efectuar en el ministerio sobre tres conceptos:

- 1º Intensificación y unidad de los servicios.
Para ello se crearían:
 - La Dirección General de Ferrocarriles.
 - La sección de Minas, independiente de la Dirección de Agricultura.
 - El Instituto General de Investigaciones y Experimentos Agronómicos.
- 2º Refuerzo de inspección y simplificación burocrática:
 - Se establecerían las inspecciones regionales. El objetivo era múltiple: estimular e intensificar la marcha de las obras; simplificar los trámites de los

expedientes y hacer más frecuentes exámenes sobre las cuentas.

3º Descentralización administrativa con cooperaciones sociales y unificación de conceptos. Ésta era «la más trascendental reforma». Las reformas y organismos creados para cumplir estos fines se dividían a su vez entre Obras Públicas, Agricultura y Montes y Minas.

Obras Públicas

- Carreteras: creación del Patronato del Circuito Nacional de Turismos, el después llamado Circuito Nacional de Firms Especiales.
- Ferrocarriles: una vez creado el Consejo Superior Ferroviario en el anterior directorio, se querían ampliar sus funciones y simplificar su funcionamiento, asociándolo con la Caja Ferroviaria a la que, a su vez, se le adjudicaban labores de financiación que antes realizaba el propio ministerio: las jefaturas de estudios y construcciones y los de explotación de las líneas del Estado.
- Obras Hidráulicas: se depositaba en las Confederaciones Hidrográficas toda la confianza para el «aprovechamiento integral y ordenado de las cuencas de nuestros ríos». Se presentaba también como ocasión de importantes ahorros en recursos y tiempo para el Estado. (Aunque no aparece relatado en sus notas, parece obligatorio referirse aquí a la persona de quien fue su principal ayudante en la creación de la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro, el ingeniero Manuel Lorenzo Pardo⁶).
- Puertos: Proponía la creación de la Junta Central que coordinara entre sí a las ya existentes Juntas de Puertos. Además pensaba en concertar un crédito de 600 millones que pudieran garantizar los propios puertos con sus productos, lo que permitiría al Estado suprimir el sistema existente de pequeñas ayudas anuales que

no permitían la realización de obras importantes.

Agricultura y Montes

El panorama de reformas era amplísimo en aras de estimular la sindicación y agrupación de los agricultores y de estrechar lazos entre los técnicos y los propios agricultores para profesionalizar el trabajo agrario.

Minas

Guadalhorce se limitaba a constatar la necesidad de continuar con el sistema de «cooperar a los descubrimientos de yacimientos de petróleo, de sales potásicas y de fosfatos, así como los de cuencas carboníferas».

Éstas eran sus ideas, sobre sus realizaciones nos referimos en el texto⁶.

Primo de Rivera pensó en él en 1928 como heredero o sucesor, a suerte de primer ministro, para dar una salida política a la Dictadura, probablemente dentro de la normalidad jurídica, aunque este extremo no está comprobado. Esta idea se habría acelerado cuando el dictador consideró la posibilidad de contraer segundas nupcias y, con ello, apartarse del cargo⁷. Hay que pensar en el maravilloso escaparate que suponía para un político y para el régimen esa cartera y todavía en 1928 no se habían comenzado a oír las críticas contra la política de Fomento.

Su labor al frente del ministerio no dejó a nadie indiferente. Son más los que reconocen su empeño, capacidad de trabajo y general buen hacer, aunque también se conviene en lo inapropiado que resultó finalmente el que todas las instituciones que soportaron las grandes creaciones de esos cuatro años largos, Confederaciones Hidrográficas, Caja Ferroviaria, Circuito Nacional de Firms Especiales,... fueran

autónomas en su financiación y se les reconociera capacidad de emitir deuda pública con la garantía del Estado. No es, por tanto, que se invirtiera más o menos, cuanto cómo se invirtió y en qué se invirtió, puesto que junto a obras inexcusables y ya abordadas con retraso, se realizaron otras, particularmente ferroviarias, de muy dudosa rentabilidad. Pienso que Prieto juzgó con ecuanimidad y acierto la acción de su colega y las ideas que yo he expuesto son parcialmente las suyas. Guadalhorce se defendió de estas acusaciones que llegaron, nada más caer el gobierno de la Dictadura, desde la cartera de Hacienda que ocupaba Argüelles abogando por unas obras públicas necesarias para el conjunto del país aunque pudieran parecer no rentables en el corto plazo. Animaba al ministro a abandonar el pesimismo, aplicar no sólo la aritmética «pues no hay que asegurar el tranquilo bienestar de una familia burguesa, sino que es necesario facilitar la fundación de nuevas vidas, el solar de nuestra nueva población y la prosperidad y riqueza de los que nutren la Hacienda Pública; ésta tendrá que ser creadora e impulsora y justo será reconocer que no tendrá jamás mejor auxiliar que un Ministerio de Fomento activo y valiente»^a. La cuestión, tremendamente compleja y debatida con amplitud, es dar con el cómo.

Se le incluyó en una supuesta generación del 98 de ingenieros, que presentaría características diferentes a la de sus antecesores^b.

a. Martín Gaité (1983), pp. 32-33. Cuenta su biografía que «aunque con los años (Benjumea) llegó a adquirir soltura oratoria, no se destacaba por su facilidad de palabra» y de esta índole fueron sus dificultades en aquellos ejercicios.

b. Sáenz Ridruejo (1993), p. 186. Para la cronología abordada en este capítulo cfr. especialmente pp. 182-213. Un breve apunte en Libro de bicentenario... (2000), p. 182.

c. Martín Gaité (1983), pp. 173-185.

d. Germán Zubero (1999), pp. 142-146. Ver también Martín Gaité (1983), pp. 69-71.

e. Él mismo resumía: en el departamento a mi cargo se han hecho «economías muy considerables. En 1926 se sacaron a concurso 561 km. de vías férreas valoradas en 214 millones de pesetas; en 1927 ascienden a 1.200 km. construidos. Se han construido asimismo 6.000 km. de carreteras y 500 de caminos especiales y obras en 18 puertos por 156 millones de pesetas...», fragmento de un discurso de Guadalhorce recogido en Martín Gaité (1983), p. 121.

f. Maura Gamazo (1930), p. 270. También lo explica con más profundidad Martín Gaité (1983), p. 119-122.

g. *El Debate*, 13 de abril de 1930. Tomado de Martín Gaité (1983), p. 99.

h. Así lo ha querido ver Colmenar (1998), p. 179, siguiendo a Sáenz Ridruejo ya en (1987) y (1993), pp. 155-206. Aunque no concreta cuáles son estas características diferentes. Su afán innovador y regeneracionista estaría por estudiar con profundidad, pero conviene hacer notar cómo algunos de los que fueron sus profesores o estaban en esa «generación anterior», se encuentran entre las figuras de la ingeniería española y principales innovadores de los métodos de gestión y dirección ferroviaria: Maristany o Boix por ejemplo, ver Vidal (1997).

otras cosas, pretendió impulsar la industria pesada y de maquinaria. Nadie mejor que las empresas ferroviarias apoyadas con la creación de la Caja Ferroviaria. Todo esto ocurrió antes de que Guadalupe accediera al ministerio, aunque éste se ha convertido en la cabeza visible de las realizaciones de la Dictadura. En la nota biográfica me he referido a algunas de sus concepciones de lo que debía ser su trabajo en el ministerio, para expresar aquí alguna de sus realizaciones.

Nombrado el 3 de diciembre de 1925, el 17 del mismo mes había reorganizado el Consejo Superior de Ferrocarriles y el 25 creó la Dirección General de Ferrocarriles y Tranvías, una expresión más y suficientemente expresiva del intento del Estado por recuperar la iniciativa dentro del sector; ese mismo día segregaba las Minas de la Dirección General de Agricultura y Montes. En 1926 pasó a ocuparse en primer lugar de las carreteras, creando el 9 de febrero el Patronato del Circuito Nacional de Firms Especiales y el 5 de marzo las Confederaciones Sindicales Hidrográficas y el plan preferente de urgente construcción de ferrocarriles, todo ello mediante RDL. Estas tres disposiciones de febrero y marzo de 1926 fueron sus creaciones más espectaculares, que se basaban en las mismas ideas y proyectos que sus antecesores. Además en ese año consiguió elaborar otros decretos-leyes, por ejemplo el de ordenación de riegos y aprovechamiento del tramo internacional del Duero (23 de agosto); creó la Junta Central de Puertos (30 de abril); dotó el plan general de repoblaciones forestales y corrección de las cabeceras de cuencas (26 de julio) y algunos otros. Estos decretos perseguían, en primer término, una reducción de los objetivos que en estos ámbitos habían recaído sobre el ministerio: pequeñas carreteras o puertos sin demasiado tráfico, habían entrado en la categoría de primer orden, lo que necesariamente aumentaba la dispersión de los recursos. Mientras Guadalupe logró esta reducción de los objetivos que atender, sus políticas lograron, al menos, el éxito de poder percibir los resultados: es el caso del Circuito Nacional de Firms Especiales o de las Confederaciones Hidrográficas, pero cuando los objetivos se dispersaron con el plan preferente de urgente construcción de ferrocarriles, los resultados fueron más bien escasos. Este tipo de intentos también se les había ocurrido antes a otros ministros e ingenieros, pero habían carecido de la continuidad suficiente para llevarlos a término.

El Circuito Nacional en realidad consistió en la segregación de la red de carreteras generales de los itinerarios principales para agruparlos en circuitos parciales. En el artículo 5º del Real Decreto se establecía un plazo máximo de ejecución de 5 años para los 4.000 primeros kilómetros, es decir, de los 47.000 kilómetros de carreteras generales y 13.000 de caminos vecinales que agobiaban, como vimos, a Gasset en su plan de reconstitución nacional, se seleccionaban 4.000 dando además, de entre éstos, prioridad a los trayectos que previsiblemente iban a ser más necesarios ante la Exposición Hispano Americana (según se decía en el artículo 2º). En ellos se logró el máximo en cuanto a calidad de construcción y trazado, de acuerdo con los parámetros de la época. Es conocida esa referencia de una publicación inglesa en la que se escribía de las principales carreteras españolas «que son las mejores del mundo»⁴⁰, así como el testimonio indirecto al éxito del plan que suponen las referencias de las compañías ferroviarias a la competencia de la carretera, realmente sentida con las mejoras logradas por el Circuito

⁴⁰ Recogido por Martín Gaité (1983), pp. 94-95, quien a su vez extracta el libro publicado en 1930 en Londres por Charles L. Freeston, *The roads of Spain*, donde el autor narra su experiencia de un viaje a España.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

de Firms Especiales. Con todo resulta necesario recordar que, a la caída de la Dictadura, solamente se habían arreglado, dentro del programa del Circuito, 2.800 kilómetros. No se interprete mal cuanto he dicho, pues la política de carreteras de la Dictadura no se limitó a las que llevó a cabo el Circuito Nacional, pero éstas eran las importantes, el resto no dejaba de ser más de lo mismo con un promedio de construcciones, eso sí, superior al de otras épocas⁴¹. Es decir, al Patronato se le apartó de la entonces tan temida y denostada burocracia, se le dotó de recursos abundantes y tuvo responsabilidad sobre una parte menor de la red. Algo similar se hizo con los caminos vecinales y las diputaciones provinciales a las que se les traspasó su responsabilidad en enero de 1925 y se les facilitó capitalizar las asignaciones de los presupuestos generales⁴².

