

Estado plurinacional e infraestructuras

Germà Bel i Queralt

UNIVERSITAT DE BARCELONA

gbel@ub.edu

Recibido: 31/07/2016

Aceptado: 27/12/2016

RESUMEN

Las economías maduras tienden a invertir menos en nueva construcción y mucho más en mantenimiento y gestión. Esto es particularmente importante en el caso de España, que —además de ser una economía madura— presenta un gran exceso de capacidad general en todos los modos interurbanos y, particularmente, en los corredores radiales. El punto clave en una reorganización de la política de infraestructuras en un hipotético estado que se reconozca a sí mismo como plurinacional es la transferencia de la gestión a las unidades integrantes de la federación y, en algunos casos, también de su titularidad. En esta línea, en este trabajo se presenta un nuevo modelo de política de infraestructuras para una España diferente, que aprende de las experiencias y lecciones de fórmulas ya aplicadas en parte de Europa y de los EUA.

Palabras clave: política territorial, transporte, gestión, financiación.

ABSTRACT. *Plurinational State and Infrastructures*

Mature economies tend to invest less in new construction and more in maintenance and management. This is particularly important in the case of Spain, which —in addition to being a mature economy— presents a huge excess capacity in all interurban modes, and particularly in the radial corridors. The key to a reorganization of the infrastructure policy in a hypothetical state that recognizes itself as multinational is the transfer of management to units forming the federation; in some cases, ownership should be transferred as well. In this regard, this paper presents a new model of infrastructure policy for different Spain, and it does so by taking advantage of lessons taught from other infrastructure policies widely applied in parts of Europe and the US.

Keywords: territorial policy, transport, management, funding.

SUMARIO*

Introducción

El estado radial: génesis, auge y esplendo

Algunos efectos destacados del modelo de infraestructuras español de construcción nacional

Un modelo de política de infraestructuras para una España plurinacional

- Infraestructuras viarias
- Ferrocarriles: red y servicios
- Aeropuertos (y puertos, por analogía)

Síntesis

Referencias bibliográficas

Autor para correspondencia / Corresponding author: Germà Bel i Queralt. Universitat de Barcelona. Departamento de Política Económica. Av. Diagonal, 690, 08034 Barcelona.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Bel, G. (2017). Estado plurinacional e infraestructuras. *Debats. Revista de cultura, poder y sociedad*, 131(1), 79-90.

* Artículo traducido por Ana Lozano.

INTRODUCCIÓN

Los marcos mentales configuran unos límites invisibles —y aun así muy efectivos— para las ideas. Ponerse a pensar en propuestas de política de infraestructuras en España desde una perspectiva *plurinacional* lleva inevitablemente a imponerse la restricción de que sean propuestas de aplicación generalizable a toda España; y esto ocurre hasta que uno se da cuenta de que pensar en perspectiva *plurinacional* rompe precisamente con esta restricción que exige que la propuesta sea generalizable, una restricción que, en realidad, es heredera del *federalismo* jacobino, el único que ha tenido alguna posibilidad de avanzar en España desde el colapso traumático de la Primera República en 1874. Esta cuestión tiene una importancia central en el debate sobre cambios potenciales en el modelo de política de infraestructuras y de transportes, ya que ha sido común en el pasado reciente escuchar algunas sentencias lapidarias —del tipo: «pero si esto solo lo quiere X»; o «esto lo pedirán todos y no se puede dar a todos» (obsérvese, de paso, el carácter mutuamente excluyente de ambos argumentos)— que han cerrado la discusión.

Aquí reside, de hecho, la clave de la cuestión. Una perspectiva *plurinacional* exige dejar de lado concepciones de este tipo, basadas en que algo lo quiere solo uno, o en que lo querrán todos. Y es que, precisamente, como la *plurinacionalidad* no es nada *generalizable*, la posibilidad de generalización no puede ser un requisito del modelo de política en un estado *plurinacional* (si bien a veces puede ser un aspecto conveniente desde el punto de vista técnico y operativo de la propia política). Esto tiene, por un lado, una dimensión simbólica: la nacional; y por otro, una dimensión muy concreta: la estatal, la distribución del poder.

En este contexto, el modelo de política de infraestructuras, la distribución del poder político en relación con las infraestructuras, tiene una relevancia especial, puesto que esta política ha sido uno de los instrumentos más persistentemente aplicados por el Estado en su objetivo de construir una única nación (Bel, 2010), la española, a partir de la matriz castellana. Ha sido esta una política específica dentro de una orientación

general de la política pública española, iniciada en el siglo XVIII y en la que se profundiza en el XIX, dado que en este siglo se consolida la idea de que, para la construcción político-administrativa del Estado español moderno, «todo ello debía estar planeado, ordenado y supervisado desde un centro neurálgico, una capital, sede de gobierno» (Álvarez, 2001: 535). Precisamente, entre los primeros ámbitos en los que se aplica esta orientación está el de la homogeneización territorial, que tiene «el objetivo no explícito (y posiblemente inconsciente, de tanto como creían en la realidad de la nación) que era dar una “imagen única” del cuerpo social» (Álvarez, 2001: 535). Es esta una observación que concuerda perfectamente con la visión de Benedict Anderson (1983) sobre el nacionalismo como proyecto de implantación de culturas *nacionales construidas*, para crear la comunidad *imaginada*.

