

España, capital París

Germà Bel

¿Por qué España construye tantas
infraestructuras que no se usan?: una respuesta
económica a un problema político



DESTINO

Índice

Portada

Dedicatoria

Nota a la presente edición

Prefacio

Capítulo 1. ¿Un Madrid como París?

Capítulo 2. De la capitalidad administrativa a la capitalidad política

Capítulo 3. Mercado transversal, estado radial (I): los primeros ferrocarriles

Capítulo 4. Mercado transversal, estado radial (II): las primeras autopistas

Capítulo 5. La nueva España (I): modernización ferroviaria desde el kilómetro cero

Capítulo 6. La nueva España (II): gestión de aeropuertos desde el kilómetro cero

Epílogo. Y ahora, ¿una España como Francia?

Post scriptum. ¿Por qué se hacen en España tantas infraestructuras que no se usan?

Agradecimientos

Apéndice

Papá o mamá: ¡ven en tren!

Bienvenido Mister Marshall

Aeropuertos: el diagnóstico

Aeropuertos: la alternativa

España, capital París

¿Unidad de mercado o unidad nacional?

Referencias bibliográficas

Notas

Créditos

A Milagros, por haber elegido llevar su capital a cuestras; a Anton, perquè és capital.

NOTA A LA PRESENTE EDICIÓN

Muchas cosas han ocurrido en el año y medio que ha pasado desde que se terminó de escribir la primera edición este libro. La más señalada, probablemente, ha sido la rápida extensión de una amplia percepción social sobre la existencia de grandes exageraciones en la política de infraestructuras en España en los últimos años. Por qué se han hecho tantas infraestructuras que no se usan es una de las cuestiones más pujantes sobre la política pública española en los últimos años. La actualización y ampliación en esta segunda edición persigue conectar la obra con la respuesta a esta cuestión, y ofrecer algunas recomendaciones para aminorar los problemas económicos causados por una visión tan administrativa de la política. Espero que pueda tener alguna utilidad en este sentido.

GERMÀ BEL

Les Cases d'Alcanar, Les Terres de l'Ebre
10 de febrero de 2012

PREFACIO

«No creo que sea completamente inútil para contribuir a la solución de los problemas políticos distanciarse de ellos por algunos momentos, situándolos en una perspectiva histórica. En esta virtual lejanía parecen los hechos esclarecerse por sí mismos y adoptar espontáneamente la postura en que mejor se revela su profunda realidad» (José Ortega y Gasset, *España invertebrada*, 1921, p. 29).

«Atando cabos» podría haber sido otro subtítulo para esta obra. Su origen está en la curiosidad —más bien necesidad— de entender unas características tan particulares como las que tiene la política de infraestructuras en España: un entusiasmo por la alta velocidad ferroviaria que nos convertirá en poco tiempo en los líderes europeos, con el horizonte de conectar Madrid con todas las capitales de provincia, al tiempo que se ha menospreciado el ferrocarril de mercancías; un modelo centralizado y conjunto de gestión de los aeropuertos que no tiene parangón entre los países comparables; un modelo mixto (peajes ¿sí o no?) y con gran asimetría territorial de financiación de las autopistas... Estas cuestiones se fueron revelando ante mí a través de mis actividades tanto académicas como políticas a finales de los noventa y comienzos de los 2000.

Un hecho me hizo pensar en la posibilidad de que existiese alguna regularidad histórica en la base de este tipo de políticas: la observación de algunos paralelismos llamativos entre los modelos de desarrollo y de financiación de las autopistas en la segunda mitad del siglo xx —a partir de mis propias investigaciones sobre la materia—¹ y de los ferrocarriles en la segunda mitad el siglo xix —aprendidos en la tesis doctoral del profesor Alfonso Herranz Loncán,² de cuyo Comité formé parte en 2003—. Desafortunadamente, a pocos economistas les interesa la Historia; pero a casi todos nos entusiasman las regularidades. De ahí que me pareciese una excelente idea distanciarme de los problemas políticos del momento, para intentar comprenderlos, situándolos en una perspectiva histórica. Mis estancias como profesor visitante en Cornell University en 2004-2005 y como investigador visitante en Harvard University en 2005-2006 me ayudaron ciertamente a coger bastante distancia. Los mimbres de este proyecto estaban trenzados ya en 2007, y sólo la afortunada insistencia de Emili Rosales y Ramon Perelló, de Destino, ha evitado que pospusiera su ejecución en forma de libro hasta 2012, como era mi propósito inicial. El resultado lo tiene el lector en sus manos.

