

**VII Congreso de Historia Ferroviaria**  
**Comunicación para la Sesión V: Ingenieros y ferrocarril, siglos XIX y XX**

Título:

“El ingeniero José Bores Romero y la cuestión ferroviaria a principios del siglo XX”

Autor:

Víctor Manuel Heredia Flores

Departamento de Teoría e Historia Económica.  
Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Málaga  
Campus El Ejido  
29071 Málaga

Resumen

El problema ferroviario se planteó en España a partir del impacto de la I Guerra Mundial en la economía española. Las dificultades financieras de las compañías concesionarias dieron lugar a un amplio debate en el que, mientras el sector privado demandaba un aumento de las tarifas, se fue abriendo paso una corriente favorable al intervencionismo del Estado en los ferrocarriles. Diferentes proyectos de ley y medidas del gobierno se dirigieron hacia una mayor participación estatal en la financiación del sistema, que tuvo un importante hito legislativo en el Estatuto Ferroviario de 1924. El ingeniero José Bores Romero (1860-1936) participó en el debate con un conjunto de artículos aparecidos en la *Revista de Obras Públicas* durante los años 1919 y 1920 en los que realizaba una propuesta basada en la estatificación de las líneas, la creación de organismos adecuados, la descentralización administrativa, la construcción de la red que estaba sin hacer, la electrificación y la adopción del ancho de vía europeo. Aunque su plan no pasó de las páginas de la prensa especializada, sus ideas avanzaban en buena medida los pasos que siguió el proceso de nacionalización que desembocó en la creación de RENFE en 1941.

Abstract

The railway problem was raised in Spain from the impact of World War I on the Spanish economy. The financial difficulties of the concessionaire companies gave rise to a wide debate in which, while the private sector demanded an increase of the tariffs, a current favorable to the intervention of the State in the railroads took place. Different bills and government measures were directed towards greater State participation in the financing of the system, which had an important legislative milestone in the Rail Statute of 1924. The engineer José Bores Romero (1860-1936) participated in the debate with a set of articles appeared in the *Revista de Obras Públicas* during the years 1919 and 1920 in which he made a proposal based on the statification of the lines, the creation of appropriate organizations, administrative decentralization, the construction of the

network that was not done, the electrification and the adoption of the European gauge. Although his plan did not go beyond the pages of the specialized press, his ideas advanced to a great extent the steps that followed the process of nationalization that led to the creation of RENFE in 1941.

Palabras clave: Ferrocarril, Bores Romero, Nacionalización, servicios públicos  
Keywords: Railways, Bores Romero, Nationalization, Public Services

#### Códigos JEL

H13 Utilidad pública. Expropiación. Nacionalización

H54 Infraestructuras; Otras inversiones públicas y stock de capital

N44 Gobierno, guerra, legislación y regulación. Europa (desde 1913)

N74 Transportes, comercio interior e internacional, energía, tecnología y otros servicios. Europa (desde 1913)

#### JEL Codes

H13 Economics of Eminent Domain. Expropriation. Nationalization

H54 Infrastructures. Other Public Investment and Capital Stock

N44 Government, War, Law, International Relations and Regulation. Europe: 1913-

N74 Transport, Trade, Energy, Technology and Other Services. Europe: 1913-

## **Introducción**

El ingeniero José Bores Romero (Antequera, 1860-Zaragoza, 1936) presenta una trayectoria profesional similar a la de otros ingenieros de su época, que desplegaron una amplia actividad que abarcó numerosos ámbitos y se extendió por diversos territorios de la geografía española. Sus trabajos abordaron el abastecimiento de agua, el saneamiento, la hidroelectricidad, los ferrocarriles, los transportes urbanos, las carreteras y los puertos. Colaborador habitual en las publicaciones profesionales de la época, fue además diputado, inspector general de Caminos y presidente del Consejo Superior de Obras Públicas.

Los ferrocarriles ocuparon buena parte de su vida profesional. Estuvo destinado en los principios de su carrera en la Comisión de Estudios y Construcciones de los Ferrocarriles del Pirineo Central y uno de sus primeros trabajos fue la construcción de la línea férrea que comunicaba el área minera vizcaína con el puerto de Castro Urdiales a través del Valle de Sopuerta. También proyectó un tranvía eléctrico entre Vigo y Mondáriz y en 1904 firmó un proyecto de ferrocarril subterráneo para Madrid que llegó a ser aprobado por el Congreso, aunque finalmente fue retirado.

En los últimos años de su carrera profesional Bores fue un colaborador habitual de la *Revista de Obras Públicas*, publicación en la que trató en varios artículos la cuestión ferroviaria, en unos momentos en los que a los problemas de funcionamiento de la red se unía el empeoramiento de la situación financiera de las compañías por el aumento de los gastos de explotación. En esos textos Bores apuntaba como soluciones al problema ferroviario la estatificación completa de la red existente, la construcción por el Estado de las líneas complementarias y de la red secundaria y estratégica, y la implantación progresiva de la tracción eléctrica y de la galga europea.

En la presente comunicación se ofrece una síntesis de las tesis ferroviarias defendidas por Bores Romero, situándolas en el contexto de un determinado momento del conocido como “problema ferroviario”.

## **La cuestión ferroviaria a la altura de 1920**

El “problema ferroviario” (como es conocido en la historiografía, o la “cuestión ferroviaria”, como la denominó Bores en sus primeros artículos sobre el tema) caracterizó el desarrollo de los ferrocarriles españoles durante las primeras décadas del siglo XX, aunque experimentó su punto álgido a partir de la I Guerra Mundial. La etapa que se abre en 1914 supuso “una transformación radical en las relaciones Estado/ferrocarriles, sentando las bases para la nacionalización final del sector” (Gómez Mendoza, 1989). En los años en los que se agudizó la crisis de la Restauración se planteó abiertamente la crisis estructural de las compañías ferroviarias, que fue abordada en primera instancia con medidas provisionales como las subidas de tarifas y los anticipos y las subvenciones a cargo de los presupuestos. A pesar de su carácter provisional y transitorio, estas disposiciones fueron preparando el terreno para una cada vez mayor implicación del Estado en el transporte ferroviario (Comín et al., 1998).

Como es conocido, el conflicto europeo abrió una nueva vía de crecimiento a la economía española a través de la aparición de una súbita demanda exterior por parte de los países beligerantes. La opción de exportar alimentos, materias primas y, de forma novedosa, productos industriales abrió una coyuntura de prosperidad que hizo

evidentes muchos de los problemas estructurales que se arrastraban desde los inicios de la industrialización (Muñoz Rubio y Vidal Olivares, 2001, p. 92).

El sector ferroviario atravesaba una situación difícil, ya que a duras penas podía atender la mayor demanda de transporte generada por la expansión del tráfico de mercancías. Las mejoras acometidas en los años anteriores a la guerra (sustitución de raíles por otros de mayor resistencia, tendido de segundas vías en tramos de mayor circulación y renovación parcial del parque móvil) habían sido limitadas y se mostraron claramente insuficientes cuando se produjo el aumento de la demanda de servicios de transporte (Gómez Mendoza, 1989, p. 47). La red estaba al máximo de su capacidad después de un largo periodo de escasas inversiones y la misma guerra hacía imposible adquirir material móvil en el extranjero. Por tanto, cuando la demanda exterior se incrementó en poco tiempo, las compañías ferroviarias no pudieron responder en la misma medida con el aumento de las mercancías transportadas. En consecuencia, se vieron obligadas a renunciar a una mejora de la productividad en unos momentos en los que la elevación de los precios (en especial el del carbón como insumo imprescindible para el funcionamiento de las líneas, que cuadruplicó su precio entre 1913 y 1919) y de los salarios supuso un importante aumento de los gastos de explotación que ponía en peligro la viabilidad de las empresas, que se enfrentaban a la más grave crisis de toda su historia. Por otra parte, su oposición a la rebaja de las tarifas, a las que se acusaba de incidir en el precio de las subsistencias, hizo que amplios sectores de la opinión pública culpabilizaran a las empresas del ferrocarril de la subida general de la inflación (Artola, 1978, pp. 409-410). Sin embargo, para las compañías el incremento de las tarifas se presentaba como imprescindible para su supervivencia, siendo precisamente este punto –la fijación de tarifas– el principal instrumento de control que poseía el Estado. La alteración del marco tarifario abriría la puerta a un replanteamiento de la situación jurídica del sistema (Ortúñez Goicolea, 2006).

La crisis ferroviaria se produjo, además, coincidiendo con una etapa de cambio en la propiedad de las compañías concesionarias, ya que los grandes accionistas extranjeros estaban siendo reemplazados por accionistas españoles, lo que se tradujo en que el sector pasó a ser controlado por los bancos (Muñoz Rubio y Vidal Olivares, 2001, p. 92).