Este enfoque también conecta bien con la visión que tiene Hobsbawm (1990) del nacionalismo como creación *desde arriba* de la estructura institucional y social, creación para la que la política de infraestructuras habría sido un instrumento. Visto así, son más fáciles de entender explicaciones de la política de extensión de la alta velocidad ferroviaria en España como las de la ministra de Fomento Magdalena Álvarez: «Estamos cosiendo España con cables de acero. Esa es la verdadera forma de hacer país, de defender la unidad de España: coserla con hilos de acero» (entrevista publicada en varios diarios periféricos el 11 de mayo de 2008); o la más reciente, de la también ministra de Fomento Ana Pastor: «a los españoles, el AVE nos hace iguales» (*Informe Semanal* de TVE, 21 de abril de 2012). No es nada frecuente encontrar justificaciones de este tipo en las políticas de infraestructuras de los países de nuestro entorno.

Este texto se propone, en primer lugar, aportar un diagnóstico sobre cuál ha sido la función instrumental de la política de infraestructuras en la construcción nacional española. A continuación, ilustrar cuáles han sido algunos de sus resultados más relevantes en el marco de nuestra discusión. Finalmente, proponer cambios que situarían el diseño institucional en el ámbito de las infraestructuras y, por lo tanto, la competencia sobre

las políticas aplicables, de una forma (mucho) más adecuada, con una perspectiva plurinacional.

EL ESTADO RADIAL: GÉNESIS, AUGE Y ESPLENDOR

Hace algo más de trescientos años, el final de la Guerra de Sucesión supuso la unificación política de la monarquía hispánica. El control completo del monarca sobre las políticas y las haciendas tanto de la Corona de Castilla (sobre la que ya lo ostentaba previamente) como de los territorios de la Corona de Aragón, le daba la posibilidad de aplicar políticas similares a todo lo que hoy es España. Y utilizó esta capacidad para implantar el modelo francés de centralización absoluta del poder (Álvarez, 2001; Vicens, 1996[1952]).¹

Encontramos el hito inaugural del Estado radial en el *Reglamento General para la Dirección y Gobierno de los Oficios de Correo Mayor y Postas de España, en los viajes que se hicieren*, promulgado por Felipe V el 23 de abril de 1720, que establecía el carácter de caminos reales —y por lo tanto de actuación prioritaria— para ocho itinerarios, seis de los cuales convergían en Madrid.² Posteriormente, dado que los municipios —responsables de la financiación de los caminos y carreteras— no seguían de forma diligente la prioridad establecida por el rey, Fernando VI promulgó, en 1747, la Real Cédula que establecía la posibilidad de financiar las carreteras reales —y solo esas— mediante el tesoro de la Corona. Obsérvese que por primera vez en la historia de España (sea cual sea la acepción que de ella se siga), el Estado asumía directamente la responsabilidad financiera en la construcción de caminos. Poco después, en 1761, Carlos III puso en marcha un Plan de Carreteras, del cual desaparecieron

los dos itinerarios que no convergían en Madrid; por lo tanto, quedaron los seis que sí lo hacían, y que coinciden con lo que hoy son las autopistas libres, de la A1 a la A6. Así pues, el actual mapa de autopistas gratuitas en España es, en gran parte, heredero de estas tres disposiciones del siglo XVIII.

El segundo hito en el desarrollo del Estado radial fue la extensión de la red de ferrocarril en la segunda mitad del siglo XIX. El despliegue inicial del ferrocarril se produjo generalmente a partir de la demanda de tránsito existente en los momentos centrales del siglo XIX (excepto en el caso de la línea Madrid-Aranjuez que fue promovida por el después llamado marqués de Salamanca); por lo tanto, se concentró en una serie de trayectos cuya financiación era responsabilidad de los inversores privados interesados. La preocupación por la situación de aislamiento ferroviario que amenazaba Madrid fue uno de los principales factores que condujo a la promulgación de una legislación general, establecida por la Ley General de Ferrocarriles, de 1855 (Mateo, 1978: 56). En resumen, esta ley estableció el carácter preferente de cinco líneas radiales que tenían que conectar Madrid con diferentes puertos y fronteras de la península. Estas líneas absorbieron la práctica totalidad del ingente volumen de recursos presupuestarios asignados como subvención a la construcción del ferrocarril. Más tarde, la segunda Ley de Ferrocarriles, de 1870, incorporó la radial al noroeste como preferente, y dispuso la prioridad de la conexión de Madrid con todas las capitales de provincia de la península, para lo que se aportarían todos los recursos públicos necesarios.

Los análisis de las políticas de infraestructuras y servicios de transportes aplicados en los siglos XVIII y XIX muestran que las normas legales y el presupuesto estatal fueron usados para organizar el poder político y satisfacer las necesidades de la Corona y de su capital (Bel, 2010). Este fenómeno se agudiza especialmente a partir de la década del 1840, en la que se establece un Estado efectivo controlado por los intereses centralizados en Madrid, capital a la que «el liberalismo había de convertir en el eje de una maquinaria gubernamental centralizada» (Carr, 1970: 203).

1 El hecho de que la monarquía, como sugiere el interesante trabajo de Grafe (2013), no tuviera éxito en sus propósitos —a diferencia del caso francés— no resta ninguna validez a la observación de que estos propósitos fueron perseguidos con determinación y aceptando cualquier coste necesario.

2 Esta tesis se encuentra desarrollada más extensamente en Bel (2010) y Bel (2011). Significativamente, la edición en inglés de *España, capital Paris* lleva por título *Infrastructure and the political economy of nation building in Spain, 1720-2010* (Bel, 2012).

Esto se hizo con independencia de las prioridades del sistema económico y de las necesidades de conexión entre núcleos de producción económica, que fueron sistemáticamente dejados fuera de las prioridades establecidas y, por lo tanto, postergados en la asignación de recursos estatales (en los casos en los que los recibieron). Los objetivos administrativos y políticos —la construcción nacional—, a los que quedaron supeditados la eficiencia del transporte y su contribución a la productividad de la economía, disfrutaron siempre de un rango superior.

