

1841-1864, Valladolid, Asociación Empresarial de Fabricantes de Harina de Castilla y León, pp. 161-202.

(1991a), "La Fiebre Harinera Castellana: la Historia de un Sueño Industrial, 1841-1864" en B. YUN (ed) *Capitalismo Agrario, Crédito e Industria en Castilla, Siglos XIX y XX*, Salamanca, Junta de Castilla y León.

(1991b), "La Fábrica de Monzón: la Primera Harinera de España (1786-1803)" en *Investigaciones Históricas*, 1991 (11).

NADAL OLLER, J. (1975), *El Fracaso de la Revolución Industrial en España, 1814-1913*, Barcelona, Ariel.

OLAVARRI, R. (1987), *Cantabria en el Siglo XX: Economía (I)* (Tomo VII de la *Historia General de Cantabria*), Santander, Tatín.

ORTEGA VARGALCEL, J. (1986) *Cantabria, 1886-1986, Formación y Desarrollo de una Economía Moderna*, Santander, Cámara de Comercio, Industria y Navegación.

(1988), "La Industrialización de Cantabria (1844-1944): Génesis de una Industria Especializada" en J. NADAL y A. CARRERAS (ed.), *Pautas Regionales de la Industrialización Española (siglos XIX y XX)*, Barcelona, Ariel.

RATIER, L. (1847), *Anuario Estadístico de la Administración y del Comercio de Santander*, Valladolid.

SOCIEDAD ANONIMA ELECTRA DEL BESAYA (1901). *Memoria*, Santander, Imprenta de la Viuda de Escobéa.

TERAN, M. (1947), "Santander, Punto de Embarque de las Harinas de Castilla", *Estudios Geográficos*, pp. 746-59.

TORTELLA CASARES, G. (1973), *Los Orígenes del Capitalismo en España*, Madrid, Tecnos.

1. EL NACIMIENTO DE RENFE: UN PROCESO A LARGO PLAZO

RENFE: PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS, ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y NATURALEZA EMPRESARIAL

Miguel Muñoz Rubio

Con la creación de RENFE¹ en 1941 se finalizaba con la participación privada en el transporte ferroviario, que se mantuvo desde 1848, al mismo tiempo que se constituía la empresa pública más grande de la economía nacional. La presente comunicación² busca como objetivo básico establecer una reflexión sobre la evolución de la naturaleza empresarial de La Red Nacional.

Como en general toda empresa pública queda subordinada a la orientación política general del Ejecutivo de turno, la anterior aproximación se debe efectuar a través de las siguientes perspectivas: la génesis y las razones de su creación que prefigurarían sus elementos más primarios; las estrategias de crecimiento económico impuestas en cada etapa histórica; los medios organizativos que se formularon para garantizar los anteriores; y, su organización productiva.



1. RENFE fue creada por la "Ley de Bases de ordenación ferroviaria y de los transportes por carretera".

2. Este tema queda recogido en mi Tesis Doctoral: M. Muñoz, Renfe (1941-1982): 40 Años de Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid.

La constitución de una empresa pública que sustituyese a la iniciativa privada en la gestión y explotación ferroviaria no fue producto de una decisión súbita que respondiese a necesidades coyunturales. Al contrario de esta hipótesis, fue consecuencia de un largo proceso que responde directamente a la propia dinámica de la vertebración capitalista nacional, y que habría, además, de ir conformando los aspectos más primarios de la naturaleza y de los objetivos que RENFE serviría en el futuro.