La cuestión de las tarifas ferroviarias se convirtió en un asunto polémico, en el que políticos como Juan de la Cierva se posicionaron a favor de una rebaja de las mismas como medida para contener la inflación, mientras que las compañías se defendían responsabilizando a los intermediarios de la subida de los precios y destacando el enorme riesgo que para su viabilidad financiera supondría una bajada tarifaria. En el II Congreso de Economía Nacional celebrado en Madrid en junio de 1917, el banquero Garí Gimeno presentó una ponencia en la que se planteaban por primera vez las condiciones que las compañías consideraban imprescindibles para su supervivencia: extensión de la red y renovación del material (siempre que el Estado concediese la prórroga de las concesiones y garantizara intereses y amortización a los nuevos valores), revisión de las tarifas al alza y rebaja de los precios del carbón a los servicios públicos (Comín et al., 1998, p. 283).

En este congreso se acordó convocar para el mes de enero siguiente una Asamblea Nacional de Ferrocarriles en la se estudiarían tres temas: mejoras en la red, nuevas construcciones y problemas de explotación. Las sesiones se celebraron entre los días 20 y 27 de enero de 1918 y a su conclusión se elaboraron unas proposiciones en las que no se entraba en el problema de los costes financieros. Las conclusiones de la asamblea ferroviaria estuvieron marcadas por las circunstancias bélicas de la Gran Guerra, y por el desarrollo de un nacionalismo económico. Las intervenciones a favor

de la nacionalización y la progresiva estatificación de la red incidían en que sería un medio de controlar las tarifas y asegurarse de que los ferrocarriles estuvieran en manos españolas, aspecto en el que insistían los militares. Había acuerdo general en la necesidad de ampliar y mejorar la red existente, que se pensaba financiar con cargo a las mismas compañías y, de forma subsidiaria, al crédito estatal (Artola, 1978, pp. 411-412; Comín et al., 1998, pp. 283-286).

La asamblea, a la que no asistieron las compañías más importantes, Norte y MZA, ayudó a difundir las posiciones más proclives a la intervención estatal. Los planes de ampliación de la red quedaron arrinconados una vez que el fin de la guerra dio paso a la disminución de la demanda exterior. En cuanto a la cuestión tarifaria, las peticiones de rebaja de los usuarios se enfrentaban a los incrementos de costes que sufrían las compañías. En marzo de 1918 Cambó asumió la cartera de Fomento en el nuevo gobierno. Por iniciativa suya se realizó una importante recopilación informativa y estadística que se publicó en seis volúmenes bajo el título de *Elementos para el estudio del problema ferroviario en España*. Cambó expuso, con apoyo de datos comparados con el contexto europeo, “la tesis de que el Estado había de asumir de una u otra forma la carga del mantenimiento de los ferrocarriles como único medio de ampliar y renovar la red, al tiempo que se mantenían unas tarifas económicas para facilitar el transporte” (Artola, 1978, p. 413; Martínez Vara y Cobos, 2009). Reclamaba la consideración principal del transporte como servicio público antes que como negocio privado y exponía dos proposiciones básicas que estarían muy presentes en la política ferroviaria a partir de entonces: la nacionalización de los ferrocarriles cediendo su explotación a las compañías privadas existentes o a otras y el establecimiento de tarifas subvencionadas por el Estado (Gómez Mendoza, 1989, p. 48; Malo y Pérez Calle, 2016).

Cambó tuvo tiempo de preparar un proyecto de ley de bases para la nacionalización de la propiedad de los ferrocarriles que preveía mantener la explotación mediante contratos de arrendamiento en manos de las compañías, que quedarían sometidas al control de una comisión ferroviaria. La caída del gobierno no dio continuidad a este proyecto, aunque sí la tuvo otro que autorizaba por primera vez en la historia la subida de las tarifas por encima del máximo legal, aprobado por el sucesor de Cambó en el ministerio, el marqués de Cortina, a finales de 1918 (Comín et al., 1998, p. 288).

Pero esta medida, que atendía parcialmente las demandas de las empresas, apenas palió el aumento de los costes de explotación, que se vieron incrementados con una medida de carácter laboral, el establecimiento de la jornada de ocho horas con efectos a partir del 1 de octubre de 1919, cuya aplicación implicaba el aumento de las plantillas (Ballesteros Doncel y Martínez Vara, 2001, p. 650). A finales del mismo año se ordenó que los ingenieros de las divisiones de ferrocarriles estudiaran las necesidades de nuevo material, cuya adquisición recaería sobre las compañías, que en esos momentos empezaban a afrontar el descenso del tráfico por el fin de la guerra. La situación se complicó cuando el personal ferroviario declaró una huelga el 23 de marzo de 1920 por el retraso en sus retribuciones. El gobierno decidió asumir directamente el aumento de gastos consiguiente a la subida salarial de los ferroviarios mediante la concesión de anticipos con carácter de reintegrables. Esta fórmula, como aplicación de un artículo de la ley de subsistencias de 1916, “señala un punto de inflexión en las relaciones del Estado con las compañías”, en palabras de Artola (1978), y aunque adoptada con carácter provisional, se fue renovando en los años siguientes.

Por otra parte, la cuestión de la renovación del material se planteó en un momento en el que el tráfico se reducía, las compañías tenían dificultades para asumir la subida salarial y cuando, además, se veía próximo el término de las concesiones, lo que

umentaba su resistencia a asumir nuevas inversiones. En vista de estas circunstancias, el Estado, mediante un real decreto de octubre, también asumió la financiación inmediata de programas concretos, mediante anticipos reintegrables, al igual que había hecho con los haberes del personal (Comín et al., 1998, p. 289). La financiación pública ayudaba al sector ferroviario pero también beneficiaba al industrial, ya que las empresas nacionales tenían prioridad a la hora de adquirir material.

En resumen, 1920 será el año que marque el comienzo de una nueva etapa en las relaciones entre el Estado y las compañías, etapa en la que el primero irá asumiendo funciones supletorias cada vez más importantes hasta desembocar en la creación de RENFE dos décadas después. Otra evidencia del creciente intervencionismo gubernamental fue la obligación de utilizar carbón nacional en todas las líneas del ferrocarril, con objeto de aliviar la sobreproducción que se produjo tras la caída de la demanda y la consiguiente sobrecapacidad extractiva. Como indica el citado Artola, “el trastorno económico causado por el conflicto internacional que el Estado pretendió ignorar en tanto duraron las hostilidades forzó su intervención coincidiendo con el final de éstas” (Artola, 1978, p. 417).

En aquellos momentos ni la capacidad organizativa del Estado ni sus posibilidades financieras le permitían asumir la gestión directa de la red, aunque en el contexto internacional se estaba avanzando hacia planteamientos teóricos en defensa de la estatalización de los servicios públicos. Los ferrocarriles españoles se habían desarrollado desde mediados del siglo XIX bajo el modelo de concesiones a empresas privadas encargadas de su construcción y explotación por amplios periodos. Este modelo arrastraba deficiencias y la situación creada por la I Guerra Mundial hizo evidentes las limitaciones del sistema y propició la aparición de nuevos conflictos. Es entonces cuando el “problema ferroviario” (tomado del título de los *Elementos de Cambó*) se convirtió en una cuestión de primer orden. Las primeras propuestas apuntaban a la nacionalización de la red (es decir, a que la propiedad de las compañías pasara a manos españolas) y apenas se cuestionaban la continuidad de la explotación a cargo de compañías concesionarias.

“El tema alcanzó máxima tensión en los años 1920 y 1921, cuando las intervenciones, parlamentarias o no, fueron más frecuentes y conflictivas” (Artola, 1978, p. 418). La crisis política del sistema de la Restauración se tradujo en una sucesión acelerada de gabinetes que apenas tenían tiempo de preparar proyectos que no llegaban a ser tramitados ni debatidos en las Cortes. En abril de 1920 el nuevo ministro de Fomento, Ortuño, elaboró unas bases cuya aplicación hubiera supuesto una subida de tarifas en la medida necesaria para cubrir los gastos de explotación y financieros de las compañías, así como para atender el servicio de los nuevos empréstitos destinados a la modernización de la red. Estas bases no tuvieron ninguna incidencia, mientras que las compañías seguían insistiendo en la revisión tarifaria como único medio de recobrar el atractivo del negocio ferroviario. En un contexto internacional de aplicación de una ortodoxia capitalista favorable a una política de precios reales en todos los sectores, las personalidades políticas más vinculadas al problema reiteraron sus conocidos puntos de vista. La Cierva a favor de la nacionalización y en contra de la subida de tarifas (postura que defendió en varios discursos y conferencias a lo largo de 1920), y Cambó por la nacionalización de la propiedad y la explotación por concesionarias, dado que consideraba que la administración directa “sería un desastre”.

La llegada de La Cierva a Fomento despertó los recelos de las compañías, ya que se había mostrado repetidamente como opositor a sus intereses. La Cierva presentó en mayo de 1921 un proyecto de ley que definía por vez primera la fórmula de un

consorcio entre el Estado y las concesionarias como medio de superar las carencias de la instalación ferroviaria, pero estableciendo unas alternativas para el cálculo del valor del capital social de éstas, del que se deduciría su participación en los beneficios y el precio a pagar por el Estado en caso de rescate anticipado de la red, condiciones que eran poco atractivas para los privados. Por otra parte, La Cierva pretendía transferir la adopción de decisiones fundamentales –obras, salarios, tarifas, etc.- a un Consejo Superior de Ferrocarriles con presencia minoritaria de delegados de las compañías (Artola, 1978, pp. 420-421).