Llegados a este punto, se podría plantear que estas decisiones adoptadas crearon lo que se denomina *path dependence* (dependencia de trayectoria), lo que explicaría que este modelo continuara siendo aplicado más tarde sin que persistiera necesariamente el objetivo de la construcción nacional, sino como continuación *natural* de una dinámica de asignación a partir de un accidente inicial, como lo podrían haber sido las políticas de carreteras del siglo XVIII o de ferrocarriles del siglo XIX.³ Aun así, esta tesis choca con un requerimiento necesario para afirmar la *path dependence*: que se trate de una evolución natural, *de mercado*, sin que sean necesarias intervenciones posteriores exógenas a la dinámica evolutiva de la economía.⁴

En el terreno práctico, esta hipótesis de la trayectoria dependiente es refutada por la secuencia del desarrollo en la siguiente gran modernización de infraestructuras: la red de carreteras de gran capacidad (autopistas libres o de peaje). Dado que las disponibilidades presupuestarias del Estado eran muy reducidas a

principios de los años sesenta del siglo XX, el gobierno decidió empezar la implantación de autopistas con financiación a cargo del usuario, es decir, mediante peajes. La decisión de usar peajes comportó que las primeras autopistas importantes se implantaran en las rutas con mayor densidad de tránsito y más potencial de crecimiento, las que discurrían por el Corredor Mediterráneo, y por el Valle del Ebro. Pero, a mitad de los años ochenta, cuando el modelo de financiación cambia y se pasa a desarrollar las autopistas con financiación pública, las prioridades adoptadas serán las seis rutas radiales establecidas en la política de carreteras del siglo XVIII. Varios itinerarios no radiales con mayor intensidad de tránsito que algunos radiales fueron postergados.

La vigencia del patrón de priorización radial con independencia de la demanda en el desarrollo infraestructural se vuelve a encontrar en la modernización más reciente, la implantación de la alta velocidad (AV) ferroviaria, que se ha basado íntegramente en la financiación presupuestaria de la inversión. En este caso, las líneas prioritarias han sido las seis radiales clásicas. De hecho, en la ruta con más densidad de tránsito antes de la implantación de la AV, la Barcelona-Valencia, todavía subsiste un tramo de vía única (L'Hospitalet-Tarragona; la última previsión de entrada en servicio de su duplicación es 2017), en un contexto de prestaciones técnicas inferiores a las de la AV así como también de insuficiencia de dotación por el transporte de mercancías por ferrocarril, factor crítico en el Corredor Mediterráneo que canaliza la mayor parte de las exportaciones por vía terrestre desde la península.

3 Esta es la tesis expuesta en el trabajo de Myro, Martí y Rey (2014), presentado en la Conferencia Internacional de Ciencia Regional de 2014 (Zaragoza) y del cual no consta que haya sido todavía publicado. Sus resultados son contradictorios con los obtenidos en los trabajos de simulación de extensión de la red de carreteras hechos por Adamatzky y Alonso-Sanz (2011) mediante el uso del *plasmidium de Physarum polycephalum*, organismo adoptado como modelo por una gran cantidad de estudios para el movimiento ameboide y la motilidad celular.

4 Para profundizar en el significado y características de la *path dependence*, ver David (2007).

ALGUNOS EFECTOS DESTACADOS DEL MODELO DE INFRAESTRUCTURAS ESPAÑOL DE CONSTRUCCIÓN NACIONAL

El patrón de conexión radial en las infraestructuras españolas, generalmente financiado por el presupuesto público en el caso de las redes terrestres, con un diseño tanto de la extensión como de las prestaciones técnicas independiente de la demanda, ha tenido

como consecuencia un desajuste reiterativo entre oferta de infraestructura y demanda de transporte; esta última ha sido tradicionalmente incapaz de absorber la gran dotación de infraestructuras que le ha sido proporcionada. Este desajuste ya fue denunciado por Jovellanos en el siglo XVIII (Jovellanos, 1795) y, en 1867, por una comisión especial encargada de proponer un plan general de ferrocarriles (Comisión especial, 1867). En cuanto a las políticas de infraestructuras más recientes, el desajuste entre oferta y demanda ha sido documentado y analizado por Bel (2010) y Albalate, Bel y Fageda (2015).⁵

En las últimas décadas, el ferrocarril (y, dentro de este, la AV) y la carretera (y dentro de estas, las autopistas libres) han sido los modos de transporte que han concentrado la mayor parte de la inversión en infraestructuras en España. No se sabe la cifra precisa del dinero invertido en AV ferroviaria, puesto que no existe información pública que proporcione cifras completas de la inversión en la construcción de la red y de las estaciones. Los datos compilados y estimados por Albalate y Bel (2011, 2012) permitían situar la inversión acumulada hasta 2010 en cerca de 50.000 millones de euros constantes de 2010. A finales de 2016, el volumen de inversión acumulada —ejecutada o contratada— se puede situar entre 60.000 y 70.000 millones de euros constantes. Esta ingente inversión de recursos públicos ha hecho que la red de AV española tenga una extensión de más de 3.100 km de servicio, lo que la convierte en la segunda del mundo en términos absolutos, después de la de China, y la primera en términos relativos, sea cual sea el factor de relativización que se adopte (población, superficie, PIB, etc.). Por ejemplo, la densidad de la red española en relación con la francesa —la siguiente en extensión en Europa—, la supera en el 50% en km/habitante, y deja mucho más atrás al resto de países europeos. Si se tiene en cuenta la red en construcción, la superioridad de la red española es aún más impresionante.

