



# LA POLÍTICA DE AUTOPISTAS Y LA CRISIS DEL MODELO TERRITORIAL

por Ramón Fernández Durán

## 1. INTRODUCCION

El objetivo del presente artículo es analizar la política de autopistas en el Estado español, dentro de un marco más amplio del que normalmente se aborda. Por un lado, considerándola como una parte de la política de transporte, y por otro, estudiando qué relación ha tenido, y tiene, esta política de transporte con el modelo territorial que se ha ido conformando y que existe actualmente, así como contemplando tanto la política de transporte como el modelo territorial dentro de un contexto aún más amplio que es la evolución de la estructura económica y social.

Así pues, estimamos que el transporte, y en concreto un elemento del mismo como son las autopistas, no se puede analizar sin tomar en consideración la estructura económica y social, de la que el transporte no sólo es una parte, sino que, asimismo, se encuentra condicionado y determinado por ella. Por lo que no se puede estudiar el transporte aislado de la sociedad en que coexiste.

De esta forma, se expondrán primeramente las interrelaciones existentes entre el transporte y el modelo territorial, y cómo ambos están a su vez condicionados por las necesidades del capital en cada fase. A continuación se abordará, brevemente, cómo ha ido evolucionando en el caso español la política de transportes desde la guerra civil hasta

la actualidad, y las razones a las que ha obedecido esta evolución. Seguidamente, y a partir del análisis realizado en cuanto al marco conceptual y a la política de transportes en el Estado español, podremos adentrarnos en la comprensión de la política de autopistas realizada en nuestro país. Por último, analizaremos, aunque sea muy por encima, cómo tanto el cambio de coyuntura experimentado (crisis económica y energética, cambio político...), como la aparición de nuevos movimientos sociales (luchas contra autopistas, movimientos ecologistas...) agudizan la crisis del modelo territorial y de las formas de transporte que lleva aparejadas. Lo que va a obligar a plantear a medio, y sobre todo a largo plazo, una nueva política territorial y, por consiguiente, de transportes.

## 2. EL MODELO TERRITORIAL Y LA POLÍTICA DE TRANSPORTES

En la fase actual del desarrollo del modo de producción capitalista (1), se consolida un modelo

(1) Esta fase se denomina, según los autores, de diferentes formas: Capitalismo Monopolista de Estado, Capitalismo Monopolista Internacional... y estaría definida por la monopolización creciente de los distintos sectores productivos, dándose este proceso ya no sólo a nivel estatal, sino, asimismo, a nivel mundial, y en paralelo con una cada vez más intensa integración de los sistemas

territorial específico, que se caracterizaría por los siguientes aspectos:

— Orientación del crecimiento hacia las grandes áreas metropolitanas, como resultado de la concentración en las mismas de la población y del empleo, y en última instancia, del capital.

— Desertización del resto del territorio, como resultado de los fuertes movimientos poblacionales que implica el proceso anterior, lo que motiva profundos desequilibrios regionales (relaciones de dominación-dependencia).

— Jerarquización del crecimiento de las áreas metropolitanas, dependiendo del papel que juega cada país y cada región en el conjunto mundial. El aparato económico local está cada vez más sometido y determinado por la estrategia internacional del capital.

Indudablemente, este proceso, y este modelo territorial, se configura tanto en los países de «Centro» como de «Periferia», aunque se concreta de una forma diferente según el lugar que ocupa cada país en la cadena imperialista, y según la base económica previa con que contaba el mismo. Ahora bien, este modelo no se da por casualidad, sino que responde y es la expresión espacial de las necesidades del capital en esta fase (2). Estas nuevas necesidades del capital hacen que éste necesite de las grandes aglomeraciones urbanas, y se revalorice más localizándose en las mismas. Pór lo que es ahí donde se invierte, siendo, pues, el motor del crecimiento de las grandes concentraciones urbanas. Independientemente de que este proceso vaya originando importantes efectos externos y grandes costes sociales, lo que a la larga implicará, para el propio capital, una contradicción difícil de solventar. Por otro lado, la intervención del Estado ayuda y potencia la configuración de este modelo territorial, al crear las infraestructuras y los servicios que posibilitan su funcionamiento y continuado crecimiento, así como porque siguiendo la lógica del capital privado orienta sus inversiones hacia estos puntos fuertes del territorio en detrimento de otras áreas. En definitiva, la actuación del Estado sirve de catalizador de este proceso, e interviene en perfecta simbiosis con el capital privado para preparar la ciudad y el modelo territorial que éste necesita.

productivos y agudización de la división del trabajo a escala internacional. Este proceso es consecuencia de la progresiva concentración del capital, bajo la hegemonía del capital financiero, y de la internacionalización del mismo. Por otro lado, y como resultado de las características de la producción y reproducción del capitalismo en su fase actual, se observa una profunda participación del Estado tanto a nivel directamente productivo (principalmente tomando a su cargo sectores no rentables para el capital privado —aunque imprescindibles para el funcionamiento global del sistema—), o bien en algunas industrias punta por las características específicas de las mismas: aeronáutica, armamento. El capital estatal participa en solitario, o en conjunto con el capital privado, pero supeditado a la lógica de este último. Para terminar, hay que señalar que aunque siga existiendo la pequeña y mediana unidad de producción y consumo, éstas están sometidas a la lógica del capital monopolista.

(2) Formas de producción y consumo en grandes unidades, alta división y especialización del trabajo, gran necesidad de actividades de terciario, creciente especialización espacial, creciente centralización y jerarquización del poder...

Por otro lado, la estructura metropolitana que se origina en las grandes aglomeraciones es, asimismo, tremendamente desequilibrada, como consecuencia de las distintas lógicas de localización espacial de las diferentes actividades urbanas, de la existencia de la propiedad privada del suelo, y de una estructura social basada en clases sociales que genera y potencia la segregación espacial de los distintos sectores sociales. Esto da lugar a una estructura metropolitana basada en:

— La concentración creciente del terciario en las áreas centrales, y en especial del terciario de carácter decisional.

— La localización industrial en áreas periféricas, abandonando las áreas centrales.

— La segregación espacial cada vez más acusada de la población de acuerdo a sus niveles de renta.

— Y, en general, la segregación cada día más intensa de las distintas actividades urbanas (grandes hospitales, grandes centros comerciales...).

Tanto el modelo territorial, como el modelo metropolitano que se describen, así como las formas de producción, consumo y relación social y de poder, del que son su reflejo espacial, se caracterizan por las elevadas necesidades de transporte que conllevan. De esta forma, a nivel de modelo territorial (o de sistema de ciudades), estas altas necesidades de transporte son consecuencia tanto de las propias características del modelo territorial, como de las características del sistema productivo basado en la especialización espacial y no en la autosuficiencia. Por otro lado, a nivel metropolitano, y debido al tamaño de estas grandes aglomeraciones y a las características sumamente desequilibradas de la estructura metropolitana, se originan unas elevadísimas necesidades de transporte, como resultado del incremento del número de viajes mecanizados y de la longitud de los mismos; igualmente se produce su concentración en el tiempo, lo que obliga a diseñar la capacidad del sistema de transporte para la hora punta. Estas necesidades de transporte se incrementan, normalmente, si se intenta dar solución a estas necesidades mediante la potenciación del vehículo privado.

Fácilmente se comprenderá, pues, que el transporte es un elemento clave del actual modelo territorial y metropolitano, y en definitiva de la estrategia del capital, y que son necesarias importantes inversiones en los sistemas de transporte para satisfacer los fuertes volúmenes de tráfico que provoca este modelo.

En suma, es desde esta perspectiva que habría que analizar las políticas de transporte que se han instrumentado en los países capitalistas desarrollados, y que, esquematizando, se puede decir que se han basado:

— En la potenciación de los ejes de comunicación, o de transporte, que unen los núcleos urbanos principales, y en especial las grandes áreas metropolitanas, en detrimento de una accesibilidad más homogénea que hubiera beneficiado al conjunto del territorio.

— Y en la creación de importantes sistemas de transportes urbanos en las grandes áreas metropolitanas que permitieran su funcionamiento y posibilitaran su crecimiento.