La primera vez que se cuestiona la naturaleza privada del sistema ferroviario y que, al mismo tiempo, se plantea la posibilidad de su nacionalización fue provocada por la crisis finisecular del siglo pasado. Aunque este hecho no pasó de ser un planteamiento testimonial, inauguró una política ferroviaria que progresivamente incrementó la presencia pública en el negocio ferroviario, especialmente, a través de las siguientes medidas: diferentes proyectos de ley para reducir las tarifas ferroviarias, que conculcaban el principio básico de libertad de mercado; la derogación de la franquicia arancelaria que las compañías disfrutaban para la importación de las instalaciones y equipos¹; y, la promulga-

1. La franquicia se derogó temporalmente en 1896, y definitivamente en 1907, que además sancionaba la preferencia de los productos nacionales en el consumo de los materiales ferroviarios.

ción en 1907 de la Ley de Líneas Estratégicas, que obligaba la domiciliación en España de las empresas que se constituyesen para la ejecución y explotación de las nuevas redes.

La crisis que abrió definitivamente el proceso nacionalizador no irrumpió hasta después de la primera guerra mundial y se presentó a través de tres síntomas principales: la renovación de la infraestructura ferroviaria; la política tarifaria; y, las remuneraciones salariales. El significado de las soluciones tomadas para resolver estos tres problemas cuestionó directamente la propia naturaleza del sistema concesional, apoyándose, además, en diferentes iniciativas legislativas reformadoras del marco de 1848, que se presentaron hasta 1924.

Esta esolada intervencionista fue canalizada políticamente por la "Asamblea Nacional de Ferrocarriles", que fijó los criterios generales de la posterior nacionalización y la opción por una organización pública para gestionar el ferrocarril, asumidas no sólo por los representantes de los intereses industriales (verdaderos mentores), sino también por el propio Gobierno.

Aunque la política ferroviaria ejecutada entre 1918 y 1924 no avanzó hacia la conformación de una estructura ferroviaria de naturaleza pública, mediante la medidas tomadas para resolver los problemas principales sí se enajenaron importantes facultades privadas: la adquisición de nuevo material; y, como contrapartida a la elevación tarifaria, se

3

nes de material y realización de obras, fueron convertidas en patrimonio ferroviario de carácter público ajenos por completo al patrimonio privado.

La segunda esfera sobre la que se dirigió la estatalización fue la gestión y explotación: 1) El Estado incrementó su capacidad intervencionista, detrayendo o limitando importantes competencias que hasta el momento habían sido detentadas por las empresas concesionarias. 2) Se racionalizó e introdujo una mayor sistematización en la ejecución de aquellas competencias que había mantenido el Estado en sus manos desde el origen del sistema. 3) Se reformó la organización pública en materia ferroviaria, convirtiéndola al "Consejo Superior de Ferrocarriles" en el aglutinador administrativo principal de todas las competencias estatales sobre las empresas concesionarias y públicas.

La política ferroviaria republicana no aportó ningún elemento diferenciador respecto a la etapa dictatorial, reduciéndose a desarrollar el "Estatuto" en un mayor sentido intervencionista: creando una estructura estable para aquellas empresas ferroviarias públicas; suprimiendo la responsabilidad estatal, asumida desde la Ley General de 1877, de hacerse cargo de la explotación de las líneas ferroviarias cuya explotación fuese abandonada por sus concesionarios; e, interviniendo más intensamente las actividades productiva y financiera de las compañías que tuviesen parte de capital

5

da lugar a un nuevo tipo de patrimonio que, sin especificar formalmente su naturaleza, constituía de facto un patrimonio ferroviario público, reforzado, finalmente, por la decisión unilateral del Gobierno de satisfacer las demandas salariales de los trabajadores a través de la concesión forzosa a las compañías de antípoos reintegrables.

La dinámica estatalizadora que se estaba imponiendo a través la anterior actividad gubernamental fue acompañada por la elaboración de diferentes proyectos de ley, que pretendían articular un nuevo marco general de relaciones ferroviarias, culminada con la promulgación del Estatuto Ferroviario en 1924, que constituyó un orísol de las medidas precedentes y de las iniciativas legislativas.

El Estatuto supuso el punto de inflexión más importante en la historia del ferrocarril nacional hasta ese momento, generando una serie de cambios de trascendente significación que conducirán al sistema hasta la futura nacionalización de 1941 mediante una estatalización proyectada sobre todos los elementos del sistema, que entró en un período intermedio en el cual la gestión, administración y explotación ferroviaria fueron compartidas por una actividad privada en decadencia y por una actividad pública en auge.