Aun así, la densidad de uso de la red española de AV, tanto si se mide en pasajeros/km como en pasajeros*km, era a principios de la presente década mucho menor que la del resto de países; por ejemplo, los pasajeros*km en la red de AV en España eran en torno a 1/5 de Francia, 1/4 de Alemania y 2/5 de Italia (Albalate et ál., 2015). Estas diferencias, además, han debido agravarse dado que, desde entonces, han entrado en servicio una gran cantidad de kilómetros con densidades de tránsito paupérrimas.

La red de autopistas de España es también la más extensa de toda la Unión Europea, muy por encima de 15.000 km de autopistas de peaje más autopistas libres de peaje (cifra que se sitúa cerca de 17.000 km si añadimos las vías de doble calzada, según el último Anuario del Ministerio de Fomento, para 2014). De acuerdo con los datos homogéneos de Eurostat para los países de la UE, los kilómetros de autopista en España en términos de población (por millón de habitantes) superan de largo los 300, muy por encima de los países comparables. De hecho, esta cifra es solo superada por Eslovenia y Chipre, países muy poco comparables por sus características. Pero asimismo, en este caso, tener la red más larga no significa tener también el mayor volumen de tránsito. Según datos comparables recientes de la OCDE, la densidad de tránsito (pasajeros-km, por km de autopista) en Italia era 4,3 veces mayor que en España, en Francia, 2,8 veces mayor y, en Alemania, 2,6 veces mayor (Albalate et ál., 2015).

El desajuste entre oferta y demanda en España se da también en los modos de transporte no terrestre. España es el país de la Europa continental que tiene más aeropuertos habilitados para el tránsito comercial internacional, habilitación que impone unos estándares de coste superiores. Se debe decir que, en el sector aéreo, la intensidad de uso de los aeropuertos no es comparativamente tan baja como en los transportes terrestres, puesto que el mercado español, junto con el alemán, destaca entre los continentales de la UE. Pero muchos aeropuertos españoles gestionan un tránsito regular nulo o marginal. En 2015, hasta catorce aeropuertos

⁵ Otros factores adicionales han contribuido también al exceso de oferta. Por ejemplo, la importancia del sector de la construcción de obra pública en España y de su estrecha relación con las instituciones gubernamentales españolas (Bel, Estache y Forcaud, 2014).

gestionados por AENA (empresa 100% pública hasta el 2001, mixta desde entonces, y siempre bajo el control del Ministerio de Fomento) fueron usados por menos de 50.000 pasajeros.⁶ El panorama en los puertos presenta características parecidas. Puertos del Estado, dependiente del Ministerio de Fomento, tiene el control de todos los puertos declarados de *interés general*, casi 50. En Albalade et ál. (2015) se ha construido —para el periodo 2005-2010— la ratio inversión acumulada / tránsito en toneladas, y se ha obtenido la cifra de 6,2 euros por tonelada. Esta cifra es 3 veces superior a la de Italia y Alemania, 3,7 veces superior a la de Portugal y 7 veces superior a la de Francia. Es, por lo tanto, un exceso comparativo de oferta muy significativo.

Para cualquier economista con conocimientos de transporte, este desajuste tan importante entre oferta y demanda es una muestra clara de ineficiencia de la política de infraestructuras y de transporte. En los últimos años, se han publicado trabajos empíricos que muestran esta ineficiencia en diferentes sectores de las infraestructuras y del transporte en España. Con carácter más general, y por las inversiones en todos los modos de transporte interurbanos, los objetivos políticos centralizadores se han mostrado en trabajos empíricos como el de Albalade, Bel y Fageda (2012) y el de Bertomeu y Estache (2016). Considerando estos resultados de la política de infraestructuras en España, el cambio de modelo de su planificación, financiación y gestión puede servir para un doble objetivo: (1) lograr unas características más acordes con lo que sería una España que reconociera la plurinacionalidad y se asumiera a sí misma como una realidad plurinacional, tanto en la dimensión simbólica como en la del poder político; y (2) mejorar su aportación a la productividad y al bienestar social.

⁶ Lo mismo ha pasado con aeropuertos nuevos de titularidad territorial como Lleida-Alguaire (autonómico), el de Ciudad Real (privado, ya cerrado al tránsito comercial regular), el de Castellón (de la Diputación Provincial), y el aeropuerto internacional de la Región de Murcia (autonómico).

UN MODELO DE POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS PARA UNA ESPAÑA PLURINACIONAL

Esta sección se organiza en diferentes subapartados, cada uno dedicado a un modo de transporte interurbano.

Infraestructuras viarias

En general, el diseño competencial actual en el Estado español distribuye las responsabilidades de las carreteras de la siguiente forma: aquellas que son de carácter interregional son competencia de la Administración General del Estado, mientras que las carreteras de tipo intraautonómico son de competencia regional o provincial. Centrándonos en la red viaria de gran capacidad (autopistas libres y autopistas de peaje), debemos decir que ya está completamente desplegada en prácticamente todos los corredores viarios de España. Esto explica la cifra de kilómetros de autopista que se han presentado en la sección anterior.

Cabe observar que los manuales más consolidados para la orientación sobre la necesidad de dotación de las infraestructuras y los niveles de servicios, como el *Highway Capacity Manual* en EUA, sitúan el umbral a partir del cual son necesarias vías de gran capacidad en una intensidad media de tránsito diaria (IMD) de unos 15.000 vehículos (cifra que se reduce a 10.000 cuando existe congestión persistente por el diseño o la proporción significativa de vehículos pesados). Aun así, en España se han desdoblado ya itinerarios con una IMD inferior a 5.000 vehículos y con un volumen misérrimo de camiones, como el Benavente-Zamora, en la A66. Y, aún más, los planes existentes del Ministerio de Fomento prevén desdoblamientos incluso de itinerarios con IMD inferior a 2.000 vehículos, como el Huelva-Zafra, el Cuenca-Teruel, o el Alcolea del Pinar-Caminreal, sin justificaciones específicas.

