

Estat plurinacional i infraestructures

Germà Bel i Queralt

UNIVERSITAT DE BARCELONA

gbel@ub.edu

Rebut: 31/07/2016

Acceptat: 27/12/2016

RESUM

Les economies madures tendeixen a invertir menys en nova construcció i molt més en manteniment i gestió. Això és particularment important en el cas d'Espanya, que —a més de ser una economia madura— presenta un gran excés de capacitat general en tots els modes interurbans, i particularment en els corredors radials. El punt clau en una reorganització de la política d'infraestructures en un hipotètic estat que es reconegui a sí mateix com plurinacional és la transferència de la gestió a les unitats integrants de la federació, i en alguns casos també de la titularitat. En aquesta línia, en aquest treball es presenta un nou model de política d'infraestructures per a una Espanya diferent, que aprèn de les experiències i lliçons de fórmules ja aplicades a parts d'Europa i els EUA.

Paraules clau: política territorial, transport, gestió, finançament.

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.

SUMARI

Introducció

L'estat radial: gènesi, auge i esplendor

Alguns efectes destacats del model d'infraestructures espanyol de construcció nacional

Un model de política d'infraestructures per a una Espanya plurinacional

- Infraestructures viàries
- Ferrocarrils: xarxa i serveis
- Aeroports (i ports, per analogia)

Síntesi

Referències bibliogràfiques

Autor per a correspondència / Corresponding author: Germà Bel i Queralt. Universitat de Barcelona. Departament de Política Econòmica. Av. Diagonal, 690, 08034 Barcelona.

Suggeriment de citació / Suggested citation: Bel, G. (2017). Estat plurinacional i infraestructures. *Debats. Revista de cultura, poder i societat*, 131(1), 79-90.

INTRODUCCIÓ

Els marcs mentals configuren uns límits invisibles —i tanmateix ben efectius— a les idees. Posar-se a pensar en propostes de política d'infraestructures a Espanya en perspectiva *plurinacional* porta inevitablement a imposar-se la restricció que siguin propostes d'aplicació generalitzable a tota Espanya; i això passa fins que un s'adona que pensar en perspectiva *plurinacional* trenca precisament amb aquesta restricció que exigeix que la proposta sigui generalitzable, en realitat hereva del *federalisme* jacobí, l'únic federalisme que ha tingut alguna possibilitat d'avançar a Espanya des del col·lapse traumàtic de la Primera República el 1874. Aquesta qüestió té una importància central en el debat sobre canvis potencials en el model de política d'infraestructures i de transports, perquè ha estat comú en el passat recent sentir algunes sentències lapidàries que han tancat la discussió, del tipus: «Però si això només ho vol X»; o «Això ho demanaran tots i no es pot donar a tots» (observeu, de passada, el caràcter mútuament exclouent d'ambdós arguments, per cert).

Aquí resideix, de fet, la clau de volta de la qüestió. Una perspectiva plurinacional exigeix deixar de banda concepcions d'aquest tipus, basades en el fet que una cosa la vol només un, o que la voldran tots. Perquè precisament com la plurinacionalitat no és quelcom *generalitzable*, la possibilitat de *generalització* no pot ser un requisit del model de política en un Estat plurinacional (per bé que de vegades pugui ser un aspecte convenient des del punt de vista tècnic i operatiu de la pròpia política). Això té, d'una banda, una dimensió simbòlica: la *nacional*; i d'una altra, una dimensió ben concreta: l'estatal, la distribució del poder.

En aquest context, el model de política d'infraestructures, la distribució del poder polític amb relació a les infraestructures, té una rellevància especial, ja que aquesta política ha estat un dels instruments més persistentment aplicats per l'Estat en el seu objectiu de construir una única nació (Bel, 2010), l'espanyola, a partir de la matriu castellana. Aquesta ha estat una política específica dins una orientació general de la

política pública espanyola, iniciada en el segle XVIII i en la qual s'aprofundeix en el XIX, atès que en aquest segle es consolida la idea que per la construcció politicoadministrativa de l'Estat espanyol modern «tot havia de ser planejat, ordenat i supervisat des d'un centre neuràlgic, una capital, una seu de govern» (Álvarez, 2001: 535). Precisament, entre els primers àmbits en què s'aplica aquesta orientació hi ha el de l'homogeneïtzació territorial, amb «l'objectiu no explícit (i possiblement inconscient, de tant com creien en la realitat de la nació) que era donar una imatge única del cos social» (Álvarez, 2001: 535). És aquesta una observació que s'adiu perfectament amb la visió de Benedict Anderson (1983) sobre el nacionalisme com a projecte d'implantació de *cultures nacionals construïdes*, per a crear la *comunitat imaginada*.

Aquest enfocament també connecta bé amb la visió que té Hobsbawm (1990) del nacionalisme com creació des de dalt de l'estructura institucional i social, creació per la qual la política d'infraestructures hauria estat un instrument. Vist així, es més fàcil entendre explicacions de la política d'extensió de l'alta velocitat ferroviària a Espanya com la de la ministra de Foment Magdalena Álvarez: «Estem cosint Espanya amb cables d'acer. Aquesta és la veritable forma de fer país, de defensar la unitat d'Espanya: cosir-la amb fils d'acer» (Entrevista publicada en diversos diaris perifèrics l'11 de maig de 2008). O la més recent de la també ministra de Foment Ana Pastor: «als espanyols l'AVE ens fa iguals» (*Informe Semanal* de TVE, 21 d'abril de 2012). No és gens freqüent trobar justificacions d'aquest tipus en les polítiques d'infraestructures dels països del nostre entorn.