La estatalización se dirigió, en primer lugar, sobre el patrimonio ferroviario mediante dos tipos de medidas: se imposibilitó la privatización del nuevo patrimonio; y, las aportaciones estatales, tanto en capital como en adquisicio-

4

público: la práctica totalidad de ellas¹.

Una vez finalizada la Guerra Civil y constituido el nuevo Estado, se emprendió una rápida y amplia tarea legislativa en materia ferroviaria cuyo objetivo principal, bajo la necesidad de recuperar el sistema de los graves daños causados por el conflicto bélico, residió en una clara e inequívoca voluntad de nacionalizar el ferrocarril de vía ancha. Así, mediante la ley el 8 de Mayo de 1939, que sustituía a los órganos directivos de las compañías privadas más grandes por un Consejo Directivo de composición y naturaleza estatal, se nacionalizaba de facto el sistema.

1. Junto a estas medidas se produjeron dos circunstancias que acentuaban estas tendencias nacionalizadoras, como fueron la incautación en 1936 de las compañías "Madrid-Cáceres-Portugal y Oeste de España" y de los "Ferrocarriles Andaluces".

La dilatada, pero a la vez constante dinámica intervercionista anterior fue depositando progresivamente sobre el Estado todas las facultades inherentes a la gestión y administración ferroviarias, quedando pendiente tan sólo la cobertura administrativa para lo cual se creó Renfe.

Ahora bien, este hecho debía su naturaleza al tipo de organización del transporte interior diseñado que, subordinado a la estrategia de crecimiento económico concebida a partir de 1941 cuyo objetivo central residía en garantizar un firme proceso industrializador, encontró en un radioal intervenionismo la manera más eficaz para asegurar la distribución de mercancías y para monopolizar, en beneficio de la industria nacional, el consumo de los inputs demandados por esta actividad.

Este modelo quedó ratificado por la Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera de 27 de diciembre de 1947, que remitía la concesión de transportes públicos por carretera coincidentes con el ferrocarril a razones excepcionales de interés general. El criterio de coincidencia era tan estricto que, prácticamente, todos los servicios por carretera establecidos entre los polos más importantes de actividad económica y consumo quedaban afectados.

El amplio trabajo legislativo, desarrollado a partir de febrero 1941, que, abandonando el principio de la Ley de

7

serán el Consejo de Administración y el Comité de Gerencia, completados posteriormente con 3 órganos unipersonales como fueron el Presidente del Consejo, el Director General, y el Secretario General.

El Consejo de Administración quedaba formado por: el Presidente y el Director General de La Red; dos consejeros representantes del Ministerio de Obras Públicas; dos del Ministerio de Hacienda; uno por cada uno de los Ministerios del Ejército, Agricultura e Industria y Comercio; otro representante de los Sindicatos; y, dos técnicos especialistas de la materia. El Presidente, el Director General y los dos técnicos especialistas serán nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Obras Públicas; y, el resto de los consejeros serán nombrados, igualmente, por el Gobierno, pero a propuesta del ministerio respectivo al que representarán.

En último lugar, se debe considerar la organización productiva de La Red, diseñada, además de para garantizar la integración de las antiguas compañías a corto plazo en una sola realidad, para asegurar el servicio, subordinando al resto de las necesidades y utilizando dos criterios básicos: geográfico y productivo.

1. El Comité de Gerencia estaba constituido por: el Presidente del Consejo de Administración; el Director General de la Red; y, dos consejeros, uno de los dos representantes del Ministerio de Obras Públicas, y otro de los dos representantes de Hacienda.