Es bastante evidente que, exceptuando algunos agujeros negros muy localizados, la dotación de vías de gran capacidad en España hace tiempo que ha ido más allá de lo razonable. Y una de las consecuencias de esto es las necesidades de mantenimiento y de reposición de la red de gran capacidad crece de manera continua. En esta situación, una mejora significativa del modelo de planificación, financiación

y gestión de carreteras sería que fueran las regiones (las que quieran, por supuesto) las que se hagan cargo de las competencias relativas a la red estatal que discurre dentro de su territorio. Esto implicaría tanto las responsabilidades de mantenimiento y de reposición, como las decisiones relacionadas con la financiación de estas tareas, con lo que podrían escoger financiarlas con el presupuesto, con cargo a los usuarios, o mediante fórmulas alternativas.

No hay motivo para pensar que la eficacia de los gobiernos subcentrales tenga que ser inferior a la del Gobierno central en esta materia, sino que hay motivos para pensar justo lo contrario. Por ejemplo, los gobiernos subcentrales pueden tener una mayor capacidad de respuesta a las preferencias ciudadanas en cuanto a la resolución de puntos negros y de tramos con servicio deficiente. Por otro lado, y es algo bastante relevante en el caso de España, esto ayudaría a racionalizar el sistema de financiación de las autopistas estatales —que ha resultado cada vez más irracional—, dado que las discrepancias territoriales en el uso del peaje son importantes. Así, los ciudadanos de cada región podrían decidir si prefieren el pago de los usuarios (que son mayoritariamente residentes en la propia región) o que se asignen fondos del presupuesto para financiar el mantenimiento y la reposición de las vías —elevando para eso el nivel de impuestos o reduciendo otros gastos públicos.

Este sistema no es original; es el que existe, por ejemplo, en los EUA. La mayoría de autopistas en los EUA fueron planeadas y construidas por el Gobierno federal, como parte del Sistema Interestatal de Autopistas, impulsado desde 1956. Más recientemente, las competencias sobre las autopistas interestatales fueron transferidas a los estados, que se hacen cargo de su gestión y de la financiación de su mantenimiento y reposición. Cada estado toma las decisiones que les parecen más pertinentes a los ciudadanos,⁷ y

⁷ Hay que tener en cuenta que es necesaria la autorización del Gobierno federal para poner peaje a las autopistas que fueron financiadas con fondos federales.

no es extraño que una misma autopista que tenga peaje en un estado, no lo tenga en el siguiente, y lo vuelva a tener a continuación. Al fin y al cabo, los ciudadanos de cada estado deciden si pagan peajes o más impuestos. Está claro que, en la medida en que internalizan los beneficios y los costes de sus decisiones, las divergencias entre estados no provocan controversias como las que hay en varios territorios de España.

En los EUA, la regulación de los elementos relativos al tránsito rodado por las autopistas son de carácter casi exclusivamente estatal. Aun así, podría ser conveniente que, en el caso de España, las competencias de regulación en materia de seguridad vial se mantuvieran, en parte, en manos de las instituciones centrales. En último término, no sería demasiado funcional tener muchas diferencias en materias como límites de velocidad y otras regulaciones de seguridad, en unos territorios comparativamente pequeños como lo son las comunidades autónomas. En cualquier caso, me parece esta una cuestión menos relevante, desde el punto de vista de la atribución de competencias según el nivel de gobierno, que la de la gestión de la propia infraestructura.

La gestión subcentral de autopistas no existe solo en los EUA. También existe ya en España. Es interesante el caso de las provincias forales en el País Vasco y Navarra, que tienen la competencia de la gestión de las carreteras que discurren dentro de su territorio. También las comunidades autónomas de Canarias y Baleares, responsables de todas las infraestructuras terrestres en sus respectivos ámbitos.⁸

⁸ Se debe destacar que, un sistema de este tipo, puede ser perfectamente compatible con objetivos de solidaridad interterritorial de los gobiernos para financiar obra nueva, mediante mecanismos ya existentes como el Fondo de Cooperación Interterritorial —(FCI). Al fin y al cabo, la comunidad de Canarias —con competencia exclusiva de las carreteras— utiliza fondos procedentes del FCI para financiar parte de sus actuaciones. Aun así, hay que recordar, una vez más, que la dotación de vías de gran capacidad en España ha superado ya hace tiempo los umbrales que serían razonables, en perspectiva tanto técnica como comparada.

Ferrocarriles: red y servicios

Los ferrocarriles tienen unas características muy diferentes a las carreteras. La red ferroviaria no se caracteriza por el acceso atomizado y libre, sino que ha sido tradicionalmente monopolizado por compañías estatales —privadas en su origen—, con excepciones puntuales como Ferrocarrils de la Generalitat o los Ferrocarriles de Vía Estrechada (FEVE). Actualmente, la incipiente liberalización del transporte de mercancías por ferrocarril está sometida a una regulación estricta, puesto que la concesión de derechos de uso es bastante rígida, y las necesidades de coordinación del servicio son muy intensas; por lo tanto, la gestión integrada de la red ferroviaria es un fenómeno razonable. Esta perspectiva se aplica de forma directa a los trayectos de larga distancia de pasajeros, así como también a los de mercancías. Aun así, es oportuno también dejar claro que países como EUA o Japón tienen territorialmente segregadas la titularidad, la propiedad y la gestión de las infraestructuras ferroviarias de media y larga distancia, sin que ello produzca problemas relevantes desde el punto de vista técnico.