Aquest text es proposa, en primer lloc, aportar un diagnòstic sobre quina ha estat la funció instrumental de la política d'infraestructures en la construcció nacional espanyola. A continuació, il·lustrar quins han estat alguns dels seus resultats més rellevants en el marc de la nostra discussió. Finalment, proposar canvis que situarien el disseny institucional en l'àmbit de les infraestructures, i, per tant, la competència sobre les polítiques aplicables, d'una forma (molt) més adient amb una perspectiva plurinacional.

L'ESTAT RADIAL: GÈNESI, AUGE I ESPLENDOR

Ara fa una mica més de 300 anys, el final de la Guerra de Successió va suposar la unificació política de la monarquia hispànica. El control complet del monarca sobre les polítiques i les hisendes tant de la Corona de Castella (sobre la que ja l'ostentava prèviament) com dels territoris de la Corona d'Aragó, li donava la possibilitat de fer polítiques aplicables a tot el que avui és Espanya. I va usar aquesta capacitat per implantar el model francès de centralització absoluta del poder (Álvarez, 2001; Vicens, 1996[1952]).¹

La fita inaugural de l'Estat radial la trobem 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*, promulgat per Felip V el 23 d'abril de 1720, que establia el caràcter de camins reals —i per tant d'actuació prioritària— per vuit itineraris, sis dels quals convergien a Madrid.² Posteriorment, atès que els municipis —responsables del finançament dels camins i carreteres— no seguien de forma diligent la prioritat establerta pel rei, Ferran VI va promulgar la Real Cèdula, el 1747, que establia la possibilitat de finançar les carreteres reals —i només aquestes— mitjançant el tresor de la Corona. Observeu que per primera vegada en la història d'Espanya (sigui quina sigui l'accepció que es tingui d'Espanya), l'Estat assumia directament responsabilitat financera per a la construcció de camins. Poc després, el 1761, Carles III va posar en marxa un Pla de Carreteres, del qual van caure els dos itineraris que no convergien a Madrid; per tant, van quedar els sis que sí que ho feien, i que coincideixen amb el que avui són les autopistes lliures, de la A1 a la A6. Així doncs, l'actual mapa de autopistes gratuïtes a Espanya és, en gran part, hereu d'aquestes tres disposicions del segle XVIII.

¹ El fet que, com suggereix l'interessant treball de Grafe (2013), la monarquia no tingués èxit en els seus propòsits —a diferència del cas francès— no resta cap validesa a l'observació que aquests propòsits van ser perseguits amb determinació i acceptant qualsevol cost necessari.

² Aquesta tesi es troba més extensament desenvolupada a Bel (2010) i Bel (2011). Significativament, l'edició en anglès d'*Espanya, capital París* porta per títol *Infrastructure and the political economy of nation building in Spain, 1720-2010* (Bel, 2012).

La segona fita en el desenvolupament de l'Estat radial fou l'extensió de la xarxa de ferrocarril en la segona meitat del segle XIX. El desplegament inicial del ferrocarril es va produir generalment a partir de la demanda de trànsit existent (excepte pel que fa a la línia Madrid-Aranjuez, promoguda per qui seria després anomenat marquès de Salamanca) en els moments centrals del segle XIX; per tant, es va concentrar en una sèrie de trajectes el finançament dels quals era responsabilitat dels inversors privats interessats. La preocupació per la situació d'aïllament ferroviari que amenaçava Madrid va ser un dels principals factors que conduí a la promulgació d'una legislació general, establerta per la Llei General de Ferrocarrils, de 1855 (Mateo, 1978: 56). En síntesi, aquesta llei va establir el caràcter preferent de cinc línies radials que havien de connectar Madrid amb diferents ports i fronteres de la península. Aquestes línies van absorbir la pràctica totalitat de l'ingent volum de recursos pressupostaris assignats com subvenció a la construcció del ferrocarril. Més tard, la segona Llei de Ferrocarrils, de 1870, va incorporar la radial al nord-oest com preferent, i va disposar la prioritat de la connexió de Madrid amb totes les capitals de província de la península, al cost de recursos públics que fos necessari.

Les anàlisis de les polítiques d'infraestructures i serveis de transports aplicades en els segles XVIII i XIX mostren que les normes legals i el pressupost estatal van ser usats per a organitzar el poder polític i satisfer les necessitats de la Corona i de la seva capital (Bel, 2010). Això s'aguditzava especialment a partir de la dècada del 1840, en què s'estableix un Estat efectiu controlat pels interessos centralitzats a Madrid, capital a la qual «el liberalisme havia de convertir en l'eix d'una maquinària governamental centralitzada» (Carr, 1970: 203).