El proyecto de La Cierva fue combatido por Cambó y por Maura, que atacó el carácter socializante de un proyecto que, según él, despojaba a unos empresarios de su patrimonio y de la dirección de sus negocios, aunque todos estaban de acuerdo en una mayor intervención estatal (Ortúñez Goicolea, 1992). La inmediata crisis desembocó en un gobierno en que compartían gabinete los tres personajes citados. En la nueva situación Maura encargó a Flores de Lemus la elaboración de un plan alternativo y su dictamen circuló con el título de “Ordenación ferroviaria”. “El proyecto de Flores de Lemus es esencial en esta secuencia por cuanto es en definitiva el texto que se promulgaría como obra del Directorio en julio de 1924” (Artola, 1978, p. 421). Mantenía la idea del consorcio de La Cierva pero ofreciendo alternativas más beneficiosas a las compañías a la hora de estimar su valor. A pesar de las evidentes ventajas que el proyecto de la Ordenación ferroviaria suponía para las compañías, encontró la oposición de éstas, que seguían insistiendo en el aumento de las tarifas y en la prórroga de los plazos de amortización de las eventuales emisiones de títulos que se hiciesen como fórmulas para resolver sus dificultades financieras.

El siguiente ministro del ramo, Argüelles, mantuvo el proyecto y lo presentó a las Cortes, pero la inestabilidad política hizo que quedase una vez más olvidado después de su aprobación por el Senado. La gestión de Argüelles, fracasada en su empeño de dar forma al nuevo régimen ferroviario, sí culminó la creación de una institución específica: el Consejo Superior Ferroviario, establecido por un real decreto de 15 de marzo de 1922. En su composición había delegados de las compañías, funcionarios del gobierno y representantes de los usuarios, éstos en menor cantidad que los anteriores (Ortúñez Goicolea, 2006).

La Dictadura de Primo de Rivera sustituyó este organismo por un Consejo Superior de Ferrocarriles formado por 17 miembros, entre los que se incluía a un representante de los trabajadores. El Directorio militar promulgó el Estatuto Ferroviario el 12 de julio de 1924, que confería al Consejo amplias atribuciones en su condición de órgano de enlace entre el Estado y las empresas: definición de las características de la red, fijación de tarifas, operaciones de rescate. De acuerdo con los principios de La Cierva y Flores de Lemus, se establecía un consorcio, aunque formalmente no se determinase esta situación. La intervención que el Estatuto atribuía al Estado se realizaría por medio del Consejo, cuyas competencias se correspondían con los elementos que el gobierno trataba de innovar y potenciar: nuevas líneas, mejora de las existentes, adquisición de material, unificación de sistemas de explotación, determinación de tarifas, etc. De todos modos, en todos estos aspectos se aprecia un retroceso de los planteamientos iniciales más intervencionistas a otros menos agresivos con los derechos de las compañías.

El Estatuto Ferroviario de 1924 puso solución, al menos con carácter temporal, al problema ferroviario. El Estado pudo disponer de la libertad de movimientos necesaria para promover la modernización de la red y del material móvil, y consiguió que las compañías admitieran el reintegro gradual de los anticipos recibidos. A cambio de estas concesiones, las compañías mantuvieron su independencia de gestión y obtuvieron que las tarifas quedaran sometidas a revisiones periódicas en función de la

subida de los costes (Artola, 1978, pp. 424-428). El Estatuto, en definitiva, fue un paso más en el lento camino hacia la estatalización.

El periodo 1918-1923 se caracterizó por la inestabilidad política y por la provisionalidad de las medidas relativas al sector ferroviario. La incapacidad para sustituir el régimen de concesiones por la gestión estatal, dados los graves problemas de la Hacienda pública para hacer frente a los rescates, determinó una política circunstancial que puso su mirada en el modelo francés, con la creación de un consejo superior ferroviario que definiera la intervención pública en el sector, política que ratificó la Dictadura (Comín et al., 1998, p. 292). La pobreza de recursos financieros del Estado había condicionado desde el principio un desarrollo incompleto de la red ferroviaria, ante la falta de subvenciones otorgadas a las compañías privadas (Herranz Loncán, 2003). Cuando se planteaba el rescate de las concesiones ante las carencias del servicio, de nuevo aparecía la precariedad de las finanzas públicas como obstáculo para que el Estado asumiera la gestión de los ferrocarriles, en un proceso que todavía se demoró casi dos décadas.

### **La trayectoria profesional de Bores Romero**

La trayectoria profesional de José Bores Romero es un ejemplo paradigmático de las estrechas relaciones entre el poder político y las elites económicas durante la Restauración, así como del doble papel de los ingenieros como diseñadores de infraestructuras y como gestores empresariales. Bores desarrolló una buena parte de su actividad bajo la protección de su poderoso tío, el político conservador y varias veces ministro Francisco Romero Robledo. Asimismo, fue alternando el desempeño de sus destinos oficiales con labores técnicas y de gestión en numerosos proyectos empresariales vinculados a los sectores más modernos de su tiempo, que incluso le llevaron a permanecer en excedencia voluntaria durante largos periodos de tiempo.

Sus destinos oficiales y sus trabajos de carácter privado se repartieron por gran parte de la geografía española, desarrollando actuaciones en Andalucía, Madrid, Cataluña y prácticamente todas las regiones del norte peninsular. Su actividad abarcó muy diversos sectores, como el abastecimiento de agua, el saneamiento urbano, el encauzamiento de ríos y arroyos, la producción de energía hidroeléctrica, los ferrocarriles, los transportes urbanos, las carreteras y los puertos. A continuación trazamos un breve resumen de su trayectoria profesional que ya expusimos en otro lugar (Heredía Flores, 2015).

Bores Romero terminó sus estudios en la Escuela Especial de Ingenieros de Caminos en 1880, con veinte años<sup>1</sup>. De forma inmediata fue destinado a la provincia de Málaga, donde ejerció como ingeniero segundo hasta 1887<sup>2</sup>. En este periodo inicial de su carrera se produjo su primer trabajo relacionado con el ferrocarril, que consistió en el trazado de una vía férrea que servía para trasladar piedras con destino a las obras de ampliación del puerto de Málaga. A continuación, después de un breve periodo de servicio en la División Hidrológica del Júcar y Segura, pasó a nuevo destino en la Comisión de Estudios y Construcciones de los Ferrocarriles del Pirineo Central, un comité técnico encargado de diseñar las propuestas para la comunicación ferroviaria a través de Canfranc y la cuenca del Noguera Pallaresa.

---

<sup>1</sup> “Expediente de D. José Bores y Romero como alumno de la Escuela Especial de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos”, Archivo General del Ministerio de Fomento, 6.147.

<sup>2</sup> La hoja de servicios en la administración de José Bores en Archivo General de la Administración, Hacienda, 64/17.381-12.



En 1889 Bores solicitó la primera de sus numerosas excedencias para dedicarse a la actividad privada, en la que ya había desarrollado algunos trabajos como el proyecto de traída de aguas a la ciudad de Cádiz. En colaboración con Luis Vasconi, que había sido su superior en su etapa en la Jefatura de Obras Públicas de la provincia malagueña, en los años siguientes estuvo al frente de las obras de ampliación del puerto de Málaga, concluidas en 1897. Ambos ingenieros participaron en la puesta en marcha de la empresa azucarera inspirada por el tío de Bores, Romero Robledo, la “Sociedad Azucarera Antequerana”, creada en 1890. También en estos años se produjo la entrada de José Bores en política, siendo elegido diputado a Cortes por su ciudad natal en 1892. Bores Romero se encuadraba en la facción romerista, liderada por su tío, en el seno del Partido Conservador. En 1896 resultó elegido representante parlamentario por el distrito de Málaga. La actividad política de José Bores quedó interrumpida con la disolución de las Cortes en febrero de 1898, centrándose a partir de entonces en su quehacer profesional como ingeniero y gestor empresarial.

Se instaló en Bilbao junto a su socio Luis Vasconi, seguramente atraídos por las posibilidades de negocio que ofrecía el crecimiento del núcleo industrial vizcaíno. Ambos se implicaron en varios proyectos relacionados con el abastecimiento de agua, la hidroelectricidad y el transporte ferroviario, como la construcción de la línea férrea que comunicaba el área minera vizcaína con el puerto de Castro Urdiales. José Martínez y Martínez de Pinillos se hizo con la concesión en 1894 y al año siguiente la transfirió a la recién creada “Compañía del Ferrocarril de San Julián de Musques a Castro Urdiales y Traslaviña”. El ingeniero encargado de redactar el proyecto fue José Bores Romero y las obras comenzaron de forma inmediata, por lo que en 1898 ya comenzó a dar salida al mineral vizcaíno.

Junto al ferrocarril, el interés de Bores se centró en las novedosas posibilidades de explotación y comercialización de la energía eléctrica de origen hidráulico que ofrecían los avances en la tecnología de transporte de electricidad a larga distancia. Bores se convirtió en accionista de Hidroeléctrica Ibérica, constituida en Bilbao en 1901, a cambio de la aportación de una concesión administrativa que había obtenido en 1900 para aprovechar 30 metros cúbicos por segundo de agua del río Ebro en el Valle de Tobalina (Burgos). Durante su estancia en Bilbao, Vasconi y Bores presentaron un proyecto de abastecimiento de aguas a la capital vizcaína a través de la “Sociedad de Aguas del Cerneja”, cuyo objetivo era aprovechar los saltos del trazado para obtener electricidad con destino a los próximos centros industriales y, además, aportar mil metros por segundo al consumo urbano.