Diferente es, sin embargo, el caso de los servicios ferroviarios de cercanías —y también de los de carácter regional. Su principal función es ordenar la movilidad metropolitana, así como la accesibilidad de las periferias a los centros regionales. Su gestión tiene elementos innegables de política territorial que trascienden los del transporte de viajeros de larga distancia y de mercancías, en la que dominan (o tendrían que dominar) totalmente los elementos de transporte y de movilidad. Por eso tiene sentido la gestión territorial de los servicios ferroviarios de cercanías y regionales (así como de aquella parte de la infraestructura que no se utilice también de forma sistemática por servicios de pasajeros de larga distancia).

La noción de gestión territorial de los servicios de cercanías y regionales es bastante común en el mundo desarrollado, y se da incluso en países como Francia. En el caso de España, en Cataluña se ha avanzado en esta dirección con la transferencia del servicio de cercanías, aunque la falta de capacidad de actuación del Gobierno catalán sobre la infraestructura ha sido una fuente de frustraciones tanto para las instituciones como, sobre

todo, para los usuarios. Por lo tanto, hace falta tener en cuenta que una historia de sistemática disparidad inversora entre los diferentes sistemas de cercanías en España ha generado diferencias nada despreciables en las capacidades del nivel de servicio.

Aeropuertos (y puertos, por analogía)

Como ya se ha explicado anteriormente, la práctica totalidad de los aeropuertos comerciales españoles son gestionados de forma integrada y centralizada por una empresa, AENA, que fue privatizada parcialmente en 2015, aunque la mayoría accionarial y el control de la gestión se mantuvo en manos del Gobierno español. Esto implica que el conjunto de aeropuertos se considera como una única infraestructura. España es el único país de la UE o anglosajón (y de la OCDE), de una cierta dimensión y población, en el que los aeropuertos están sometidos a una gestión integrada, y cuya gestión y propiedad pertenece mayoritariamente al Gobierno central.

La falta de una política de oferta propia (de inversiones, de tarifas y comercial) a nivel de aeropuerto puede haber sido uno de los principales factores que explican las grandes discrepancias entre los niveles de rentabilidad de cada aeropuerto (es pertinente señalar aquí que la rentabilidad del aeropuerto de Madrid es paupérrima desde 2013, después de importantes pérdidas entre 2007 y 2012),⁹ y la gran cantidad de aeropuertos con servicios regulares que presentan resultados negativos.

A la hora de discutir hacia dónde tendríamos que ir en materia de gestión de aeropuertos (y de puertos) es necesario separar la gestión de la navegación aérea (o del control marítimo, en su caso), que tendría que seguir teniendo el nivel central como referencia (en un futuro, este podría ser la UE), y la gestión de los aeropuertos (y puertos). La titularidad formal de los aeropuertos podría continuar sin demasiados problemas en el ámbito de la Administración general

⁹ Se pueden encontrar datos financieros a nivel individual del aeropuerto entre 2009 y 2012 en Betancor, Gallego y González (2013).

del Estado inicialmente, en un marco en el que los contratos o concesiones de gestión fueran suficientemente amplios en el tiempo para que el mantenimiento de la titularidad estatal no provoque distorsiones sobre la autonomía de la gestión. Las decisiones sobre la forma de abordar la gestión de cada uno de los aeropuertos se tendrían que trasladar a consorcios compuestos por los diferentes niveles de gobierno, y a los cuales se podrían incorporar organismos privados sin ánimo de lucro. En principio, sería deseable que las administraciones locales tuvieran una presencia preeminente en estos consorcios; además, la realidad institucional de España aconseja considerar también a las administraciones regionales.

No tendría demasiado sentido, técnico ni funcional, que el Gobierno central tuviera una presencia en estos órganos. Además, habría otros elementos que preservarían la capacidad de actuación y de supervisión del nivel central de gobierno: control de la navegación aérea, mantenimiento de la titularidad de las instalaciones, ejercicio de las potestades reguladoras que se consideren oportunas y gestión de los eventuales fondos de subsidio por parte de los aeropuertos designados para recibirlos, entre otros. Los consorcios responsables de la gestión en cada aeropuerto podrían establecer contratos de gestión con empresas gestoras que podrían ser mixtas (público-privadas) o privadas. La privatización parcial de AENA hace difícil pensar, a corto plazo, en empresas gestoras completamente públicas (después volvemos sobre esta cuestión), a diferencia de lo que podría pasar con los puertos. A pesar de que los marcos legislativos, institucional y regulatorio, tendrían que ser los mismos para cada aeropuerto, las características específicas de las empresas gestoras no tienen que ser idénticas en todos los casos. Sería aconsejable establecer un grado amplio de discrecionalidad en este sentido, a favor de los consorcios responsables de la gestión. La empresa gestora del aeropuerto tendría que tener asignadas las siguientes funciones:

- Fijar las tarifas: esta capacidad podría ser limitada por la supervisión de las autoridades de competencia. Es bueno tener en cuenta, sin embargo, que

la experiencia internacional reciente indica que la regulación de tarifas no debe ser demasiado restrictiva, incluso en los casos en los que las empresas gestoras acostumbren a ser totalmente privadas (p. ej. Australia y Reino Unido). Por un lado, la interacción entre representantes de los intereses locales/regionales y las empresas gestoras y, por el otro, la posibilidad de establecer restricciones en caso de que se produzcan prácticas de tarificación monopolista, permiten moderar la regulación preventiva.