9

Ordenación, generó una serie de organismos e instituciones ajenos a la nueva empresa, sobre los que se distribuyeron las diferentes facultades, dando paso a una compleja organización del sistema que sustrajo a Renfe los instrumentos más significativos de dirección de los ferrocarriles: la "Junta" debía garantizar la armonía del mercado de transporte, eliminando cualquier tipo de competencia; la "Comisaría" debía controlar la producción industrial destinada al ferrocarril; la "Delegación" debía controlar el transporte en su vertiente de distribuidor de la producción general; y, la "División Inspectora", aun siendo un organismo netamente ferroviario, asumía importantes aspectos de la actividad económica y algunos otros que incidían sobre la explotación ferroviaria.

Esta actividad legislativa se completó con el Decreto de 11-VII-1941, que creó la primera organización de Renfe, especificando con más claridad su naturaleza y las funciones de sus órganos directivos; y que suponía, en última instancia, una ratificación de la estructura anterior, dando paso a una identidad de Renfe que se mantendría sin grandes variaciones a lo largo de casi dos décadas.

En un principio, los órganos de dirección de Renfe

8

1. Los Organismos creados fueron los siguientes: la Junta Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera; la Comisaría de Material Ferroviario; la Delegación de la Ordenación del Transporte; y, la Inspección Técnica y Administrativa de los Ferrocarriles.

195

La escala productiva quedaba dirigida por la Dirección General de La Red, que se articula en tres áreas: Organismos Centralizados, Departamentos Especializados, y Zonas. El peso específico recae sobre las dos áreas últimas, la primera encargada de coordinar y unificar los criterios generales de la explotación; y, la segunda encargada de llevar a la práctica los criterios decididos por la anterior.

El resultado de este modelo organizativo fue suficiente para mantener la explotación sin graves dificultades, a pesar de los profundos problemas de coordinación que creaba una estructura con dos focos de poder, como eran los Jefes de los Departamentos y los Directores de Zona.

Por otro lado, esta estructura ignoraba al mercado de transporte ya que no estaba dirigida a lograr un producto competitivo, y su pervivencia fue posible gracias al mantenimiento del propio ferrocarril en unos niveles marginales de mercado, sin que fuese revisada con profundidad hasta la presidencia de García Valverde¹.

Esta organización autárquica del ferrocarril presentó importantes desequilibrios, desprendidos de los objetivos económicos a los que sirvió. El primero de ellos fue, el que

1. Las modificaciones que introdujo el Plan Decenal de Modernización se limitaron a racionalizar sus mecanismos, cuyas novedades más destacables fueron fortalecer a los Directores de Zonas y crear una Dirección de Explotación que asumió a los anteriores departamentos especializados.

10

se puede denominar, <<multiplicidad orgánica>> de su entramado administrativo. Su consecuencia principal residió en una atomización de las competencias que llevan implícitas la gestión y explotación de los ferrocarriles entre diferentes organismos, algunos de ellos ajenos por completo al sistema, que lejos de unificarlo, crearon una administración tremendamente burocratizada.

La segunda característica distorsionante del sistema, derivado de la anterior, consistió en la existencia de coexistencia de competencias entre los diferentes organismos componentes del sistema sobre las facultades de la gestión y explotación.

La tercera disfunción fue una desequilibrada asignación de las capacidades resolutorias y consultivas entre los organismos oreados y algunos de sus componentes, lo que, junto a la coincidencia de competencias, provocó un desajuste entre la base organizativa y la asignación de facultades.

Desde la naturaleza empresarial de La Red Nacional, el aspecto más sobresaliente reside en la clara dependencia jerárquica de todos los organismos ferroviarios respecto del Ejecutivo, garantizado de diferentes formas: bien dotando únicamente a los representantes gubernamentales con las capacidades resolutorias; bien, otorgándoles con facultad de veto suspensivo sobre las decisiones tomadas colegiadamente; o bien, convirtiendo los mecanismos decisorios en complejos procesos burocráticos que hacen imposible tomar la decisión

11

final sin la intervención del Ejecutivo. Dentro de esta compleja red, serán la Presidencia del Gobierno y los ministerios de Obras Públicas y de Hacienda quienes tendrán mayor peso específico en la organización ferroviaria, siendo de tal magnitud que no se puede hablar de autonomía o independencia de dichos órganos en caso alguno.