## La política de autopistas y la crisis del modelo territorial

Claramente se observa que esta política de transportes ha respondido a la lógica del modelo territorial más arriba descrito. Aunque dentro de esta lógica global a la que responde la política de transportes que se ha llevado a cabo, existen otras que no por poseer un carácter secundario tienen menos trascendencia. En este sentido habría que señalar la potenciación y la prioridad dada al transporte por carretera, y en especial al vehículo privado, en detrimento de otros medios de transporte. Esta política de potenciación del transporte por carretera ha sido debida no a la mayor o menor eficacia de este tipo de transporte, sino a los poderosos intereses económicos relacionados con este sector (industria del automóvil, del petróleo, del caucho...). Por otro lado, han jugado un papel muy importante en la prioridad dada al transporte por carretera, y en concreto al vehículo privado, el carácter de desencadenador de consumo que posee este sector, ya que permite, o hace viable, elementos tales como la segunda residencia (inconcebible, e innecesaria, por otro lado, sin este tipo de transporte y de estructura territorial actual). Asimismo, otra de las funciones que cumple el vehículo privado, es el papel de elemento integrador y de transmisor de la ideología consumista, y, por consiguiente, como elemento fundamental del consumo dirigido y de la colonización de la vida cotidiana.

Igualmente, cabe señalar el papel clave que juega la industria del automóvil como uno de los pilares fundamentales sobre los que se ha basado el desarrollo capitalista durante los últimos 40 años. Por otro lado, en esta industria se observa un elevado grado de monopolización, así como de internacionalización del capital.

Así pues, esta potenciación del transporte por carretera ha implicado la construcción de importantes redes de autopistas interurbanas (uniendo las principales aglomeraciones urbanas) y de autopistas urbanas (en el interior de las grandes áreas metropolitanas) siguiendo la lógica del modelo territorial; aunque también ha significado la creación de una normativa (legislación de transportes) y de una política tarifaria que ha primado este tipo de transportes sobre los demás. En todo este proceso ha sido fundamental el papel desempeñado por el Estado, que con su actuación lo ha hecho viable (creación de infraestructura, normativa, política tarifaria...). (3). De esta forma, se destaca la función de primer orden que juega el Estado en la potenciación del modelo territorial vigente a través de la política de transportes, y en concreto de la política viaria, posibilitando a nivel espacial el modelo territorial que necesita el capital en esta fase.

Este modelo territorial estaba entrando ya en crisis a finales de los 60 como consecuencia de los tremendos costes y deseconomías que provocaba el modelo para el propio capital (aunque

principalmente los que sufren estos costes e inconvenientes son las clases explotadas que son las que verdaderamente padecen la gran ciudad). Un factor importante en esta crisis del modelo territorial, y en especial del modelo metropolitano, era el factor transporte, ya que este modelo implica: elevadas necesidades de inversión en sistemas de transporte, altos costes de funcionamiento, altos costes externos (congestión, contaminación...) y elevados déficits de las empresas de transporte colectivo que operan en las grandes ciudades.

Ahora bien, esta crisis del modelo territorial se agudiza y estalla a raíz de la crisis energética y económica que se origina a partir del 73 a nivel mundial. La razón es que la satisfacción de las elevadas necesidades de transporte que conlleva este modelo territorial, se ha hecho depender de prácticamente una fuente de energía: los productos petrolíferos, al ser esta la fuente energética del transporte por carretera. Y además, se da la circunstancia de que este medio de transporte, aparte de otros efectos negativos, implica un alto consumo energético. En suma, todo el modelo económico y territorial se basa en un presupuesto: energía barata, y en concreto energía petrolífera barata, y al alterarse este último supuesto se trastoca radicalmente uno de los pilares claves del desarrollo del modelo territorial. Asimismo, hay que apuntar que esta crisis se ha empeorado últimamente a consecuencia del cambio operado en el Irán, que ha hecho recrudecerse la crisis del petróleo (4).

Indudablemente, los efectos de la crisis no se percibirán a corto plazo, sino a medio y largo plazo. En este sentido se empiezan a detectar cambios en las políticas territoriales y de transporte en los países capitalistas avanzados, con el fin de hacer frente a la crisis (intento de desaceleración del crecimiento de las grandes ciudades, freno de los programas de autopistas, limitación al uso del vehículo privado, potenciación del transporte colectivo...), cuyo objetivo es intentar disminuir los efectos negativos de la crisis. Pero, en definitiva, estos cambios son de pequeña importancia y no ponen en cuestión el modelo territorial vigente, ya que eso supondría poner en tela de juicio las formas de producción y consumo existentes, las estructuras de poder y relación social que conocemos, y en definitiva, el modelo económico y de explotación actual.

A pesar de todo, no parece que por el momento la gravedad de la crisis, que pone en cuestión un determinado modelo territorial, que responde a las necesidades del capital en esta fase, haya trascendido a nivel técnico, y se puede afirmar que todavía, y de una manera casi generalizada, la literatura técnica no es más que una literatura apologética de este tipo de desarrollo y que no saca a la luz las relaciones sociales que subyacen detrás de este modelo, y los intereses a los que responde. Y que a lo sumo, sólo resalta e intenta dar soluciones a algunas de sus disfuncionalidades, siendo incapaz de realizar un análisis global de los procesos urbanos y territoriales.

(3) Así, como dice Juliette Nicholas («Crise des transports et enjeux sociaux en Région Parisienne», Espaces e Sociétés, 1974): «La producción de la máquina automóvil exige la intervención del Estado, que ha creado las condiciones para que el valor de cambio de esta mercancía pueda ser realizado. Sin infraestructuras, sin reglamentación de la circulación, etc... el automóvil no tendría valor de uso».

(4) A la profunda crisis energética ha contribuido el accidente de Harrisburg, que pone en tela de juicio la utilización de la energía nuclear en plan masivo como forma de sustitución para la industria de la energía petrolífera.

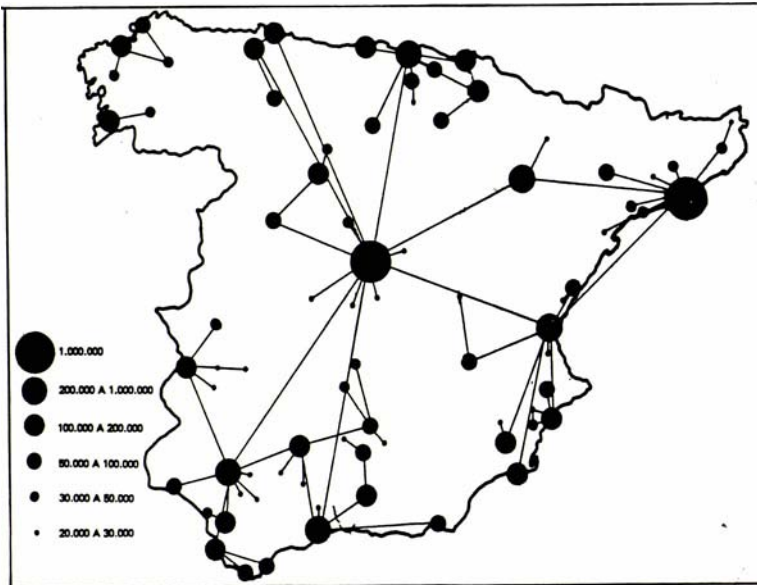
### 3. LA POLITICA DE TRANSPORTES EN EL ESTADO ESPAOL

En este apartado intentaremos pasar revista, aunque sea muy por encima, a la política de transportes que se ha acometido en estos últimos 40 años en el Estado español, y sacar a luz cómo ésta ha respondido a la lógica apuntada anteriormente, y en concreto, cómo ha sido uno de los principales catalizadores del modelo territorial español. En este sentido, lo que pretendemos destacar es la profunda evolución del modelo territorial español que se ha operado en los últimos 40 años, cómo éste ha sido el reflejo espacial de la acelerada evolución experimentada por el sistema capitalista español, y el papel que ha jugado la política de transportes en este proceso. En el cuadro 1 se indica la profunda evolución experimentada en la estructura del empleo a nivel estatal; esto ha repercutido a nivel de la estructura territorial que ha pasado de una estructura con una importante componente rural a otra fuertemente urbanizada, en la que el crecimiento se ha orientado hacia las principales áreas urbanas (fig. 1).

**CUADRO 1**  
**PORCENTAJES**

AÑOS	Primario	Secundario	Terciario
1950	48	26	26
1960	40	33	27
1964	35	35	30
1974	23	37	40

Fuente: I. N. E.: "Evolución de la población activa".



Fuente: Luis Racionero, «Sistema de Ciudades y Ordenación del Territorio».

