



knowsquare.

PREPARADO POR

ZACARÍAS DE LA HERA GUTIÉRREZ

31 DE ENERO DE 2011

# ESPAÑA, CAPITAL PARÍS

---

RESEÑA DEL LIBRO DE GERMÀ BEL

knowsquare.

Privado y Confidencial

*Prohibida su distribución sin autorización expresa del Autor y Know Square S.L.*

España, capital París. Origen y apoteosis del Estado radial: del Madrid sede cortesana a la “capital total”. Autor: Germà Bel (2010). Ediciones Destino. Barcelona. 325 páginas. *De cómo una modesta ciudad del centro peninsular, Madrid, se convierte, en tres siglos, en capital total e indiscutida de España.*

## Sobre el autor

Germà Bel es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Barcelona, autor de numerosos trabajos y libros sobre economía y política de infraestructuras de transporte y fue, entre 2001 y 2004, portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Economía y Hacienda en el Congreso de los Diputados.

## Tesis del libro

A pesar de ser el español un mercado “transversal” la política de infraestructuras se ha desarrollado según un diseño radial, plasmando el modelo de Estado centralista francés que a primeros del siglo XVIII trajeron los Borbones como remedio a la decadencia de la España de los últimos Austrias. La conversión de Madrid en capital económica a finales del siglo XX, como el París español, sería la culminación del proyecto, quizás irreversible, puesto que los diputados de los dos partidos mayoritarios, que acumulan más del 90 por ciento de los asientos del Congreso de los Diputados, no quieren un modelo alternativo.

## Reseña del libro

Tanto en el **Prefacio** como en el **Capítulo 1 “¿Un Madrid como París?”**, expone el autor su conclusión tras explicar que su actividad académica y política le ha permitido el necesario distanciamiento preconizado por Ortega en “España invertebrada”, para intentar entender mejor una política de infraestructura de transportes atípica en nuestro entorno. Su conclusión es que la dinastía francesa de los Borbones, tras la Guerra de Sucesión de inicios del s. XVIII implanta como modelo reformador para salir de la decadencia un Estado centralista como el francés. Modelo que, con algunos altibajos en determinadas épocas, ha prevalecido hasta nuestros días con el apoyo mayoritario de las élites y de la mayor parte de la población española, y que se traduce en el diseño radial de las infraestructuras de transportes y que explica nuestra singularidad al compararnos con los países de nuestro entorno, que se han guiado más por la lógica económica que por consideraciones políticas.

España, tras la incorporación de pleno derecho a las instituciones europeas en 1986 ya “no es diferente”, salvo en el caso de las infraestructuras de transporte y en la concentración de poder económico en la capital, Madrid, sin parangón en otros países. A mediados de los años 90, con la llegada al poder del Partido Popular, se pone como objetivo de las infraestructuras de transportes el fortalecimiento del centro peninsular, para corregir el paulatino desplazamiento hacia el Mediterráneo sobrevenido con la descentralización que siguió a la transición política (pág. 46), y se concreta en el objetivo fijado en el año 2000 de completar en 10 años la conexión con Madrid de todas las capitales de provincia en menos de 4 horas mediante el AVE (pág. 47). Este enfoque, o rectificación de la descentralización, se ha visto básicamente convalidado posteriormente por el PSOE, tras su vuelta al poder en 2004, al insistirse en la

cohesión territorial, fundamentada en las conexiones con Madrid, como principio básico inspirador de la política de infraestructuras de transporte (pág. 49).

Se define el libro por su autor como explicativo y no propositivo, por no querer aburrir y, sobre todo, por considerar que no hay demanda en España de una política alternativa, al ser este tema el único consensado por los dos grandes partidos españoles.

En el **Capítulo 2, “De la capitalidad administrativa a la capitalidad política”**, se describe la irresistible ascensión de Madrid que, tras ser designada sede de la Corte por Felipe II en 1561, pasa de ser entonces una ciudad menor que Toledo a ser la mayor de España en 1630, nutriéndose desde el punto de vista económico del resto de ciudades castellanas y de las zonas rurales, debido a sus funciones como sede de la Corte. Tras la guerra de Sucesión, la nueva dinastía adopta el modelo centralista de Francia, principal potencia de la época, como mejor vía de reforma de la decadencia española, enfoque que no se pierde tras el fin del reformismo ilustrado, ni con el absolutismo de Fernando VII, sino que incluso se consolida con la creación de las provincias y Diputaciones, en 1833 y 1836, respectivamente, también siguiendo el modelo francés. La plena capitalidad política la alcanza Madrid en el s. XVIII tras la limitación de la autonomía política del Reino de Aragón que supusieron el Decreto de Nueva Planta, de 1707, y los Decretos similares de 1715 y 1716. El primer paso centralizador en la política de infraestructuras de transporte se da cuando la Corona asume la gestión del servicio de Correos, en manos privadas desde el S. XVI. En 1720 se fija en un Reglamento el diseño centralizado de caminos de postas, con carreras adicionales paralelas al Mediterráneo y a la frontera portuguesa y que supone un claro cambio con la red de caminos de los Austrias, heredada de las calzadas romanas, que era una red descentralizada con conexiones en malla. También se produce un cambio en la financiación de la red, que pasa a financiarse con recursos públicos.