La Red Nacional se constituye, en suma, como una empresa estatal con un abanico de capacidades ejecutoras sobre la acción de los ferrocarriles extraordinariamente reducido, que además quedó mermada por la propia estructura orgánica del sistema. En este sentido, sus órganos de dirección, especialmente su "Consejo de Administración", quedaron limitados en su capacidad de funcionamiento por la facultad de veto suspensivo con la que se atribuyó a los consejeros representantes de los ministerios de Obras Públicas y Hacienda sobre la decisiones que considerasen oportunas según criterios muy ambiguos, como eran garantizar el patrimonio y el funcionamiento de La Red.

La enajenación a que fue sometida La Red por la organización del sistema y por la presencia del Ejecutivo en sus órganos directivos, generó una clara limitación de sus facultades de tal profundidad que convierte la pretendida autonomía en tan escasa como para considerarla prácticamente nula. Este hecho no fue resultado de la inercia de un tipo organizativo burocratizado, sino una diáfana respuesta a unos intereses muy definidos ya que no es casualidad alguna

12

que esta circunstancia se tradujese en el intento de eliminar en todo lo posible las competencias de La Red sobre sus esferas de consumidora y distribuidora, depositando éstas, finalmente, sobre una serie de organismos que buscaban un ficticio equilibrio económico en favor de los sectores industriales. El problema apareció cuando este artificial mecanismo dejó de garantizar la reproducción de las fuerzas productivas que, en este caso, se concretó en el considerable retraso de la renovación de las instalaciones y equipos, imponiéndose de manera necesaria su profunda modernización.

3. LOS AÑOS DE CRECIMIENTO

197

La implantación de una nueva estrategia de crecimiento, iniciada con el Plan de Estabilización y cuyo significado pragmático se encontraba en la necesidad de modernizar la economía nacional, exigió la variación del plano normativo, aboliendo, en todo lo posible, la profunda burocratización existente, y garantizando cauces y comportamientos más ágiles y afines a una sociedad industrial moderna. Como fiel reflejo de la nueva dinámica imperante, el sistema ferroviario fue objeto de una importante variación en su estructura organizativa y en su dimensión normativa.

La reforma del sistema ferroviario español de 1962-64 constituyó un proceso esbozado que se produjo en poco tiempo, iniciado en 1959 con la supresión de los organismos de intervención económica, y finalizado en 1964 con la promulgación del Estatuto de Renfe que recogió las variaciones introducidas y definió el modelo que caracterizará al sistema durante las próximas décadas.

El primer apunte reformador fue introducido por el Decreto-Ley de 19-VII-1962, que buscaba, en primer lugar, garantizar el libre funcionamiento de los órganos de gobierno de La Red Nacional para lograr su funcionamiento como una auténtica empresa industrial; y, en segundo lugar, una variación de las relaciones entre Renfe y los diferentes organismos estatales competentes en materia de transporte.

14

La profunda variación que conllevó la reforma en la distribución de las facultades inherentes a la gestión y explotación no significó un aumento sustantivo de la autonomía atribuida a La Red, ya que al efectuar sólo una variación formal de los depositarios, el Estado reabsorbió, a través del Ejecutivo y de los ministerios de Obras Públicas y de Hacienda, las competencias de mayor peso específico, dejando en manos de Renfe aquellas nominativamente de menor rango. La nueva organización del sistema se vertebró a tres niveles: el primer nivel fue depositado sobre el Ejecutivo; el segundo, sobre los ministerios de Obras Públicas y de Hacienda; y el último, sobre la propia Red Nacional.

Para ejecutar y asegurar el cumplimiento de las atribuciones asignadas al Ejecutivo y a los ministerios de Obras Públicas y de Hacienda se crearon dos organismos dependientes del Gobierno y del Ministerio de Hacienda, respectivamente: La Delegación del Gobierno en Renfe; y, La Delegación Especial de Hacienda en Renfe.