Estas ideas se plasmaron también en la política hidráulica con la creación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas. La realidad fue la creación de una: la del Ebro (CSHE), que se pretendía fuera ejemplo y modelo para las que podrían existir algún día en cada cuenca⁴³. La Ley Hidráulica de 1911 supuso un impulso al plan Gasset de 1902, pero, e insisto en ello en esta ocasión con palabras de Germán, adoleció «de falta de método en la priorización de obras, agravándose el problema ante la inclusión de nuevas por motivos políticos»⁴⁴ y éstos fueron los constantes y principales problemas de las obras públicas durante la etapa final de la Restauración. Según Lorenzo Pardo el gasto ejecutado por los gobiernos en la política hidráulica se situó entre 1915-1919 en 18,5 millones de pesetas, aumentando a 61,2 millones de media entre 1927-1930, es decir, y siempre según sus cifras, se pasó de un 11 por 100 en el total del gasto del ministerio a un 18,5 por 100⁴⁵. El hecho fue que hasta la constitución de la CSHE, las obras hidráulicas concluidas en Aragón no fueron muy numerosas. Los gastos de la CSHE entre julio de 1926 y diciembre de 1929 fueron de 129

⁴¹ Tal y como se encargó de probar Calvo Sotelo (1974), y recoge Velarde (1973), p. 94. Según Calvo Sotelo la longitud de las carreteras del Estado había aumentado, entre 1924 y 1929, en 5.152 kilómetros y la de los caminos vecinales se había duplicado. Resulta complejo disponer de datos fiables para conocer los kilómetros de la red de carreteras. Velarde utilizó los datos de Ceballos Teresí y los de Calvo Sotelo, dando más fiabilidad a los de éste. Gómez Mendoza (1989), pp. 304-305 utiliza para estos años el Anuario Estadístico de España y ofrece unas cifras muy parecidas a las de Ceballos, pero con desajustes cronológicos (las mismas cifras que Gómez Mendoza adjudica a 1925, en las tres categorías y en el total, Ceballos las da para 1928) que llevan al sin sentido de que el número de kilómetros de las carreteras del Estado antes del Circuito es superior al de después. Ante esta confusión he optado por no incluir cifras de la red de carreteras.

⁴² Velarde (1974), pp. 95-96.

⁴³ Tanto las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, como la Confederación del Ebro se crearon por RDL de 6 de marzo de 1926. Me parece suficientemente significativa la coincidencia. ¿Qué se pensó primero: las Confederaciones o la del Ebro? Esta cuenca contaba, por encima de todo, con una tradición muy importante de aprovechamiento hidráulico, recursos invertidos por los gobiernos anteriores y obras realizadas y, a partir de esa tradición, de personal formado –no hay sino que pensar en el propio Lorenzo Pardo– y de un profundo apoyo social a estas iniciativas, que arrancaba de las ideas regeneracionistas expuestas por Costa. Ver Germán (1999), pp. 28-46 y Velarde (1973), p. 46. En Zaragoza se celebró el I Congreso Nacional de Riegos en octubre de 1913 y como demuestra Germán (1999), p. 46 la CSHE estaba inspirada en ideas ya expuestas en dicha reunión.

⁴⁴ Germán (1999), p. 31. Para concluir señalando que la incidencia de la ley fue escasa entre 1911 y 1926.

⁴⁵ Recogido de Germán (1999), p. 31. Habría que saber sobre qué presupuestos realiza en cada ocasión el porcentaje. Las cifras de Lorenzo Pardo sobre los gastos del Estado durante la Restauración, validan las ofrecidas en el cuadro 5 de este trabajo procedentes de la Estadística de Obras Públicas.

millones de pesetas, según las cifras que ofreció Lorenzo Pardo; el problema fue que, según los presupuestos, para esos años los ingresos y gastos debían de haber sido de 500 millones, y como es lógico esto significa que se redujo el número de obras realizadas⁴⁶. Con todo, estos gastos significaron la obtención de 72.163 has. de regadío nuevo y la mejora de 109.136 ya existentes. Para esas fechas, justo antes de la caída de Primo, estaban además a punto de terminarse las obras del Canal Victoria-Alfonso que hubieran añadido 22.460 has. más a las obtenidas; como los objetivos previstos para esa etapa se establecían en 4.000 has., habría que considerar lo obtenido como un gran éxito⁴⁷.

A ésta siguieron en 1927 la del Duero y Guadalquivir, la del Segura (creada en 1926) y la del Pirineo Oriental; la del Tajo estuvo próxima a su creación. Sin embargo ninguna de ellas había alcanzado el ritmo de obras de la del Ebro cuando se produjo la caída de la Dictadura⁴⁸.

El 6 de septiembre de 1929 se creó el Consejo de Energía, quizá eso explique las 820.000 pesetas que figuran en los gastos del Estado del cuadro 2 para ese año. Su fin era el de «ordenar el mercado de la energía hidroeléctrica a consecuencia del impacto que en el mismo originarían los planes de las Confederaciones Hidrográficas»⁴⁹.

Aunque he adelantado algo sobre la política ferroviaria, me he limitado a hacer notar la diligencia con que se abordó el intento de solucionar el llamado problema ferroviario. El 12 de julio de 1924 se aprobaba el Estatuto ferroviario y con él otro de los organismos conflictivos de estos años: la Caja Ferroviaria. Esta legislación hacía referencia directa, en primer término, a las empresas concesionarias y así en la base 1ª se establecían sus objetivos: la agrupación de líneas, las adquisiciones de material y obras de ampliación y mejora, la construcción de nuevas líneas, fijar las fechas de reversión y prohibir la adopción de nuevas cargas hipotecarias por parte de las empresas. En la exposición de motivos del decreto se aclaraba que no se trataba de convertir en buenos a los malos negocios ferroviarios, sino sólo mejorar los servicios, «si con las mejoras, con buenos servicios de explotación, con medidas indirectas de gobierno y con tarifas adecuadas el negocio no prospera, será porque el ferrocarril no responda a una verdadera necesidad comercial, porque el agio ha predominado en relación con la explotación, porque se ha querido obtener una subvención y no organizar un transporte».

Lo que ocurrió es que no todo lo que el Estatuto preveía se llevó a término, con lo que resulta difícil efectuar un balance de la política ferroviaria de la Dictadura. Para las grandes empresas fueron los mejores años en relación a los beneficios obtenidos y el reparto de dividendos a sus accionistas, pero, aún con todo, ni ellas mismas estuvieron de acuerdo con los procedimientos que les habían permitido esa ficticia situación, pues habían perdido definitivamente su

⁴⁶ Así piensa también Fernández Clemente (1986), p. 348.

⁴⁷ Velarde (1973), pp. 75-78. Según el cuadro de ingresos que facilita en p. 75 y que suman 158,4 millones de pesetas en ese marco de 1926-29, hay dos partidas importantes, la de los que proceden de las subvenciones del Estado, idéntica a la percibida años atrás y que importó 52,5 millones y las aportaciones del ahorro procedentes de los empréstitos emitidos y de donde se obtuvieron 97,75 millones de pesetas. Ésta sería la cantidad de más, respecto a la Restauración, de las cantidades que llegaron a las obras hidráulicas del Ebro, independientemente de cuál fuera el origen de las mismas. De balance abrumador habla Fernández Clemente (1986), p. 344.

⁴⁸ Velarde (1973), pp. 80-81 y Martín Gaité (1983), p. 82.

⁴⁹ Velarde (1973), p. 84.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

autonomía financiera, y en adelante necesitarían la garantía del Estado y su autorización para la emisión de deuda y también bastante autonomía en su gestión por las competencias crecientes que adquirió el Consejo Superior de Ferrocarriles.

Pero además, y dado que en el Estatuto se había establecido que el Estado se adjudicaba, salvo excepción, la ejecución de las líneas de nueva construcción, el gobierno aprobó el plan preferente de urgente construcción de ferrocarriles en 1926. Este plan adoleció, entre otros, del defecto de la dispersión en sus objetivos. El orden de construcción de esos tramos, dieciséis concretamente, dependería, además de su importancia, de las facilidades que proporcionasen las instancias locales o regionales respectivas para llevarlas a término⁵⁰. Estas líneas recogían las ideas de algunos de los ferrocarriles directos entre capitales de provincia, o trataban de cubrir zonas amplias que no disponían de ninguna línea próxima, o buscaban, mediante líneas aproximadamente diagonales, simplificar trayectos con objeto de acortarlos. Se quiso completar la red ferroviaria, pero se llevaron a cabo planes y proyectos verdaderamente descabellados, bastaba haberse fijado en qué hacían los concesionarios particulares con las redes que explotaban, que prácticamente no se construía un sólo kilómetro de camino de hierro desde hacía mucho tiempo y cuáles eran los resultados de la mayor parte de las empresas, para haber sido, al menos, más prudentes en esas inversiones⁵¹. Como se ve en el cuadro siguiente la opción por la vía estrecha no fue característica de la Dictadura y, sin embargo, sí fue mayor la construcción de vía ancha entre 1926 y 1930 de lo que había sido en los años anteriores. De todos modos se quedaba muy lejos de los 9.152 kilómetros cuya construcción había aprobado el Consejo Superior en 1925.

Diferente será la atención y desvío de recursos destinados a mejorar, a todos los niveles, lo ya existente: desde modernización de las estaciones, hasta la renovación e incremento del material disponible para efectuar la explotación. Éstos fueron los años en los que se construyeron pasos subterráneos en las estaciones, se renovaron tendidos de red, se extendieron sistemas de seguridad en las vías, como el sistema de bloqueo automático con señales luminosas, o en-

⁵⁰ Del texto del Real Decreto.

⁵¹ Hasta Velarde (1973), p. 113-114, favorable a las acciones emprendidas por el Estado en materia ferroviaria, reconoce que no se trataba en realidad de un plan y que se sobrevaloraron «las posibilidades de desarrollo de todas las ásperas tierras del interior de España». Un argumento de idea similar al utilizado en el texto fue el que esgrimió Prieto años más tarde ante el Parlamento, al debatir el presupuesto para 1932 y aludir a su proyecto de evitar al Estado la obligación de mantener la explotación de líneas abandonadas por sus concesionarios, reflejando cómo la explotación realizada por el Estado «no es más económica que la de las empresas... podría incluso exponer datos curiosísimos de cómo un ferrocarrilito de éstos del Estado, cuya explotación abandonó la compañía por no poder soportar tres trenes que no llevaban viajeros, ha aumentado su tráfico hasta siete trenes, que siguen no llevando viajeros.» DSC, 17 de marzo de 1932, p. 4.549. Cambó dirá en 1935, en la discusión parlamentaria del presupuesto del Ministerio de Fomento, unas palabras verdaderamente fuertes: «los ferrocarriles del llamado Plan de Guadalhorce (...) no deben construirse ni despacio ni de prisa, que no tienen que construirse de ninguna manera. El señor conde de Guadalhorce, técnico eminente, cuyas aptitudes puede apreciar desde el Ministerio de Fomento, fue en muchos aspectos un mal ministro, precisamente por ser un gran técnico, y lo fue principalmente en materia de ferrocarriles. (...) cuando propuso una construcción fantástica de ferrocarriles, no se enteró de que en el mundo estaban abandonándose líneas de ferrocarriles, de que la construcción de ferrocarriles había cesado en el mundo entero», en DSC, 13 de junio de 1935, p. 8.228.