Cabe señalar, antes de iniciar una exposición cronológica de la política de transportes realizada, el papel de primerísima importancia que juega el sector transportes en la actual economía española. De esta forma, el sector transportes aglutina a casi el 10 % de la población activa y contribuye en un 6,1 % al Producto Interior Bruto (PIB). Dentro de estas cifras la importancia del transporte por carretera es abrumadora (5), y en rela-

(5) No se dan cifras concretas debido a la extensión del artículo.

ción con el mismo se destaca el papel hegemónico que juega la industria del automóvil, como uno de los sectores claves del capitalismo español. Asimismo, es importante señalar cómo este sector es uno de los más penetrados por el capitalismo internacional (6). En la actualidad se asiste a una reestructuración del sector del automóvil, que va a implicar una mayor penetración del capital internacional, e integración en los sistemas de producción a nivel europeo, así como una inversión posible del orden de 150.000 millones de pesetas en esta industria en los próximos cinco años (por parte de los grandes del sector: Fiat, General Motors, Ford...). Estas fabulosas inversiones en cierres provocarán fuertes presiones para que continúen los actuales programas de inversión en infraestructura viaria (autopistas de peaje, redes arteriales...) que no hacen sino consolidar el actual modelo territorial y, por lo tanto, agudizar su crisis, como veremos más adelante.

Con el fin de facilitar la claridad expositiva, hemos considerado oportuno, para analizar la política de transportes, el dividir estos últimos 40 años en tres períodos: 1939-1959, 1959-1970, 1970-hasta la actualidad.

— Período 1939-59

El primer período, es decir la postguerra, estaría caracterizado, a nivel general, por la reconstrucción. La economía posee, en este período, un importante carácter autárquico, y se asiste a un fuerte proceso de acumulación de capital basado en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo. En este período se producen ya las primeras oleadas migratorias del campo a la ciudad, aunque no con la fuerza que se darían en el siguiente período. Ante la incapacidad del Estado de proporcionar vivienda a esta población inmigrante se generaliza el chabolismo y el hacinamiento en viviendas de alquiler, como forma de dar respuesta a las fuertes necesidades de vivienda existentes.

En relación al transporte, este período está marcado, asimismo, por la reconstrucción ante el grave deterioro de los sistemas de transportes producido por la guerra civil. Durante estos años se potencia principalmente el transporte ferroviario y esto se concreta en los planes de Rente de 1949, 1952 y 1959, y en la Ley de Transportes mecánicos por carretera de 1947 y en su Reglamento de 1949. La industria automovilística se instala en nuestro país en los primeros años 50, lo que iba a repercutir sobre la orientación de la demanda hacia los distintos medios de transporte. Así pues, al final del período se detecta la competencia del transporte por carretera, sobrepasando el tráfico de mercancías por carretera al ferroviario en 1954, y produciéndose esto mismo, en relación con los pasajeros, en 1959.

La creación de nueva infraestructura es relativamente reducida durante todo el período, restringiéndose la actuación estatal a la adecuación y mejora de la existente, y principalmente de la ferroviaria. En cuanto a la red viaria cabe apuntar la situación tan deficiente de la red, ya que a

(6) El tercero, según datos de Juan Muñoz, aunque el primero y el segundo son el químico, que están fuertemente relacionados con la industria del automóvil.



## La política de autopistas y la crisis del modelo territorial

mediados de los cincuenta sólo un 30 % de la red contaba con riego asfáltico.

— Segundo período: 1959-70

Este período se abre con el plan de estabilización y el cambio de coyuntura que el mismo implica (apertura al capital exterior, reestructuración de sectores industriales y comerciales...). Esta apertura de la economía al exterior iba a traer consigo un período de intenso crecimiento, y de fuerte acumulación y concentración capitalista en los distintos sectores productivos. Todo esto iba a tener un importante reflejo espacial a nivel de modelo territorial, y en este sentido es interesante señalar que entre 1960 y 1970 cambian de lugar de residencia más de tres millones de personas que se dirigen principalmente hacia las grandes áreas urbanas y metropolitanas, lo que produce una creciente concentración de población y empleo en estas áreas como consecuencia de que es ahí donde se invierte el capital. Asimismo, durante este período se produce una espectacular evolución de la motorización cuadruplicándose el parque total de vehículos en 10 años, y multiplicándose por 7 el de turismos (ver cuadro 2).

**CUADRO 2 EVOLUCION DE LA MOTORIZACION**

AÑOS	Parque total	Parque de turismos
1960	1.004.770	290.519
1961	1.223.506	358.926
1962	1.463.710	440.611
1963	1.707.422	529.700
1964	1.996.622	652.297
1965	2.319.165	307.317
1966	2.735.662	1.025.506
1967	3.147.868	1.334.837
1968	3.538.187	1.633.973
1969	3.969.184	1.998.838
1970	4.392.214	2.337.726

Fuente: Anuarios de Estadística INE.

La política de transportes que se aborda en este período tiene como componentes principales la fuerte inversión que se produce en sistemas de transporte (de acuerdo con las directrices del Banco Mundial), y la prioridad y potenciación que se concede, en general, al transporte por carretera (a nivel de inversión, normativa legal y política tarifaria...). En concreto y para dar una idea de la importancia de la inversión pública durante el I y II Plan de Desarrollo, diremos que los porcentajes de inversión pública en transporte se sitúan alrededor del 25 % del total de la inversión estatal. A esta cifra habría que añadir, para dar una idea completa, la inversión privada que se realiza en autopistas de peaje a partir de mediados de los años 60.

A nivel de transporte interurbano, se potencia claramente el transporte por carretera, como ya hemos apuntado, realizando fuertes inversiones en red viaria para que ésta no sirviera de freno al desarrollo de la industria del automóvil (esto lo comentaremos más en detalle al hablar de la política de autopistas: Plan Redia, Planes de Autopistas...). Estas inversiones en carreteras y autopistas se orientan fundamentalmente hacia los ejes de mayor tráfico que unen los puntos principales del territorio. En cuanto a la Renfe, se acomete una racionalización de la misma (de acuerdo con

las directrices del Banco Mundial) abandonando, o disminuyendo, líneas no rentables y centrandolo el énfasis, asimismo, en las conexiones de los puntos fuertes del territorio (Plan decenal de modernización de Renfe de 1964).

A nivel urbano, el Estado asume a su cargo la construcción de redes de metro en las grandes áreas metropolitanas (Madrid y Barcelona) ante la falta de rentabilidad que experimentaban las Compañías explotadoras en la apertura de nuevas líneas, y el ante fuerte déficit existente. Y por otro lado, se asiste a la adecuación del centro de las ciudades a la utilización del automóvil (supresión de bulevares, creación de aparcamientos, construcción de pasos elevados...), así como a la redacción de ambiciosos planes de redes arteriales, en donde se contemplaban gran número de autopistas urbanas, cuya construcción en general se iniciaría en el siguiente período.

En definitiva, se constata cómo la política de transporte se orienta bajo la lógica del modelo territorial en formación, y en el sentido de que el sistema de transportes no supusiera un freno a ese proceso. Así, se concentran las inversiones en los principales ejes de tráfico, favoreciendo la accesibilidad entre los grandes núcleos urbanos en detrimento del resto del territorio, y se destinan importantes inversiones a la creación de sistemas de transportes en las grandes áreas metropolitanas para garantizar el funcionamiento de las mismas y posibilitar su ulterior crecimiento. Por lo que se podría apuntar que la política de transportes no sólo sigue la lógica del modelo territorial, sino que potencia la consolidación del mismo.

— Tercer período: 1970-Actualidad

En el tercer período se podrían distinguir dos subperíodos (1970-75 y 76-79), siendo el primero el correspondiente a la última etapa del *boom* económico, y estando marcado el segundo por la crisis económica y energética y el cambio político. Durante el primero se potencia claramente el modelo territorial comentado anteriormente (III Plan de Desarrollo donde se priorizan las inversiones en las grandes áreas metropolitanas, y por consiguiente, su crecimiento). Asimismo, en el primer subperíodo se detecta la aparición de grandes actuaciones urbanísticas en las grandes áreas metropolitanas (ACTURES, Urbanismo Concertado...), que presagian el paso a un nuevo estadio en la forma de crecimiento de estas grandes metrópolis, y se asiste a una fuerte concentración de los centros de decisión (terciario decisonal), en estos puntos fuertes del territorio (Centros de Terciario Superior...). Igualmente, se observa que continúan las fuertes migraciones hacia estas áreas, aunque quizás con un carácter menos intenso que en los 60. En el segundo subperíodo estas tendencias se aminoran como consecuencia fundamentalmente de la crisis económica, ya que la crisis energética ha tenido hasta el presente poca influencia, debido a la actitud enormemente moderada de los distintos gobiernos en materia energética, y en concreto en relación al transporte. Esto último ha sido debido, quizás, a lo delicado de la transición política y al desprestigio popular que una política decidida en este campo hubiera ocasionado. Aunque indudablemente el capital no puede demorar

ya por más tiempo acciones concretas y comprometidas en este sector. Por último, cabe apuntar la profunda crisis que se produce a partir de 1975 en el sector de la vivienda.