La segunda acción de la reforma se centró en reorganizar la estructura interna de Renfe, lo que provocó una redefinición de las competencias de sus órganos directivos. Este último hecho se consiguió como síntesis de la nueva relación de La Red Nacional con los organismos del Estado y de la propia reforma emprendida en su seno.

La reforma introduce como principales novedades, por un lado, la posibilidad de delegar algunas de las competencias

del Consejo de Administración en Consejeros-Delegados y Comisiones Delegadas, considerados como elementos complementarios del propio Consejo para conseguir una mayor eficacia gestora; y, por otro, el importante peso que adquiere el presidente de Renfe, especialmente desde 1969 cuando se convierte por derecho propio en Delegado del Gobierno, no ya sólo dentro de La Red, acentuando su sentido presidencialista, sino también en el propio contexto político.

La Reforma de 1962-64 causó significativas y diferentes modificaciones sobre la organización del sistema ferroviario y de Renfe, que no llegaron a pasar, desde una óptica global, de variaciones organizativas, dado que no se produjo ninguna alteración sustantiva en ambas realidades, aunque sí permitieron obtener un nuevo nivel de la producción ferroviaria.

Con la eliminación de la múltiple intervención de los diferentes sectores sociales que estaban presentes en el modelo organizativo autárquico no se ponía fin al fuerte intervencionismo estatal en el ferrocarril, como ponen de manifiesto las importantes competencias depositadas sobre Obras Públicas y Hacienda, y la limitada autonomía que se otorga a Renfe. Se puede entender que esta nueva organización respondía a un nuevo nivel de intervencionismo cuyo objetivo residía en garantizar un campo de acción a los vectores económicos más abierto que el período anterior, pero aún limitado por unas cotas de crecimiento determinadas por

razones no impuesta por las propias necesidades del mercado.

En definitiva, el desarrollo económico capitalista había llegado a un punto de crecimiento en esta coyuntura, que necesitaba modificar parzialmente las condiciones del mercado para continuar asegurando su reproducción. Este cambio fue abordado con el Plan de Estabilización de 1959, que modificó todo el entramado organizativo y normativo de la economía, pero no aseguró, como los años siguientes manifestaron, unas condiciones idóneas de crecimiento. Por tanto, no es producto de la casualidad que los resultados de esta reforma, en el caso del sistema ferroviario, fuesen tardíos y limitados.

4. LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA

Con la incorporación comunitaria se reconsidera el papel que debía desempeñar el ferrocarril en el transporte y en la sociedad. Así, la "Ley de Ordenación del Transporte Terrestre" (LOTT) de julio de 1987, en primer caso, ponía fin a un marco jurídico del transporte diseñado en 1941 por la "Ley de Ordenación" de 1941, que había depositado sobre el ferrocarril el factor hegemónico del transporte terrestre.

La "Ley" diseñaba, en segundo caso, un marco concurrente del transporte, obligado por la necesidad liberar la explotación que imponía la política comunitaria en materia de transportes y por el desfase del marco precedente, eliminando la obligada coordinación entre todos los medios en función del ferrocarril, no asumida por el mercado, y buscando una producción de carácter intermodal, en la cual cada modalidad se especializaría según sus propias ventajas. Como consecuencia, se entiende al transporte ferroviario como un medio especializado dentro de un mercado libre y competitivo.

Bajo el principio de neutralidad para todos los medios de transporte, se imprime necesariamente una gestión de la explotación ferroviaria en función del mercado, se anuncia el propósito de otorgar a Renfe una mayor autonomía en sus facultades, se establece el principio de separación entre los conceptos de obra pública y servicio público, y se admite la posibilidad de establecer mecanismos de gestión privados

en determinados servicios ferroviarios. Sus consecuencias fundamentales se pueden sintetizar en dos hechos.

