

El crecimiento económico que viene produciéndose en el mundo desarrollado desde la Primera Revolución Industrial ha tenido su base en el máximo desarrollo de los mercados, para lo cual era necesario dotarse, como cuestión previa y fundamental, con infraestructuras de transporte y comunicación capaces de asumir la circulación de mercancías, personas y servicios.

En este terreno nuestro país ha contado con grandes desventajas comparativas, que hacen comprensible que desde la Ilustración borbónica las mejoras de las infraestructuras de transporte y comunicaciones hayan constituido un objetivo fundamental de todos los gobiernos. En términos globales es innegable que, aunque tardía y lentamente, la sociedad española fue capaz de generar, a lo largo de estos dos últimos siglos, un capital social que ha sido, en gran medida, el medio que ha hecho posible su modernización material.

La circunstancia de que en el 2001 se cumpliera el sesquicentenario de la creación del Ministerio de Fomento ha hecho que *TST* decida evaluar el papel desempeñado por este departamento en este proceso. Para cumplir tal fin hemos convocado en este número monográfico a un conjunto de investigadores con el propósito de que nos ofrezcan un panorama general y de largo plazo del papel desempeñado por Fomento a lo largo de su siglo y medio de existencia.

El objetivo más explícito y concreto, que ha servido de denominador común a todos los ensayos reunidos aquí, lo constituye el análisis de la contribución de este ministerio a la creación de ese capital, decisivo para el progreso económico; o lo que es lo mismo, del papel que ha desempeñado el Estado en este terreno. Y se puede sostener que el balance final desarrollado en estas páginas viene a corroborar nuestro punto de partida: que la mencionada modernización ha sido y es aún posible, en gran medida, gracias a la actividad desarrollada por el Ministerio de Fomento en el marco de gobiernos decididamente interesados en estimular los cambios del conjunto de la economía a través de la modernización de las infraestructuras.

En sus orígenes más remotos esta historia comienza con los ilustrados del dieciocho, quienes pusieron sobre el tapete todas y cada una de las cuestiones que debían resolverse como cuestión previa a cualquier política modernizadora. Su programa no pudo llevarse a cabo, y la inmediata transición hacia un Estado liberal, lenta y llena de obstáculos y de diferentes alternativas que retrasaron la actuación decididamente transformadora de la nueva sociedad, se convirtió en un condicionante que ponía de manifiesto el atraso relativo de la economía española respecto a las europeas, el cual parecía condenar a España a una definitiva posición de marginalidad en el conjunto de la Europa avanzada.

Los liberales españoles fueron plenamente conscientes de la necesidad de superar este condicionante histórico. La memoria de la Comisión de Caminos y Canales, encargada por el Gobierno liberal de Agustín Argüelles en 1820, constituye el primer proyecto en este sentido. Pero el cambio más trascendental se operó en el terreno ideológico ya que el concepto de «obra pública» —paralelo al surgimiento del concepto de Hacienda Pública— se empezó a abrir paso dentro del ideario liberal frente a las formas típicas de gestionar la construcción y el mantenimiento de infraestructuras viarias durante el Antiguo Régimen.

Una vez conseguido el imprescindible cambio ideológico y a pesar de los esfuerzos realizados desde 1834, lo cierto es que las urgentes necesidades de la Hacienda y el propio proceso del nuevo régimen liberal actuaron más como frenos que como impulsores de cualquier avance sustancial. Es más, el propio ideario político de los moderados, que se opusieron a la creación de un entorno institucional que impulsara el capitalismo liberal en sus formas más genuinas, fue otro factor negativo a añadir.