Para tomar perspectiva histórica, este libro le invita a realizar un viaje por la historia de España en los tres últimos siglos. Nuestro punto de partida es el Madrid de 1561, designado por Felipe II capital permanente de la corte de los Austrias. El viaje propiamente dicho se inicia en 1720 a través de las carreras de postas definidas por Felipe V, quien cambia por decreto —literalmente hablando— el mapa de las comunicaciones de España. Continuamos por las carreteras radiales pensadas por Fernando VI e impulsadas por Carlos III. Por ellas transitamos hasta llegar a la España del ferrocarril, a mediados del siglo xix. El ferrocarril convencional nos lleva hasta las autopistas del siglo xx, el siguiente

hito de nuestro viaje, que desemboca a una velocidad cada vez mayor en la España actual, caracterizada por el tren de alta velocidad y por el transporte aéreo.

Y, como predecía Ortega y Gasset, vistos desde la lejanía los hechos parecen esclarecerse por sí mismos y adoptar espontáneamente la postura en que mejor se revela su profunda realidad.

Madrid ocupa una posición central en este relato, como no podía ser de otra manera. La capital de España ha accedido al estatus de capital económica en las últimas décadas, lo que unido a su condición de capital política la ha convertido en «capital total». Un «París de España», como desearon desde los primeros monarcas borbónicos —de origen francés— hasta ilustres reformadores de la España contemporánea. En romántica expresión de Santos Juliá: «París es de nuevo, y será siempre, el espejo en que los madrileños, viajeros como Mesonero, exiliados como Fernando de los Ríos, o becarios para ampliar estudios como Azaña, contemplan su ciudad y les obliga a cambiar su mirada».³

Es preciso reconocer que algunas de las ideas que se exponen y documentan en este libro son buenas, pero no son nuevas. La idea de que Madrid debe su condición de capital económica a su situación, a la capitalidad político-administrativa y al sistema radial de transportes y comunicaciones ha sido ya expresada —y muy gráficamente por cierto— por autores como el profesor José Luis García Delgado, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid. La cita es larga, pero su plasticidad incuestionable: «Tres son los factores que, combinadamente, explican la importancia que alcanza la economía de Madrid [...]. El primero de dichos elementos no es otro que la *situación geográfica* que Madrid ocupa en el centro geométrico del territorio peninsular [...]. La *capitalidad político-administrativa* constituye el segundo factor explicativo de lo que ha alcanzado a ser la economía de Madrid [...]; para

la economía de Madrid es determinante su elección como capital de la burocracia pública con competencias en todo el territorio nacional [...]. Los dos mencionados resortes del destino de Madrid acabarán por decidir el tercero, ya sugerido: el *sistema radial de transporte y comunicaciones interiores*, al que responden básicamente los trazados postal, ferroviario y de carreteras (y del tráfico aéreo regular, más tarde)». ⁴ Los efectos de esta combinación han sido ciertamente decisivos en la conformación del París de España, como se desprende de la conclusión al efecto del profesor García Delgado: «Más aún: situación, capitalidad político-administrativa y estructura radial de transportes y comunicaciones generan a través de sus múltiples interacciones otras posiciones ventajosas para la economía de Madrid [...]. La suerte estará entonces definitivamente echada: Madrid, capital económica de España, en sentido pleno y en términos estrictos». ⁵ Es decir, capital total, y con carácter irreversible.