Desde su centro de operaciones en Bilbao, los intereses de Bores –en asociación con Vasconi en prácticamente todos los negocios que emprende en esta época- se extendieron por otros territorios del país. Como gerente de la empresa denominada “Sociedad Iberia Concesionaria”, Bores obtuvo en 1903 la concesión de dos aprovechamientos de aguas del río Tea, en los municipios de Pontearreas y Mondáriz (Pontevedra), y al año siguiente recibió autorización para derivar del río Miño, en el sitio llamado Barral, un caudal de 4.000 litros por segundo con destino a la producción de energía eléctrica aplicable a diversas industrias. Muy relacionado con este proyecto estaba el de establecer un ferrocarril de vía estrecha entre Vigo y Mondáriz. En 1902 se presentó un proyecto, redactado por José Bores Romero, para construir y explotar un tranvía eléctrico de 36 kilómetros de longitud entre Vigo y Mondáriz, que estaría alimentado desde el salto del Barral, en Castrelo de Miño (Orense). La iniciativa partió de la “Sociedad Anónima Iberia Concesionaria”, cuyo gerente era el propio Bores, y contaba con el apoyo de los empresarios locales integrados en el Gremio de Fondistas de Mondáriz.

Otro proyecto ferroviario que contó con la intervención de la “Sociedad Iberia Concesionaria” fue el del denominado ferrocarril de la Costa, que debía completar la unión ferroviaria de la cornisa cantábrica hasta Galicia a través de una línea entre Ferrol y Gijón, considerada estratégica al enlazar las fábricas de armas asturianas con los arsenales de Ferrol. La mencionada sociedad quedó autorizada a estudiar el proyecto por una real orden de 17 de marzo de 1902. Bores y Vasconi presentaron en 1906 un anteproyecto para que fuera declarado ferrocarril de servicio general, pero su desarrollo encontró numerosos obstáculos a causa de las continuas polémicas respecto a su trazado, promovidas por los municipios que atravesaba.

A la acumulación de proyectos frustrados o ralentizados se unió en 1906 el fallecimiento de Francisco Romero Robledo, tío y valedor de Bores. Ambos factores debieron influir en la retirada de éste de la actividad privada. Pero antes de solicitar su reingreso en el servicio del Estado, Bores Romero presentó su proyecto más ambicioso, el de un ferrocarril subterráneo para Madrid. Los primeros intentos para dotar la capital de un tren metropolitano se remontan a la última década del siglo XIX. Después de las propuestas de los ingenieros Pedro García Faria (1892) y Manuel Becerra (1898), Ramón Aguado presentó en 1904 un proyecto firmado por Bores que pretendía enlazar bajo tierra las estaciones del Norte y del Mediodía, y éstas a su vez con los distintos barrios de la ciudad. Constaba de tres líneas, dos subterráneas y una en superficie, y ha sido considerado una copia del que Becerra había preparado años antes por encargo de Arturo Soria. Aprobado inicialmente en el Congreso –presidido entonces por Romero Robledo-, el proceso de concesión fue frenado en el Senado por influencias del propio Soria, lo que obligó a Aguado a retirar el proyecto (Comín et al., 1998, p. 379).

Después de una prolongada excedencia en la que Bores había seguido progresando en el escalafón hasta alcanzar la categoría de ingeniero jefe de segunda clase, en 1906 se reincorporó al servicio activo en la administración y fue destinado a Lérida como jefe provincial de Obras Públicas. Su actuación más importante durante ese periodo fue el diseño de un nuevo puente sobre el río Segre en la ciudad de Lérida, en sustitución de una estructura de origen romano, el Pont Vell, que había sido arrastrada por una riada en 1907. En la primavera de 1915 Bores cesó en su destino en Lérida al ascender a inspector general del Cuerpo de Ingenieros de Caminos<sup>3</sup>, aunque no llegó a tomar posesión al solicitar de forma inmediata una nueva excedencia, en la que se mantuvo hasta diciembre del año siguiente. Su reincorporación al servicio activo le permitió ocupar su cargo de inspector general en el Consejo de Obras Públicas, pero de nuevo por solo unos meses, ya que en septiembre de 1917 fue declarado otra vez en situación de supernumerario. En esta ocasión iba a permanecer en excedencia hasta poco antes de su jubilación.

También se detecta una reincorporación a la actividad empresarial, que seguramente nunca habría abandonado del todo durante su etapa leridana. A este respecto la denominada “Sociedad Bores Tobalina” consiguió en 1918 la concesión de un aprovechamiento de agua en el río Ebro a su paso por Miranda de Ebro (Burgos). Esta concesión parece indicar que Bores se decidió a retomar antiguos proyectos centrados en la explotación hidroeléctrica de las aguas de la cuenca alta del Ebro. En estos años la cuestión hidroeléctrica había ganado un notable protagonismo en la vida nacional gracias a las especiales condiciones económicas creadas por la neutralidad española durante la Guerra Mundial, que había abierto nuevos mercados para la producción nacional pero al mismo tiempo dificultaba el acceso a fuentes de energía, materias primas y bienes de equipo.

---

<sup>3</sup> Archivo General de la Administración, Hacienda, 64/17381-12.

La preocupación de Bores por la situación ferroviaria y por la legislación en materia de hidroelectricidad ocupó buena parte de su atención en este periodo. Entonces dio un giro a su carrera profesional y, mientras se mantenía en situación de supernumerario como consejero inspector general del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, abrió una nueva etapa en la administración municipal. El Ayuntamiento de Málaga había decidido crear una Jefatura de Vías y Obras con el fin de dar soluciones a varios de los problemas de infraestructuras que sufría la ciudad, en especial los derivados de un insuficiente sistema de abastecimiento de agua y de una más que deficiente red de alcantarillado. José Bores Romero fue nombrado para ocupar dicha Jefatura, mediante concurso, en abril de 1921, con la obligación de atender el estudio de los grandes proyectos de traída de aguas, alcantarillado general de la población, pavimentación general y ensanche. Durante los siguientes cinco años el ingeniero antequerano se dedicó a la preparación de proyectos y dirección de las obras de un nuevo sistema de abastecimiento de agua y de una red de saneamiento. Además, en 1925 asumió la dirección del Plan General de Grandes Reformas impulsado por el gobierno municipal de la Dictadura de Primo de Rivera.

A principios del año siguiente fue designado para ocupar una vacante de presidente de sección del Consejo de Obras Públicas, aunque permanecía en situación de supernumerario. Pero la sustitución en la alcaldía malagueña del médico Gálvez Ginachero por el militar Enrique Cano Ortega marcó el fin de la etapa municipal de Bores. Apoyándose en las presuntas deficiencias registradas en las obras que se habían realizado en una rambla urbana, se inició una campaña de desprestigio con el objetivo de que el ingeniero abandonase su puesto. Acabó presentando su dimisión en noviembre de 1926.

La brusca salida del cargo de ingeniero municipal fue una amarga experiencia que le provocó un profundo malestar, manifestado en una pequeña publicación titulada *Cómo trató la Dictadura a un ingeniero español* (Málaga, 1931). Cuando Bores se aproximaba a los setenta años de edad solicitó el reingreso en el servicio activo, que le fue concedido en 1929, con la consiguiente incorporación como consejero inspector general y presidente de sección del Consejo de Obras Públicas. En octubre de ese mismo año el ministro de Fomento, Rafael Benjumea, nombró al antequerano presidente del Consejo de Obras Públicas, órgano de carácter técnico y consultivo, lo que suponía la culminación de casi medio siglo de trayectoria profesional como ingeniero. Apenas ocupó la presidencia durante dos meses, ya que en diciembre fue jubilado por haber cumplido la edad reglamentaria, de forma que cesaba en sus cargos y en el servicio activo del Estado<sup>4</sup>. Con la llegada del nuevo régimen republicano, retomó brevemente su actividad política al presentarse como candidato independiente por Málaga en las elecciones constituyentes de junio de 1931, sin obtener representación. Su fallecimiento ocurrió en Zaragoza el 5 de septiembre de 1936, escasas semanas después del estallido de la Guerra Civil.

### **Bores Romero y sus propuestas de estatificación de la red ferroviaria**

La cuestión ferroviaria fue abordada desde distintos planteamientos que coincidían en la inviabilidad del vigente sistema de concesiones de origen decimonónico ante su incapacidad para afrontar los problemas que se habían manifestado a partir de 1914 y, también, en previsión de una fecha próxima de caducidad de las mismas. Los debates se sucedieron en las Cortes y en diferentes tribunas públicas a través de discursos, conferencias, artículos en prensa y publicaciones, en los que se planteaban cuestiones

---

<sup>4</sup> Archivo General de la Administración, Hacienda, 64/17381-12.

como la nacionalización, la sindicación de las compañías o la estatificación (Malo y Pérez Calle, 2016). Gómez Mendoza (1989, p. 49) resume las principales posturas:

“En concreto, se barajaron dos opciones. La posición más antagónica a los intereses de las compañías defendía proceder a una nacionalización total, recayendo la explotación de las líneas en manos del Estado. La más favorable, propugnada por las propias compañías, reiteraba las ventajas de proseguir una política de elevación de tarifas, como mejor vía para abandonar la crisis. Como alternativa a ambas, prevalecía la ya comentada opción defendida por Cambó consistente en una explotación mixta mediante la creación de un consorcio Estado/empresas”.