Respecto a la política de transportes que se aborda en este período, continúa las líneas generales marcadas en el período anterior, aunque introduciendo elementos nuevos. Así, a nivel interurbano, durante el primer subperíodo se observa una fuerte potenciación de la inversión en autopistas de peaje (siendo Ministro Fernández de la Mora), y una orientación de las inversiones del ferrocarril hacia lo que se denomina Red Básica que une los núcleos urbanos principales (Plan Renfe 72-75). Aunque, indudablemente, a nivel interurbano existe una predominancia casi absoluta en relación al transporte por carretera. En el segundo subperíodo se asiste a una ralentización del programa de autopistas de peaje y a una orientación de las mismas hacia las grandes áreas urbanas (esto lo analizaremos más en detalle en el siguiente apartado). Por otro lado, a nivel urbano, se observa una fuerte potenciación de las inversiones en metro en las grandes áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona), así como la redacción de planes de metro en otras grandes ciudades (Sevilla, Bilbao). Por otro lado, las inversiones en red viaria se orientan hacia las redes arteriales. Asimismo, se empieza a plantear la necesidad de potenciar el ferrocarril como medio de transporte suburbano, como forma de paliar los graves problemas de congestión existentes principalmente para las relaciones centro-periferia metropolitana (Programa de las Redes Arteriales Ferroviarias de Renfe); este programa se empieza a potenciar de una forma más clara en el segundo subperíodo. En definitiva, a nivel de grandes áreas urbanas se contempla una fuerte inversión pública, orientándose en los centros urbanos hacia infraestructura de metro, debido a la fuerte congestión reinante en este ámbito, y en la periferia urbana hacia redes arteriales y autopistas urbanas que permitieran y posibilitaran el desarrollo en estos ámbitos.

Así pues, la política de transportes en este período se concreta de una forma aún más acusada, siguiendo la lógica del modelo territorial y destinándose importantes inversiones hacia las grandes áreas metropolitanas, ya que es en ellas donde se originan, como consecuencia de las características del modelo territorial metropolitano, los problemas más graves de transporte.

Este brevísimo, y quizás y demasiado esquemático, repaso de la política de transporte en estos últimos 40 años nos va a permitir, creemos, situar en una óptica más amplia el análisis concreto de la política de autopistas que abordamos a continuación.

#### 4. LA POLÍTICA DE AUTOPISTAS

Las primeras realizaciones de autopistas se inician en los años 50 por parte del Estado. Estas primeras autopistas son de corto recorrido y poseen un carácter urbano; un ejemplo típico de este tipo de realizaciones es la autopista de Barajas (1953).

Ahora bien, debido a la endeblez fiscal del Estado español éste se encontraba con una baja capacidad inversora para acometer un programa ambicioso de infraestructura viaria y, en concreto, de autopistas, que se empezaba ya a vislumbrar necesario, aunque de una forma muy tenue por aquella época, con el fin de que se pudiera desarrollar sin trabas el transporte por carretera.

Así pues, se observa cómo se empiezan a establecer las primeras disposiciones en torno a carreteras en régimen de peaje como forma alternativa de financiación. De esta forma, en febrero de 1953 se promulga una Ley sobre carreteras de peaje que tuvo poca aplicación (un caso en el que se aplicó fue en el túnel de peaje de la sierra de Guadarrama) y que quedó derogada por la Ley de diciembre de 1960, también sobre carreteras de peaje, que, asimismo, se utilizó de una forma muy reducida, pues no respondía a las necesidades planteadas.

Es dentro de este marco como se llega a 1961 en que se redacta el Plan General de Carreteras. En él, aún no se contemplan las autopistas de carácter estatal, sólo algunos pequeños tramos, siendo su objeto principal el tratamiento de la denominada «Red Azul». De este Plan surgiría posteriormente el Plan Redia, en tiempos de Silva Muñoz (que entra en el MOP en 1965), que significaba una inversión del orden de 20.000 millones de pesetas. Este Plan consistía en mejorar los itinerarios principales, tanto el trazado de los mismos como las características de la infraestructura, siguiendo la política de que las inversiones debían concentrarse en los itinerarios en que se localizaba la demanda (el Plan, además, poseía un marcado carácter centralista), en detrimento de la potenciación de una red más homogénea; aunque indudablemente esta política alcanzaría su climax con la política de autopistas.

A mediados de los 60, se empieza a plantear de una forma clara la necesidad de construir un plan de autopistas a nivel estatal, que conectara los puntos fuertes del territorio; es decir, las principales ciudades del país. Esta política de autopistas respondía tanto al interés de potenciar un determinado modelo territorial (modelo de desarrollo concentrado en las principales áreas metropolitanas), como de potenciar un determinado modo de transporte: el transporte por carretera, detrás del cual se movían poderosísimos intereses. A este respecto, es interesante mencionar un comentario de un estudio de la Asociación Española de la Carretera (7), en la que están representados los principales grupos relacionados con este sector, en el que explícitamente se afirmaba que «la demanda interior ha motivado la expansión de la industria nacional del automóvil, llamada a representar un papel preponderante en la dinámica del desarrollo y de fuerte impacto social al incidir sensiblemente sobre el nivel de empleo; su expansión ulterior depende en gran medida de la capacidad de la infraestructura para absorber el tráfico».

Se hacía, pues, necesario, desde esta óptica, el construir una poderosa red de autopistas; aunque

(7) Asociación Española de la Carretera: «Estudio sobre las modalidades del peaje y fórmulas complementarias para la financiación de la construcción de carretera». Madrid, 1965.



el problema que se planteaba era cómo financiar una inversión tan importante. El Estado español, como consecuencia de la baja presión fiscal existente (cuadro 3), así como por su nivel de desarrollo (8), poseía una baja capacidad inversora, por lo que le era muy difícil acometer un programa inversor de estas características sin acudir al capital privado, o al capital internacional. Otra posible vía era la financiación del programa a partir de la fiscalidad del sector del automóvil (tasas que gravaran el uso de vehículos y gasolina), pero esta vía tenía el inconveniente de que esta fiscalidad en nuestro país era ya muy elevada (cuadro 4), debido a que era utilizada por el Estado como una importante fuente de recursos, ante la ausencia de una fiscalidad desarrollada. Por lo que el incrementar esta fiscalidad hubiera supuesto una posible reducción del uso del automóvil, y esto era como «matar la gallina de los huevos de oro».

**CUADRO 3 PRESION FISCAL EN PAISES EUROPEOS (En % sobre PNB)**

	1966	1968	1970	1972
Austria ... ..	27,8	27,5	28,1	28,7
Bélgica ... ..	22,1	23,2	23,7	24,2
Dinamarca ... ..	30,1	33,4	38,1	39,0
Francia ... ..	22,8	22,3	21,9	21,5
Alemania ... ..	24,9	24,1	24,2	24,8
Grecia ... ..	17,1	18,6	18,1	17,5
Italia ... ..	19,2	20,0	18,7	19,3
Holanda ... ..	23,8	24,9	25,4	27,3
Noruega ... ..	30,0	29,5	32,4	34,6
R. Unido ... ..	26,0	29,0	31,9	28,6
España ... ..	12,9	12,8	13,9	14,1

Fuente: O. C. D. E.

**CUADRO 4 PORCENTAJE DE RECURSOS FISCALES DE LOS PRODUCTOS PETROLEROS SOBRE EL TOTAL DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS**

	1965	1971
España ... ..	10,5	9,2
Gran Bretaña ... ..	6,6	7,1
Francia ... ..	5,9	6,2
Bélgica ... ..	4,1	4,8
Grecia ... ..	9	7,9
Irlanda ... ..	10	8,4

Fuente: O. C. D. E.

