

INFRAESTRUCTURAS IRREGULARES

GERMÀ BEL

(Publicado en *El País Negocios*, 12 de marzo de 2006)

Somos un país de notables singularidades. La expansión internacional de algunos grupos empresariales es impresionante. Abertis es el mayor operador mundial de autopistas de peaje. Es accionista significativo de la italiana Autostrade y la portuguesa Brisa, y está en Argentina, Chile, Colombia y Puerto Rico. Hace poco ha logrado la mayor concesión en la privatización en Francia. Por su parte, Ferrovial está en Canadá, Italia, Irlanda y Chile, y ha conseguido las dos grandes autopistas privatizadas en EEUU: Chicago Skyway e Indiana Toll Road. Además, es socio estratégico de Texas para desarrollar el proyecto de corredor trans-estatal.

La expansión española en aeropuertos también es relevante. Abertis gestiona la operadora británica TBI, presente en Reino Unido, Bolivia, EEUU y Suecia. Ferrovial gestiona aeropuertos en Reino Unido, Australia y Chile, y ha anunciado su intención de presentar una OPA sobre el gigante mundial, BAA, que tiene los principales aeropuertos de Londres, y otros británicos, en Australia, Hungría, Italia y EEUU. Ojalá la epidemia de nacionalismo económico no se extienda a estas infraestructuras, pues la posición internacional española es muy activa y ambiciosa. En tal sentido, procede recordar que España es vulnerable a la acusación de tener expansión internacional en aeropuertos y, a la vez, mantener un monopolio centralizado público protegido.

Nuestro modelo de gestión y financiación de aeropuertos es de una singularidad extrema (no así el control del tráfico aéreo, que sí suele estar centralizado). Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), gestiona todos los aeropuertos comerciales, con las excepciones anecdóticas de Ciudad Real y Castellón. La agencia es totalmente pública y centralizada. Las decisiones sobre inversión son centralizadas, y también así se gestionan los recursos económicos, mediante la caja única. Los ingresos proceden de las tasas pagadas por los usuarios y de las actividades comerciales. Algunos aeropuertos tienen beneficios operativos y otros tienen pérdidas, y el sistema en su conjunto suele tener superávit. Este ha servido -hasta ahora- para financiar el endeudamiento de AENA por sus inversiones.

Entre los Estados de gran dimensión y población, España es el único en que la red es centralizada y de titularidad central. En la UE esto sólo se da en algunos países menos poblados y con sólo un aeropuerto relevante: Grecia, Portugal, Suecia y Finlandia. En cambio, todos los países de mayor dimensión y con una red de aeropuertos más compleja tienen gestión descentralizada: Italia, Reino Unido, Alemania, e incluso Francia. Igual sucede en países más pequeños de la UE como Holanda, Dinamarca, Austria y Bélgica. Y en otros países desarrollados y con gran tráfico, como EEUU, Canadá, y Australia.

La titularidad y capacidad de decisión territorial es la norma. Aunque en Francia, la titularidad en París es estatal y en el resto del país local. En Alemania, hay representación federal minoritaria en algunos aeropuertos como Munich (26%, junto al 51% de la región y el 23% de la ciudad). En otros, como Dusseldorf, la propiedad es municipal (50%) y privada (50%). De hecho, otro eje de diversidad es el público-privado. En Gran Bretaña muchos aeropuertos son privados. En Italia, hay mayoría privada en Roma y Nápoles, mientras Milán es público. Cada vez más, se combinan titularidad territorial y participación privada: Frankfurt, Berlín, Copenhague, Bruselas, Viena, etc.

En suma, el modelo aeroportuario español es único. En EEUU, cuando se percibe una singularidad, los analistas se preguntan por qué el resto del Mundo hace las cosas de forma diferente. Aquí quizás sea más razonable preguntarnos porqué somos nosotros los singulares.

Una primera hipótesis es la de la conservación del dominio estatal por motivos de ‘interés nacional’. Pero ni la insularidad británica, ni el apego francés al ‘interés nacional’, ni la obsesión estadounidense por la seguridad nacional han generado sistemas centralizados en esos países. Dado que España nada tiene que envidiarles en cosmopolitismo, y se ve a sí misma como mucho más anti-nacionalista que Francia y EEUU, hay que descartar que la idea de ‘interés nacional’ tenga relevancia sincera.

A veces se argumenta la necesidad del sistema vigente por solidaridad con las zonas de menor tráfico y más dificultades financieras. Pero ayudas por tal motivo existen en todos los países. Además, es curioso lo que ha pasado en España. Al analizar todas las inversiones de AENA desde su creación en 1991 hasta 2004, se ve que el ratio inversión/tráfico está por debajo de la media en más de la mitad de aeropuertos pequeños situados en regiones de menor renta. En cambio, en estos 13 años, el aeropuerto de Barajas concentra el 57,8% de la inversión, y rondará el 60% al incluir 2005. Respecto de esa fantástica obra de ingeniería que es la T-4 de Barajas, ha sido decepcionante ver las críticas centradas en las inevitables deficiencias iniciales, felizmente superadas. Pero no se ha visto análisis sobre cómo financiar los más de 6.000 millones de euros que la magna obra ha costado.

Cualquier experto sabe que es imposible que Barajas autofinancie esta inversión con su tráfico. Por arte del sistema de caja única, los excedentes de los aeropuertos de Málaga, Alicante, Baleares y Canarias serán solidarios en esa dirección. Quizás algún otro, aunque es difícil afinar más; la legendaria transparencia estadística en España nos priva de datos (que son de naturaleza pública) de explotación por aeropuerto desde 1998. En todo caso, no hay que temer que la inversión en Barajas tense el presupuesto general (que no financia los aeropuertos), porque el sistema de caja única resuelve la circunstancia. Y quizás sea este el problema principal. En mi opinión, si se explica bien a los ciudadanos, nadie cuestionaría que el presupuesto del Estado tuviese una asignación fija y extraordinaria para co-financiar Barajas. Así, esto dejaría de ser un obstáculo enorme para modernizar nuestro vetusto y monopolístico sistema.

Hecho esto, subsistiría un problema no menor. Supongamos que una empresa aérea privada (vista como ‘compañía de bandera’) desea optimizar sus operaciones y centralizar sus vuelos en una nueva terminal de su aeropuerto de base, que ha logrado ocupar tras un complejo proceso de adjudicación. Por esto, la compañía anuncia que reducirá en el resto de aeropuertos los vuelos que no se dirijan a su base, desde donde vuela a todo el Mundo. Es lo que lleva anunciando Iberia desde hace meses, y es una legítima decisión privada. Claro que en EEUU, Alemania, Gran Bretaña, Italia,, los aeropuertos perjudicados reaccionarían con su política de adjudicación de slots (derechos de aterrizaje y despegue), de acceso preferente a las instalaciones, y de atracción de aerolíneas alternativas. En España esto no es posible, porque los aeropuertos perjudicados no tienen autonomía de decisiones, dada su dependencia jerárquica de la autoridad central. ¿Y si ésta viese con buenos ojos la política de la compañía ‘de bandera’? Imposible; como se decía, España está entre los países más anti-nacionalistas del hemisferio norte.

No es difícil entender porqué tenemos un sistema de aeropuertos tan singular. Son cosas de ‘Poder’ en cuanto tal. Pero, aún así, es incomprensible. Seguro que el proceso de reformas en curso nos llevará a lo que es habitual en el Mundo. Porque algún día habrá que hacerlo. Y si no es ahora, en un escenario tan favorable a la reforma dadas las sensibilidades mayoritarias en las Cortes, ¿cuándo va a ser? y ¿cómo?