En 1851 nació el Ministerio de Fomento con el objeto de dirigir el más amplio e intenso proceso posible de modernización de las infraestructuras de transporte y comunicación. Pero rápidamente el nuevo ministerio se enfrentaría con las tres circunstancias que darían su verdadera capacidad de actuación: la nula o poca disposición de la

iniciativa privada para acometer inversiones a largo plazo y de escasa rentabilidad económica; la disponibilidad de recursos públicos, que, lógicamente, dependía del sistema fiscal existente; y la poca duración de sus titulares. A pesar de que hasta 1874, ante la escasez de recursos, el ministerio se dedicó más a legislar que a construir, lo cierto es que fue el responsable de la transmutación de las infraestructuras del Antiguo Régimen en un equipamiento social capaz de garantizar con solvencia el desarrollo de una economía ya plenamente capitalista.

Gracias a ello la Restauración inició su andadura con una red de carreteras prácticamente ultimada en lo que se refería a las de primer orden; con un ferrocarril construido por empresas privadas, pero fuertemente subvencionado por el Estado, y cuya red, que sobrepasaba los 5.800 kilómetros, se había configurado mayoritariamente de manera radial y había asumido muchas de las rutas tradicionales de transporte carretero; con un sistema portuario que había experimentado su mayor despegue en los litorales cantábrico y catalán como resultado de los efectos multiplicadores de las actividades industriales localizadas en estas zonas; y con un sistema hidráulico localizado preferentemente en las cuencas del Duero y del Ebro, y, sobre todo, en la traída de agua a Madrid, donde el Estado jugaría un papel fundamental en el Canal de Isabel II.

La estabilidad política que comportó la Restauración fue un elemento favorecedor del desarrollo económico, que, por ende, debía haber facilitado el aumento del equipamiento social. No obstante, es necesario matizar esta afirmación ya que si bien las inversiones proporcionadas por Fomento experimentaron un continuo incremento entre 1875-1883, en cuanto empezaron a notarse a fines del siglo los problemas de la economía y emergieron las dificultades políticas del régimen se experimentó una clara recesión que tendrá su mínimo histórico en los años finales de la centuria. Una tercera etapa, que se extiende entre 1900-1914, significó una recuperación de la tendencia positiva, aunque no se lograron los ritmos inversores previos. Fue éste un período en el que prácticamente quedó finalizada la red

ferroviaria nacional y se extendieron las redes férreas regionales, mientras las cuestiones pendientes de la red de carreteras, del sistema hidráulico y del portuario acabaron convirtiéndose en graves problemas estructurales que impedían un salto cualitativo del desarrollo económico.

La Primera Guerra Mundial dio paso a una coyuntura de intenso crecimiento económico, lo que de manera inmediata hizo patente la urgente modernización de las infraestructuras que había que emprender para que éste fuese posible. El Ministerio de Fomento ganó capacidad de gestión y mayores niveles de eficiencia con su reorganización interna, pero tuvo como principales lastres, entre 1914-1936, la debilidad del sistema fiscal y del propio sistema democrático, y, en consecuencia, el escaso margen temporal que tuvieron los ministros del ramo para establecer planes más allá de lo que suponía el plazo de actuación derivado de los créditos aprobados para sus carteras ministeriales. No obstante, en el largo plazo se debe concluir que se produjo un continuo, aunque lento e insuficiente, crecimiento de las inversiones en infraestructuras.

La concatenación de la Guerra Civil y de la autarquía económica de la dictadura de Franco dieron lugar al único paso atrás en el lento desarrollo de este equipamiento social, que sólo empezó a recuperarse a partir de la década de los cincuenta. El ministerio, que acuñaba la denominación de Obras Públicas desde la Segunda República, emprendió un reajuste de todas sus competencias, a partir del cual llevó a cabo la reconstrucción y reorganización de los sectores básicos. La carretera fue la gran beneficiada, y ello a pesar de las dificultades derivadas de una red anticuada y en la que las únicas obras que se realizaron fueron la aplicación de nuevos pavimentos. Se nacionalizó el ferrocarril y se mantuvo a duras penas la infraestructura portuaria. La nacionalización parcial de las empresas del sector aeronáutico y de las telecomunicaciones, cuyos capitales sociales pasaron a formarse por capital público y privado, les confirió un dinamismo que, en la medida de sus capacidades, les permitió responder a la creciente demanda de la economía y de la

sociedad española. Por último, la vertiente hidrográfica presentó la particularidad del apoyo de los grandes grupos de la banca española, en una simbiosis de objetivos que permitió, cuanto menos, crear una infraestructura de control de aguas y de producción hidroeléctrica que sentaría las bases para el posterior desarrollo del sector a partir de la década de los sesenta.