La reforma profunda del régimen ferroviario venía determinada, por tanto, no solo por las dificultades que estaban atravesando las compañías, sino que estaba muy condicionada por la perspectiva del vencimiento de las concesiones. Entonces se comenzó a plantear que las empresas no estaban dispuestas a asumir grandes inversiones (para las que, además, tendrían problemas de financiación salvo que contaran con el aval estatal) y que les preocupaba la fijación del precio de un rescate de las concesiones que contemplaban como próximo.

Las propuestas de Bores se mostraban influenciadas por la ponencia defendida por el exministro Fermín Calbetón en la Asamblea Ferroviaria de 1918: intervención inmediata del Estado en la gestión de los ferrocarriles, creación de un centro superior público en materia ferroviaria y reversión anticipada de las concesiones, previo acuerdo con las compañías y respetando los derechos de accionistas y obligacionistas (Comín et al., 1998, p. 286). Pero el plan de Bores iba más allá y, en cierta medida, troncaba con los estudios que proponían como solución al problema ferroviario la reducción de costes a través de varias estrategias: electrificación, que permitiría reducir los gastos energéticos y de personal; densificación de la red para aumentar el tráfico; reorganización técnica y administrativa para mejorar la gestión; fijación de tarifas en función de los costes; e integración de las compañías para obtener economías de escala. Estos autores (Pérez del Pulgar, Artiñano y Jiménez Ontiveros) rechazaban el aumento generalizado de las tarifas y la política de subvenciones (Ortúñez, citado por Comín et. al., 1998, p. 287).

El ingeniero José Bores Romero inició en 1918 una serie de publicaciones en torno a diversas cuestiones relacionadas con las infraestructuras del país que encontraron su principal escaparate en las páginas de la veterana *Revista de Obras Públicas*, aunque también escribió en otros medios como la *Revista Nacional de Economía* y *La Electricidad* (Fernández Clemente, 2001). La *Revista de Obras Públicas* había nacido en 1853 como órgano de expresión del Cuerpo de Ingenieros de Caminos y fue una de las publicaciones técnicas de mayor prestigio en España durante el primer tercio del siglo XIX, sirviendo de tribuna privilegiada para el debate de las políticas públicas en materias como la gestión hidráulica y los ferrocarriles. A partir de 1918 las páginas de esta publicación acogieron una larga serie de artículos que propiciaron “un amplio debate de política ferroviaria de notable interés económico”, con la participación de nombres como los de Cambó, García Faria, Rodríguez Arango, Azarola, Bellido y Ortuño, entre otros muchos (Ramos Gorostiza y Martínez Vara, 2008).

En la *Revista Nacional de Economía*, impulsada por el empresario y político catalán Emilio Riu y que dedicó bastantes páginas al asunto ferroviario (Martínez Vara y Cobos, 2009), apareció el texto de una ponencia que Bores presentó al Congreso Nacional de Ingeniería celebrado en noviembre de 1919. Titulada “Orientaciones sobre la concesión y tributación de los saltos de agua”, en la misma defendía que el único objetivo del Estado en lo referente a las concesiones de aguas públicas para usos industriales debía ser la rápida construcción de los 700.000 kilovatios que aún faltaban

por instalar. En consonancia con otras propuestas posteriores, Bores apuntaba la necesidad de un instituto autónomo que actuara como organizador y director superior de la gestión hidroeléctrica (Bores, 1919e). Las ideas de Bores acerca de la cuestión hidroeléctrica quedaron plasmadas en una publicación que apareció también en 1919 (Bores, 1919f).

Todavía en el mismo año 1919 Bores sacó a la luz un folleto titulado *Los problemas actuales de obras públicas*, impreso en Lérida y cuyo contenido quedó reproducido en las páginas de la *Revista de Obras Públicas* (Bores, 1919d). En este opúsculo, que el ingeniero preparó también con motivo del mencionado Congreso Nacional aunque no se corresponde con ninguna comunicación presentada al mismo, denunciaba el mal funcionamiento del poder legislativo, la actitud de los sucesivos gobiernos supliendo la falta de iniciativas de las Cortes mediante decretos, y la lentitud y la ineficiencia de una administración carente de organización y métodos.

La prolífica obra del ingeniero antequerano abordó igualmente en sus artículos aspectos como el funcionamiento administrativo, sobre el que ofreció análisis generales y formuló críticas concretas (Bores, 1919a y 1919b), pero pronto se fueron centrando en la cuestión ferroviaria, que en aquellos momentos era objeto de un intenso debate político y técnico. El primer artículo dedicado a los problemas del transporte apareció en la *Revista Nacional de Economía* en diciembre de 1918, bajo el título de “Carreteras y ferrocarriles” (Bores, 1918) y fue reproducido en la *Revista de Obras Públicas* poco después (Bores, 1919c).

Bores exponía la esterilidad legislativa de los sucesivos gobiernos en materia de transporte, lo que daba como resultado una escasa inversión estatal en este tipo de infraestructuras y un déficit en las comunicaciones que condicionaba negativamente las posibilidades de crecimiento de la economía del país: “El Estado español —escribía entonces— no se ha impuesto grandes sacrificios, ni ha mostrado gran diligencia en dotar al país de caminos”. Y respecto al ferrocarril abundaba en los mismos términos: “Vienen los Gobiernos desde hace treinta años presentando proyectos sobre complemento ferroviario; nada se ha conseguido y, por el contrario, cada año se construyen menos kilómetros de ferrocarriles que el anterior”.

La paralización de las inversiones en ampliación de la red ferroviaria contrastaba con las enormes ventajas que el Estado obtenía de las cantidades con las que había subvencionado parte de la trama ferroviaria existente: “al revertir las líneas al Estado, éste se incautará de un capital siete veces mayor que su desembolso, y al propio tiempo recauda, gracias a la explotación de los ferrocarriles, incrementos considerables en todas sus contribuciones e impuestos y economías notables en sus servicios, y medios únicos de atender la defensa del territorio y el mantenimiento del orden público. No es posible soñar siquiera en otro negocio semejante; nadie lo realizó jamás tan lucrativo y usurario”. A todo esto había que añadir los beneficios para el funcionamiento de la economía nacional, que el propio Bores estimaba en más de mil millones de pesetas anuales. Sin embargo, las compañías privadas que habían tendido las líneas y que se encargaban de su explotación obtenían unas remuneraciones limitadas y con tendencia decreciente. La conclusión que Bores extraía de esta situación queda reflejada con estas palabras: “Pues bien; demostrado que el Estado y la Nación han sacado de los ferrocarriles ventajas enormísimas, y las Compañías apenas si han podido defenderse, cualquiera que vea los diversos proyectos de ley que el Gobierno viene presentando a las Cortes, creerá que los términos del problema son inversos: que el Estado es el que tiene necesidad de defenderse contra Compañías avarientas y abusivas”.

Bores deja clara su postura de reconocimiento a la actuación del sector privado y descarga sus críticas sobre la acción de los poderes públicos. Uno de los puntos que más le preocupa es la ralentización del desarrollo de la red ferroviaria, pese a la promulgación de las leyes de ferrocarriles secundarios y estratégicos de 1908 y de 1912, que se han mostrado incapaces para estimular la inversión privada. Las causas de estas ineficiencias las encuentra Bores en el propio Estado, en su incapacidad para “resolver jamás ningún problema esencial para su economía”, dejando que pase el tiempo y con él que los problemas se agudicen y cronifiquen. Resumía su pesimista impresión en estos términos: “La causa de todo, a nuestro entender, toda la rémora, radica en la organización de los servicios y de los diversos Centros del Estado; mejor dicho, en la carencia de toda organización y en la ausencia de organismos adecuados”.

Su cruda visión del funcionamiento de los organismos estatales incidía en la continua improvisación de soluciones más o menos acertadas a cargo de los sucesivos ministros y directores generales, que producían proyectos legislativos que acababan empantanados en la tramitación parlamentaria o en las frecuentes crisis gubernamentales. La polivalencia de los políticos, que ocupaban sucesivamente cargos en áreas muy diferentes, y el habitual recurso a las comisiones infructuosas, “constituidas por personalidades que tienen otras ocupaciones más perentorias”, eran signos de esa esclerosis administrativa.