- Decisiones sobre inversión: estas tendrían que quedar totalmente en manos de las empresas gestoras de los aeropuertos. En términos dinámicos, se tendría que tener en cuenta que, cuando se acerque el final del contrato de gestión o de concesión, para evitar ineficiencias, las inversiones se tendrían que acordar con la administración responsable de la renovación de la concesión o contrato.
- En último lugar, en la medida en que haya aeropuertos designados para recibir subvenciones que permitan su operación (asimilados a lo que serían las obligaciones de servicio público [OSP]), las inversiones en estos tendrían que ser acordadas entre sus empresas gestoras y los responsables de la administración de los fondos de subvención.
- Decisiones en materia de derechos de aterrizaje y despegue (*slot*): estas decisiones están muy sujetas a la regulación de la UE, a pesar de que en algunos casos pueden darse ciertos espacios de discrecionalidad. Estos tendrían que quedar en manos de las empresas gestoras.
- Política comercial: las actividades de promoción de los servicios ofrecidos por el aeropuerto. En particular, las relaciones con las compañías aéreas a nivel de aeropuerto. Diferentes compañías adoptan diferentes objetivos para cada aeropuerto. Es necesario que cada uno pueda tener una política comercial, y que esta responda a los objetivos del propio aeropuerto. Es este un punto básico e ineludible de la gestión de los aeropuertos en el futuro.

Como se ha mencionado antes, la potestad reguladora tendría que permanecer en el ámbito de la Administración General del Estado, y tendría que ser ejercida preferentemente por una agencia reguladora de carácter independiente. Esta misma agencia podría ser la responsable de la gestión de los fondos requeridos para financiar las OSP instituidas respecto a aquellos aeropuertos que sean designados para cumplir esta función de OSP, cuando su operación no resulte autosuficiente desde el punto de vista financiero. En cuanto a la disposición de fondos para financiar los déficits en los aeropuertos designados OSP, sería preferible que tuvieran origen presupuestario. Aun así, podría ser más viable y operativo que, como sucede en Canadá, se establezca un fondo nutrido con aportaciones de los aeropuertos que tienen rentabilidad financiera, aunque sea de forma transitoria.

En cualquier caso, no hace falta sobrevalorar los requerimientos financieros del subsidio a los aeropuertos designados OSP: los datos de AENA para el 2014 sugieren que la suma de déficits de explotación de todos los aeropuertos con resultados negativos está cerca de los 200 millones (y no todos estos aeropuertos sirven OSP). Además, es muy probable que la individualización de la gestión tenga como consecuencia la mejora de la eficiencia en los aeropuertos de menor tránsito, lo cual rebajaría la dimensión de los subsidios requeridos.

Estas líneas de reforma, que configurarían un sistema aeroportuario muy similar a los existentes en los países parecidos del entorno, han sido apuntadas en varias ocasiones, por ejemplo en Bel y Fageda (2011), trabajo que fue referido en el informe de evaluación y recomendaciones para la economía española hecho por la Comisión Europea en 2012 (Comisión Europea, 2013: 28). La privatización parcial de AENA en 2015 ha dificultado su aplicación; por lo tanto, una potencial privatización total en el futuro, lo haría aún más.

Una posibilidad práctica sería la segregación de los aeropuertos de AENA —previsiblemente a nivel regional— en el caso de las regiones que tuvieran esta voluntad, manteniendo una estructura de capital

dividida entre el sector público y el privado como el que existe en el momento de la secesión, e implantando la gestión individual a nivel de aeropuerto —aunque, en la mayoría de las regiones, esta no sería una cuestión central. En este sentido, hay que tener presente que por motivos de promoción y defensa de la competencia podría ser conveniente la segregación forzada del grupo aeroportuario. Esto sería muy parecido a lo que hizo la Comisión de la Competencia del Reino Unido a finales de la década pasada, cuando obligó a BAA, propietaria de los principales aeropuertos de Londres y de Escocia, a vender dos de sus tres aeropuertos en Londres (Heathrow, Gatwick y Stansted; fueron vendidos los dos últimos), y uno de los dos principales aeropuertos en Escocia (Glasgow y Edimburgo; fue vendido este último).

Obsérvese, asimismo, que la individualización de la gestión de los puertos, que presenta unas características muy similares a las de los aeropuertos, salvo por los detalles impuestos por las diferentes características económicas de aeropuertos y puertos, no tendría que hacer frente a las dificultades prácticas que la privatización parcial de AENA como monopolio centralizado ha impuesto a la reforma de los aeropuertos.

SÍNTESIS

En este texto se han discutido el papel instrumental de construcción nacional centralizadora que la política de infraestructuras y transportes ha tenido en España, algunas de las consecuencias de este modelo, y una serie de orientaciones deseables para el futuro de la planificación, la financiación y la gestión de las infraestructuras en España. Sin duda, muchos de los aspectos concretos de las propuestas apuntadas son discutibles y mejorables. Considero conveniente reiterar una nota importante, que afecta a todas y cada una de las infraestructuras: la necesidad de distinguir entre titularidad, gestión propiamente dicha y regulación. Tener en cuenta estas distinciones puede hacer más viable que lo deseable, es decir, las orientaciones propuestas en este artículo, sea realidad.

Dicho esto, estas propuestas, aunque fueran modificadas en sus componentes más técnicos, proporcionarían la base para un modelo más consistente con lo que sería una concepción plurinacional de España, tanto en cuanto a los elementos simbólicos (la *nación*), como en cuanto a los elementos sustantivos de poder político (el *estado*).