Això es va fer amb independència de les prioritats del sistema econòmic i de les necessitats de connexió entre nuclis de producció econòmica. Aquests van ser deixats sistemàticament fora de les prioritats establertes, i, per tant, van ser postergats en l'assignació de recursos estatals (això, en els casos en què els van rebre). Els objectius administratius

i polítics —la construcció nacional—, als quals van quedar supeditats l'eficiència del transport i la seva contribució a la productivitat de l'economia, van gaudir sempre d'un rang superior.

Arribats a aquest punt, hom es podria plantejar que aquestes decisions adoptades van crear el que se'n diu dependència de trajectòria (*path dependence*), que explicaria que aquest model continués sent aplicat en el futur, sense que persistís necessàriament l'objectiu de construcció nacional, sinó com a continuació *natural* d'una dinàmica assignativa a partir d'un accident inicial, com podrien ser les polítiques de carreteres del segle XVIII o de ferrocarrils del segle XIX.³ Tanmateix, aquesta tesi xoca amb un requeriment necessari per a afirmar la *path dependence*: que es tracti d'una evolució natural, *de mercat* sense que siguin necessàries intervencions ulteriors exògenes a la dinàmica evolutiva de l'economia.⁴

En el terreny pràctic, aquesta hipòtesi de la trajectòria dependent és refutada per la seqüència de desenvolupament en la següent gran modernització d'infraestructures, la xarxa de carreteres de gran capacitat (autopistes lliures o de peatge). Atès que les disponibilitats pressupostàries de l'Estat eren molt reduïdes a l'inici dels anys seixanta del segle XX, el govern va decidir començar la implantació d'autopistes amb finançament amb càrrec a l'usuari, mitjançant peatges. La decisió d'usar peatges va comportar que les primeres autopistes importants s'implantessin a les rutes amb densitat de trànsit i més potencial de creixement, les que discorrien pel Corredor Mediterrani i per la Vall de l'Ebre. Però, a meitat dels anys vuitanta, quan canvia el model de

finançament i es passa a desenvolupar les autopistes amb finançament del pressupost públic, les prioritats adoptades seran les sis rutes radials establertes en la política de carreteres del segle XVIII. Això, tot i que diversos itineraris no radials amb majors intensitats de trànsit que alguns de radials van ser postergats.

La vigència del patró de priorització radial amb independència de la demanda en el desenvolupament infraestructural es torna a trobar en la modernització més recent, la de la implantació de l'alta velocitat ferroviària (AV), que s'ha basat íntegrament en el finançament pressupostari de la inversió. En aquest cas, les línies prioritàries han estat les sis radials clàssiques. De fet, en la ruta amb més densitat de trànsit abans de la implantació de l'AV, la Barcelona-València, encara subsisteix un tram d'una única via (L'Hospitalet-Tarragona; la darrera previsió d'entrada en servei de la seva duplicació és 2017), en un context de prestacions tècniques inferiors a les de l'AV així com també d'insuficiència de dotació pel transport de mercaderies per ferrocarril, factor crític en el Corredor Mediterrani que canalitza la major part de les exportacions per via terrestre des de la península.

ALGUNS EFECTES DESTACATS DEL MODEL D'INFRASTRUCTURES ESPANYOL DE CONSTRUCCIÓ NACIONAL

El patró de connexió radial en les infraestructures espanyoles, generalment finançat pel pressupost públic en el cas de les xarxes terrestres, amb un disseny tant de l'extensió com de les prestacions tècniques independent de la demanda, ha tingut com a conseqüència un desajust reiteratiu entre oferta d'infraestructura i demanda de transport; aquesta darrera ha estat tradicionalment incapaç d'absorbir la gran dotació d'infraestructures que li ha estat proporcionada. Aquest desajust ja va ser denunciat per Jovellanos al segle XVIII (Jovellanos, 1795), i el 1867 per una comissió especial encarregada de proposar un pla general de ferrocarrils (Comisión especial, 1867). Pel que fa a les polítiques d'infraestructures més recents, el desajust entre oferta i demanda ha

3 Aquesta és la tesi exposada en el treball de Myro, Martí i Rey (2014), presentat a la Conferència Internacional de Ciència Regional de 2014 (Saragossa) i del qual no consta que hagi estat encara publicat. Els seus resultats són contradictoris amb els obtinguts en els treballs de simulació d'extensió de la xarxa de carreteres fets per Adamatzky i Alonso-Sanz (2011) mitjançant l'ús del *plasmidium* de *Physarum polycephalum*, organisme adoptat com a model per una gran quantitat d'estudis per al moviment ameboide i la motilitat cel·lular.

4 Per aprofundir en el significat i característiques de la *path dependence*, vegeu David (2007).

estat documentat i analitzat per Bel (2010) i Albalate, Bel i Fageda (2015).⁵

En les darreres dècades, el ferrocarril (i dins d'aquest, l'alta velocitat) i la carretera (i dins d'aquesta, les autopistes lliures) han estat els modes de transport que han concentrat la major part de la inversió en infraestructures a Espanya. No es coneix la xifra precisa dels diners invertits en AV ferroviària, ja que no existeix informació pública que proporcioni xifres completes de la inversió en la construcció de la xarxa i de les estacions. Les dades compilades i estimades per Albalate i Bel (2011, 2012) permetien situar la inversió acumulada fins a 2010 en prop de 50.000 milions d'euros constants de 2010. A la fi de 2016, el volum d'inversió acumulada —executada o contractada— es pot situar entre 60.000 i 70.000 milions d'euros constants. Aquesta ingent inversió de recursos públics ha fet que la xarxa d'AV espanyola tingui una extensió de més de 3.100 km en servei, que la fan la segona del món en termes absoluts, després de la de Xina, i la primera en termes relatius, per qualsevol factor de relativització que s'adopti (població, superfície, PIB, etc.). Per exemple, la densitat de la xarxa espanyola amb relació a la francesa —la següent en extensió a Europa—, la supera en el 50% en km/habitant, tot deixant molt més enrere la resta de països europeus. Si es té en compte la xarxa en construcció, la superioritat de la xarxa espanyola és encara més impressionant.