Ratificado el *qué* y los factores que lo explican, el reto principal es entender el *porqué*. Para este propósito, en esta obra se proponen algunas ideas quizá más novedosas, y que tengo la esperanza de que además sean buenas:

Primero, la idea de que las políticas radiales en infraestructuras de transporte, al responder primordialmente a objetivos políticos y administrativos, no podían ser soportadas por la dinámica de la actividad económica. Por ese motivo exigieron una intensa asignación de recursos presupuestarios en forma de subvenciones y ayudas que hicieron posible aquello que la legislación por sí sola no podía conseguir. Esto fue así, y así sigue siendo.

Segundo, estas políticas responden a un patrón histórico regular y continuado en la política española, iniciado con el acceso a la Corona de la dinastía borbónica a comienzos del siglo XVIII; traducen en la práctica el proyecto de hacer un país como Francia, con una capital como París.

Tercero, la vigencia continuada de este patrón histórico permite entender por qué las políticas de infraestructuras en la España actual son tan singulares y diferentes a las de los países de nuestro entorno.

Creo cumplido de forma suficientemente satisfactoria mi propósito de entender —y contribuir a que se entienda— la naturaleza de la política de infraestructuras en España, mediante su contextualización en un proyecto político más general de país: lograr una España como Francia, con una capital como París. Por supuesto, y como mandan los cánones teológicos, entre entender y comprender media una gran distancia. Y cuando el entendimiento no basta para la comprensión, el acto de fe se convierte en imprescindible. Dejo a la voluntad del lector tal acto de fe, que queda lejos de mi naturaleza —más bien poco confesional— en materia de políticas públicas.

En este punto, una precisión es obligada para evitar malentendidos. Ésta es una obra con vocación explicativa e interpretativa. No tiene, sin embargo, una pretensión propositiva. Por varios motivos. Primero, para no aburrir al lector más de lo estrictamente imprescindible; de ahí que no crea necesario repetir propuestas de política pública en este ámbito, que ya he publicado en ocasiones anteriores, algunas de ellas muy recientes y de fácil acceso para el lector interesado.⁶

Segundo, y más importante: porque no existe demanda relevante de alternativas a la actual política de infraestructuras en España. Este ámbito es el único en que existen acuerdos sistemáticos entre el partido del Gobierno y el principal de la oposición (y única alternativa fáctica de gobierno). La reforma de la Ley de Puertos del Estado, tramitada en el Parlamento en 2010, ha sido pactada por PSOE y PP, poniendo de manifiesto la semejanza de sus planteamientos. Asimismo, la coincidencia en el modelo de gestión y financiación de aeropuertos es total en la práctica, como se documenta en el capítulo 6. Del mismo modo,

coinciden PSOE y PP en su modelo ferroviario, pues el actual Gobierno había asumido las prioridades establecidas por el anterior del PP en materia de corredores ferroviarios de mercancías y su conexión con la red europea,⁷ y en la extensión de la red de ferrocarril de alta velocidad. En suma, no existen discrepancias en la naturaleza territorial de los modelos de infraestructuras.

Dicho en términos contables: 323 de los diputados en el Congreso, de los grupos Socialista y Popular, más UPyD, coinciden en los ejes fundamentales de la política de infraestructuras aplicada. Esta cifra supone el 92 por ciento del Congreso, y reúne el 85 por ciento de los votos emitidos en las últimas elecciones legislativas de 2008. Por supuesto, esto no implica necesariamente que todos y cada uno de los 323 parlamentarios la secunden en su integridad; pero éste es un matiz que carece de relevancia práctica en un sistema electoral y parlamentario como el español. Es lo que hay, y a las alternativas no se las espera. De ahí que su formulación, que puede tener un cierto interés intelectual, carezca de relevancia práctica.