Cuadro 6. El tendido de la red férrea en España

AÑO	Nueva construcción	TOTAL VÍA ANCHA	Nueva construcción	TOTAL VÍA ESTRECHA
1913	42	11.424	182	3.927
1914	-	11.424	182	4.109
1915	-	11.424	138	4.247
1916	-	11.424	208	4.455
1917	-	11.424	52	4.507
1918	7	11.431	26	4.533
1919	13	11.445	100	4.633
1920	-	11.445	11	4.644
1921	-	11.445	125	4.769
1922	38	11.482	79	4.848
1923	-	11.482	68	4.916
1924	61	11.543	55	4.971
1925	-	11.543	26	4.997
1926	36	11.579	76	5.073
1927	87	11.667	172	5.245
1928	52	11.719	16	5.261
1929	266	11.986	-15	5.246
1930	44	12.030	2	5.248
1931	-	12.030	8	5.256
1932	-	12.030	11	5.267
1933	198	12.228	-49	5.218
1934	-	12.228	-3	5.215
1935	25	12.253	-31	5.184
1936	-	-	-26	5.158

FUENTE: Gómez Mendoza (1989), p. 283

clavamientos eléctricos en estaciones, años en los que se adquirió numerosa herramienta para los talleres de las empresas ferroviarias y un sinnúmero de ampliaciones, obras, etc., así como las adquisiciones de locomotoras y vagones de todo tipo. Correspondería entrar a continuación en el espinoso tema de la Caja Ferroviaria del Estado, merecedora, por sí misma, de un trabajo monográfico⁵². La Caja fue el instrumento diseñado para financiar la política ferroviaria del Régimen y aportó directamente al ferrocarril, entre 1926 y septiembre de 1930, 1.717 millones de pesetas⁵³. De éstos, 871 aproximadamente los percibieron las

⁵² Trabajo en parte ya realizado a través de las Memorias de la Caja en Comín, Martín Aceña, Muñoz y Vidal (1998), t. 1, pp. 301-308 y Ortúñez (1999), pp. 248-268.

⁵³ Esta cantidad no habría que sumarla a la cuenta correspondiente a ferrocarriles del cuadro 2 para obtener lo gastado por el Estado en el sector, pues aunque la Caja obtenía sus ingresos mayoritariamente de la emisión de la deuda ferroviaria (el 68 por 100), también lo consiguió de consignaciones procedentes del presupuesto del Ministerio de Fomento que, para este mismo período, supusieron 74,3 millones de pesetas, el 3,6 por 100.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

cuatro grandes compañías privadas (Norte, MZA, Andaluces y Oeste⁵⁴) de un total de 929,2 que recibieron los ferrocarriles privados y 666 millones fueron destinados a financiar las nuevas construcciones.

A una de las ideas expuestas en los párrafos anteriores, la de la simplificación de los objetivos para los grandes programas, hay que añadir, durante el mandato de Guadalhorce, el hecho de que éste buscara una serie de colaboradores, ingenieros, en quienes depositaba toda su confianza para sacar adelante los proyectos. El esquema de Guadalhorce fue similar en todas sus grandes realizaciones al de Manuel Lorenzo Pardo para sacar adelante las Confederaciones Sindicales Hidrográficas o José Rodríguez Spiteri para el Circuito Nacional de Firms Especiales. Este hecho fue también reseñado por Sáenz Rodríguez, quien destaca el hecho de que Guadalhorce «contó con unos cuerpos técnicos que se volcaron para sacar adelante proyectos que desde hacía mucho tiempo yacían aparcados»⁵⁵. El propio Benjumea en 1950 decía que buscó en el Cuerpo de Ingenieros hombres capaces de dar luz a sus proyectos: «así (...) encontré quien dirigiera el Circuito de Carreteras y un grupo social que con gran entusiasmo le acompañara y quien dirigiera la mejora de los puertos y el auxilio de los ferrocarriles. Y, por último, para la obra que constituía el esplendor de mis amores (...) Lorenzo Pardo»⁵⁶.

Cabrían aún unas últimas líneas sobre otra de las creaciones a que nos hemos referido, la de la Junta Central de Puertos, que tuvo lugar el 30 de abril de 1926. En esta ocasión la política de reducción de objetivos llevó a que las inversiones se redujesen a 18 puertos de 138 declarados de interés general, para los que se destinó un empréstito de 600 millones de pesetas⁵⁷. La Junta Central tenía la misión de armonizar los intereses de todos los grandes puertos expresados mediante las Juntas de Obras y Puertos que venían funcionando con anterioridad.

Tras lo visto en todos los ámbitos de las obras públicas realizadas durante la Dictadura, no parece fácil concluir que la drástica reducción de la demanda pública, al alterarse de forma radical la política presupuestaria durante los primeros años treinta, tuviese unos efectos de crisis en los sectores industriales⁵⁸. El volumen de la demanda de obras públicas no fue tan elevado como la propaganda quiso hacer creer, ni el de la República tan bajo.

⁵⁴ La Madrid-Cáceres-Portugal y la Compañía del Oeste de España fueron incautadas por el Estado por RDL el 8 de septiembre de 1928. Al día siguiente otro RDL creaba la Compañía Nacional de los Ferrocarriles del Oeste de España.

⁵⁵ Sáenz Rodríguez (1993), p. 186.

⁵⁶ Martín Gaité (1983), p. 68.

⁵⁷ Velarde (1973), pp. 127-128 y texto del RDL de 30 de abril de 1926. «Es preferible indiscutiblemente terminar y habilitar del modo más perfecto posible los puertos más importantes». Esos 600 millones tampoco se desembolsaron por completo.

⁵⁸ Ésta parece ser la línea argumental de Palafox. Sin negar absolutamente lo que dice, muy pensado, elaborado y documentado, pienso que se puede afinar más utilizando su misma argumentación. Él mismo señala (1991, p. 186) cómo la crisis de la construcción repercutió sobre la demanda siderúrgica al ser aquella una de sus principales demandantes. El volumen de las obras públicas realizadas, no del volumen de los empréstitos concebidos, fue insuficiente para poder explicar por sí sólo el auge de las actividades industriales de la segunda mitad de los veinte, pero más aún para explicar la crisis a principios de los treinta. Esa paralización de las actividades industriales y la desconfianza del sector financiero tienen mucho más que ver con factores políticos y psicológicos si se quiere, de muy difícil cuantificación, como el propio Palafox refiere. Por otra parte, como se verá en el siguiente apartado, la existencia de una reducción del gasto público en los treinta tampoco es fácilmente sostenible, mientras que a la hora de hablar de una reducción de la inversión privada el acuerdo entre los historiadores es unánime.

La Segunda República, 1931-1936

Los nubarrones de la inestabilidad que trajo consigo la proclamación de la República habían favorecido un descenso de las inversiones privadas ante la falta de expectativas razonables de negocio⁵⁹. Profundizando en este sentido me adhiero a los estudios efectuados por Comín y Carreras sobre los componentes del Gasto Nacional Bruto, con claras referencias, por parte del primero, a las obras de Palafox. Según esta macromagnitud, los años 1930-1935 fueron de estancamiento económico. La cuantía del producto dedicado a la inversión se redujo a una media del 11 por 100 del GNB, mientras que entre 1925-1929 se había llegado al 14,2 por 100⁶⁰. Dentro de estas cifras, la parte que correspondía a la inversión pública era relativamente pequeña, si bien habría contribuido a su crecimiento en los años del Directorio Civil, pero el descenso de la inversión en 1931-1933, se debió a la caída de la inversión privada, pues en esos años la pública aumentó. Como media para el período 1926-1930 la inversión pública fue de 1,6 por 100 del GNB y entre 1931-1935 de 1,91; mientras que la privada, en esas mismas fechas y por los mismos conceptos habría pasado de 10,04 por 100 del GNB a 6,33⁶¹. Carreras llegará a decir que la caída de la inversión privada se vio compensada en parte por la acción pública. Lo que resulta evidente con los datos aportados por este autor es que la mayor parte del GNB se destinaba al consumo y éste, salvo el consumo privado en 1931, sí que mantuvo o aumentó las cifras respecto a los años anteriores. Además, en los años en que el consumo privado descendía de modo brusco –1931, 1933 y 1935– descendía en proporciones similares el gasto, es decir que la mayor parte del gasto se dedicaba al consumo, lo que manifiesta la incidencia de la agricultura sobre esta variable, al corresponderse estos años con los de malas cosechas⁶². Parece claro que la República no realizó una política restrictiva del gasto del Estado⁶³ o, al menos, que si existieron restricciones al gasto, éstas no lo fueron en el Ministerio de Obras Públicas, pues, como vimos en el cuadro 2, los porcentajes de gasto de este ministerio en el total de los realizados por el Estado, estuvieron entre los más altos de todos estos años (considerando sólo presupuestos ordinarios). Esto era lógico dado el compromiso político que la República tenía con los trabajadores y las dificultades que para el empleo supuso esta caída de la inversión.

La representación gráfica de los datos del cuadro 6, una de las cuestiones más controvertidas en la época, la de la construcción de ferrocarriles, no deja lugar a muchas dudas, teniendo en cuenta que los picos de construcción reflejan decisiones presupuestarias adoptadas con anterioridad. Los picos de 1929 y 1933 reflejan, el primero, el momento de máxima extensión del plan de urgente construcción y, el segundo, el resultado de las adjudicaciones de presupuestos ante-

⁵⁹ Es muy adecuado el título con el que Palafox (1991) abre el capítulo dedicado a los primeros años republicanos: «El coste económico de la democracia en España», pp. 174-226. Refleja en esas páginas «el impacto inicial del 14 de abril sobre las expectativas», p. 180.

⁶⁰ Carreras (1985), pp. 22-23. Comín (1988), t. 2, p. 798 afirma que «el progreso de una economía depende de lo que se destine a la inversión».

⁶¹ Estas cifras proceden de las estimaciones de Carreras como ya he indicado. Recogen medias para esos años sobre los porcentajes de cada uno de los conceptos aludidos, Carreras (1985), pp. 41-43.

⁶² Cfr. Comín (1987), pp. 109-114, y (1988), t. 2, pp. 792-800.

⁶³ Comín (1988), t. 2, p. 1.138.

LOS MINISTROS DE FOMENTO EN EL SIGLO XX

Indalecio Prieto Tuero

[30/4/1883] - [11/2/1962]



Nació en Oviedo el 30 de abril de 1883, aunque muy pronto su familia tuvo que emigrar a Bilbao. Falleció en México el 11 de febrero de 1962. Se incorporó al PSOE al cumplir 16 años, en 1899 y en 1911 fue elegido diputado provincial en la candidatura de la Conjunción Republicana Socialista. En 1915, fue elegido concejal del Ayuntamiento de Bilbao y en las elecciones de 1918, diputado a Cortes por Bilbao, donde coincidió con Iglesias, Caballero, Besteiro, Anguiano y Saborit. Se manifestó siempre como firmemente opuesto a la dictadura de Primo de Rivera y a la monarquía de Alfonso XIII, por contra siempre partidario de la colaboración con los republicanos. Todo ello le trajo numerosos enfrentamientos dentro de su partido, en particular con Largo Caballero^a.