Tanmateix, la densitat d'ús de la xarxa espanyola d'AV, tant si es mesura en passatgers/km com en passatgers*km, era a l'inici de la present dècada molt menor a la de la resta de països; per exemple, els passatgers*km a la xarxa d'AV a Espanya eren entorn 1/5 de França, 1/4 d'Alemanya i 2/5 d'Itàlia (Albalate et al., 2015). Aquestes diferències hauran tendit a agreujar-se, atès que des d'aleshores han entrat en servei una gran quantitat de kilòmetres amb densitats de trànsit paupèrrimes.

La xarxa d'autopistes d'Espanya és també la més extensa de tota la Unió Europea, ben per sobre de 15.000 km d'autopistes de peatge més autopistes lliures de peatge (xifra que se situa prop de 17.000 km si hi afegim les vies de doble calçada, segons el darrer Anuari del Ministeri de Foment, per a 2014). D'acord amb les dades homogènies d'Eurostat per als països de la UE, els quilòmetres d'autopista a Espanya en termes de població (per milió d'habitants) superen de llarg els 300, molt per sobre dels països comparables. De fet, aquesta xifra només és superada per Eslovènia i Xipre, països molt poc comparables per les seves característiques. Però, en aquest cas també, tenir la xarxa més llarga no vol dir que es tingui el volum de trànsit més gran. Segons dades comparables recents de l'OCDE, la densitat de trànsit (passatgers-km per km d'autopista) a Itàlia era 4,3 vegades més gran que a Espanya, a França 2,8 vegades més gran, i a Alemanya 2,6 vegades (Albalate et al., 2015).

El desajust entre oferta i demanda a Espanya es dona també en els modes de transport no terrestre. Espanya és el país de l'Europa continental que té més aeroports habilitats per al trànsit comercial internacional, habilitació que imposa uns estàndards de cost superiors. Cal dir que en el sector aeri la intensitat d'ús dels aeroports no és comparativament tan baixa com en els modes terrestres, atès que el mercat espanyol, juntament amb l'alemany, destaca entre els continentals de la UE. Però molts aeroports espanyols gestionen un trànsit regular nul o marginal. El 2015, fins a catorze aeroports gestionats per AENA (empresa 100% pública fins al 2001, mixta des de llavors, i sempre sota el control del Ministeri de Foment) van ser usats per menys de 50.000 passatgers.⁶ El panorama en els ports presenta característiques semblants. Ports de l'Estat, dependent del Ministeri de Foment, té el control de tots els ports declarats d'*interès general*, quasi 50. A Albalate et al., 2015 s'ha construït —per al període 2005-2010— la ràtio inversió

⁵ Altres factors addicionals han contribuït també a l'excés d'oferta. Per exemple, la importància del sector de la construcció d'obra pública a Espanya i de la seva estreta relació amb les institucions governamentals espanyoles (Bel, Estache i Forcaud, 2014).

⁶ El mateix ha passat amb aeroports nous de titularitat territorial com Lleida-Alguaire (autonòmic), el de Ciutat Real (privat, ja tancat al trànsit comercial regular), el de Castelló (de la Diputació Provincial), i l'aeroport internacional de la Regió de Múrcia (autonòmic).

acumulada / trànsit en tones, i s'ha obtingut la xifra de 6,2 euros per tona. Aquesta xifra és 3 vegades superior a la d'Itàlia i Alemanya, 3,7 vegades superior a la de Portugal i 7 vegades superior a la de França. És un excés comparatiu d'oferta ben significatiu.

Per a qualsevol economista amb uns certs coneixements de transport, aquest desajust tan important entre oferta i demanda és una mostra clara d'ineficiència de la política d'infraestructures i de transport. En els darrers anys s'han publicat treballs empírics que mostren ineficiència en diferents sectors de les infraestructures i el transport a Espanya. Amb caràcter més general, i per les inversions en tots els modes de transport interurbans, els objectius polítics centralitzadors han estat mostrats en treballs empírics com el d'Albaladejo, Bel i Fageda (2012) i el de Bertomeu i Estache (2016). Tot considerant aquests resultats de la política d'infraestructures a Espanya, el canvi de models de planificació, finançament i gestió d'aquesta pot servir un doble objectiu: (1) assolir unes característiques més acordes amb el que seria una Espanya que reconegués la plurinacionalitat i s'assumís a si mateixa com una realitat plurinacional tant en la dimensió simbòlica com en la del poder polític; i (2) millorar la seva aportació a la productivitat i al benestar social.