Así pues, ante la imposibilidad de realizar este programa de autopistas, vía los presupuestos generales del Estado, o mediante los recursos que se obtuviesen en base de una fiscalidad específica, se hacía, pues, necesario el acometer su realización a través del peaje. La solución vía peaje se puede contemplar a través de empresas públicas o privadas, acudiendo a la financiación interior o exterior. Indudablemente, en el caso español el capital financiero veía en este programa de inversiones un fabuloso negocio y una nueva vía de acumulación, por lo que se adopta la vía del peaje

(8) O, dicho en otros términos, por el lugar que ocupa en la cadena imperialista, que hacía que participara sólo en pequeña medida en el reparto de plusvalía que se extrae a nivel mundial.

privado, apoyándose, asimismo, en la financiación exterior (9).

De esta forma, durante la época de Silva Muñoz como Ministro de Obras Públicas, se inicia la construcción de autopistas de peaje, como parte del primer Plan de Desarrollo. Lo que se hizo fue detectar aquellos tramos que parecían más urgentes (Barcelona-La Junquera y Mongat-Mataró), y sacarlos a concurso mediante decretos-leyes, en los que se modificaban preceptos legales importantes del Código de Comercio y de la Ley de Sociedades Anónimas. Igualmente se concedían importantes bonificaciones fiscales y tributarias acogiendo a la equiparación que se hacía a los grupos concesionarios a «Empresas de Interés Nacional», con todas las exenciones y bonificaciones fiscales que implicaba la Ley de 1939; por otro lado, se concedía el aval del Estado en relación a la obtención de capital extranjero. En estas primeras concesiones se empiezan a observar las líneas maestras que se definirían posteriormente en la Ley de Autopistas del 72. En definitiva, se creaba un marco enormemente favorable para el gran capital financiero español (10); y asimismo, para el capital internacional que acudía a invertir a un sector con la garantía estatal (hay que apuntar que casi el 50 % del capital se obtenía en el mercado exterior de capitales), y, por consiguiente, con un mínimo riesgo.

Es interesante señalar, que por el marco de actuación creado el negocio principal no estaba relacionado con el peaje, sino con el manejo de capitales durante la fase de construcción (11), durante la cual el concesionario podría actuar prácticamente como un banco al obtener recursos económicos muy superiores a sus necesidades de inversión. En este sentido era como habría que entender el hecho del inflamiento de coste por km. de autopistas, que normalmente realizaban las concesionarias cuando se presentaban a los concursos.

Paralelamente se elabora el PANE (Programa de Autopistas Nacional Español), en el que se recogían los primeros trazados de una futura red de autopistas a nivel estatal (ver figura 2), así como la realización de redes arteriales para las principales áreas urbanas.

Durante la época de Silva se conceden más de 500 km., localizándose la mayoría de estas concesiones en corredores de fuerte tráfico, que unían núcleos urbanos de importancia, aunque en el caso de la Sevilla-Cádiz el tráfico es muy reducido y ésta respondía a intereses puramente políticos (12).

A continuación entra como Ministro de Obras Públicas Fernández de la Mora, durante el período 70-73. En esta época se redacta y se aprueba

(9) Una vez más se detecta la perfecta simbiosis que se va creando entre el capital financiero español y el capital monopolista internacional.

(10) Que ya ha sido analizado profusamente en otras publicaciones (ver Díaz Nosty: «El affaire de las autopistas», ZYX, 1974. Mario Gaviria: «El libro negro de la autopista de la Costa Blanca»).

(11) Ver Díaz Nosty, op. cit., y Mario Gaviria, op. cit.

(12) Hay que señalar, sin embargo, que, en general, las previsiones de tráfico han sido muy optimistas aun antes de iniciarse la actual conjunción de crisis energética y subida de precios.

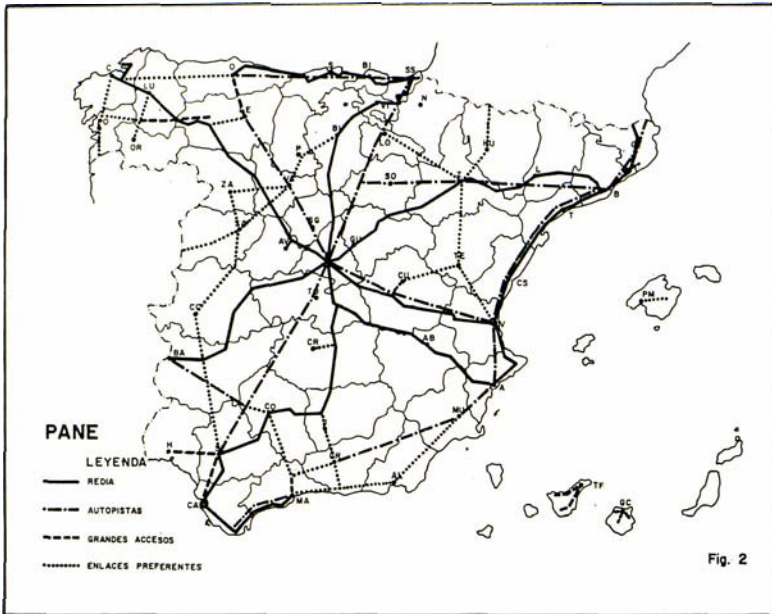


Figura 2

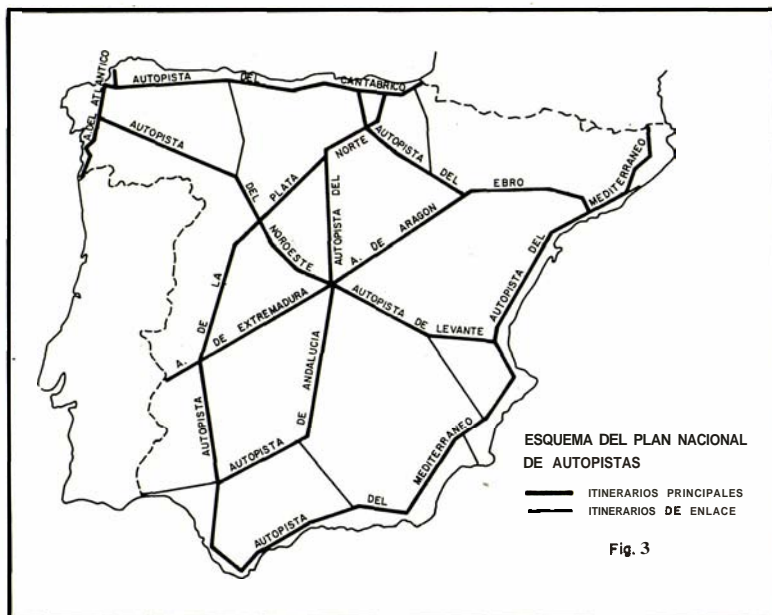


Figura 3

Figura 4



Fig. 4

el Avance del Plan Nacional de Autopistas, que contemplaba una red de 6.430 km. de autopista (ver figura 3) y que curiosamente argüía entre las ventajas de este Plan que la construcción de las mismas implicaría (13), entre otros efectos:

- «Un menor consumo de carburante, lubricante y neumáticos.

- Una reducción de la contaminación atmosférica, ya que con tráfico fluido en lugar de circulación congestionada y forzada se reduce la contaminación atmosférica.

- Unas ventajas colectivas intangibles... , tales como el agrado que puede producir a los habitantes de la zona afectada, la mejora del paisaje y el deseo de miles de automovilistas satisfechos).

En realidad, aunque parezca increíble, es cierto, y no hace falta sino consultar la memoria del Avance del Plan, que habla de construir 6.430 km. de autopistas con la misma despreocupación del que se plantea construir un camino forestal. En el Avance del Plan de Autopistas, ni siquiera preocupa el impacto territorial que puede tener esta red, ni los desequilibrios regionales que pudiera ocasionar, ni la consideración de otros sistemas de transporte, ni, en fin, para qué seguir... De cualquier forma, y aunque no valga la pena ni desmontar las tres ventajas más arriba apuntadas que se incluían en el Avance del Plan, diremos a título de ejemplo que, según datos de Mowbray (14), «en USA cada milla adicional de autopista significa un consumo adicional de 50.000 galones de gasolina por año», es decir, que la construcción de autopistas orienta el transporte hacia la carretera, genera tráfico y, como consecuencia de esto, se incrementa el consumo energético, el uso de neumáticos, etc...