En su magnífico análisis de los aspectos geográficos y territoriales de la política española actual, Enric Juliana se interroga hacia dónde irá ese «país vigoroso y desorientado» que es España.⁸ En mi opinión, en el ámbito de la política territorial, estamos asistiendo hace tiempo a un período de recuperación del rumbo, mucho más que de desorientación. De retorno al patrón histórico, al proyecto de hacer una España como Francia, ahora que la capital ya es como París; proyecto que ha gozado de apoyo mayoritario en España en los tres últimos siglos. Dando, por tanto, por clausurado el paréntesis que supuso la Transición y los primeros años de democracia, y propiciando el retorno de las aguas a su cauce. Cauce que, por cierto, nunca ha abandonado realmente la política de infraestructuras.

Y así llegaremos al final de nuestro viaje, al punto final de esta historia. En las últimas páginas de este libro, de carácter mucho más especulativo, me tomo la libertad de aventurar qué dirección pueden tomar algunas discusiones sobre políticas públicas en un futuro que ya ha comenzado. Como es bien conocido, los economistas tenemos una gran tendencia a equivocarnos cuando hacemos predicciones, y una vez acaecido el futuro debemos explicar por qué erramos al predecirlo. Deseo sinceramente que ése sea también mi caso en esta ocasión.

GERMÀ BEL,
Les Cases d'Alcanar, Les Terres de l'Ebre,
15 de junio de 2010

CAPÍTULO 1

¿UN MADRID COMO PARÍS?

La idea principal que se sustenta en esta obra es que Madrid se ha convertido en capital total de España, adquiriendo un papel similar al que una capital como París desempeña en un país como Francia.

Madrid adquirió el estatus de capital administrativa de la monarquía de los Austrias en 1561, cuando Felipe II designó a la ciudad como sede permanente de la Corte. Un siglo y medio después, tras la guerra de Sucesión que acaba en 1714 y los Decretos de Nueva Planta, Madrid adquirió el estatus de capital política de España, al extender su poder a los territorios de la antigua Corona de Aragón como consecuencia de la supresión de los fueros políticos de los mismos, y de la centralización del poder político. Mucho más recientemente, a finales del siglo xx, Madrid adquiere el estatus de capital económica de España. El resultado de la concentración de la capitalidad política y la capitalidad económica es la transformación de Madrid en capital total, en el París de España.

Este proceso responde a un proyecto político puesto en marcha en el siglo xviii, tras el acceso de la dinastía de los Borbones a la Corona. Su origen francés, y el hecho de que Francia fuese una gran potencia de la época —seguramente la gran potencia— y París una gran capital —seguramente la gran capital— fueron determinantes para la adopción del modelo francés como pauta a seguir para España. Tiene su lógica: la España de finales del siglo xvii se hallaba en decadencia, que se había acentuado a partir de la batalla de Rocroi el 19 de mayo de 1643, precisamente contra los ejércitos franceses. Ésta fue la primera derrota en campo abierto

de los ejércitos de España desde el inicio de su período imperial, y simbolizó la caída del sistema militar que había sostenido a España.¹ Culminada la guerra de Sucesión en 1714, la nueva dinastía se propondrá superar la decadencia de España mediante el proyecto de construir un país como Francia, con una capital como París.

Tal proyecto forma parte medular de la política española desde inicios del siglo XVIII. Es una corriente de fondo potente, que ha experimentado algunos altibajos, el último de los cuales ha sido la reciente transición democrática y los primeros años de la democracia. La vigencia tan constante de este proyecto de organización del país y del poder sólo se entiende si se considera que ha gozado de un apoyo mayoritario amplio y continuado de las élites y de la población de España. De ahí que, tras altibajos puntuales, las aguas hayan vuelto siempre a su cauce.

Con mayor o menor intensidad, esta corriente de fondo ha tenido un peso determinante en la formulación y aplicación de diversas políticas públicas. Entre ellas destaca la política de infraestructuras y de transportes, muy importante para la ordenación del territorio y, por ello, con un gran potencial para determinar la ordenación del poder político. A su vez, la existencia de esta lógica de fondo —de este patrón— en la historia de la política de infraestructuras permite entender por qué tal política reviste unos rasgos tan singulares en España, cuando la comparamos con las políticas aplicadas en los países de nuestro entorno geográfico y económico.