UN MODEL DE POLÍTICA D'INFRAESTRUCTURES PER A UNA ESPANYA PLURINACIONAL

Aquesta secció s'organitza en diferents subapartats, cadascun dels quals es refereix a un mode de transport interurbà.

Infraestructures viàries

En general, l'actual disseny competencial a l'Estat espanyol distribueix les responsabilitats per a les carreteres de la forma següent: aquelles que són de caràcter interregional són competència de l'Administració general de l'Estat, mentre que les carreteres de tipus intraautonòmic són de competència regional o provincial. Centrant-nos en la xarxa viària de gran capacitat (autopistes lliures i autopistes de

peatge), cal dir que ja està completament desplegada a pràcticament tots els corredors viaris d'Espanya. Això explica les xifres de quilòmetres d'autopista que s'han presentat en la secció anterior.

Observeu que els manuals més consolidats per a l'orientació sobre la necessitat de dotació de les infraestructures i nivells de serveis, com el Highway Capacity Manual dels EUA, situen el llindar a partir del qual són necessàries vies de gran capacitat en una intensitat mitjana de trànsit diària (IMD) d'uns 15.000 vehicles (xifra que es redueix a 10.000 quan hi ha congestió persistent pel disseny o la proporció significativa de vehicles pesants). Tanmateix, a Espanya s'han desdoblant ja itineraris amb una IMD inferior a 5.000 vehicles i amb un volum misèrrim de camions, com el Benavente-Zamora dins la A66. I, encara més, els plans existents del Ministeri de Foment preveuen desdoblaments fins i tot a itineraris amb IMD per sota de 2.000 vehicles, com el Huelva-Zafra, el Conca-Terol, o l'Alcolea del Pinar-Caminreal, sense justificacions específiques.

És prou evident que, tret d'alguns forats negres molt localitzats, la dotació de vies de gran capacitat a Espanya fa temps que ha anat més enllà del que seria raonable. I una de les conseqüències d'això és el fet que creixen de forma continuada les necessitats de manteniment i reposició de la xarxa de gran capacitat. En aquesta situació, una millora significativa del model de planificació, finançament i gestió de carreteres seria que fossin les regions (aquelles que vulguin, per suposat) les que es facin càrrec de les competències relatives a la xarxa estatal que discorre dins del seu territori. Això implicaria tant les responsabilitats de manteniment i reposició, com les decisions relacionades amb el finançament d'aquestes tasques, amb la qual cosa podrien escollir finançar amb el pressupost, o amb càrrec als usuaris, o mitjançant altres fórmules alternatives.

No hi ha cap motiu per pensar que l'eficàcia dels governs subcentrals hagi de ser inferior a la del Govern central en aquesta matèria; sinó que hi ha motius per pensar just el contrari. Per exemple, els governs subcentrals

poden tenir una major capacitat de resposta a les preferències ciutadanes pel que fa a la resolució de punts negres i de trams amb servei deficient. Per altra banda, i prou rellevant en el cas d'Espanya, això ajudaria a racionalitzar el sistema —que ha esdevingut cada cop més irracional— de finançament de les autopistes estatals, atès que les discrepàncies territorials en l'ús del peatge són importants. Així, els ciutadans de cada regió podrien decidir si prefereixen el pagament dels usuaris (que són residents a la pròpia regió majoritàriament) o que s'assignin fons del pressupost per a finançar el manteniment i la reposició de les vies —tot elevant el nivell d'impostos o reduint altres despeses públiques.

Aquest sistema no és original; és el que existeix als EUA. La majoria d'autopistes als EUA foren planejades i construïdes pel govern federal, com a part del Sistema Interestatal d'Autopistes, impulsat des de 1956. Més recentment, les competències sobre les autopistes interestatals van ser transferides als estats, que es fan càrrec de la seva gestió i del finançament del seu manteniment i reposició. Cada estat pren les decisions que semblen més pertinents als ciutadans,⁷ i no és estrany que una mateixa autopista que tingui peatge en un estat, no en tingui en el següent, però torni a tenir-ne a continuació. A la fi, els ciutadans de cada estat decideixen si paguen peatges o paguen més impostos. És clar que, en la mesura en què internalitzen els beneficis i costos de les seves decisions, les divergències entre estats no provoquen controvèrsies com les que hi ha a diversos territoris d'Espanya.

Als EUA, la regulació dels elements relatius al trànsit rodat per les autopistes són de caràcter quasi exclusivament estatal. Tanmateix, podria ser convenient que, en el cas d'Espanya, les competències de regulació en matèria de seguretat vial siguin retingudes en part per les institucions centrals. En darrer terme, no seria massa funcional tenir moltes divergències en matèries

com els límits de velocitat i altres regulacions de seguretat, en uns territoris comparativament petits com són les comunitats autònomes. En qualsevol cas, aquesta em sembla una qüestió menys rellevant, des del punt de vista de l'atribució de competències segons el nivell de govern, que la de la gestió de la pròpia infraestructura.