Este análisis del funcionamiento administrativo le servía para proponer que la solución tenía que venir de la creación de organismos que gozaran de continuidad y de especialización, “dotados de medios *ad hoc*”. Abundaba en la necesaria modernización de la administración: “Para implantar francamente una política de reconstitución nacional; para hacer faena provechosa, han de admitirse nuevas modalidades en nuestra Administración pública”. El pensamiento regeneracionista de Bores apuntaba igualmente en otra dirección, complementaria de la anterior. No solo era imprescindible una profunda reforma de los organismos estatales, era necesaria también la implantación de una amplia descentralización administrativa: “Dichos organismos, llámense Juntas, Consejos o de otra forma, deberían abarcar en general el territorio de cada uno de los antiguos reinos españoles y podrían ser distintos para las carreteras, para los ferrocarriles o para otras clases de obras o servicios”.

La financiación de las obras estaría a cargo de estos organismos descentralizados, que recibirían una subvención estatal pero que tendrían que allegar recursos mediante las aportaciones de corporaciones, sociedades, empresas y particulares, la imposición de arbitrios sobre el uso de las infraestructuras creadas y la emisión de empréstitos con garantía de sus ingresos.

Ya en este artículo publicado a finales de 1918 Bores aludía a la “cuestión ferroviaria” como “un problema complicado e importantísimo, que no admite ya más dilaciones”. Y apuntaba a los dos puntos centrales del problema, que en su opinión eran la estatificación o reversión anticipada de las líneas al Estado y las tarifas. La principal diferencia que apreciaba entre el caso español y el resto de Europa era que en nuestro país la red ferroviaria permanecía incompleta y estancada, mientras que en otras naciones ya había alcanzado todo o casi todo el desarrollo necesario para cumplir sus fines como canalizadora del tráfico comercial y garante de la defensa del territorio. En su opinión los ferrocarriles españoles arrastraban dos problemas específicos: una red incompleta (“tiene que preocuparnos además ver la manera de construir tanta línea como aún hace falta”) y una anchura de vía de la red general diferente de la europea.

Bores colocaba como cuestión más urgente a resolver la necesidad de completar la red existente, independientemente del régimen de explotación y de la introducción de

la galga europea en las líneas antiguas. Se trataba de duplicar la red ferroviaria existente construyendo 15.000 nuevos kilómetros con una inversión que estimaba en unos 3.500 millones de pesetas, cantidad que comparaba con las enormes sumas gastadas en la guerra africana y con el despilfarro presupuestario. En su propuesta, el ingeniero pensaba que la construcción de las líneas pendientes podría realizarse en un periodo de diez o quince años mediante emisiones de valores ferroviarios con garantía subsidiaria del Estado. Pero, continuaba argumentando, que “desde el punto de vista financiero, y desde el momento que ha de garantizar los capitales empleados, es indudable que lo que conviene es la construcción directa de los ferrocarriles que faltan aún, por el mismo Estado”. Apostaba decididamente por la intervención estatal en la construcción de la red que faltaba frente a las concesiones o las empresas particulares. Las fluctuaciones de los precios y los imprevisibles resultados de explotación forzosamente tenían que desanimar a los privados: “¿qué aliciente va a tener nadie para meterse a hacer ferrocarriles, sin otro galardón posible que el riesgo de perder la fortuna, la salud y hasta la reputación?”. Es decir, el Estado debería asumir esa tarea ante la falta de incentivos para la iniciativa privada.

La fórmula propuesta por Bores contemplaba la territorialización de la red y la constitución de consejos de administración delegados del gobierno que se encargarían de concluir su respectiva red ferroviaria regional. Estos consejos regionales se constituirían como compañías concesionarias y en su capital podrían participar diputaciones, ayuntamientos, bancos, empresas y particulares. El Estado, en todo caso, se reservaría al menos el 51 % de las acciones para disponer siempre de mayoría, y los consejos regionales tendrían en su mano la posibilidad de subarrendar la explotación de las líneas. Con los productos obtenidos se cumplirían los intereses de obligacionistas y accionistas y se formaría un fondo destinado a las mejoras y ampliaciones de la red.

Para la red general existente planteaba la progresiva adquisición por el Estado de la mayoría de las acciones de las compañías concesionarias, por los medios que se estableciesen, hasta hacerse con “la completa y total libertad y autoridad sobre la circulación, tarifas, mejoras, ampliaciones y toda clase de ventajas”. La adquisición de las acciones se haría sin apremios de plazos ni negociaciones, teniendo en cuenta las circunstancias del mercado y la próxima caducidad de las concesiones. Su plan contemplaba indemnizaciones a los peticionarios de líneas y a los accionistas de rutas poco productivas. El objetivo último sería la creación de una nueva estructura ferroviaria nacional, tutelada por el gobierno a través del Ministerio correspondiente pero con una gestión descentralizada. Ponía como ejemplo de eficiencia las juntas de obras de puertos o el organismo gestor del Canal de Isabel II.

Bores era partidario de la estatificación total de las líneas, el “establecimiento de la suprema y única autoridad del Estado sobre las tarifas y sobre el uso y policía de los ferrocarriles”. Pero en su análisis apuntaba otra cuestión vinculada a la modernización y terminación de la red, como era su electrificación, que permitiría librar a las líneas de su dependencia del carbón nacional, caro y escaso. La incorporación de la tracción eléctrica requería un esfuerzo estatal a la hora de desarrollar la industria hidroeléctrica, otro tema que había tratado ampliamente en otras publicaciones de esos mismos años (ver Bores 1919e y 1919f).

Bores concluía afirmando que sus apreciaciones coincidían con las de los políticos que se habían ocupado de esta cuestión, mencionando expresamente a Sánchez de Toca, La Cierva, Cambó y Cortina, al menos en algunos puntos fundamentales: la estatificación completa de la red antigua, de forma paulatina y práctica; la construcción por el Estado de las líneas complementarias, directas y transpirenaicas, adoptando la galga europea, y de los tramos que faltaban de la red secundaria y estratégica; la

implantación progresiva de la tracción eléctrica en todas las nuevas líneas; y la paulatina sustitución de ancho de vía y electrificación en la red antigua. El proyecto de Bores, que eludía cuestiones tan polémicas como la de las peticiones de subida de las tarifas por las compañías o las reivindicaciones salariales, suponía una completa reestructuración de la organización de los ferrocarriles españoles y, en su opinión, el abandono del “quietismo” administrativo por una política práctica basada en la existencia de organismos adecuados y eficientes.

Este extenso artículo fue reproducido, con levísimas modificaciones, en un número de la *Revista de Obras Públicas* publicado en junio de 1919. En los dos párrafos que añadió para esta publicación abundó en su opinión de que el Estado tenía que asumir un papel más activo: “ha de hacerse a la idea de que alguna vez, al cabo de varios siglos, habría de tocarle el turno de sacrificarse en pro de la economía nacional, y que aquel felicísimo periodo antiguo ferroviario no volverá jamás para él” (Bores, 1919c).

En otro artículo aparecido casi simultáneamente (Bores, 1919d), extendía sus análisis y propuestas para el conjunto de las infraestructuras: las carreteras, los puertos, los aprovechamientos de aguas y los ferrocarriles. Insistía en uno de los puntos más originales de su plan, la creación de órganos descentralizados (juntas regionales), que se encargarían de priorizar las obras en cada territorio, y concluía con una proclama en defensa de la que denomina administración social:

“En una palabra, a nuestra actual Administración burocrática, torpe, despótica e irresponsable por su propia naturaleza, especie de cuerpo extraño, enquistado en el organismo nacional, ha de sustituir forzosamente una Administración social en la que dominen, prevalezcan y gobiernen las fuerzas vivas y sanas de la Nación, de un modo consciente y responsable, porque sientan en sí mismas las necesidades públicas, en vez de aquellas otras que la fuerza de las cosas obliga a considerar preferentemente a nuestras actuales organizaciones, por óptimas que sean las condiciones de los funcionarios. Así podrá intentarse realizar el plan de reconstitución: de otra manera sería irremediable el fracaso”.

A lo largo de 1920 Bores seguirá utilizando la *Revista de Obras Públicas* como tribuna para exponer en varios artículos sus propuestas sobre política ferroviaria. En ellos volverá a insistir en su propuesta de estatificación de las compañías ferroviarias, matizando y detallando su proposición de tiempos y condiciones del rescate de las concesiones.

Para Bores (1920a) la guerra europea solo había agravado los problemas que ya eran evidentes antes de 1914. Las deficiencias se arrastraban desde el principio y se mostraba muy crítico con el sistema de concesiones elegido para el desarrollo de la red ferroviaria española: “todas, absolutamente todas las dificultades y entorpecimientos dimanaban de un vicio de origen, mantenido después sin interrupción durante setenta y cinco años por todos los Gobiernos con una constancia digna de mejor causa”. Bores defendía que el régimen de concesiones debía quedarse limitado a los casos de carácter marcadamente industrial como metropolitanos, tranvías y ferrocarriles suburbanos.

En siguientes artículos Bores Romero profundizaba en las causas del fracaso del régimen de concesiones, que para él residían en los escasos rendimientos de las líneas y en el ineficiente papel de una administración “sin órganos adecuados, sin métodos de estudio, preparación y ejecución, y sólo pródiga en suspicacias y cortapisas para evitar a todo trance que se construyeran ferrocarriles” (Bores, 1920b). A estos problemas estructurales se sumaba la coyuntura provocada por la guerra mundial. La solución solo podía venir a través de la acción del Estado, “por medio de organismos adecuados”. La estatificación permitiría dar orientaciones definidas y



metódicas a cuestiones tales como la electrificación y la adopción de la galga europea, y simplificar las administraciones ferroviarias agrupándolas en cuanto sea posible.