Prieto se vio desbancado de Hacienda e incluido en un nuevo ministerio al que se le desgajaban algunas atribuciones tradicionales^b. Es posible que hubiera llegado a la cartera de Obras Públicas por pertenecer al Partido Socialista, dados los conflictos que estaba planteando al

gobierno en 1931 el Sindicato Nacional Ferroviario, pero eso no significaba que se viese ya unánimemente apoyado por el sindicato o que pudiese prescindir por completo de las ideas que emanaban de la UGT, cuyo número de afiliados no dejó de crecer a lo largo del bienio^c. Juliá relata las dificultades de Azaña en la toma de decisiones para la formación del gobierno de diciembre de 1931, con el deseo de retirar de Hacienda a Prieto y de llevar a Largo Caballero a Comunicaciones agregando a este ministerio la Dirección de Ferrocarriles, dice Juliá que «con el maligno propósito de que fuera un socialista quien se enfrentara a las peticiones de los ferroviarios». Finalmente esa dirección quedó en Obras Públicas, pero al frente había otro socialista. Como sabemos la presencia de Prieto en el ministerio, lejos de arreglar las relaciones de los trabajadores con la República, pudo dificultarlas en alguna ocasión, puesto que, como el propio Prieto manifestó en privado a mediados de agosto de 1933, la UGT, el Sindicato y las tendencias de los radicales socialistas, le colocaban en difícil situación para llevar a las Cortes la totalidad del problema ferroviario^d. El equilibrio de intereses políticos se hizo muy difícil al final del primer gobierno de Azaña y, con ello, la posición de Prieto y los demás socialistas.

Como ministro siempre se le ha elogiado la capacidad para escoger a sus colaboradores, actuando sin prejuicios, fijándose sólo en la competencia técnica y con altura de miras. Así eligió a Flores de Lemus mientras permaneció en Hacienda o a Lorenzo Pardo a quien puso al frente de la política hidráulica. Es también destacable

el hecho de que recurriera con frecuencia al nombramiento de comisiones constituidas por técnicos de diversas ramas que tuvieran que ver con la cuestión a tratar para estudiar en profundidad los problemas. Mientras que su gestión en Hacienda ha sido más discutida, como ministro de Obras Públicas su gestión siempre ha recibido grandes elogios. Prieto dio prioridad a la política hidráulica, dando muestras de una particular clarividencia. Muestras de esto ofreció también en otras de sus realizaciones que no hemos recogido en el texto, como pudieron ser el proyecto de enlaces ferroviarios de Madrid que contemplaba la creación de una nueva estación al norte de la ciudad en terrenos de Chamartín y su unión subterránea con la de Atocha; el proyecto de los Nuevos Ministerios. Otros proyectos de enlaces ferroviarios se trazaron, con la ayuda de técnicos que aportaban las propias empresas, para Barcelona y Bilbao⁶. Estos proyectos serán más adelante puestos en entredicho, de hecho el presupuesto presentado por Marraco el 13 de junio de 1935 suprimía el organismo que los dirigía y dejó de consignar cantidades para lo que se estaba haciendo en Bilbao y en Zaragoza —éste último había sido aprobado después de Prieto— y había limitado al máximo las asignaciones para Madrid y Barcelona al «no considerar necesarios esos enlaces»⁷. En todos sus proyectos existía un fuerte componente social que se manifestaba en el deseo de que se lograran construir más viviendas para abaratar los precios y de ofrecer vías de salida a la población hacia lugares de recreo y atractivo turístico. Estos planes engarzaban también en la gran preocupación que suponía el problema del paro obrero en las grandes ciudades, una de las claves en sus decisiones de inversiones públicas. La mayor parte de todos ellos se llevarán a término años más tarde: de nuevo chocó con lo que habían chocado sus predecesores.

Desconozco cuánto tuvo que ver en la reorganización del ministerio efectuada principalmente entre diciembre de 1931 y enero de 1932, pero considero que fue muy acertada, aunque con el transcurso de algunos años se percibió que había algunos órganos con funciones muy parecidas que convenía simplificar. Pienso que tuvo bastante que ver en que, a pesar de cuanto dijera acerca de que el presupuesto era hecho con criterios de ministro de Hacienda, los dos que tuvo como ministro de Obras Públicas fueron los que permitieron uno de los volúmenes de gasto más elevados de todos estos años en dicha cartera.

a. VVAA. (1983), pp. 85-88. En las páginas 89-93 se recoge una autobiografía deliciosa redactada por Prieto a principios de los treinta según dicen los editores, pero no hay en ella referencias ni al desarrollo de la Dictadura, ni al triunfo de la República y los cargos que ocupó en esos primeros gobiernos.

b. Juliá (1990), p. 147 comenta las anotaciones de Azaña del día 14 de diciembre de 1931, cuando andaba en plenas consultas para formar el gobierno, donde éste reflejaba que, para entonces, sólo le quedaba por convencer a un «anuburrado (sic) y hosco» Prieto de lo gran ministro que iba a ser de Obras Públicas.

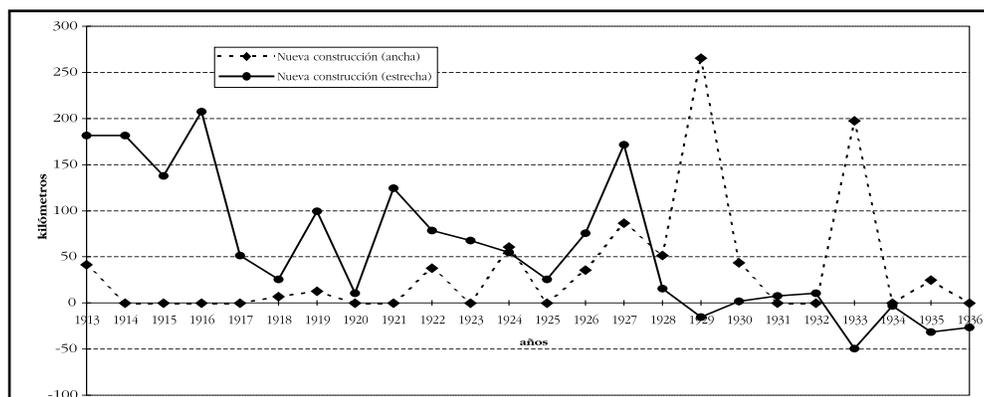
c. Juliá (1990), p. 147.

d. Cartas de Alvarado —presidente del Consejo de Administración de MZA— a Alfonso —director de la misma— los días 17 y 18 de agosto de 1933, contándole el primero otra recibida de Prieto. Las dificultades políticas de la época aportaron más elementos de discordia a los problemas tradicionales con que se venía enfrentando el ferrocarril.

e. VVAA (1983), pp. 11-66.

f. DSC, 13 de junio de 1935, p. 8.218.

Construcción y cierre de vías (1914-1936)



riores, probablemente con Prieto en la cartera quien había expresado aquello de «ni un sólo kilómetro más de ferrocarril nuevo ahora»⁶⁴. La discusión de ese presupuesto y los votos particulares emitidos tiene un elevado interés histórico.

En estos años se vuelve a tropezar con la traba de la escasa permanencia del ministro al frente de la cartera. Un total de nueve ministros para algo más de cinco años de República sugieren un baile de personas considerable que dificultó la adopción y continuación de los proyectos e inversiones del ministerio. Salvo Prieto, ninguno de los otros se mantuvo en el cargo un año seguido y muchas veces les tocó operar con presupuestos que ellos no habían defendido. Todo ello condujo a que la realidad de las obras públicas desarrolladas durante estos años fuera escasa, muchos ministros no llegaron siquiera a sacar adelante algún proyecto de ley que se quedó en eso sólo y además, por lo general, se careció de planes y las obras buscaron como objetivo fundamental combatir el problema del paro.

Sin duda supuso una ventaja la reducción de las competencias del ministerio, tal y como vimos. Más, al tener en cuenta que la proporción de los gastos respecto al total del Estado se mantuvo o aumentó respecto a otros años. Durante estos años la acción del ministerio estuvo focalizada hacia carreteras y caminos, puertos, servicios hidráulicos y ferrocarriles. Buena parte del trabajo consistió en desmontar los procedimientos seguidos en la etapa anterior pero, de nuevo y sobre todo en los ministerios largos, los campos de acción del presupuesto fueron idénticos. Quizá por lo anterior la etapa de Prieto resulta más atractiva.

Por lo que a política ferroviaria se refiere conviene aclarar que debemos diferenciar entre los problemas del sector ferroviario y los de los concesionarios, pues se trata de cuestiones distintas. En estos años, cuando se hable de problema ferroviario conviene aclarar a qué problema nos referimos, pues los gobiernos tuvieron planteados, a grandes rasgos, dos: uno, heredado de la Dictadura, que fue el de las nuevas construcciones y otro, que venía de más atrás, que era el de qué hacer con las concesiones otorgadas a particulares para la explotación de líneas férreas cuando llevaban percibidas del Estado cantidades ingentes de

⁶⁴ DSC, 1932, p. 3.057. Palafox recoge la frase completa en (1991), p. 205.

recursos⁶⁵. Además a los gobiernos de la coalición republicano-socialista les preocupaban en el corto plazo mucho más los problemas que generaban los trabajadores en sus demandas de incrementos salariales. De hecho, las primeras medidas legislativas que tuvieron que ver con los ferrocarriles tuvieron carácter social y esta sensibilidad a la presión obrera y al deseo de atraerse a los trabajadores hacia la causa de la República, hizo que se permitiera a las empresas un aumento de las tarifas del 3 por 100 que iría destinado íntegramente a las mejoras salariales para los obreros en 1932.

El primer ministro de Obras Públicas de la República, ocho meses, hasta diciembre de 1931, fue Álvaro de Albornoz del Partido Radical-Socialista. Con el peculiar estilo de Azaña en sus *Memorias Políticas*, las críticas que dirige a Albornoz mientras fue ministro del ramo son duras. Azaña no estaba muy conforme con su ministro, con su trabajo y con la preparación que hacía de los temas a tratar en los consejos de ministros, y así, sobre el problema ferroviario y, en particular, sobre la negociación con los obreros del incremento de los salarios, escribió el día 23 de octubre de 1931: «Hablamos también del asunto de los ferroviarios. Albornoz hizo el papel de siempre: balbució, divagó, barajó papeles, no adelantó nada; nadie sabía a qué atenerse» y el 15 de noviembre «lo que me irrita más en este asunto es que al cabo de siete meses de gobierno, Albornoz no haya formado ninguna idea fundamental acerca de él, ni tomado ningún camino. Su nulidad nos aboca a un conflicto tremendo». Con la gravedad que tenían los problemas vinculados al ferrocarril, lo primero que hizo fue ampliar por decreto la representación obrera en el Consejo Superior de Ferrocarriles. Ciertamente que en ese mismo día constituyó una comisión que estudiara la ordenación ferroviaria y propusiera al Gobierno solución a diversas cuestiones entre las que estaba, como de pasada, que el Estatuto que se redactase facilitara la nacionalización de los ferrocarriles españoles. Con los problemas políticos de esos meses y las dificultades para aprobar una Constitución, la realidad de estos trabajos quedó en nada, aunque se habían planteado algunas ideas peligrosas que contemplaban la posibilidad de nacionalizar el sector sin necesidad de rescatar las concesiones.