La gestió subcentral d'autopistes no existeix només als EUA. També existeix ja a Espanya. És interessant el cas de les províncies forals al País Basc i Navarra, que tenen la competència de la gestió de les carreteres que discorren dins del seu territori. També les comunitats autònomes de Canàries i Balears, responsables de totes les infraestructures terrestres en els seus respectius àmbits.⁸

Ferrocarrils: xarxa i serveis

Els ferrocarrils tenen unes característiques ben diferents a les carreteres. La xarxa ferroviària no es caracteritza per l'accés atomitzat i lliure, sinó que aquest ha estat tradicionalment monopolitzat per companyies estatals —privades en el seu origen—, amb excepcions puntuals com els Ferrocarrils de la Generalitat o els Ferrocarrils de Via Estreta —(FEVE). En l'actualitat, la incipient liberalització del transport de mercaderies per ferrocarril està sotmesa a una regulació estricta, ja que la rigidesa en la concessió de drets d'ús és gran, i les necessitats de coordinació del servei són molt intenses, per la qual cosa la gestió integrada de la xarxa ferroviària és una situació raonable. Aquesta perspectiva s'aplica de forma directa als trajectes de llarga distància de passatgers, així com als de mercaderies. Tot i això, és oportú també deixar clar que països com els EUA i el Japó tenen segregades territorialment la titularitat, la

⁷ Cal tenir en compte que és necessària l'autorització del govern federal per a posar peatge a les autopistes que van ser finançades amb fons federals.

⁸ Cal notar que un sistema d'aquest tipus pot ser perfectament compatible amb objectius de solidaritat interterritorial dels governs per a finançar obra nova, mitjançant mecanismes ja existents com el Fons de Cooperació Interterritorial —(FCI). Al cap i a la fi, la comunitat de Canàries —amb competència exclusiva de les carreteres— utilitza fons procedents de l'FCI per a finançar part de les seves actuacions. Tanmateix, cal recordar, una vegada més, que la dotació de vies de gran capacitat a Espanya ja ha superat fa temps els límits que serien raonables, en perspectiva tant tècnica com comparada.

propietat i la gestió de les infraestructures ferroviàries de mitja i llarga distància, sense que es produeixin problemes rellevants des del punt de vista tècnic.

Diferent és, però, el cas dels serveis ferroviaris de rodalies —i també dels de caràcter regional. La seva principal funció és ordenar la mobilitat metropolitana, així com l'accessibilitat de les perifèries als centres regionals. La seva gestió té elements innegables de política territorial que transcendeixen els del transport de viatgers de llarga distància i de mercaderies, en què dominen (o haurien de dominar) totalment els elements de transport i mobilitat. Per això té sentit la gestió a nivell territorial dels serveis ferroviaris de rodalies i regionals (així com d'aquella part de la infraestructura que no sigui usada també de forma sistemàtica per serveis de passatgers de llarga distància).

La noció de gestió territorial dels serveis de rodalies i regionals és bastant comú al món desenvolupat, i es dona fins i tot a països com França. En el cas d'Espanya, a Catalunya s'ha avançat en aquesta direcció amb la transferència del servei de rodalies, però la manca de capacitat d'actuació del govern català sobre la infraestructura ha estat una font de frustracions tant institucionals com, sobretot, per als usuaris. Cal, doncs, tenir en compte que una història de sistemàtica disparitat inversora entre els diferents sistemes de rodalies a Espanya ha generat diferències gens negligibles en les capacitats del nivell de servei.

Aeroports (i ports, per analogia)

Com ja s'ha explicat més amunt, la pràctica totalitat dels aeroports comercials espanyols són gestionats de forma integrada i centralitzada per una empresa, AENA, que va ser privatitzada parcialment el 2015, tot mantenint la majoria accionarial i el control de la gestió en mans del govern espanyol. Això implica que el conjunt d'aeroports és considerat com una única infraestructura. Espanya és l'únic país de la UE o anglosaxó (i de l'OCDE), d'una certa dimensió i població, on els aeroports estan sotmesos a gestió integrada, i la gestió i la propietat pertany majoritàriament al Govern central.

La manca d'una política d'oferta pròpia (d'inversions, de tarifes i comercial) a nivell d'aeroport pot haver estat un dels principals factors que expliquen les grans discrepàncies entre els nivells de rendibilitat de cadascun dels aeroports (és pertinent assenyalar aquí que la rendibilitat de l'aeroport de Madrid és paupèrrima des de 2013, després de pèrdues importants entre 2007 i 2012),⁹ i la gran quantitat d'aeroports amb serveis regulars que presenten resultats negatius.

A l'hora de discutir cap on hauríem d'anar en matèria de gestió dels aeroports (i dels ports) és necessari separar la gestió de la navegació aèria (o del control marítim, en el seu cas), que hauria de seguir tenint el nivell central com a nivell de referència (pot ser la UE, en algun moment del futur), i la gestió dels aeroports (i ports). La titularitat formal dels aeroports podria continuar sense massa problemes en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat inicialment, en un marc en què els contractes o concessions de gestió siguin suficientment llargs en el temps perquè el manteniment de la titularitat estatal no provoqui distorsions sobre l'autonomia de la gestió. Les decisions sobre la forma d'abordar la gestió de cadascun dels aeroports s'haurien de traslladar a consorcis compostats pels diferents nivells de govern, i als quals es podrien incorporar organismes privats sense ànim de lucre. En principi, fóra desitjable que les administracions locals tinguessin una presència preminent en aquests consorcis, i la realitat institucional d'Espanya aconsella considerar també les administracions regionals.