Bores ofrecía pautas para llevar a cabo la estatificación. La incautación debía hacerse por compañías completas, y no por concesiones, es decir, la reversión tenía que implicar la forzosa unificación de las concesiones. Por otra parte, ante la enorme dificultad para determinar el importe de las indemnizaciones y los previsibles numerosos e interminables pleitos sucesivos, pensaba que el mejor sistema era que el Estado se hiciese cargo de todo el activo y el pasivo de las compañías, y que asumiese las acciones y las obligaciones, con las modalidades y restricciones que el Parlamento decretara. Bores otorgaba un papel fundamental a la acción parlamentaria. Eran las Cortes las únicas con facultad para fijar en última instancia el precio, condiciones y forma con que el Estado había de hacerse cargo de los valores emitidos por las compañías. Esta facultad, estimaba, había sido reconocida implícitamente por las compañías cuando recurrieron al poder legislativo para solicitar la reforma de las tarifas respecto a las contenidas en los pliegos de condiciones. “No queda, pues, a las Empresas otra disyuntiva: o cumplir el pliego en todas sus partes, no cobrar tarifas más altas que las legales y dotar a las líneas de todas las mejoras, instalaciones y material precisos, o bien someterse a decisiones razonadas y justificadas del Poder público”.

En otro de sus artículos fue precisando algunos aspectos relativos a la reversión de las concesiones, el cómputo de los plazos, la incautación por expiración de los plazos o por rescate y la expropiación de las concesiones perpetuas existentes (Bores, 1920c).

### **Un proyecto global de modernización del sistema ferroviario**

En la colaboración titulada “El plan general del problema ferroviario” (Bores, 1920d) el ingeniero antequerano ofrecía un amplio resumen de sus propuestas. Bores afirmaba que la resolución del problema ferroviario pasaba no solo por la estatificación, sino que también era necesaria la formación de lo que él denominaba “administración social”, es decir, un sistema de gestión que contara con la participación de los administrados a través de la delegación por parte del poder central de sus facultades administrativas en organismos creados *ad hoc*, con vida y facultades propias y dotados de autonomía presupuestaria, aunque siempre sujeto a la supervisión ministerial. “De esta modo la Administración pública en sus funciones verdaderamente útiles y ejecutivas se convertiría de burocrática en social”.

La estatificación debía ser total, de todas las líneas existentes, en construcción y en proyecto, y tendría que ir acompañada de un programa completo y único que rigiera el proceso según un plan que definiese los pasos a seguir. En cuanto a la financiación, los recursos necesarios serían autorizados por el Parlamento de una sola vez, de forma que el gobierno pudiera disponer de los recursos necesarios sin tener que recurrir a medidas transitorias. Estos recursos deberían proceder, en primer lugar, de la explotación, construcción y gestión de los servicios ferroviarios, y serían administrados de forma independiente, tanto en su recaudación como en su inversión. El papel del Tesoro público se limitará a prestar su garantía subsidiaria a los valores emitidos y a entregar las subvenciones autorizadas a los organismos de gestión. El resto de la financiación procedería de las contribuciones de entidades o personas interesadas en las obras y del establecimiento de impuestos, recargos o arbitrios exclusiva y directamente aplicables. Con este sistema su objetivo era fomentar la participación de las regiones y entidades interesadas en las líneas, de manera que cada región estableciera las prioridades a la hora de ejecutar las obras pendientes. “Sería posible así únicamente la descentralización administrativa que forzosamente se

impone, sin necesidad de caer en el peligro de que se convierta en autonomía política ni muchísimo menos, prestándose así un verdadero servicio a la unidad tan querida de la Patria. Las regiones podrían quedar organizadas, no política sino económicamente, creándose lazos dentro de ellas y con la Nación, que serían verdaderamente indisolubles, pues al carácter patriótico o sentimental se sumaría el interés común". De forma más ambiciosa proponía que este modelo se extendiera a otros sectores y que se constituyesen organismos en todas las regiones o unidades económicas que se encargasen de la gestión directa de las obras públicas bajo el control superior del Estado. "Estas unidades o mancomunidades puramente económicas deberían estar completamente independientes de toda tendencia o ingerencia políticas".

Los aspectos más técnicos de su plan estaban en la asunción de la tracción eléctrica, que permitiría el empleo de pendientes más fuertes y curvas más cerradas, además de prescindir de un carbón nacional caro y mejorar los rendimientos al aligerar los trenes y suprimir las paradas técnicas. La electrificación estaría vinculada a la construcción por el Estado de la red general de conducción y distribución de energía.

La propuesta de Bores se resumía finalmente en estos siete puntos:

- El problema ferroviario solo puede resolverse considerándolo de forma total e integral; la solución ha de comprender simultáneamente todas las cuestiones pendientes: pleito de las compañías actuales, mejoras de las redes existentes, construcción de nuevas, explotación, electrificación y ancho de vías.

- Base fundamental de la solución general es que todos los servicios ferroviarios pasen al Estado, incluyendo su explotación.

- Los servicios ferroviarios, una vez pasados al Estado, serán gestionados a través de organismos creados al efecto en los que estarán representadas las fuerzas vivas económicas del país.

- No se sufragarán estos servicios con cargo directo y exclusivo del Tesoro, sino que los organismos citados serán dotados de recursos suficientes, en base a tres fuentes: arbitrios especiales, subvenciones estatales y productos de las mismas líneas.

- El rescate de las líneas será inmediato y sujeto a bases financieras uniformes para todas las líneas.

- Los nuevos organismos, como delegados del gobierno y sujetos a la superior autoridad del Estado, se encargarán de la explotación de las líneas, por sí o por arriendos o conciertos con otras entidades.

- Las líneas se agruparán siguiendo criterios territoriales, con un sistema de gestión unificado para todo el país, y dispondrán de autonomía aunque sujetas a la inspección del Estado.

Los artículos de José Bores fueron reseñados ampliamente en la *Revista Nacional de Economía* (nº 27, 1921, 326-328) y sus planteamientos encontraron respuesta por parte de Rafael Coderch, director adjunto de la MZA por entonces y que jugaría un destacado papel en el *lobby* de las compañías ferroviarias de los años treinta (Ramos Gorostiza y Martínez Vara, 2008, p. 28). La polémica entre ambos ingenieros, que se mantuvo en un tono amistoso, se centró, más que en la cuestión de fondo –la estatalización de la red–, en la discusión de “la forma, tiempo y condiciones del rescate anticipado y la gestión de las compañías, así como la responsabilidad del Estado y de

las propias compañías en el origen y desarrollo de la crisis” (Ramos Gorostiza y Martínez Vara, 2008, p. 26). En este cruce de opiniones y en otros artículos que envió a la *Revista de Obras Públicas* Bores expresaba su profundo pesimismo respecto a la burocracia administrativa y al propio carácter nacional a la hora de enfrentarse a cuestiones de interés común (véase, por ejemplo, Bores, 1920e). Los artículos de Coderch (1920), aparecidos en la misma *Revista de Obras Públicas* y reproducidos en *Madrid Científico*, aludían al “imperio de las ideas hoy reinantes respecto al intervencionismo del Estado” y defendían la actuación de las compañías, como era de esperar de un gestor de esas empresas. Para Coderch lo urgente era remediar la precaria situación de éstas por medio de la elevación general de las tarifas, reclamación permanente de las concesionarias.

Bores replicó a Coderch que el fracaso había sido no de las empresas, sino del propio régimen de concesiones según el cual se había construido la casi totalidad de la red ferroviaria española (Bores, 1920e). La causa última del problema estaría en un vicio de origen, el no haber primado desde el primer momento el carácter primordial de servicio público de los ferrocarriles sobre otros aspectos de carácter financiero e industrial, idea en la que coincidía plenamente con Cambó. E insistía en que la única solución al “rombecabezas actual, del cual solo hay que culpar a nuestra idiosincrasia especial, secular y clásica”, es la estatificación total de los servicios ferroviarios según el plan que había ido exponiendo en sus colaboraciones.

El modelo de “administración social” que Bores había definido para los ferrocarriles debía ser aplicado al resto de servicios públicos. En un último artículo publicado en 1920 el ingeniero proponía unas bases legislativas para la constitución de “un cierto número de consorcios económicos, organizados industrialmente e intervenidos por el Estado, [que] llevaría las gestiones para la construcción y explotación de todas las obras y servicios públicos. Ninguno de éstos debería ser gratuito, en lo posible, ni aun las carreteras, pues debe obligarse a contribuir a todo el que los use, salvo contadas y juiciosas excepciones” (Bores, 1920f).

Todavía dedicó un artículo a “los firmes de las carreteras” (Bores, 1921) en el que consideraba a las carreteras como supletorias de las necesidades de transporte en aquellas comarcas desprovistas de ferrocarriles. En su opinión, la no construcción de la red completa implicaba un desgaste extraordinario de estas vías y un despilfarro en su mantenimiento, para lo que proponía que el servicio de conservación de carreteras una descentralización por secciones regionales autónomas. El autor tenía una visión todavía del transporte por carretera como complementario del ferroviario, cuando en esos años el automóvil estaba paulatinamente adquiriendo mayor importancia y se estaba configurando como una clara competencia para el ferrocarril, amenaza que las principales compañías identificaron plenamente a finales de la década de 1920 (Hernández Marco, 2002).