Así se encontró los problemas ferroviarios Prieto cuando llegó al ministerio, es decir, no se había resuelto nada a lo largo del año 1931. En la defensa del presupuesto para 1932 expuso de forma pública sus ideas acerca del ferrocarril, aunque algunas de ellas las había defendido en otras ocasiones. En Prieto se plasma de forma particular la complejidad del sector y además conviene aprender a descubrir en sus palabras cuándo habla de pequeños concesionarios y cuándo de las grandes empresas. Conforme habían ido transcurriendo los años, la legislación –y las subvenciones– habían ido dejando al margen, no sólo a las muy pequeñas empresas ferroviarias, sino incluso a Andaluces y a Oeste, ésta última hasta su nacionalización. Por eso parte de la legislación se hizo pensando en todas las concesionarias salvo en Norte y MZA, en particular en los años de Prieto. Con «un presupuesto de Obras Públicas hecho con un criterio de Ministerio de Hacienda»⁶⁶ la nacionalización con rescate era imposible, pero no

⁶⁵ En cifras, y resumo las que aportó Prieto en la sesión parlamentaria celebrada el 17 de marzo de 1932 DSC, p. 4.549, el primer problema significaban, en una primera aproximación, 1.394 millones de pesetas para acabar la construcción de las líneas iniciadas por la Dictadura y el segundo significaba una aportación a las compañías realizada por el Estado de 1.808 millones de pesetas.

⁶⁶ DSC, 17 de marzo de 1932, p. 4.547.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

lo era tratar de agrupar en torno a las dos más grandes el resto de la red, con la ayuda que pudiera prestar el Estado, que no era mucha, para facilitar la reorganización de la red mediante fusiones, uniones de explotación u otros acuerdos entre empresas y la modernización en las explotaciones. En este sentido superó la mentalidad dominante entre los parlamentarios del momento, divididos entre partidarios de una acción de primacía del ferrocarril y partidarios del fomento del tráfico por carretera. Prieto trató de encontrar la solución para que uno y otro se complementaran siendo consciente de la trascendencia de futuro de la carretera y además expresó en numerosas ocasiones su convicción de lo inadecuado que resultaría que la explotación de la red ferroviaria la realizara el Estado⁶⁷. Por eso aunque Prieto no realizara ningún proyecto de ley, como habían hecho muchos de sus predecesores y harán alguno de sus continuadores, en que se abordara directamente el rescate de las concesiones, no puede decirse que su labor ferroviaria fue menor puesto que realizó una selección de las nuevas construcciones que se podían continuar, efectivamente paralizó otros proyectos, intentó resolver el problema de la coordinación de los transportes, ayudó a las grandes empresas en la adquisición de material motor más adecuado a las nuevas condiciones de explotación de la red –los automotores– y realizó algunas obras de interés más local, pero importantes, como fueron los proyectos de enlaces ferroviarios en grandes núcleos urbanos como los de Madrid, Barcelona y Bilbao. Como se ve en la breve biografía trazada, la política social de la República y los difíciles equilibrios en el poder frenaron sus ideas y capacidad de acción. Entre sus realizaciones están también dos conflictivas leyes de 1932. La primera del 10 de mayo y la segunda del 9 de septiembre. La primera, prescindiendo de otras leyes generales de ferrocarriles, permitía al Estado completa libertad para hacerse o no cargo de líneas abandonadas por alguna compañía. Si una empresa desatendía la explotación de alguna línea, la única solución que se establecía era la de declarar caducada la concesión, en ese momento se producía la reversión de la concesión al Estado, sin que al concesionario le correspondiese indemnización; con anterioridad a la ley de Prieto el Estado se veía obligado a garantizar el servicio⁶⁸. Con la segunda, de 9 de septiembre de 1932, se creaba una intervención permanente del Estado en las compañías ferroviarias, justificada por el capital que éste había aportado a las empresas. Esta intervención se llevaría a cabo mediante unos representantes del Estado que recibirían el nombre de comisarios y que eran nombrados por el ministro de Obras Públicas. A éstos se les otorgaba el derecho de veto suspensivo de las decisiones que tomaran los organismos administradores de las compañías e, incluso, para la ejecución de acuerdos ya adoptados. Esta misma ley, en el artículo 9º, fue la que prohibió que en los Consejos de Administración de las compañías, hubiese personas que participasen de algún modo en empresas productoras de material para las compañías ferroviarias o aquéllas que pertenecie-

⁶⁷ Quizá el testimonio más expresivo fuera el que realizó el 17 de marzo de 1932 pues él mismo llamaba la atención sobre lo «incorrecto» de ese modo de pensar en un socialista: «La administración de las compañías es imperfecta (no sorprenda a S.S. que yo, con mi filiación política, lo diga), pero la del Estado sería peor. Tengo en esto una enorme convicción, que estará en contradicción con mi postulado político», DSC, 17 de marzo de 1932, p. 4.557.

⁶⁸ Esta disposición ha sido destacada por todos los estudiosos entre los hitos que explican el proceso de estatalización del régimen ferroviario. Es también expresión de la concepción de Prieto sobre el problema y de la necesidad de cerrar la herida por la que se desangraba la economía española. Cfr. Comín (1988), t. 2, p. 1.141 y pp. 1.154-1.155.

sen a más de tres Consejos de Administración. Ésta segunda fue muy controvertida por los consejos de las grandes empresas, pero las relaciones entre el ministro y las compañías, sin duda enfriadas por esta ley, entraron por nuevos y mejores derroteros en 1933.

Las medidas que adoptó obedecen a esa doble vertiente: por un lado, garantizar los intereses del Estado con el nombramiento de los comisarios en los Consejos de Administración de las empresas y, por otro, garantizar la continuidad del servicio ferroviario más necesario, tratando de ofrecer la máxima rentabilidad a los escasos recursos disponibles en la Hacienda con la mirada puesta, al mismo tiempo, en mantener e incrementar los puestos de trabajo, no siempre a costa de las compañías. De idéntico parecer que Prieto sobre las escasas posibilidades de un Estado-empresario, se manifestaría dos años más tarde el ministro Guerra del Río, para quien no existiría ningún defensor de una supuesta explotación de la red realizada directamente por el Estado, dada su inveterada incapacidad para adaptarse a la necesaria flexibilidad comercial que requería este negocio.

Los cuadros 7 y 8 reflejan lo que Prieto presupuestó para las inversiones ferroviarias en obras de mejora y adquisiciones de material para 1933. Son cifras que poco tienen que ver con las que las empresas obtuvieron mediante la Caja Ferroviaria, salvo en el caso del Oeste. También llama la atención, como se hizo notar y ya señalara Comín, el desembolso para obras más intensivas en mano de obra que ayudaran a paliar el problema del paro en las grandes ciudades, como pudo ser la de los enlaces ferroviarios de Madrid. Hay que tener presente que estas cantidades no constituyen el total del gasto del ministerio en ferrocarriles.

De todos modos, como los trabajos más intensivos en mano de obra eran más sencillos y de mayor extensión geográfica si se construían caminos y carreteras, el gasto en esta cuenta fue superior y así se le recriminó también a Prieto en la discusión del presupuesto de 1932 por parte de los partidarios en que se continuaran los planes de nuevas construcciones ferroviarias proyectados durante la Dictadura. De hecho, los 312 millones de gastos en carreteras de 1932, según el cuadro 2, fueron los más elevados de todos estos años.

Con el cambio de tendencia de la República ratificado por los resultados de las elecciones de noviembre de 1933, la política ferroviaria se hizo más directa, respecto a las relaciones de las compañías con el Estado, de lo que lo había sido en la época de Prieto. El primer ministro de Obras Públicas tras la caída del gobierno Azaña fue Guerra del Río, del Partido Radical. En su escaso tiempo al frente del ministerio creó una comisión para estudiar el espinoso tema de la ordenación ferroviaria y la coordinación necesaria entre los ferrocarriles y los transportes por carretera⁶⁹. Impuso un plazo para que presentaran sus conclusiones y además aceptó, entre tanto, la petición de las empresas por incrementar las tarifas, un aumento que las compañías prácticamente no tuvieron tiempo para disfrutar. La autorización consistió en una nueva elevación del 15 por 100 sobre las tarifas que se estaban aplicando en ese momento (ley de 29 de mayo de 1934). Los aumentos así logrados alcanzaron al menos el fruto de compensar con las recaudaciones la caída que las grandes compañías venían experimentando desde 1930 en el transporte de viajeros y de mercancías. Mientras, la

⁶⁹ Dicha comisión quedaba integrada por: cinco representantes del Ministerio de Obras Públicas, tres del de Hacienda, uno de Agricultura, otro de Industria y Comercio y otro de Comunicaciones; cinco representantes de las compañías, dos de la Asociación de Transportistas y tres vocales obreros. El presidente lo nombraría el ministro de Obras Públicas.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones**Cuadro 7. Distribución del crédito de 90 millones consignado en los Presupuestos Generales del Estado para obras de mejora y adquisición de material (1933)**

EMPRESAS Y CONCEPTOS	PESETAS
COMPAÑÍA DEL NORTE Obras y suministros en curso de ejecución Construcción e instalación de nueva marquesina para el andén central en la estación de Ávila	10.135.101,44 168.000,00
COMPAÑÍA DE MADRID A ZARAGOZA Y A ALICANTE Obras y suministros en curso de ejecución Supresión del retroceso de la bifurcación de Torrubia, km. 173,503 de la línea de Madrid-Ciudad Real	8.278.086,00 500.000,00
COMPAÑÍA DE LOS FERROCARRILES ANDALUCES Obras y suministros en curso de ejecución	2.994.585,00
COMPAÑÍA NACIONAL DEL OESTE DE ESPAÑA Obras y suministros en curso de ejecución Obras de nueva estación de Valencia de Alcántara	19.088.677,56 200.000,00
LÍNEAS DEL ESTADO Obras y suministros en curso de ejecución	1.545.600,00
COMPAÑÍAS INTERVENIDAS POR LAS COMISARÍAS DE LAS ZONAS NORTE, CENTRO Y SUR Obras y suministros en curso de ejecución	4.250.000,00
OBRAS DE ENLACE DE FERROCARRILES EN MADRID	30.400.000,00
GASTOS DE INSPECCIÓN DE LAS COMISARÍAS DEL ESTADO	500.000,00
GASTOS DE LAS COMISIONES DE ENLACES FERROVIARIOS DE BARCELONA Y BILBAO	500.000,00
ATENCIÓNES IMPREVISTAS Y GASTOS POR NUEVAS OBRAS Y ADQUISICIONES DE MATERIAL EN TODAS LAS COMPAÑÍAS ADHERIDAS AL RÉGIMEN	11.439.950,00
TOTAL	89.500.000,00

FUENTE: Consejo Superior de ferrocarriles... (1933).

comisión seguía trabajando en el proyecto verdaderamente importante de ordenación ferroviaria. Cuando se presentó el proyecto, en realidad no se abordó otra cuestión que la del rescate de las concesiones. En su exposición previa el ministro hacía declaraciones realmente duras refiriéndose a la equivocada estrategia desarrollada en el Estatuto de 1924 respecto a esta cuestión:

«Este error consiste en hacer descender al Estado, desde su situación de rector de las actividades nacionales y propietario eminente de los ferrocarriles, a la de consocio de un negocio particular en el que se puede incurrir en

Cuadro 8. Desglose por servicios de lo recibido por las cuatro grandes

NORTE	PESETAS	MZA	PESETAS
Vías y obras	2.947.000,00	Vías y obras	4.869.310
Material y tracción	1.017.101,44	Material y tracción	
Servicio eléctrico	390.000,00	Servicio eléctrico	365.000
Otras obras de mejora	5.781.000,00	Otras obras de mejora	3.043.776
Total	10.135.101,44	Total	8.278.086

ANDALUCES	PESETAS	OESTE	PESETAS
Vías y obras	1.255.977,37	Vías y obras	12.344.802,71
Material y tracción		Material y tracción	4.485.874,85
Servicio eléctrico	240.000,00	Servicio eléctrico	
Otras obras de mejora	1.498.607,63	Otras obras de mejora	2.258.000,00
Total	2.994.585,00	Total	19.088.677,56

toda clase de responsabilidades mercantiles, incluso en una quiebra, con la agravante de que admitida por el Estatuto la libertad de gestión de las empresas concesionarias, el papel del Estado aún desciende más, puesto que queda, no al nivel, sino por debajo de dichas empresas. El permanente conflicto que produce esta situación anómala del Estado, juez y parte en la mayoría de los casos, es la causa inevitable del fracaso del Estatuto de 1924».