Durante este período (70-73), se concede prácticamente todo lo que actualmente está en proyecto, en construcción o en funcionamiento, y que asciende a 2.161 km. (ver figura 4). Es una etapa, pues, de fuerte ritmo de expansión del Plan de Autopistas, concediéndose en este período del orden de 1.500 km. de autopista. Las concesiones hasta el 72 se realizan vía decreto-ley, pero a partir de 1972, y como consecuencia de la promulgación de la Ley de Autopistas de Peaje, los nuevos concursos y concesiones se ajustan al marco establecido por la Ley, que no hacía sino concretar en forma de texto legal el marco de funcionamiento que se había ido creando a través de los distintos decretos-leyes de las concesiones anteriores. Así, pues, la Ley de Autopistas del 72 establecía un nuevo marco, enormemente favorable para el capital privado, y a los concursos acudían los principales valedores del gran capital financiero, junto a las principales empresas constructoras del país ligadas a dichos grupos.

Posteriormente, en 1974 entra en el MOP Antonio Valdés, tras la muerte de Carrero Blanco, en un momento en que la crisis energética se planteaba con especial dureza como resultado de la guerra árabe-israelí. Esta nueva coyuntura, así como las fuertes críticas que se estaban dirigiendo

(13) Sacado de la memoria del Avance del Plan Nacional de Autopistas.

(14) Mowbray, A. G.: «Road to Ruin», Lippincott Company, 1969.





## La política de autopistas y la crisis del modelo territorial

al Plan de Autopistas, tanto en la prensa como por parte de determinados procuradores familiares (caso de Escudero Rueda) en las Cortes, hace que se replantee el programa de autopistas.

Por un lado, la mayoría de las conexiones interurbanas con volumen de tráfico importante habían sido ya concedidas, y las autopistas interurbanas que quedaban se localizaban en corredores con volúmenes de tráfico muy bajos, lo que las hacía muy poco rentables para el capital privado. Por otro lado, las consecuencias de la crisis energética y económica en general se dejan sentir, produciéndose variaciones bruscas en los principales parámetros que afectan la rentabilidad de este tipo de concesiones:

- Incremento de los costes del capital.
- Incremento de los costes de construcción.
- Incremento de los costes de expropiación.
- Disminución del incremento de los vehículos por km., como consecuencia de la subida de la gasolina y de la baja del poder adquisitivo...

Paralelamente, el problema de transporte más grave que se estaba planteando al final de la década de los 60 y durante los años 70 era la movilidad en las áreas urbanas, y principalmente en las metropolitanas. Este grave problema es resultado tanto del fuerte crecimiento de las mismas, consecuencia de la concentración de capital en ellas, como del fuerte crecimiento de motorización en esas áreas. Asimismo, la necesidad de transporte se agudiza debido al hecho del crecimiento desequilibrado de la estructura urbana, y de los deficientes sistemas de transporte colectivo que convierten en una necesidad la posesión del vehículo privado; a pesar de todo, y como consecuencia de los bajos niveles de renta, más de la mitad de la población de estas grandes áreas metropolitanas (Madrid y Barcelona) no poseen vehículo privado.

Para dar una idea de la concentración de la población en estas áreas urbanas, y aunque ya se ha comentado este aspecto, valga el apuntar que en 1950 sólo el 25 por 100 de la población española vivía en ciudades de más de 100.000 habitantes, mientras que en 1980 el porcentaje de población viviendo en ciudades de más de 100.000 habitantes será el 60 por 100, y existirán dos áreas metropolitanas (Madrid y Barcelona) que tendrán entre ellas dos del orden de 10 millones de habitantes.

Esta concentración de población y empleo, junto con los desequilibrios urbanos (población-empleo, población-equipamiento...), ocasionan que, debido a la mala calidad del transporte público y de las altas cotas de motorización alcanzadas, esta demanda se vaya orientando hacia el transporte viario. Pero, por otro lado, la baja capacidad inversora, tanto de la Administración Central como de las Corporaciones locales, hace inviable llevar a cabo una solución a la americana inundando las ciudades españolas de autopistas financiadas públicamente. Así, pues, las redes arteriales que habían sido planificadas desde mediados de los 60 se demostraban de difícil realización como consecuencia de su alto costo y de la baja capacidad inversora estatal.

Esta es la razón por la que se replantea y se reorienta el programa de autopistas. Por un lado,

los itinerarios interurbanos ya no son rentables, y menos con la crisis económica actual; además se adopta por parte de la Administración una actitud más racional, pensando en concesiones que se justificasen en base al tráfico (ya que anteriormente este elemento, aunque importante, no era el determinante, pues el negocio exterior al peaje era de suma importancia), así como para justificar y dar respuesta a las agudas críticas que se habían levantando en torno al Plan de Autopistas. Por otro lado, existía la necesidad perentoria, desde el punto de vista, por supuesto, del modelo territorial que se estaba potenciando, de la creación de redes de autopistas urbanas y suburbanas que pudieran dar respuesta, aunque fuera muy moderadamente, a las necesidades latentes. Las concesiones de autopistas de peaje de carácter sururbano eran el instrumento idóneo para dar respuesta a ambos problemas. Por una parte se mantenía el programa de autopistas, detrás del cual se movían y se mueven poderosísimos intereses (capital financiero, sector construcción, cemento, automóvil, petróleo), y por otra, el capital privado acudía en ayuda de la Administración Central y Local, para abordar un programa de inversiones que excedía de la capacidad inversora de las mismas.

Indudablemente el capital privado acudiría con el máximo de seguridades, es decir, que las concesiones estuviesen sujetas a la normativa de la Ley de Autopistas del 72.

Es, pues, por esta época (1974) cuando se inicia el replanteamiento del programa de autopistas y se empieza a abandonar la idea de concesiones largas de carácter interurbano, ya que no podían estar justificadas (salvo algunas) en base al tráfico, y se comienza a pensar en las concesiones cortas para los alrededores de las grandes ciudades en aquellos corredores con grandes volúmenes de tráfico. El carácter de las concesiones sería suburbano-subregional (distancias de 40 a 100 km.) y surge la idea de exigir a las concesionarias, como parte de la concesión, la construcción gratuita de determinados tramos de las redes arteriales correspondientes (política de «rabos»), que, como consecuencia de la carencia de fondos, como ya hemos apuntado, mostraban todas un retraso considerable.

Esta idea ya surge en la concesión de la autopista Bilbao-Zaragoza (1975), en la cual se obligaba a la concesionaria a construir una ronda en Zaragoza de 25 km. no sometidos a peaje de un total de 319. Más tarde ocurre algo similar con la de Burgos-Máizaga, obligando a la creación de una ronda en Burgos no sometida a peaje (15). Igual se puede comentar de la autopista Bilbao-Santander, en la que se incluía parte de su red arterial.

Asimismo, en octubre del 73 se sacó a concurso la autopista Montmelo-Papiol, que puede ser considerada como el tramo urbano de la autopista del Mediterráneo (16), y que contiene el tercer cinturón de Barcelona. Esta autopista se adjudicó a A.C.E.S.A., y se la obligaba a realizar unas calzadas laterales libres de peaje. La oposición a este

(15) Barceló, Francisco: «Les autoroutes urbaines à peage: réalisations et perspectives». III Journées d'Autouroutes à Peage, Sevilla, 1975.

(16) Barceló, Francisco, op. cit.

proyecto ha sido enorme tanto por parte de las asociaciones de vecinos, como por otras entidades: colegios profesionales, etc., montándose una fuerte campaña para la obtención de este cinturón libre de peaje, es decir, gratuito. El día de 10 de julio de 1977 se abrió este cinturón, libre de peaje a consecuencia de la presión ciudadana.

Pero conviene afirmar que el máximo ejemplo de este nuevo cambio de política es el caso de Madrid, y lo que se ha venido a denominar el Plan Especial de Infraestructuras de Transportes, que recoge el programa de cinco autopistas de peaje para la subregión central, que elaboró el MOP. En él se plantea claramente este tipo de filosofía antes descrita:

- Concesiones cortas de tipo subregional.
- Percepción del peaje en áreas suburbanas.
- Existencia de fuertes volúmenes de tráfico.
- Incapacidad, por parte de la Administración, de acometer los tramos más urgentes de la red arterial.

- Y, como consecuencia, exigencia a cada una de las futuras concesiones, que será cada uno de los ejes, la construcción gratuita de un tramo del cuarto cinturón.