No tindria massa sentit tècnic ni funcional que el Govern central tingués una presència en aquests òrgans. A més, hi hauria altres elements que preservarien la capacitat d'actuació i supervisió del nivell central de govern: control de la navegació aèria, manteniment de la titularitat de les instal·lacions, exercici de les potestats reguladores que es considerin oportunes i gestió dels eventuais fons de subsidi pels

⁹ Dades financeres a nivell individual d'aeroport entre 2009 i 2012 es poden trobar a Betancor, Gallego i González (2013).

aeroports designats per a rebre'n, entre d'altres. Els consorcis responsables de la gestió en cada aeroport podrien establir contractes de gestió amb empreses gestores que podrien ser mixtes (públiques-privades) o privades. La privatització parcial d'AENA fa difícil pensar, en el curt termini, en empreses gestores completament públiques (més avant tornem a aquesta qüestió), a diferència del que podria passar amb els ports. Tot i que els marcs legislatius, institucional i regulatori haurien de ser els mateixos per a cada aeroport, les característiques específiques de les empreses gestores no necessiten ser idèntiques en tots i cadascun dels casos. Fóra aconsellable establir un grau ampli de discrecionalitat, en aquest sentit, a favor dels consorcis responsables de la gestió. L'empresa gestora de l'aeroport hauria de tenir assignades les funcions següents:

- Fixar les tarifes: aquesta capacitat podria ser limitada per la supervisió de les autoritats de competència. És bo tenir en compte, però, que l'experiència internacional recent indica que la regulació de tarifes no necessita ser massa restrictiva, fins i tot en els casos en què les empreses gestores acostumen a ser totalment privades (p. ex. Austràlia i el Regne Unit). Per un cantó, la interacció entre representants dels interessos locals/regionals i empreses gestores i, per l'altre, la possibilitat d'establir restriccions en cas que es produeixin pràctiques de tarifació monopolista, permeten moderar la regulació preventiva.
- Decisions sobre inversió: aquestes haurien de quedar totalment en mans de les empreses gestores dels aeroports. En termes dinàmics, s'hauria de tenir en compte que quan s'apropi el final del contracte de gestió o de la concessió, les inversions s'haurien d'acordar amb l'administració responsable de la renovació de la concessió o contracte, per a evitar ineficiències.

En darrer lloc, en la mesura que hi hagi aeroports designats per a rebre subvencions que permetin la seva operació (assimilats a allò que serien obligacions de servei públic [OSP]), les inversions en aquests aeroports haurien de ser acordades

entre les seves empreses gestores i els responsables de l'administració dels fons de subvenció.

- Decisions en matèria de drets d'aterratge i enlairament (*slot*): aquestes decisions estan molt subjectes a regulació de la UE, tot i que en alguns casos es poden donar certs espais de discrecionalitat. Aquests haurien de quedar en mans de les empreses gestores.
- Política comercial: les activitats de promoció dels serveis oferts per l'aeroport. En particular, les relacions amb les companyies aèries a nivell d'aeroport. Diferents companyies adopten diferents objectius per a cada aeroport. És necessari que cada aeroport pugui tenir una política comercial, i que aquesta respongui als objectius del propi aeroport. Aquest és un punt bàsic i ineludible de la gestió dels aeroports en el futur.

Com s'ha esmentat de passada abans, la potestat reguladora hauria de romandre en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat, i hauria de ser exercida preferentment per una agència reguladora de caràcter independent. Aquesta mateixa agència podria ser la responsable de la gestió dels fons requerits per a finançar les obligacions de servei públic (OSP) instituïdes respecte a aquells aeroports que siguin designats per a complir aquesta funció de OSP, quan la seva operació no resulti autosuficient des del punt de vista financer. Pel que fa a la disposició de fons per a finançar els dèficits en els aeroports designats OSP, seria preferible que aquests tinguin origen pressupostari. Tanmateix, podria ser més viable i operatiu que, com succeeix a Canadà, s'estableixi un fons nodrit amb aportacions dels aeroports que tenen rendibilitat financera, encara que sigui de forma transitòria.

En qualsevol cas, no cal sobrevalorar els requeriments financers del subsidi als aeroports designats OSP: les dades d'AENA per al 2014 suggereixen que la suma de dèficits d'explotació de tots els aeroports amb resultats negatius és a l'entorn de 200 milions (i no tots aquests aeroports serveixen OSP). A més, és molt

probable que la individualització de la gestió tingui com a conseqüència la millora de l'eficiència en els aeroports de menor trànsit, la qual cosa rebaixaria la dimensió dels subsidis requerits.

Aquestes línies de reforma, que configurarien un sistema aeroportuari molt similar als existents als països semblants de l'entorn, han estat apuntades en diverses ocasions, per exemple a Bel i Fageda (2011), treball que va ser referit en l'informe d'avaluació i recomanacions per a l'economia espanyola fet per la Comissió Europea el 2012 (Comissió Europea, 2013: 28). La privatització parcial d'AENA el 2015 ha dificultat la seva aplicació, i encara ho faria més una potencial privatització total en el futur.