¿Realmente Guerra del Río quiso rescatar las concesiones? Cabría pensar que sí, puesto que no se hablaba de otra cosa en el proyecto, ése era el capítulo 1º, compuesto por ocho bases, y, a partir de aquí, se diseñaba el nuevo ferrocarril y esto explicaría la fuerte réplica de las empresas dadas las condiciones en que se iba a realizar el mismo. No sucedía, como en otras ocasiones, que el rescate era un punto más de todo un proyecto, al que parecía difícil llegar, sino el primero y base de arranque del resto de las transformaciones. El problema era la solución al «día siguiente» del rescate, pues Guerra del Río tampoco creía en el Estado como organizador de la explotación y lo que el proyecto planteaba era una reorganización de la red en tres zonas y su posterior arrendamiento. La crisis de octubre hizo que ni siquiera llegara a dictamen por la Comisión de Obras Públicas del Parlamento.

El nuevo gobierno de octubre entregó la cartera de Obras Públicas a un hombre del Partido Agrario, José María Cid y Ruiz Zorrilla, quien en abril del año siguiente fue nuevamente reemplazado por Guerra del Río. Los problemas de esos meses transcurrieron por derroteros bien diferentes de las obras públicas, de hecho las intervenciones de Cid en el Parlamento como ministro de Obras Públicas fueron escasas e insignificantes.

Con la reanudación de las sesiones de Cortes que habían sido suspendidas en abril, en mayo de 1935, el gobierno dimitió, Guerra del Río duró un mes en esta ocasión. El nuevo gabinete también estaría presidido por Lerroux, se dio a conocer el 6 de mayo, y contaba con otro ministro de Obras Públicas, Manuel

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

Marraco y Ramón, del Partido Radical, quien en ocasiones anteriores había sido titular de otras carteras económicas: Hacienda e Industria y Comercio. La cartera de Hacienda recayó sobre un independiente, Joaquín Chapaprieta y la de Gobernación sobre un antiguo monárquico, Portela Valladares, ambos, antes de que acabase el año, presidentes del gobierno, el primero en septiembre y octubre y el segundo en diciembre, también en dos ocasiones. De abril a febrero de 1936 por tanto, cuatro ministros de Obras Públicas distintos, con los dos últimos –Luis Lucía, de la CEDA, y Cirilo del Rfo– se unirían también las Comunicaciones a esa cartera, como consecuencia de la restricción de gastos preconizada por Chapaprieta⁷⁰.

El gobierno surgido en mayo de 1935, y ante tantas dificultades como existían, procuró imprimir un ritmo intenso de actuaciones de gobierno con el fin de revisar la actuación del primer bienio. Algunas de estas medidas adoptadas le retiraron apoyos sociales, principalmente la contrarreforma agraria, pero hubo otras que trataron de combatir el paro, de intensificar las obras públicas y de reactivar la economía, contando con las limitaciones que imponían los intentos de Chapaprieta por nivelar los presupuestos, que se truncaron con el escándalo ocasionado por el posible cohecho en que habían incurrido algunas personas del entorno de Lerroux al aprobar la máquina de juego denominada *straperlo* y que hizo caer a éste y a su partido. Hasta la disolución de las Cortes del 7 de enero de 1936 y la convocatoria de elecciones para el 16 de febrero y 1 de marzo, poco más que lo inmediato pudo hacerse y lo inmediato giraba en la órbita de la crispación política que respiraba el país. Terminó estas líneas sirviéndome de unas de Comín, referidas a la difícil gestión de Chapaprieta en Hacienda, para quien «la intransigencia de las derechas españolas estaba exacerbada a finales de 1935. La actuación parlamentaria de esos meses y las intrigas entre los políticos recuerdan a las de la última fase de la Restauración, cuando era poco menos que imposible llevar a cabo una acción de gobierno estable, y en la cual la discusión presupuestaria en las Cortes no era sino pretexto para obtener fines políticos» y más adelante «todas las buenas intenciones y preparación técnica de un ministro de Hacienda quedaban hechas añicos ante la embestida de una coyuntura política agitada y ante la adversidad del descontrol existente en las tomas de decisiones presupuestarias», si esto ocurría así con el ministro de Hacienda, ¿qué no iba a ocurrir con los titulares del resto de los ministerios económicos tan dependientes del presupuesto? Por todo lo anterior –concluye Comín– «el fracaso más que al ministro, habría que achacarse al entorno político», tal y como espero haber dejado claro en muchas ocasiones⁷¹.

Desde el punto de vista de las relaciones de las compañías con el Estado, 1935 trajo dos cuestiones fundamentales: la reiteración de la solicitud por parte de las dos grandes para poder emitir una nueva serie de obligaciones y su consecuente aprobación y el proyecto de ordenación ferroviaria presentado por Lucía, una vez más abandonado por la supresión de las Cortes. Como se ve la acción de gobierno era muy limitada en esas fechas.

Tras las elecciones de febrero de 1936, Portela dimitió en la mañana del miércoles 19 de febrero y Azaña recibió el encargo de formar gobierno, cosa que hizo en esa tarde. Santiago Casares Quiroga, de la ORGA, uno de los partidos que

⁷⁰ Cfr. para su labor en Hacienda y algunos aspectos básicos de su biografía Comín (1988), t. 2, pp. 966-979.

⁷¹ Comín (1988), t. 2, pp. 977-979.

el 2 de abril de 1934 habían constituido Izquierda Republicana, ocupó la cartera de Obras Públicas que volvía a separarse de las Comunicaciones. Tras las operaciones encaminadas a lograr la destitución de Alcalá-Zamora, no se logró que hasta el 10 de mayo fuera elegido Azaña como presidente de la República⁷². Parecía que podía ser Prieto la persona encargada de formar gobierno, pero se opusieron los propios socialistas, por lo que se le encargó a Casares Quiroga quien formó un gobierno constituido mayoritariamente por hombres de Izquierda Republicana, entre ellos el nuevo ministro de Obras Públicas, Antonio Velao Oñate. No parece que en estas circunstancias tan difíciles se pudiese desarrollar ningún programa de gobierno, ni en el gabinete Azaña, ni en el de Casares, pues la atención del gobierno la requerían cuestiones más apremiantes: el orden público, la revisión de las medidas adoptadas durante el bienio radical-cedista, las luchas por el poder entre partidos... Entre esa labor de revisión tuvo cabida el problema ferroviario, pero no hubo tiempo para solucionar nada, salvo la situación arrastrada por una de las llamadas grandes con la incautación de los Ferrocarriles Andaluces el 9 de mayo. Para ello se puso en ejercicio la legislación vigente retomada por la ley de 1932 dado que la compañía abandonó la explotación asumiendo el Estado la misma al día siguiente. En todos estos años, aunque no nos hayamos detenido en ello, se realizaron diversas reorganizaciones del Consejo Superior Ferroviario y también lo hizo el gobierno del Frente Popular. Poco antes del golpe de Estado se discutía el llamado proyecto de coadministración de Velao que preveía una representación porcentual en los Consejos de Administración de las compañías en función de los capitales aportados del Estado. Un proyecto que no fue secundado por nadie, intolerable para las empresas, también lo fue para aquéllos que abogaban en esos días por una nacionalización de la red y su explotación desde el Estado.

La política hidráulica de la Dictadura fue otro de los temas más controvertidos después de su caída. El ataque a las CSH fue «frontal –pese a todas las protestas de las fuerzas vivas de las comarcas afectadas–. Correspondiendo el dudoso honor a Albornoz, con el designio de destruir la obra de Pardo, de transformar las confederaciones en mancomunidades. Prieto, en el gobierno Azaña, trocó las mancomunidades en delegaciones de servicios hidráulicos, reuniendo confederaciones y divisiones»⁷³. Habría que matizar esta opinión de Velarde, pues no deja clara la posición de Prieto quien también convirtió la política hidráulica en uno de sus principales objetivos como ministro. A diferencia de su predecesor, sí creyó en las Confederaciones Hidrográficas y trató de extender el mismo tipo de organización a otras cuencas, aunque reduciendo sus dimensiones administrativas y el carácter asambleario que les había otorgado Guadalhorce, ya que, en definitiva, era el Estado quien aportó la financiación.

Siempre se ha resaltado la visión clarividente que tuvo Prieto a la hora de situar al sector agrario y a su modernización y transformación, entre las claves pa-

⁷² Azaña había aceptado el cargo de presidente de la República con la condición de que Prieto presidiera el gobierno –era el máximo exponente de un socialismo moderado, capaz de controlar el partido y aunar a las izquierdas–. Largo Caballero no expresó ninguna opinión, pero cuando Azaña encargó a Prieto la formación del gobierno, éste solicitó el permiso al partido, que se lo negó. Largo Caballero quería gobiernos republicanos débiles, con los que sería fácil hacerse con la calle como de hecho sucedió. Sobre lo acontecido entre abril y mayo de 1936, acerca de la candidatura a la presidencia de la República de Azaña, cfr. Juliá (1990), pp. 483-487.

⁷³ Velarde (1973), p. 82.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

ra el desarrollo económico español⁷⁴. Para ello tenía una confianza radical en la capacidad transformadora de las obras hidráulicas. Según sus cálculos, con la mitad de lo que faltaba para continuar la construcción de líneas férreas se podían «poner en riqueza una enorme superficie de tierras sedientas». Esta convicción le llevó a rehabilitar a Lorenzo Pardo nombrándole director del nuevo Centro de Estudios Hidrográficos en 1933, una institución con la que pretendió que, fuera quien fuera el ministro, existiera una posibilidad de conseguir continuidad en esta acción. Desde allí Pardo pudo redactar el Plan Nacional de Obras Hidráulicas⁷⁵. Además Prieto abordó la construcción, reparación y finalización de numerosas presas dispersas por toda la geografía. Abordó una nueva política de riegos en el valle inferior del Guadalquivir por su margen derecha y lo proyectó para la margen izquierda. Inició un gran plan hidráulico en Extremadura, que más tarde rebautizó Franco como «Plan Badajoz». Prueba de este cuidado por las obras hidráulicas sería también la introducción de una dirección general con esas competencias, algo que no había ocurrido antes, entre otros factores, la pérdida de competencias de 1931 tenía estas ventajas. Cabría decir que sólo la consecución de un Plan Nacional era ya una acción suficiente y resumen de la gestión de Prieto en la política hidráulica: construir presas, pero para regar⁷⁶. El plan contenía estudios técnicos que tenían un carácter indicativo, es decir, no fue aprobado y por lo tanto nunca fue considerado normativo, pero su influencia, sobre todo posteriormente, fue muy grande⁷⁷.