En los **Capítulos 3, “Mercado transversal, Estado radial (I): Los primeros ferrocarriles” y 4 “Mercado transversal, Estado radial (II): Las primeras autopistas”**, se describen los primeros pasos del desarrollo de la política de infraestructuras, siempre trazando una comparación, apoyada en cifras, entre el caso español y lo realizado en otros países europeos. En el caso del ferrocarril, se analizan los casos de Reino Unido (financiación casi exclusivamente privada), Bélgica (casi totalmente pública), Alemania (más privada que pública), Francia (privada con gran apoyo estatal) e Italia (financiación básicamente privada) encontrándose en todos los casos el denominador común de intentar satisfacer las necesidades de la economía. Incluso en los casos de Alemania y Francia se produjeron sendos rechazos del intento político de diseño de una red radial.

En nuestro país, tras unos primeros escauceos en Cádiz y Vizcaya, la primera línea férrea operativa, terminada sin ayuda pública, fue la Barcelona-Mataró, inaugurada en 1848, si bien en 1837 había iniciado ya su operación una línea de ferrocarril en Cuba, de La Habana a Güines. La formulación de una Ley General de Ferrocarriles, de la que se había elaborado un primer borrador en 1847, se retoma en el Congreso de los Diputados en 1850 por la Comisión Olózaga. Entre los militares, ingenieros, financieros y políticos que comparecieron en esta Comisión, únicamente Francisco de Luxán defendió un diseño de red transversal, como complemento a la red radial de carreteras y por no considerar esencial el diseño radial para la defensa militar, criterio éste que tuvo un gran peso en el diseño de la red. El proyecto de Ley se presentó en 1854 al Congreso precisamente por Francisco de Luxán, a la sazón Ministro de Fomento, y distinguía entre las líneas de servicio general, que concentrarían las ayudas públicas, y las de servicio particular, dejando pendiente tanto la clasificación de las líneas como el diseño resultante de la red. Tras su paso por las Cortes, la Ley finalmente aprobada en 1855 consagraba el diseño radial de la red al clasificarse como de servicio general las líneas radiales. En 1864, en el nuevo Plan General se establecía, por primera vez, el objetivo de comunicar lo antes posible con Madrid todas las capitales de provincia. A pesar de los distintos avatares políticos entre esas fechas y

nuestros días, con algunos breves períodos de clara vocación política descentralizadora, nunca se volvió a cuestionar el diseño radial de la red.

El **Capítulo 4** narra la historia de las autopistas, cuya construcción en Alemania se impulsó inicialmente por la iniciativa privada, centrándose en las zonas de mayor tráfico y actividad comercial, cediendo luego el paso a la financiación pública, mayoritaria hasta nuestros días. En Francia, se inició lentamente el proceso con financiación pública, pero a partir de los años 70 y 80 se dio el gran impulso, en su mayor parte con financiación privada mediante los peajes. En Italia, tras la II Guerra Mundial, el Estado reanudó el desarrollo de la red, con el peaje como pilar básico de la financiación y encargando la construcción y gestión a una empresa pública, tras fracasar los peajes en manos privadas durante el fascismo.