Una possibilitat pràctica seria la segregació dels aeroports d'AENA —previsiblement a nivell regional— en el cas de les regions que en tinguessin la voluntat, tot mantenint una estructura de capital dividida entre sector públic i privat com l'existent en el moment de la secessió, i implantant la gestió individual a nivell d'aeroport —encara que en la majoria de les regions aquesta no seria una qüestió central. En aquest sentit, cal tenir present que per motius de promoció i defensa de la competència podria ser convenient la segregació forçada del grup aeroportuari. Això seria molt semblant al que va fer la Comissió de la Competència del Regne Unit a la fi de la dècada passada, quan va obligar BAA, propietària dels principals aeroports de Londres i d'Escòcia, a vendre dos dels seus tres aeroports a Londres (Heathrow, Gatwick i Stansted; els dos darrers van ser els venuts), i un dels dos principals aeroports a Escòcia (Glasgow i Edimburg; el darrer va ser el venut).

Observeu així mateix que la individualització de la gestió dels ports, que presenta unes característiques molt similars a les dels aeroports, salvant els detalls imposats per les diferents característiques econòmiques d'aeroports i ports, no hauria de fer front a les dificultats pràctiques que la privatització parcial d'AENA com a monopoli centralitzat ha imposat a la reforma dels aeroports.

SÍNTESI

En aquest text s'han discutit el paper instrumental de construcció nacional centralitzadora que la política d'infraestructures i transports ha tingut a Espanya, algunes de les conseqüències d'aquest model, i una sèrie d'orientacions desitjables per al futur de la planificació, finançament i gestió de les infraestructures a Espanya. Sense dubte, molts dels aspectes concrets de les propostes apuntades són discutibles i millorables. Considero convenient reiterar una nota important, que afecta a totes i cadascuna de les infraestructures: la necessitat de distingir entre titularitat, gestió pròpiament dita, i regulació. Tenir en compte aquestes distincions, pot fer més viable que allò que és desitjable, és a dir, les orientacions proposades en aquest article, esdevingui real.

Dit això, aquestes propostes, encara que fossin modificades en els seus components més tècnics, proporcionarien la base a un model més consistent amb el que seria una concepció plurinacional d'Espanya, tant pel que fa als elements simbòlics (la *nació*) com els elements substantius de poder polític (*l'estat*).

Una darrera nota és obligada. La principal dificultat per a reformar la política d'infraestructures seguint aquestes orientacions no és de caràcter tècnic, sinó politicoideològic. Canviar el paper instrumental de les infraestructures d'Espanya implica desconstruir el patró de construcció nacional espanyola: oblidar el desig de crear mitjançant l'Estat una nació única, i acceptar i reconèixer en termes formals i institucionals la realitat plurinacional d'Espanya. Aquest canvi em sembla massa gran i transcendent per a les institucions espanyoles i per a una majoria sòlida de la ciutadania espanyola. Per això, les probabilitats que assigno a la seva materialització tendeixen a zero.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- Adamatzky, A., i Alonso-Sanz, R. (2011). Rebuilding Iberian motorways with slime mould. *Bio Systems*, 105(1), 89-100.
- Albalate, D., i 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., i Bel, G. (2012). *The Economics and Politics of High Speed Rail: Lessons from Experiences Abroad*. Lanham: Lexington Books.
- Albalate, D., Bel, G., i 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., i 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., i Forcaud, R. (2014). Transport infrastructure failures in Spain: mismanagement and incompetence, or political capture? En T. Søreide i A. Williams (ed.), *Corruption, grabbing and development. Real World Challenges* (p. 129-139). Northampton: Edward Elgar.
- Bel, G., i 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., i Estache, A. (2016). *Unbundling Political and Economic Rationality: a Non-Parametric Approach Tested on Spain*. Brussel·les: Université Libre de Bruxelles.
- Betancor, O., Gallego, A., i 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, i F. Menéndez (1978). *Los ferrocarriles en España 1844/1943*, volum I, *El Estado y los Ferrocarriles* (p. 31-159). Madrid: Servicio de Estudios del Banco de España.
- Comissió Europea (2013). *Evaluación del programa nacional de reformas y del programa de estabilidad de España para 2012*. Brusel·les: Comissió 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 i 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 i F. Menéndez. *Los ferrocarriles en España 1844/1943*, volum 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?* Comunicació presentada en la Conferencia Internacional de Ciencia Regional, 2014, Saragossa.
- Vicens, J. (1996 [1952]). *Aproximación a la Historia de España*. Barcelona: Vicens Vives.

NOTA BIOGRÀFICA

Germà Bel i Queralt és Catedràtic d'Universitat. Llicenciat en Economia per la Universitat de Barcelona, amb Màster en Economia per The University of Chicago i Doctorat en Economia per la Universitat de Barcelona. Ha rebut el *William E. and Frederick C. Mosher Award* al millor article acadèmic de l'any 2009 de la American Society for Public Administration i el premi pel millor article acadèmic el 2010 de US Academy of Management. També ha rebut el XIII Premi Catalunya d'Economia (Societat Catalana d'Economia-Institut d'Estudis Catalans) a la millor investigació sobre economia del 2011, pel llibre *Espanya, capital París*. Barcelona: Destino 2010 (castellà); Barcelona: La Campana 2011 (català).