Respecto a la Confederación del Ebro, la ascensión de Marraco, zaragozano, a la cartera de Obras Públicas pudo influir en el restablecimiento de la Confederación Hidrográfica del Ebro en 1934. El Frente Popular rompió la unidad de gestión de la cuenca —una de las ideas primigenias— al otorgar a la Generalitat las obras y servicios de la Confederación en Cataluña. El estudio realizado por Germán prueba que las inversiones realizadas en obras de riego en la cuenca del Ebro durante la República se mantuvieron en «niveles no muy diferenciados» respecto a la entrada en funcionamiento de la CSHE. Entre 1926-31 se alcanzaron 25,72 millones de media, que fueron 22,25 entre 1931-34⁷⁸.

El balance queda bien expuesto en el cuadro siguiente donde se percibe cómo se construyeron más embalses durante la República y, sobre todo, el aumento que conoció la capacidad de embalse durante esos años.

Las noticias referentes a la construcción de carreteras son bastante escasas y las estadísticas, como dijimos, poco fiables. Si nos atenemos a los datos que proporciona el cuadro 2, podemos comprobar cómo el volumen de gasto, teniendo en cuenta que hablamos de presupuestos ordinarios exclusivamente, fue

⁷⁴ DSC, 17 de marzo de 1932, p. 4.550: «España no será nada mientras no afloren todas sus riquezas agrícolas, que pueden ser inmensas, y que la potencia industrial de España forzosamente ha de subordinarse a aquella potencia fundamental de nuestra agricultura». En esa misma sesión más adelante diría: «El esfuerzo económico, dentro de las posibilidades del Estado, aplicado a obras hidráulicas aumentará la riqueza de España, pero toda esa suma de millones invertida en ferrocarriles puede empujarnos hacia la ruina económica», p. 4.551.

⁷⁵ Germán (1999), p. 50.

⁷⁶ Campo Sainz de Rozas (1983), pp. 17-23 y VV.AA. (1983), pp. 1-9, que contiene el artículo redactado por Manuel Díaz-Marta titulado: «Aportación de Prieto a la política hidráulica de nuestro país». Éste último tiene además el valor del testimonio personal al trabajar su autor en los proyectos y obras hidráulicas del Guadiana en la provincia de Badajoz, cuando Prieto era ministro de Obras Públicas.

⁷⁷ VV.AA. (1983), p. 7.

⁷⁸ Germán (1999), p. 51.

Cuadro 9. Evolución de la capacidad de embalse creada entre 1920-1935

Años	Número de embalses	Capacidad de embalse (hm ³)
1921-1925	15	196,0
1926-1930	31	478,1
1931-1935	34	2.189,3

FUENTE: Gómez Mendoza (1991), p. 202.

el más elevado de todo este período. Esto es algo que concuerda perfectamente con la política destinada a reducir la incidencia del paro obrero. Sí parece que el crecimiento mayor lo conocieron las carreteras de tercer orden, en parte para superar ese antiguo problema que suponía la existencia de núcleos de población incommunicados, pero también por la rapidez con que su construcción generaba empleo. De todos modos, conforme avanzaron los años, desde el Estado se procuró recuperar la iniciativa en la construcción y conservación de los caminos vecinales, para establecer una única red de comunicaciones. El problema lo planteaba la legislación existente y los convenios que el Estado tenía suscritos con las diputaciones⁷⁹.

Conclusiones

He escrito en un tono bastante conclusivo forzado por la enormidad de la tarea abordada. Ello ha hecho que, en muchas ocasiones, la redacción haya sido esqueta y haya escogido la línea de la exposición de ideas por delante de otros posibles ejercicios.

Pienso que, entre otras cosas, se plantea como evidente la utilidad y necesidad de los estudios regionales de las obras públicas, único modo de abarcar el detalle de lo realizado. Desde ahí la necesaria comparación y las visiones de conjunto posteriores nos permitirán un mejor conocimiento del ministerio. Posteriormente habrá que alcanzar la comparación internacional.

Otra conclusión es que, a pesar de los esfuerzos realizados, aún estamos muy lejos de comprender y conocer sobre este importante ministerio qué hizo, cómo lo hizo, con quiénes y cuántos contó para hacerlo, cuáles fueron las líneas que trataron de seguirse en cada uno de los gabinetes o los puntos calientes de las discusiones que existieron sobre esta política de fomento de la riqueza nacional, concebido en sus inicios como «taller de la prosperidad nacional»⁸⁰.

También se ha visto todo un entramado de obstáculos, comunes al devenir de sistemas políticos acaecidos, que han tenido mucho que decir para explicar por qué teniendo las ideas, conociendo lo que se hacía en los países más avanzados –como prueban las publicaciones especializadas de entonces– y existiendo una disposición y convencimiento de que el camino de la modernización pasaba por la dotación de infraestructuras, éstas no llegaron a ser todas esas que se querían y que se consideraban necesarias. En ello está la debilidad del sistema fiscal, del propio sistema democrático –mientras existió–, las dificultades que generó la dispersión de partidos políticos y sus efectos en la constitución de gobiernos

⁷⁹ Existen muchas referencias en los Diarios de Sesiones de Cortes, cfr. por ejemplo, el debate surgido en la discusión del presupuesto para la segunda mitad de 1934 defendido por Guerra del Río en DSC, 6 de junio de 1934, p. 3.460.

⁸⁰ La frase es de Javier de Burgos y la recoge Gúaíta (1984), p. 9.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

y en la formación del Parlamento, la inestabilidad de los gobiernos y, en consecuencia, el escaso margen temporal que se les facilitó a los ministros del ramo para poder establecer planes más que para gastar los créditos aprobados para sus carteras⁸¹. Hubo algunos errores por exceso, pero el problema más bien fue siempre el contrario: la inacción, la penuria de proyectos y planes. Es triste comprobar cómo los proyectos van pasando de ministro en ministro, de gabinete en gabinete, resultando difícil saber con quién finalmente se inicia una obra o a quién se le puede adjudicar su paternidad.

Conforme pasó el tiempo podría decirse, siempre desde una visión práctica del problema y excluyendo otras consideraciones necesarias, que las cosas fueron a mejor, que la reducción de competencias fue buena para el ministerio: a la vista de los organigramas ofrecidos en las primeras páginas se aprecia con más claridad que lo que, a comienzos del siglo, comenzó siendo una dirección general, se acabó convirtiendo en un ministerio y que los gastos realizados crecieron respecto al total de los realizados por el Estado. Sin embargo no fue tanto un problema del nivel de gasto, que también debido al deficiente sistema fiscal que empobreció al Estado, sino un problema de deficiente gestión y de, por lo general, escasa eficacia social⁸².

A los problemas con que hemos caracterizado el período le siguió una más que probable menor demanda social en la provisión de bienes y servicios públicos que facilitó al Estado prestar menos servicios económicos y sociales, aunque justamente en los años de este trabajo se comenzaron a observar algunas transformaciones en este sentido⁸³.

Finalmente, sí podemos concluir diciendo que, a pesar de todos los límites y problemas que hemos recogido, estos años contemplaron un continuo, aunque lento e insuficiente, crecimiento de las inversiones en infraestructuras.

Bibliografía

- ABELLA GONZÁLEZ, D. (¿1953?): *El Ministerio de Obras Públicas y sus servicios. Organización y funcionamiento*, Madrid, 2 vols.
- ARTOLA, Miguel (dir.) (1993): *Enciclopedia de Historia de España*, siete tomos, Madrid, Alianza Editorial.
- AZANA, Manuel (1981): *Memorias políticas y de guerra*, Barcelona, Crítica.
- AZANA, Manuel (1997): *Diarios, 1932-1933. Los cuadernos robados*, Barcelona, Crítica.
- BERNIS, Francisco (1921): *Los proyectos de Fomento del Sr. de la Cierva*, conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid, Madrid.
- CABRERA, Mercedes (1991): «La opinión empresarial ante la empresa pública (1898-1936)», en Comín y Martín Aceña, (dirs.) (1991), Madrid, Espasa Calpe, pp. 375-403.

⁸¹ Calvo Sotelo se lo expresó a Chapaprieta, cuando éste defendía en el Parlamento el presupuesto para 1935 y una serie de medidas restrictivas cuyos resultados comenzarían a percibirse en 1937, del siguiente modo: «¿quién asegura a su señoría y a sus demás compañeros mártires del Gobierno la vida, no para 1937, sino para 1936, si la falta de continuidad dentro del sistema y del régimen parlamentario es lo que determina que los problemas se vayan agrandando como la bola de nieve y nadie puede hablar con la seguridad absoluta de que mañana será el rector de estos problemas? Háblenos, por consiguiente, más concretamente de hoy», en DSC, 29 de mayo de 1935, p. 7.810.

⁸² Comín (1994b), p. 55 y (1994a), pp. 305-308.

⁸³ Comín (1994b), pp. 55-56.

- CABRERA, Mercedes, COMÍN, Francisco y GARCÍA DELGADO, José Luis (1989): *Santiago Alba. Un programa de reforma económica en la España del primer tercio del siglo XX*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- CAIVO SOTELO, José (1974): *Mis servicios al Estado*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- CAMBÓ, Francisco de Asís (1918): *La política económica de España*, conferencia pronunciada en la Sociedad de Economía Nacional el día 12 de diciembre de 1918 en el Círculo de la Unión Mercantil, Madrid, V. Rico.
- CAMBÓ, Francisco de Asís (1919): *Ocho meses en el Ministerio de Fomento. Mi gestión ministerial*, Barcelona, ed. Catalana.
- CAMBÓ, Francisco de Asís (1987): *Memorias*, Madrid, Alianza Editorial.
- CAMBÓ, Francisco de Asís (dir.) (1918-1921): *Elementos para el estudio del problema ferroviario en España*, Madrid, Artes Gráficas Mateu, 6 volúmenes.
- CAMPO SAINZ DE ROZAS, Julián (1983): *Indalecio Prieto y las Obras Públicas*, conferencia pronunciada en Bilbao, Madrid, MOPU, Secretaría General Técnica, Servicio de Publicaciones.
- CARRERAS, Albert (1985): «Gasto nacional bruto y formación de capital en España, 1849-1958: primer ensayo de estimación», en Martín Aceña y Prados de la Escosura (eds.) (1985), Madrid, Tecnos, pp. 17-51.
- CARRERAS, A. (coord.) (1989): *Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX*, Madrid, Fundación Banco Exterior.
- COLMENAR, Eloísa (1998): «La generación activa», en *Revista de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente*, n.º 466, pp. 178-191.
- COMÍN, Francisco (1985a): «La evolución del gasto público en España, 1901-1972: contrastación de dos teorías», en Martín Aceña y Prados de la Escosura (eds.) (1985), Madrid, Tecnos, pp. 317-341.
- COMÍN, Francisco (1985b): *Fuentes cuantitativas para el estudio del sector público en España, 1801-1980*, monografía 40, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- COMÍN, Francisco (1988): *Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- COMÍN, Francisco (1994a): «El papel del presupuesto en el crecimiento económico español: una visión a largo plazo», en *Revista de Historia Económica*, n.º 2, año XII, pp. 283-314.
- COMÍN, Francisco (1994b): «El Estado y la Economía en la España del siglo XX», en Velarde, García Delgado y Pedreño (dirs.) (1994), pp. 39-65.
- COMÍN, Francisco (1996): *Historia de la Hacienda Pública, vol. II, España (1808-1995)*, Barcelona, ed. Crítica.
- COMÍN, Francisco y MARTÍN ACEÑA, Pablo (dirs.) (1991): *Historia de la Empresa Pública en España*, Madrid, Espasa Calpe.
- COMÍN, Francisco, MARTÍN ACEÑA, Pablo, MUÑOZ RUBIO, Miguel y VIDAL OLIVARES, Javier (1998): *150 años de Historia de los Ferrocarriles Españoles*, 2 vols., Madrid, ed. Anaya y Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- CONSEJO SUPERIOR DE FERROCARRILES. Comité ejecutivo (1933): *Obras de mejora y adquisición de material en las líneas adheridas al régimen ferroviario. Plan de 1927. Plan de 1929 y distribución del crédito de 90 millones de pesetas, consignado en los Presupuestos Generales del Estado, sección 7ª, capítulo 22, artículo 1º, para obras de mejora y adquisiciones de material, en las líneas adheridas al régimen ferroviario.*