En España, tras los fracasados intentos realizados durante la Dictadura de Primo de Rivera, el desarrollo de la red de autopistas se inició en los años 60 del siglo pasado, en un principio a cargo de los usuarios, mediante el peaje, en los corredores del Ebro y del Mediterráneo. Estos corredores concentraban las principales necesidades del mercado, incluso en los albores de la actividad económica en territorio peninsular, ya que por ellos discurrieron, en el siglo I d.C, las primeras calzadas romanas (pág. 142). Un informe del Banco Mundial había recomendado en 1962 la construcción de una autopista mediterránea de Barcelona a Murcia. En España se escogió la opción de financiación por peaje en el Programa de Autopistas Nacionales Españolas de 1967, en parte por las insuficiencias de nuestro sistema fiscal y en parte también por las expectativas de llegadas masivas de turistas. Tras el lento avance de este sistema, en 1985 únicamente estaban en servicio 1,807 Km de autopistas de peaje de los 6,430 Km previstos en 1972. El Plan General de Carreteras 1984-1991 establece la financiación pública y la concentración de los esfuerzos en las seis autopistas radiales. La red de autopistas estatales aumentó de 2,400 km de autopistas sin peaje y 1,700 km con peaje, a finales de 1993, a unos 7,600 Km sin peaje y 2,500 km con peaje, a finales de 2008, siempre con los fondos públicos centrados en las autopistas radiales y el peaje en las zonas, periféricas, de mayor actividad económica.

En el **Capítulo 5, “La nueva España (I): Modernización ferroviaria desde el kilómetro cero”** se nos cuenta cómo el AVE, con ancho de vía europeo, se inicia con la línea Madrid-Sevilla, inaugurada poco antes de la Expo '92 de Sevilla, con recursos públicos no sólo para la infraestructura sino incluso para la explotación. La elección de este trazado como primera línea de Alta Velocidad en España obedeció al deseo de promocionar el desarrollo de Andalucía. A primeros de 2010, antes de entrar en servicio el AVE de Madrid a Valencia, teníamos 1,500 km en operación, dando servicio a 16 millones de pasajeros/año. Pronto seremos el 2º país del mundo en longitud de la red de Alta Velocidad, superados tan sólo por China. Nuestra situación contrasta fuertemente con las de Japón (2,100 km de longitud, utilizada por 300 millones de pasajeros/año), Francia (1,872 Km, 100 millones pasajeros/año), Alemania (1,000 Km, y 70 millones de pasajeros/año) e Italia (750 Km) en todos los casos instalándose la AV en las zonas más congestionadas y de mayor demanda, intentando en los casos de Alemania e Italia hacer compatible el transporte de pasajeros con el de mercancías, incluso sacrificando algo la velocidad para rentabilizar las inversiones.

Se estima que la AV tiene ventaja competitiva en distancias entre 150 y 650 km, siendo preferibles el transporte por carretera por debajo de los 150 Km y el avión por encima de los 650 km. Para una distancia de 500 km, una demanda de 8 -10 millones de pasajeros el primer año de operación justifican un tren de alta velocidad. En España ni siquiera las líneas Madrid – Sevilla y Madrid – Barcelona, aunque hayan desplazado casi totalmente al avión, arrojan resultados convincentes. La gran concentración de fondos públicos en el AVE en la última década ha supuesto el abandono casi total del transporte ferroviario de mercancías, sin que se hayan desarrollado las conexiones por vía férrea de

las plataformas logísticas y puertos lo que ha llevado a que el transporte de mercancías por ferrocarril haya bajado de un 7 por ciento al inicio de la década, bastante bajo comparado con el 18 por ciento de los países de nuestro entorno, hasta menos del 4 por ciento en la actualidad.

El **Capítulo 6, “La nueva España (II): La gestión de los aeropuertos desde el kilómetro cero”**, expone cómo España es el único caso en Europa, junto con Rumanía, de control centralizado teniendo en el caso español varios aeropuertos importantes. AENA posee aeropuertos, decide con Fomento inversiones, asigna “slots” y negocia con las compañías aéreas. Ello en un contexto en el que la liberalización del transporte aéreo (política de “cielos abiertos”) y la aparición de las compañías de bajo coste han fomentado la gestión individualizada de los aeropuertos para estimular la competencia y la eficiencia.

En Europa, la propiedad pública de los aeropuertos ha sido la tónica hasta hace poco, si bien tanto en Alemania como en Reino Unido, la mala situación de las finanzas públicas ha llevado en las dos últimas décadas a las privatizaciones, quedando en Alemania los aeropuertos principales en manos privadas y los pequeños con los gobiernos locales y regionales como accionistas mayoritarios. En Reino Unido, la autoridad británica de la competencia ha obligado recientemente a BAA, propiedad de Ferrovial, a desprenderse de parte de los aeropuertos que poseía (los tres de Londres y los tres mayores escoceses). Las ayudas públicas se centran en los aeropuertos pequeños de zonas remotas de Escocia.

En Francia, la gestión de los aeropuertos de París está en manos de una sociedad que cotiza en Bolsa con control mayoritario del Estado francés y en el resto de los aeropuertos el capital privado va sustituyendo a las Cámaras de Comercio que hasta ahora los controlaban.