Por último es conveniente señalar cómo esta reorientación del programa de autopistas no viene sólo condicionada por la lógica de la Administración, sino también, y principalmente, por la lógica del capital privado. A finales de los años 60 y primeros del 70 se inicia una nueva etapa de cara al crecimiento urbano, o producción del espacio —la que se ha denominado Producción Monopolista del Espacio—; así se pasa de un crecimiento urbano basado en la pequeña promoción, a un desarrollo metropolitano que empieza a tener como uno de sus principales componentes la gran promoción inmobiliaria. Se crea, como ya se ha comentado, una legislación que permita este tipo de desarrollo (Decreto-ley Actures, Decreto-ley Urbanismo Concertado, Nueva Ley del Suelo).

Estas grandes actuaciones se presentan fundamentalmente al margen del planeamiento, sobre suelo rústico, con el fin de captar todas las plusvalías inherentes a la transformación de suelo rústico en urbanizado. Normalmente, estas grandes actuaciones están apoyadas por el capital monopolista, y se encuentran detrás de ellas los grandes grupos inmobiliarios, de la construcción y obras públicas, y, por consiguiente, del capital financiero (17).

Por la localización de estas propuestas, normalmente a bastante distancia del casco urbano, necesitan de una poderosa infraestructura, a ser posible viaria, que revalorice esos terrenos y le dé un valor de uso a la actuación, con el fin de obtener su valor de cambio. Esta es la razón por la que se empieza a vislumbrar una conexión de las concesionarias de autopistas con la gran promoción inmobiliaria en los alrededores de las grandes ciudades.

Por otro lado, y aparte de los efectos directos que la crisis económica y energética han tenido sobre los parámetros que condicionan la viabilidad de las concesiones de autopistas, como se ha

(17) Ver artículo de Félix Arias y Vicente Gago en el número 531 de «Información Comercial Española».

apuntado anteriormente, existen otros tipos de condicionantes que van a obligar a replantear la política de autopistas a corto plazo. Por un lado, el fuerte nivel de endeudamiento exterior alcanzado por el Estado español, que hace cada vez más difícil la colocación de las emisiones de capital en los mercados exteriores de capital, y por otra parte, el que a las Cajas de Ahorros, que hasta ahora cubrían una parte importante del total de los recursos que debían de obtenerse en el mercado interior (45 por 100 del total de la inversión), les va a ser cada vez más difícil actuar y participar de forma tan acusada en el sector de autopistas, por la falta de interés en estas inversiones (máxime cuando el propio Gobierno ha liberalizado la política de inversión de las Cajas reduciendo los coeficientes de inversión obligatorios), y porque sus inversiones se van a tener que orientar cada vez más, en la actual coyuntura política, hacia sectores de mayor rentabilidad social, como el de viviendas sociales, por ejemplo. Así como por la fuerte crisis por la que atraviesa el sector de la construcción, que empieza a poner en tela de juicio el desarrollo metropolitano basado en grandes actuaciones inmobiliarias que se vislumbraba en los primeros años 70. Todo esto origina, junto al proceso político experimentado («transición democrática») (18), el cambio de coyuntura acontecido en los últimos años en relación con la política de construcción de autopistas, que se ha frenado sustancialmente, aunque en este momento están pendientes de adjudicación: la A-2 (Madrid-Guadalajara), la A-4 (Madrid-Toledo) y la de Alicante-Murcia. En esta ralentización del programa de autopistas de peaje ha jugado sin duda un papel importante la fuerte oposición desarrollada en torno a las mismas, y de la que hablaremos más adelante.

En definitiva, y dicho de una forma muy esquemática, podríamos señalar los siguientes puntos a modo de conclusión en relación con la política de autopistas seguida en el Estado español:

- El capital en esta fase necesita y produce un determinado modelo territorial: concentración de población y empleo en las grandes áreas metropolitanas.

- Para consolidar y facilitar este proceso necesita de unos sistemas de transportes que conecten los principales núcleos poblacionales, en detrimento del resto, y de otros sistemas de transporte a nivel metropolitano que permitan el funcionamiento de estos grandes núcleos.

- La solución que se adopta es la de favorecer el transporte privado, como consecuencia de los importantes intereses relacionados con este sector, mediante la creación de redes de autopistas interurbanas y urbanas.

- En el caso español, y debido a las razones apuntadas anteriormente, se aborda la construc-

(18) En este sentido parece ser que Lasuén habría llegado a informar directamente a Suárez, como asesor del Presidente en esa época, de la necesidad «política» de congelar el Plan de Autopistas hasta la consolidación del proceso «democrático», ante lo espinoso del tema. Este parece ser que fue el caso de la A-4, que salió a concurso en tiempos de Valdés (junio del 76) y que se declaró desierto el concurso, a pesar de que se habían presentado ofertas.



## La política de autopistas y la crisis del modelo territorial

ción de autopista a través del sistema de peaje, como consecuencia de la incapacidad financiera del Estado.

— Es, por último, el propio capital financiero el que acomete la realización de dichas infraestructuras, siendo una de las fuentes de obtención de beneficios más importantes que ha conseguido en los últimos años.

### 5. LA OPOSICION A LAS AUTOPISTAS Y LA CRISIS DEL MODELO TERRITORIAL

El replanteamiento de la política de autopistas, y de la política de red viaria en general, vendrá determinado en un futuro tanto por la creciente oposición a las mismas, consecuencia de los movimientos vecinales contrarios a la construcción de este tipo de infraestructuras, como por la crisis del modelo territorial, que se genera como resultado de la crisis energética.

En cuanto a la oposición a las autopistas, ésta se inicia en los primeros años 70, a través de artículos en la prensa, y de distintas publicaciones (Mario Gaviria, Díaz Nosty...), llegando en esos años hasta las propias Cortes franquistas, donde presenta una interpelación al Gobierno uno de los procuradores familiares. La crítica se centraba, principalmente, en los aspectos escandalosos de las concesiones de autopistas y de la Ley del 72, pero no se planteaba una crítica global a este tipo de infraestructura y de transporte, ni al modelo territorial que lleva aparejado. Asimismo, el movimiento de oposición se circunscribe a un círculo muy restringido de nivel intelectual.

Será con posterioridad cuando se empiezan a desarrollar luchas a nivel vecinal contra la construcción de autopistas, habiendo adquirido alguna de éstas un alto grado de radicalización y enfrentamiento, lo que en algunos casos logró parar o retrasar sensiblemente los programas de ejecución de estas infraestructuras (autopista del Atlántico, autopista Palma-Inca...). Esta oposición se ha dado tanto respecto a las autopistas interurbanas como urbanas, aunque quizá últimamente se detecta una mayor conflictividad y oposición a estas últimas (19). En estos movimientos se ha pasado de una oposición por simples trazados, o por bajos precios de expropiación, a una oposición más global en donde se critica el modelo territorial actual y las formas de transporte inherentes al mismo, y se propugnan alternativas globales (nuevas formas de producción y consumo, nuevas formas de transporte, nuevas formas energéticas, nuevas formas de vida, nuevas formas de poder, y, en definitiva, un nuevo modelo territorial que fuera la expresión espacial de todas éstas).

Esta oposición se concreta y cuaja en las primeras jornadas estatales de movimientos y de luchas contra autopistas, que se celebran en junio de 1978 en el barrio del Pilar de Madrid. En ellas se elabora un manifiesto que ponía en cuestión

(19) En Madrid caso del PEIT, al que se oponen 17 asociaciones de vecinos, el Colegio de Arquitectos, etcétera; en Barcelona, donde se producen fuertes luchas en relación con el I y II Cinturón, así como se reivindica el III sin peaje; en Burgos movimientos de oposición a la Ronda; en Pamplona, oposición a la variante.

la política de autopistas como una parte más de una sociedad que responde a los intereses del capital y se proponía una alternativa global.

Un aspecto interesante a señalar es la poca participación en estos movimientos, en general, de las vanguardias políticas tradicionales de la izquierda y la aparición con fuerza dentro de los mismos de los grupos ecologistas y de movimientos y de grupos autónomos al margen de los partidos tradicionales. En realidad, la participación de los grupos políticos de la izquierda tradicional queda reducida en la mayoría de los casos a reivindicar un mejor trazado o unos niveles más altos de los precios de expropiación, mientras que aquellos que plantean unas alternativas con un carácter más globalizador son los otros grupos.