Es obligado un último apunte. La principal dificultad para reformar la política de infraestructuras siguiendo estas orientaciones no es de carácter técnico, sino

político-ideológico. Cambiar el papel instrumental de las infraestructuras de España implica deconstruir el patrón de construcción nacional española: olvidar el deseo de crear mediante el Estado una única nación, y aceptar y reconocer en términos formales e institucionales la realidad plurinacional de España. Un cambio que me parece demasiado grande y trascendente para las instituciones españolas y para una mayoría sólida de su ciudadanía. Por eso, las probabilidades que asigno a su materialización tienden a cero.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adamatzky, A., y Alonso-Sanz, R. (2011). Rebuilding Iberian motorways with slime mould. *Bio Systems*, 105(1), 89-100.
- Albalate, D., y Bel, G. (2011). Cuando la economía no importa: Auge y esplendor de la Alta Velocidad en España. *Revista de Economía Aplicada*, 19(55), 171-190.
- Albalate, D., y Bel, G. (2012). *The Economics and Politics of High Speed Rail: Lessons from Experiences Abroad*. Lanham: Lexington Books.
- Albalate, D., Bel, G., y Fageda, X. (2012). Beyond the efficiency-equity dilemma: Centralization as a determinant of government investment in infrastructure. *Papers in Regional Science*, 91(3), 599-615.
- Albalate, D., Bel, G., y Fageda, X. (2015). When supply travels far beyond demand: Causes of oversupply in Spain's transport infrastructure. *Transport Policy*, 41, 80-89.
- Álvarez, J. (2001). *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus.
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Bel, G. (2010). *España, capital París*. Barcelona: Destino.
- Bel, G. (2011). Infrastructure and nation building: The regulation and financing of network transportation infrastructures in Spain (1720-2010). *Business History*, 53(5), 688-705.
- Bel, G. (2012). *Infrastructure and the Political Economy of Nation Building in Spain, 1720-2010*. Eastbourne: Sussex Academic Press.
- Bel, G., Estache, A., y Forcaud, R. (2014). Transport infrastructure failures in Spain: mismanagement and incompetence, or political capture? En T. Søreide y A. Williams (ed.), *Corruption, grabbing and development. Real World Challenges* (p. 129-139). Northampton: Edward Elgar.
- Bel, G., y Fageda, X. (2011). La reforma del modelo de gestión de aeropuertos en España: ¿Gestión conjunta o individual? *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 196(1), 109-130.
- Bertomeu, S., y Estache, A. (2016). *Unbundling Political and Economic Rationality: a Non-Parametric Approach Tested on Spain*. Bruselas: Université Libre de Bruxelles.
- Betancor, O., Gallego, A., y González, M. J. (2013). *Observatorio de Transporte. Revisando la taxonomía de aeropuertos españoles*. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- Carr, R. (1970). *España 1808-1939*. Barcelona: Ariel.
- Comisión especial (1867). *Memoria presentada al gobierno por la comisión especial encargada de proponer el plan general de ferrocarriles*. En D. Mateo, Los orígenes de la política ferroviaria en España (1844-1877); en M. Artola (dir.), R. Cordero, D. Mateo, y F. Menéndez (1978). *Los ferrocarriles en España 1844/1943*, volumen I, *El Estado y los Ferrocarriles* (p. 31-159). Madrid: Servicio de Estudios del Banco de España.
- Comisión Europea (2013). *Evaluación del programa nacional de reformas y del programa de estabilidad de España para 2012*. Bruselas: Comisión Europea.

- David, P. (2007). Path dependence: a foundational concept for historical social science. *Cliometrica*, 1(2), 91-114.
- Elliot, J. H. (1963). *La España Imperial 1469-1716*. Barcelona: CL y Vicens Vives.
- Grafe, R. (2013). *Distant Tyranny: Markets, Power, and Backwardness in Spain, 1650-1800*. Princeton: Princeton University Press.
- Hobsbawm, E. J. (1990). *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jovellanos, G. M. de (1795). *Informe sobre la Ley Agraria*. Madrid: Sociedad Económica de Madrid.
- Mateo, D. (1978). Los orígenes de la política ferroviaria en España (1844-1877). En M. Artola (dir.), R. Cordero, D. Mateo y F. Menéndez. *Los ferrocarriles en España 1844/1943*, volumen I, *El Estado y los Ferrocarriles* (p. 31-159). Madrid: Banco de España.
- Ministerio de Fomento (2015). *Anuario Estadístico 2014*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- Myro, R., Martí, P., Rey, B. (2014). *Diseño de la red española de transportes: ¿decisiones ideológicas o trayectorias dependientes?* Comunicación presentada en la Conferencia Internacional de Ciencia Regional, 2014, Zaragoza.
- Vicens, J. (1996 [1952]). *Aproximación a la Historia de España*. Barcelona: Vicens Vives.

NOTA BIOGRÁFICA

Germà Bel i Queralt es Catedrático de Universidad. Licenciado en Economía por la Universitat de Barcelona, con Máster en Economía por The University of Chicago y Doctorado en Economía por la Universitat de Barcelona. Ha recibido el *William E. and Frederick C. Mosher Award* al mejor artículo académico del año 2009 de la American Society for Public Administration y el premio al mejor artículo académico en el 2010 de la US Academy of Management. También ha recibido el *XIII Premi Catalunya d'Economia* (Societat Catalana d'Economia - Institut d'Estudis Catalans) a la mejor investigación sobre economía del 2011, por el libro *España, capital París*. Barcelona: Destino 2010 (castellano); Barcelona: La Campana 2011 (catalán).