El último texto de contenido ferroviario de Bores Romero se publicó en la primavera de 1922, en pleno debate parlamentario sobre el proyecto de ordenación ferroviaria preparado por Flores de Lemus. El ingeniero formulaba varias observaciones al proyecto de ley, en las que retomaba las ideas que ya había expuesto dos años antes. En esa línea proponía una serie de bases adicionales o aclaratorias para definir los principios que habían de regir el proceso de reversión de las líneas existentes y la construcción y explotación de las nuevas, mediante la división del país en regiones, cada una con su respectiva junta encargada de promover la red regional correspondiente. Estos consejos o juntas regionales serían autónomos, aunque quedarían bajo la inspección del Ministerio de Fomento. En cuanto al proyectado Consejo Superior Ferroviario, Bores defendía la ampliación de sus facultades para incluir el estudio del estrechamiento de la galga, la electrificación de las líneas, las

mejoras y ampliaciones de las mismas y las reglas generales a las que han de someterse las juntas regionales (Bores, 1922).

## **Conclusiones**

El ingeniero Bores realizó su aportación teórica al debate sobre el problema ferroviario a través, sobre todo, de los artículos que insertó en la *Revista de Obras Públicas*. El proyecto de Bores partía de la concepción del transporte ferroviario como servicio público y como un elemento primordial para el crecimiento económico y la prosperidad nacional. Defendía la estatificación pero no incidía en la nacionalización, seguramente porque la primera llevaba implícita la segunda, o porque era consciente de que el capital de las compañías estaba ya en manos españolas.

Bores denunciaba la secular inacción del Estado, manifestada en la paralización parlamentaria y en la carencia de instituciones funcionales, y que había propiciado el estancamiento de una red incompleta por la falta de subvenciones públicas y por los escasos rendimientos obtenidos, lo que a su vez le restaba eficacia.

Uno de los puntos fuertes de su análisis era la necesidad de organismos administrativos nuevos, de carácter especializado, dotados de estabilidad y recursos. La modernización administrativa –que debía dar paso a la que denominaba “administración social”- tenía que ir acompañada para lograr la deseada eficiencia de una profunda descentralización de la gestión a través de órganos regionales. Cuestiones principales para mejorar la rentabilidad de las líneas es la adopción de innovaciones como la renovación de los materiales fijos y móviles, el desdoblamiento de las vías en las líneas de mayor tránsito y la electrificación. La adopción del ancho de vía europeo era otra de sus principales preocupaciones.

En resumen, Bores pasa de puntillas sobre algunas cuestiones candentes del momento (caso de las tarifas), pero plantea la estatificación como un paso ineludible para la modernización completa del sistema ferroviario, único modo de solucionar el problema de los ferrocarriles en España.

## **Fuentes archivísticas**

Archivo General del Ministerio de Fomento, legajo 6.147. “Expediente de D. José Bores y Romero como alumno de la Escuela Especial de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos”.

Archivo General de la Administración, Hacienda, 64/17.381-12. Hoja de servicios en la administración de José Bores Romero.

## **Fuentes hemerográficas mencionadas en el texto**

Bores Romero, José, 1918. “Carreteras y ferrocarriles”. *Revista Nacional de Economía*, 16, pp. 337-355.

Bores Romero, José, 1919a. "Cómo puede y debe aplicarse la ley de Expropiación forzosa". Revista de Obras Públicas, 2273, pp. 181-183.

Bores Romero, José, 1919b. "Formularios y proyectos". Revista de Obras Públicas, 2278, pp. 245-247.

Bores Romero, José, 1919c. "Carreteras y ferrocarriles". Revista de Obras Públicas, 2281, pp. 281-286.

Bores Romero, José, 1919d. "Los problemas actuales de obras públicas". Revista de Obras Públicas, 2307-2308, pp. 607-616.

Bores Romero, José, 1919e. "Congreso Nacional de Ingeniería. Orientaciones sobre la concesión y tributación de los saltos de agua". Revista Nacional de Economía, 20-21, pp. 23-37.

Bores Romero, José, 1919f. La industria hidroeléctrica en España. Crítica de las propuestas de los Sres. Urrutia y Cambó, Madrid.

Bores Romero, José, 1919g. Los problemas actuales de obras públicas, Artes Gráficas de Sol y Benet, Lérida.

Bores Romero, José, 1920a. "Necesidad de una política ferroviaria". Revista de Obras Públicas, 2317-2318, pp. 79-83.

Bores Romero, José, 1920b. "La estatificación total ferroviaria". Revista de Obras Públicas, 2323-2324, pp. 151-155.

Bores Romero, José, 1920c. "Estudios de algunos detalles de la estatificación ferroviaria". Revista de Obras Públicas, 2332, pp. 259-261.

Bores Romero, José, 1920d. "El plan general del problema ferroviario". Revista de Obras Públicas, 2339, pp. 347-352; y 2341, pp. 370-375.

Bores Romero, José, 1920e. "Problemas ferroviarios". Revista de Obras Públicas, 2343, pp. 395-397.

Bores Romero, José, 1920f. "La estatificación industrializada de las obras y servicios públicos". Revista de Obras Públicas, 2360, pp. 599-603.

Bores Romero, José, 1921. "Los firmes de las carreteras". Revista de Obras Públicas, 2364, pp. 9-12.

Bores Romero, José, 1922. "Información pública sobre el proyecto de ley de ordenación ferroviaria". Revista de Obras Públicas, 2378, pp. 64-66.

Coderch, Rafael, 1920. "Política ferroviaria. Carta abierta a D. José Bores Romero". Revista de Obras Públicas, 2337, pp. 323-328, y 2338, pp. 335-339 (reproducidos en la revista Madrid Científico, nº 1022, pp. 277-283, y 1023).

## **Bibliografía**

Artola, Miguel, 1978. "La acción del Estado", en Artola, Miguel (dir.), Los ferrocarriles en España, 1844-1943, Banco de España, Madrid, volumen I, pp. 341-453.

Ballesteros Doncel, Esmeralda, y Martínez Vara, Tomás, 2001. "La evolución del empleo en el sector ferroviario español, 1893-1935". Revista de Historia Económica, XIX, nº 3, pp. 637-678.

Comín Comín, Francisco et al., 1998. 150 años de historia de los ferrocarriles españoles. Fundación de los Ferrocarriles Españoles y Grupo Anaya, Madrid.

Gómez Mendoza, Antonio, 1989. Ferrocarril, industria y mercado en la modernización de España. Espasa Calpe, Madrid.

Fernández Clemente, E., 2001. "La recepción en España de la segunda revolución industrial: las revistas de los ingenieros (1900-1936)", en Aubert, P. y Desvois, J.M. (eds.), Les élites et la presse en Espagne et en Amérique Latines, des Lumières à la seconde guerre mondiale, Casa de Velazquez, Madrid, pp. 171-188.

Heredia Flores, Víctor M., 2015. "José Bores Romero, un ingeniero en la España de la Restauración", en Folguera, P. et al. (coord.), Pensar con la historia desde el siglo XXI. Actas del XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea, Madrid, pp. 1781-1799.

Hernández Marco, José Luis, 2002. "Las primeras reacciones de las compañías ferroviarias españolas al inicio de la competencia automovilística antes de la Guerra Civil". Revista de Historia Económica, XX, nº 2, pp. 335-363.

Herranz Loncán, Alfonso, 2003. "¿Fracasó el sistema ferroviario en España? Reflexiones en torno a la 'paradoja del ferrocarril español'". Revista de Historia Industrial, 23, pp. 39-64.

Malo Guillén, José Luis, y Pérez Calle, 2016. "Los debates en torno al ferrocarril en España anteriores a la creación de RENFE: El camino hacia el monopolio de Estado", Iberian Journal of the History of Economic Thought, vol. 3, 1, pp. 1-16.

Martínez Vara, Tomás, y De los Cobos Arteaga, Francisco, 2009. "Una mirada al pasado de la literatura ferroviaria: Notas críticas sobre los textos anteriores a la nacionalización". Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, 834.

Muñoz Rubio, Miguel, y Vidal Olivares, Javier, 2001. "Los ferrocarriles en la historiografía española". TST, Transportes, Servicios y Telecomunicaciones, 1, pp. 81-111.

Ortúñez Goicolea, Pedro Pablo, 1992. "Maura, Cambó y La Cierva ante el problema ferroviario". Anales de Estudios Económicos y Empresariales, 7, pp. 307-320.

Ortúñez Goicolea, Pedro Pablo, 2006. "Cambio político, instituciones y empresas ferroviarias en España, 1913-1936". IV Congreso de Historia Ferroviaria, Málaga.

Ramos Gorostiza, José Luis, y Martínez Vara, Tomás, 2008. "Las ideas económicas de los ingenieros de caminos: La *Revista de Obras Públicas* (1853-1936)". Investigaciones de Historia Económica, 11, pp. 9-38.