Todo este esfuerzo no fue suficiente para dotar al país de unas infraestructuras de transporte y comunicaciones capaces de hacer posible un salto cualitativo en su modernización. Bien es cierto que el ministerio contó como hecho favorable una mayor estabilidad política y una mayor duración en los cargos de sus titulares, pero el mantenimiento de un sistema fiscal absolutamente anacrónico, por insuficiente, para una economía desarrollada frenó en seco cualquier posibilidad de cambio sustancial. Empero, estos inconvenientes no fueron obstáculos insalvables para que, entre 1959 y 1977, se produjese un primer avance notable de este capital social, y con ello la modernización de la economía española. Esto fue posible, entre otros factores, gracias a que el Ministerio de Obras Públicas desempeñó un papel clave en la década del desarrollismo, en los años del crecimiento desequilibrado, haciendo posible que se canalizasen importantes inversiones para la dotación de infraestructuras.

La llegada de la democracia a España va a hacer posible el mejor período histórico para el desarrollo de este equipo social. Nunca como ahora el ministerio va a contar con más recursos gracias a la ansiada llegada de un sistema fiscal acorde a una economía avanzada. Como segundo elemento favorable cabe destacar el establecimiento de un consenso para desarrollar actuaciones a largo plazo, en lo que tendría decisiva influencia la incorporación de nuestro país a la Unión Europea, que, por otro lado, se convertiría en una notabilísima fuente financiera. La UCD pergeñó las líneas básicas de la actuación gubernamental, que luego el PSOE y el PP podrían llevar a cabo. Sólo desde estas circunstancias es comprensible, por un lado, el salto cualitativo que han conocido las infraestructuras de transportes y comunicaciones; y, por otro, los sustantivos

cambios institucionales que se han y se están produciendo. Como resultado de todo ello, es fácil anticipar que España logrará en los próximos años una definitiva convergencia con sus vecinos occidentales.

El conjunto de artículos que forman este número 2 de *TST* permite conocer cuáles han sido los principales ejes que han articulado la historia del Ministerio de Fomento. La inexistencia de un sistema democrático consolidado en el largo plazo implicó un sistema tributario raquítico, obsoleto e ineficiente, que no fue capaz de allegar fondos crecientes para la inversión pública estatal en actividades directamente o indirectamente productivas. La falta de estabilidad política fue otro elemento negativo en la aplicación de políticas de fomento de infraestructura, sobre todo por la falta de continuidad de los equipos ministeriales que encabezaban los sucesivos planes de actuación en el ámbito del ministerio. Lo que prueba que se necesita también más investigación sobre aquéllos que tuvieron responsabilidades políticas en la conducción y aplicación de sus planes desde el ministerio. Las biografías de muchos de ellos muestran las limitaciones con las que contaron bien por su propia naturaleza, bien por los problemas del contexto económico o político en el que actuaron o por las imposiciones llegadas externamente. En su mayor parte por las insuficiencias presupuestarias o por el corto tiempo disponible para poder aplicarlas.

Lo cierto es que este número monográfico sobre la actuación histórica del Ministerio de Fomento en el contexto de la España contemporánea constituye una primera aproximación que muestra bien a las claras que es necesaria una obra más ambiciosa, que, en última instancia, compendie y evalúe el significado político, la actuación económica y social del ministerio. *TST* ha querido contribuir a ello, pero somos conscientes de que esta obra a la que nos referimos está por llegar. Mientras tanto abrigamos la esperanza de que el esfuerzo realizado en este número monográfico pueda colmar con solvencia las expectativas más rigurosas.