El primero lo constituye la utilización de un nuevo mecanismo de relación entre La Red Nacional y el Estado. Aunque la vigencia del Estatuto de Renfe de 1964, ratificado por la LOTI, mantiene los esquemas anteriores, la utilización de los contratos-programas supone de facto un nuevo marco de relaciones, y se convierte en el instrumento principal de coordinación entre ambos agentes durante estos años, complementado con los planes de empresa anuales que La Red debe desarrollar.

El segundo hecho singular ha legado de la mano de una total modificación de la organización productiva. La organización precedente hundía sus raíces en los propios orígenes del sistema, y se definía, como en su momento señalé, sobre dos criterios: productivo, y geográfico. La combinación de estos dos criterios tenía su razón de ser en la realización del servicio por encima de cualquier otra consideración, y provocaban de hecho una duplicidad de ambas estructuras, complicada al tiempo por los propios órganos corporativos, sin que sus perfiles nunca estuviesen bien definidos y, por tanto, tampoco la autonomía y responsabilidades de los mandos.

Este estructura se vio radicalmente modificada a partir de 1990 por un nuevo modelo resultante de la aplicación de la separación entre el servicio y el mantenimiento de la infra-

20

Y, finalmente, la tercera función se concreta en el mantenimiento de la infraestructura y de la circulación, siendo gestionada con el mismo criterio que en el caso anterior.

Estas tres funciones diferenciadas se articulan en una serie de unidades de gestión, que buscan una mayor calidad del servicio, una mejor gestión, un mayor control del gasto, y una clarificación de las relaciones comerciales entre las propias unidades de producción de la empresa. A cada una de estas unidades se le otorga un conjunto de competencias y objetivos, perfectamente delimitados en un período a corto plazo, siendo evaluadas por el grado de cumplimiento y por la cuenta propia de resultados.

21



estructura, y de la adaptación del primero a las leyes del mercado de transporte. En este sentido, se deben diferenciar tres funciones distintas de La Red Nacional -operador de transporte, proveedor de bienes y servicios, y mantenedor de la infraestructura-, que, lógicamente, se corresponden con tres niveles organizativos y con criterios de gestión diferenciados.

En primer lugar, La Red como operador asume la realización del transporte de viajeros y mercancías, adaptada a la propia demanda. Así, por un lado, se segmentan estos servicios en largo recorrido, regionales, alta velocidad y cercanías, en viajeros; y, en cargas completas y cargas fraccionadas, en mercancías. Por otro, se imponen dos criterios de gestión diferenciados según, igualmente, el comportamiento del mercado: cada una de ellas deben funcionar con criterios de rentabilidad, estableciendo precios de mercado, excepto regionales y cercanías que se consideran servicios públicos, lo que no les exime de buscar mecanismos de cofinanciación en las diferentes administraciones.

En segundo lugar, La Red como suministrador de bienes y servicios se hace cargo de la gestión de la tracción, del material rodante y de un conjunto de servicios -las estaciones, taquillas, limpieza, etc. Su gestión se realiza asumiendo el criterio de déficit por su naturaleza de servicio público.

4. CONCLUSIONES

Las conclusiones que se desprenden de esta reflexión se deben sintetizar en tres hechos principales.

En primer lugar, la capacidad empresarial de Renfe ha ocupado el margen permitido por la estrategia económica impuesta por cada gobierno durante estos años, que, a su vez, se vio influida igualmente por los efectos derivados de la estructura organizativa del sistema y de la propia Red Nacional elegida para garantizar los objetivos generales anteriores.

En segundo lugar, se debe reconocer una relación directa entre la capacidad empresarial y la creación de un marco de libre mercado, que no llegó a adquirir un auténtico valor sustantivo hasta el proyecto reformador de los diferentes gobiernos socialistas, no obstante, todavía pendiente de ratificarse plenamente.

En tercer lugar, la inexistencia de cualquier capacidad empresarial provocó destacadas distorsiones sobre la capacidad productiva del ferrocarril, pero su valoración última debe realizarse desde la perspectiva económica general impuesta en cada coyuntura, a las que en términos generales respondió con eficacia.

22