Las políticas de transporte en los países de nuestro entorno han tendido a priorizar la aportación de las infraestructuras a la productividad y a la actividad económica. En el caso de España, por el contrario, el objetivo de ordenación territorial en el marco de una preferencia específica por la ordenación del poder político —la centralización— ha sido do-

minante. El desarrollo de este capítulo ilustra estas consideraciones, y las pone en contacto con los principales aspectos de la reciente política de infraestructuras.

¿«SPAIN IS DIFFERENT»?

Esta frase hizo fortuna en las décadas de los sesenta y setenta, cuando por motivos de apertura económica al exterior y crecimiento del turismo cada vez más europeo se iba conociendo la España de la época. El «España es diferente» daba fe de la pervivencia de un régimen dictatorial en un entorno —Europa occidental— presidido por las libertades políticas y la democracia. Tal lastre imponía una carga pesada en los ámbitos de las libertades civiles, la economía, la cultura y las relaciones sociales. Por eso, a raíz de la restauración de la democracia, tanto en la transición política como en los años posteriores, uno de los objetivos que suscitaron más consenso político y social fue, precisamente, dejar de ser diferente. Es decir, ser más parecidos a nuestros vecinos —más recientemente socios— europeos. Un hito importante en este camino fue el acceso en 1986 a la Unión Europea —entonces Comunidad—. Visto con perspectiva, la conclusión es indiscutible: lo hemos logrado. España es —y parece, en general— un país europeo más. Tiene sus particularidades, como todos. Pero en lo sustancial, España es un componente más del modelo social, económico y político de Europa. Lo queríamos, y lo hemos conseguido.

España ya no es *different*..., pero algunas particularidades son todavía bastante llamativas. En el terreno de la política de infraestructuras y transporte, España tiene tanta singularidad, es tan única en tantos aspectos, que se ha convertido en uno de los últimos vestigios de la casticidad y de la diferencia respecto a nuestros socios. Porque ningún otro país ha hecho un objetivo de Estado la «idea» de conectar en tren de alta velocidad todas —todas— las capitales de provincia con la capital política. Porque tenemos un sistema

mixto de financiación de autopistas (entre peajes y presupuesto) singular en Europa. Porque tenemos un modelo de gestión centralizado de aeropuertos que es único entre los países de un cierto tamaño, población y mercado aéreo en el mundo desarrollado. Porque... Pero mejor vayamos paso a paso.

Un principio rector de la política de infraestructuras de todos los gobiernos españoles durante toda la década de los 2000 ha sido el de establecer en España la red de ferrocarril de alta velocidad más larga del mundo (en expresión explícita del presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero). Y, en efecto, en poco tiempo seremos los campeones europeos de la alta velocidad ferroviaria (lo que no es poco: ¿quién podría con China?). Superaremos incluso a Japón y Francia, países pioneros en el desarrollo de la alta velocidad. Para conseguirlo, la inversión en ferrocarriles en España se ha convertido en la más alta entre todos los modos de transporte desde 2007,² como se puede apreciar en el gráfico 1. Esto es un verdadero hito de la política de infraestructuras, después de muchas décadas de predominio de la carretera. Y, por supuesto, la inversión ferroviaria en España se ha convertido en la más alta de la Unión Europea, en términos relativos a la riqueza de España. O, como decimos los economistas, «en términos del PIB» (Producto Interior Bruto).

Esto ha implicado —e implica— un gran esfuerzo del presupuesto público, ya que el grado de recuperación mediante pago de los usuarios de la inversión en infraestructura ferroviaria es extremadamente bajo, a diferencia de lo que sucede en otros modos, como los aeropuertos. Aunque sea todavía poco conocido, es necesario tener en cuenta que el coste de la inversión en líneas de ferrocarril (también en las del AVE) está financiado en su práctica totalidad por los presupuestos públicos, mientras que el coste de la inversión en los aeropuertos está financiado en general por los usuarios