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

- CUBEL MONTESINOS, A. (1993): «Gasto público y crecimiento económico en la Restauración (1874-1923)», en *Revista de Historia Económica*, año XI, núm. 1, pp. 49-77.
- CUÉLLAR VILLAR, Domingo (2001): «La mecanización del transporte por carretera: redes y empresas en el sureste andaluz (1900-1950)», en *Actas del VII Congreso de la AHE*, Zaragoza, CD.
- DAMAS RICO, P. M. (1976): «Flores de Lemus y la política ferroviaria. El proyecto de ordenación ferroviaria Maura-Flores de Lemus», en *Hacienda Pública Española*, núm. 42-43, monográfico Antonio Flores de Lemus (1876-1941), Instituto de Estudios Fiscales, pp. 315-368.
- ESTADÍSTICA DE LAS OBRAS PÚBLICAS: Varios volúmenes de los años comprendidos entre 1909-1924.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, Eloy (1986): «Las Confederaciones Sindicales Hidrográficas durante la Dictadura de Primo de Rivera: la CSH del Ebro», en Velarde, (dir.) (1986), pp. 335-361.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, José Miguel (1995): «La postura de Flores de Lemus ante el problema ferroviario: el “informe de los sabios”», en *Información Comercial Española*, núm. 740, pp. 131-152, Madrid.
- FRAX, Esperanza y MADRAZO, Santos (2001): «El transporte por carretera, siglos XVIII-XX», en *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, n.º 1, pp. 31-53.
- GARCÍA DELGADO, José Luis (ed.) (1987): *La crisis de la Restauración. España entre la Primera Guerra Mundial y la II República*, Siglo XXI de España editores, Madrid.
- GARRANDES, Enrique (1964): «Apuntes para la Historia del Ministerio de Obras Públicas», en *Boletín de Información del Ministerio de Obras Públicas*, n.º 78, pp. 11-15 y n.º 79, pp. 24-29.
- GARRANDES, Enrique (1970): «Apuntes para la Historia del Ministerio de Obras Públicas. La Subsecretaría», en *Boletín de Información del Ministerio de Obras Públicas*, n.º 154, pp. 11-23.
- GERMÁN ZUBERO, Luis (1999): *Obras públicas e ingenieros en Aragón durante el primer tercio del siglo XX*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico.
- GÓMEZ MENDOZA, Antonio (1991): «Las Obras Públicas, 1850-1935», en Comín y Martín Aceña (dirs.) (1991), Madrid, Espasa Calpe, pp.177-204.
- GONZALO y GONZÁLEZ, L. (1976): «Antonio Flores de Lemus (1876-1941). Síntesis de su vida y de su obra», en *Hacienda Pública Española*, núm. 42-43, monográfico Antonio Flores de Lemus (1876-1941), Instituto de Estudios Fiscales, pp. 369-381.
- GUÁITA, Aurelio (1984): *El Ministerio de Fomento, 1832-1931*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local.
- HERNÁNDEZ ANDREU, Juan (1993): «Análisis de gastos públicos discrecionales. La política presupuestaria de la Segunda República española», en *Revista de Historia Económica*, año XI, n.º 1, pp. 79-97.
- HERRANZ LONCÁN, Alfonso (2001): «Una aproximación al stock de infraestructuras español (1844-1935)», en *Revista de Historia Económica*, año XIX, n.º extraordinario, pp. 129-152.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1976): *Datos básicos para la Historia Financiera de España (1850-1975)*, Madrid, Ministerio de Hacienda.

- IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ, Rafael (2000): *Cambó y su visión de la política ferroviaria. (El inicio de un cambio)*, Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- JULIÁ, Santos (1990): *Manuel Azaña, una biografía política. Del Ateneo al Palacio Nacional*, Madrid, Alianza Editorial.
- JUNTA SUPERIOR DE FERROCARRILES. Ministerio de Obras Públicas, bajo la dirección de Peña Boeuf, A. y Pérez Conesa, G. (1940): *Antecedentes y datos para el estudio del problema ferroviario*, 6 volúmenes, Madrid.
- LARRONDO, Fernando (1971): «Una efemérides. Hace cuarenta años que el Ministerio de Fomento pasó a denominarse de Obras Públicas», en *Boletín de Información del Ministerio de Obras Públicas*, n.º 168, pp. 15-17.
- Libro conmemorativo del bicentenario de la creación del cuerpo de I.C.C.P.E. (2000), Madrid, Asociación del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado.
- MARTÍN ACEÑA, Pablo (1991): «Déficit público y política monetaria en España (1874-1935)», en *Hacienda Pública Española*, núm. 1, pp. 147-156.
- MARTÍN ACEÑA, Pablo y PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro (eds.) (1985), *La nueva Historia Económica en España*, Madrid, Tecnos.
- MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo (1914-1936): *Diccionario de la Administración Española. Boletín Jurídico-Administrativo*, Madrid.
- MARTORELL LINARES, Miguel Ángel (2000): *El santo temor al déficit. Política y Hacienda en la Restauración*, Madrid, Alianza Editorial.
- MARTÍN GAITE, Carmen (1983): *El Conde de Guadalhorce, su época y su labor*, Madrid, ed. Turner.
- MAURA GAMAZO, Gabriel (1930): *Bosquejo histórico de la Dictadura*, 5ª edición, Tipografía de Archivos, Madrid.
- MELGUIZO SÁNCHEZ, Á. (1987): «El presupuesto de la dictadura de Primo de Rivera. Una reconsideración», en García Delgado (ed.) (1987), *Siglo XXI de España editores*, Madrid, pp. 225-252.
- MERINO, María del Mar (2001): «Rafael Benjumea. 1876-1952. Conde de Guadalhorce», en *Revista del Ministerio de Fomento*, n.º 495, pp. 77-78.
- MORA, Antonio (1923): *Datos sobre la discusión, desarrollo y liquidación de los presupuestos del Estado desde 1900 hasta 1923*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- Oficina común de estudios de las compañías del Norte y MZA, (1934a): *La ordenación ferroviaria-Documentos parlamentarios*, Madrid.
- Oficina común de estudios de las compañías del Norte y MZA, (1934b): *Informe sobre el proyecto de ley de ordenación ferroviaria leído en las Cortes el 21 de mayo de 1934*, Madrid.
- Oficina común de estudios de las Compañías del Norte y MZA. (1936): *El problema de los ferrocarriles en construcción*, Madrid, Gráfica Administrativa.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (1992): «Maura, Cambó y La Cierva, ante el problema ferroviario», *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, n.º 7, pp. 307-319.
- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (1994): «Cambó: vuit mesos en el Ministeri de Foment», en *L' Avenç*, n.º 180, pp. 24-29.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones

- ORTÚÑEZ GOICOLEA, Pedro Pablo (1999): *El proceso de nacionalización de los ferrocarriles en España, 1913-1941*, tesis doctoral inédita, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- PABÓN, Jesús (1999): *Cambó 1876-1947*, Barcelona, ed. Alpha.
- PALAFIX, Jordi (1986): «La política presupuestaria de la dictadura de Primo de Rivera: ¿una reconsideración necesaria?», en *Revista de Historia Económica*, núm. 2, pp. 389-410.
- PALAFIX, Jordi (1991a): *Atraso económico y democracia. La Segunda República y la economía española, 1892-1936*, Barcelona, ed. Crítica.
- PALAFIX, Jordi (1991b): «Gasto público y coyuntura económica en España: 1924-1936», en *Revista Hacienda Pública Española*, n.º I, pp. 157-170.
- PALAFIX, Jordi y CUBEL, Antonio (1996): «El Sector Público durante el primer tercio del siglo XX», en Tedde de Lorca (ed.) (1996), pp. 97-126.
- PRIETO, Indalecio (1932): *Discurso en defensa del proyecto de presupuesto del Ministerio de Obras públicas*, DSCC, n.º 1.137, 17 de marzo, pp. 4546-4553.
- PRIETO, Indalecio (1975): *Discursos fundamentales*, Madrid, ediciones Turner.
- REVISTA DE OBRAS PÚBLICAS (1914-1936). Madrid.
- RODRÍGUEZ LÁZARO, J. (2001): «Caminos ordinarios y caminos de hierro: el Estado y las compañías ferroviarias ante el desarrollo del transporte por carretera mediante vehículos de tracción mecánica en España (1924-1936)», en *Actas del II Congreso de Historia Ferroviaria (CD)*, Fundación de los Ferrocarriles Españoles.
- RODRÍGUEZ SAIZ, L. (1979): «La política de transportes en la dictadura de Primo de Rivera», en *Cuadernos Económicos de I.C.E.*, núm. 10, pp. 443-462.
- RUIZ CORTÉS, Francisco y SÁNCHEZ COBOS, Francisco (2001): *Diccionario biográfico de personajes históricos del siglo XX español*, Ávila.
- SÁENZ RIDRUEJO, Fernando (1993): *Los ingenieros de caminos*, Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- SÁENZ RIDRUEJO, Fernando (1999): «Los ingenieros de caminos. Doscientos años de Historia», en *Revista de Obras Públicas*, n.º 3.388, pp. 8-15.
- SAIZ VALDIVIELSO, Alfonso Carlos (1984): *Indalecio Prieto. Crónica de un corazón*, Barcelona, Planeta.
- SECO SERRANO, C. (1995): «De la crisis de 1917 al gobierno nacional de 1918», en *Historia de España Menéndez Pidal*, t. XXXVIII. 1. La España de Alfonso XIII. El Estado y la política, 1902-1931, pp. 349-452.
- TEDDE DE LORCA, Pedro (ed.) (1996): *El Estado y la modernización económica*, Madrid, Asociación de Historia Contemporánea.
- TORTELLA, Gabriel (1983): «Los problemas económicos de la Segunda República», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 31-32, pp. 121-135.
- URIOL SALCEDO, José I. (2000): «Historia del cuerpo de ICCPE y de los ministerios a los que ha estado adscrito», en *Libro conmemorativo del bicentenario de la creación del cuerpo de I.C.C.P.E.*, Madrid, Asociación del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado, pp. 11-23.
- VELARDE, Juan (1961): *Flores de Lemus ante la economía española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- VELARDE, Juan (1973): *Política Económica de la Dictadura*, Madrid, Biblioteca Universitaria Guadiana.

- VELARDE, Juan (dir.) (1986): *La Hacienda Pública en la dictadura de Primo de Rivera, 1923-1930*, monografía n.º 45, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- VELARDE, Juan, GARCÍA DELGADO, José Luis y PEDREÑO, Andrés (dirs.) (1994): *El Estado en la economía española*, Madrid, Civitas.
- VIDAL OLIVARES, J. (1997): *La formación de los directivos en la gran empresa: el caso de los ferrocarriles del Norte de España, 1858-1936*, documento de trabajo 9.702, Fundación Empresa Pública, Madrid.
- VV.AA. (1983): *Indalecio Prieto ministro de Obras Públicas*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.