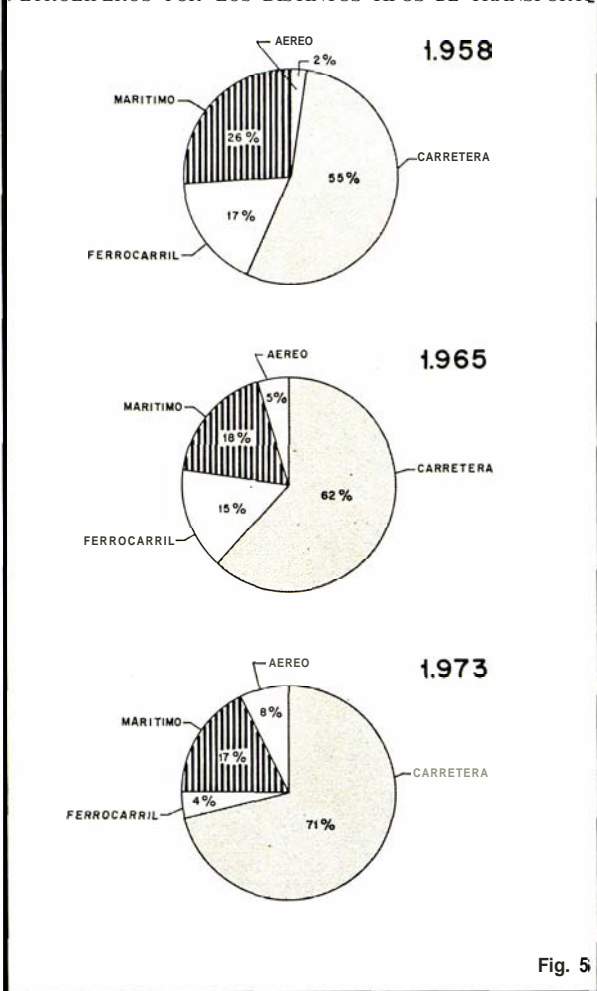
Finalmente, cabe apuntar el fuerte movimiento de oposición que se ha generado en Madrid en relación con el concurso para la realización de las dos autopistas de peaje: A-2 (Madrid-Guadalajara) y A-4 (Madrid-Toledo). En noviembre del 78, con posterioridad a la salida del decreto de convocatoria del concurso, se aglutina y se consolida, a instancias de AEPDEN (movimiento ecologista), la «Coordinadora contra las Autopistas de Peaje A-2 y A-4», en la que participan 11 asociaciones de vecinos de las zonas afectadas y varios grupos ecologistas (GATO, Grupo de Transportes del Sur...). A raíz de la actividad generada por esta Coordinadora se van decantando, y pronunciando, contra las autopistas los distintos grupos de la izquierda. Este proceso ocasiona que se posponga seis meses el plazo del cierre del concurso (hasta el 30 de mayo del 79), lo que ya es una primera victoria del movimiento. En estos momentos, y a raíz de las elecciones municipales, la mayoría de los municipios por los que atraviesan las autopistas poseen mayoría de izquierdas y algunos ya se han declarado en contra de la construcción de las mismas, y creemos que el proceso continuará. En definitiva está todavía por ver si se realiza la concesión de estas dos autopistas, aunque indudablemente los poderosos intereses económicos que se mueven detrás de estos proyectos presionarán en ese sentido.

En relación con los movimientos de oposición a las autopistas, creemos que irán «in crescendo» en los próximos años ante la sensibilización creciente de la opinión pública en este tipo de cuestiones, y como consecuencia de la aparición, con fuerza, del movimiento ecologista en el nuevo mapa político. Por lo que será uno de los aspectos que deberá tener cada vez más en cuenta el poder de cara a diseñar su política de transportes.

Pero, indudablemente, aquello que va a hacer replantearse en toda su crudeza la actual política de transportes, y en concreto la de autopistas, va a ser la profunda crisis energética y económica por la que atravesamos, que pone en cuestión, como ya hemos apuntado, las bases sobre las que estaba asentado el actual modelo territorial, y en concreto el modelo territorial español.

En el caso español, y debido a la política fuertemente favorable al transporte por carretera seguida durante los últimos años, se ha llegado a una situación de dependencia prácticamente absoluta de los productos petrolíferos como fuente

**EVOLUCION EN EL CONSUMO PORCENTUAL DE PRODUCTOS PETROLIFEROS POR LOS DISTINTOS TIPOS DE TRANSPORTE**



energética en relación al transporte (ver figura 5). Esta situación se agudiza en nuestro caso en relación a otros países, debido al hecho del papel tremendamente secundario del ferrocarril como medio de transporte de viajeros y sobre todo de mercancías, lo que hace que el 84 por 100 del transporte terrestre de mercancías se realice por carretera, siendo este porcentaje aproximadamente el doble que en Francia y Alemania y diez veces más que en la URSS.

Todo lo cual hace a nuestro país muy vulnerable a la crisis energética que se inicia en 1973, con la cuadruplicación de los precios de los crudos, debido a la dependencia prácticamente total del exterior en cuanto a productos petrolíferos. Este hecho ha repercutido de una forma importante en nuestra balanza comercial, habiendo pasado de representar el 6 por 100 del déficit en 1967 al 51 por 100 en 1976.

Asimismo la situación se ha agravado sustancialmente con la crisis iraní, que ha provocado una subida generalizada de los precios del petróleo sobre las ya aprobadas en diciembre del 78 en Abu Dabi. A este respecto se estima que estas subidas repercutirán en unos 90.000 millones de pesetas adicionales cada año para el Estado español.

Ante esta situación, llama la atención la política estatal de transporte, que parece continuar,

en líneas generales, salvando las pequeñas inflexiones acontecidas, como si nada hubiera cambiado, y respondiendo a los intereses a corto plazo del capital. Así, pues:

— Se sigue adelante con el plan de autopistas de peaje: concurso de las autopistas A-2 y A-4 en las cercanías de Madrid y de la de Alicante-Murcia.

— Se continúa de una forma importante con la política de redes arteriales, que no hace sino potenciar un determinado modelo territorial, e incrementar las necesidades de transporte.

— Se considera como una «bendición del cielo», y se potencia, que entre Ford, Fiat y General Motors se invierta en los próximos años del orden de 150.000 millones de pesetas, lo cual no hará sino agravar los problemas, pues agudizará el uso del vehículo privado y hará necesaria la construcción de una importante red de autopistas urbanas e interurbanas.

— No se han adoptado medidas importantes para reducir el consumo energético, y en aquellas que se han adoptado (tales como límites de velocidad) no se han establecido los mecanismos de control para garantizar su cumplimiento.

Así pues, por parte del poder político no se ha producido un cambio importante en cuanto a la política territorial y de transportes (las razones pueden ser de índole política ante lo delicado de la transición «democrática»), pero sin duda este cambio se tiene que producir por el propio poder, aunque sin cambiar los aspectos fundamentales del modelo territorial y del modelo económico urgente, intentando controlar y reducir aspectos más contradictorios del modelo, si no se quiere agudizar aún más la crisis económica y, por consiguiente, la crisis política que atraviesa nuestro país.

Esto contrasta con la política de transportes y energética que se está abordando en otros países desarrollados, y en concreto con el plan energético de Carter (en sus aspectos de transportes), en donde se aborda un cambio importante de política de transporte. Asimismo, la Agencia Internacional de la Energía aprobó la necesidad de reducir en un 5 por 100 anual los consumos energéticos en los países miembros, acuerdo al que se adhirió el Estado español (20).

En definitiva, por el momento no se ha abordado a nivel del Estado español un verdadero cambio de política de transportes, y en especial en relación con el transporte por carreteras, y aquí prácticamente continuamos como «si no hubiera pasado nada». Esperemos que la fuerza de los hechos hará replantearse este tipo de cuestiones a nuestros políticos y a nuestros técnicos.

(20) Esto entra en contradicción con el hecho de que el último año se ha incrementado en un 11 por 100 el consumo de gasolina.

### BIBLIOGRAFIA BASICA

- Número monográfico sobre transporte. Revista «ICE», número 531. Diciembre 1977.
- FERNÁNDEZ DURÁN ET AL, Ramón: «Estudio sobre la problemática de las autopistas de peaje y su impacto sobre el desarrollo urbano». INUR, 1977.
- GAVIRA, Mario: «El libro negro de la autopista de la Costa Blanca». Ed. Cosmos. Valencia, 1973.
- DÍAZ NOSTY, Bernardo: «El affaire de las autopistas». Ed. ZYX. Madrid, 1974.