En Italia, el Gobierno es dueño de las instalaciones, que se gestionan como Sociedades de Responsabilidad Limitada, cuyos accionistas tradicionales, los gobiernos locales y provinciales van siendo sustituidos por inversores privados.

Todos estos casos muestran que para apoyar a los aeropuertos deficitarios no es necesario un modelo centralizado, que se ha esgrimido como justificación del modelo por PP y PSOE. Germà Bel demuestra con cifras que los criterios de inversión que se han seguido no son los de solidaridad interterritorial, ya que se invierte sobre todo en los aeropuertos mayores, especialmente en Madrid, y que los dos mayores aeropuertos, Barajas y El Prat, son los que tienen mayores déficits, incluso si se separan de sus cuentas las inversiones (págs. 230 y 231). Los aeropuertos que de verdad están financiando a los demás son los de zonas turísticas y los de tamaño mediano. Las tasas únicas aplicadas suponen en la práctica una subvención a los dos grandes aeropuertos que son los que tienen los costes más altos.

En el **Epílogo**, el autor retoma la conclusión que de forma tan reiterada como convincente ha ido extrayendo en cada uno de los capítulos del libro, afirmando que la irreversible conversión de Madrid en capital económica satisface a una mayoría de españoles que ven en ello un ancla frente a los supuestos excesos de la descentralización política.

Termina el libro con el vaticinio de que, como una buena parte de la población española desea, terminaremos siendo un país como Francia, dejando de ser la España que hemos conocido, y con una nueva cita de “España invertebrada”, en la que Ortega y Gasset decía en 1921:

*“Para mí esto no ofrece duda: cuando una sociedad se consume víctima del particularismo, puede siempre afirmarse que el primero en mostrarse particularista fue siempre el Poder central. Y esto es lo que ha pasado en España (...). Castilla ha hecho a España, y Castilla la ha deshecho”.*



## Comentario personal

La rotundidad de las cifras y el poder de convicción de los argumentos expuestos a lo largo de todo el libro dejan pocas dudas, al menos a un lector como yo, de lo acertado de la tesis de la subordinación del diseño de la política de infraestructuras de transporte de mercancías en España a la construcción de un estado centralizado articulado en torno a una capital como Madrid. También me parece claro que esa opción centralizadora, en la situación española a principios del s. XVIII, no era una opción descabellada. Por otra parte, con el Estado de las Autonomías se ha producido en España una descentralización tan profunda que hace a la España de hoy equiparable, en cuanto a traspaso de competencias de la administración central, a muchos estados federales. A este respecto, Daniel Tajadura, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, en su artículo “El horizonte federal de España” (El País, 7 de enero de 2011), afirma lo siguiente:

*“(...) Desde esta óptica resulta evidente que España sería ya un Estado federal en la medida en que la autonomía está garantizada y consolidada. A mayor abundamiento, es una autonomía de una amplitud desconocida en el federalismo comparado. La extensión de las competencias regionales es de tal magnitud que a los poderes autonómicos corresponde la gestión de más de un tercio del gasto público (...)”.*

Donde, en mi opinión, el libro quizás se quede un poco corto es en que sea, como dice al principio el autor, explicativo y no propositivo. Para cambiar radicalmente el rumbo de la política de infraestructuras parece que ya es demasiado tarde, pero con el frenazo que la crisis económica actual supone para el gasto en infraestructuras y el final de los fondos de cohesión a la vuelta de la esquina, sí me parece conveniente para todos nosotros y nuestro futuro el plantear, entre otras, las siguientes preguntas:

- ¿Es razonable, en las actuales circunstancias, seguir con el “sostenella, y no enmendalla” de querer llevar el AVE a todas las capitales de provincia?
- ¿Tiene sentido seguir adelante con la construcción de nuevos aeropuertos pequeños, de casi imposible rentabilidad económica?
- ¿Vamos a seguir postergando el desarrollo de la red ferroviaria de mercancías, a pesar de su impacto en la mejora de la competitividad de nuestros numerosos puertos y de la necesidad de reducir el negativo impacto ecológico del transporte de mercancías por carretera?

Si la realidad nos ha puesto claramente, o incluso brutalmente, ante el hecho de que, como país, hemos vivido claramente por encima de nuestras posibilidades quiero creer que todavía estamos a tiempo para tomar medidas correctoras antes de que sea demasiado tarde. Y para ello, libros como éste de Germà Bel pueden ser extraordinariamente útiles.