



GRANDES OPERACIONES URBANAS DE SOTERRAMIENTO FERROVIARIO EN ESPAÑA: UN GRAVE ERROR DE MODELO

Luis Santos-Ganges

Universidad de Valladolid / Instituto Universitario de Urbanística / Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Avenida de Salamanca núm. 18, 47014 Valladolid, España / luis.santos.ganges@uva.es

RESUMEN

Un análisis crítico del modelo conceptual que ha sido el fundamento de las grandes operaciones urbanísticas propuestas en España en las últimas décadas sobre suelos urbano-ferroviarios permite advertir la excepcionalidad hispana del triunfante cliché del "soterramiento", así como centrar la clave del discurso en el concepto de la "autofinanciación" de estas actuaciones públicas y en los riesgos que conlleva: el de que la administración pública se comporte como un propietario y promotor especulador en la lógica de la máxima plusvalía inmobiliaria y el de que una crisis financiera o inmobiliaria pudiera hundir la propuesta. El primer riesgo se materializó hace algunos años y el segundo es un asunto de actualidad. Las oficialmente denominadas "sociedades de integración ferroviaria" que fueron creadas en la década anterior con el fin de gestionar que los ingresos inmobiliarios derivados de su propuesta urbanística pudieran sufragar los costes de las inversiones ferroviarias (mayormente el soterramiento de las líneas férreas a su paso por las ciudades), están hoy inmersas en gravísimas dificultades. El planteamiento intrínseco, es decir, que una gran actuación pública resulte gratis para las administraciones intervinientes, es un tópico peligroso, hoy convertido en un grave error.

Palabras clave: gran proyecto urbano, soterramiento del ferrocarril, sociedad de integración ferroviaria, autofinanciación, especulación.

ABSTRACT

A critical analysis of the conceptual model that has been the basis of the great urban development operations as proposed on urban-rail sites in Spain in last decades allows to notice the Hispanic exceptionality of burying railway lines as the triumphant cliché, as well as to focus discourse on the concept of "self-financing" for these public actions and risks mostly involved: on the one hand, public administration acting as an owner and a property dealer in the logic of getting maximum real estate increased value, on the other hand, either financial or real state crisis menacing to ruin the proposal. The first risk already materialized few years ago and the second one is a topical issue. The companies formally known as "railway integration societies" created in last decade to manage real estate income derived from urban development proposals so that it could defray the costs of railway investments (mainly burying railway lines throughout cities), are today in very serious difficulties. The intrinsic approach, that is, the involved administrations getting free the great public performance carried out, is a dangerous commonplace, currently turned into a serious error.

Keywords: Great urban project, burying of railway lines, railway integration society, self-financing, speculation.

1. INTRODUCCIÓN

Los grandes proyectos urbanos nunca dejan de estar de moda. A menudo tienen tal rotundidad y atractivo (en sí mismos o por medio de operaciones de imagen) que parecen estar por encima del debate político, dan sombra a las dudas sobre su propia viabilidad económico-financiera y, por supuesto, se ven privados de alternativas comedidas y aparecen sin posibles efectos indeseados. El maximalismo riesgoso, ataviado de valiente ambición y emprendimiento provechoso, puede y suele imponerse al posibilismo de la realidad y la lucha y la vida cotidianas. Además, el gran proyecto urbano suele acompañar a la búsqueda de una estrategia para incluir a la ciudad en el club de las ciudades competitivas y despabiladas, es decir, en el de las urbes que aparecen en los mapas.

Grandes operaciones urbanas de soterramiento ferroviario en España: un grave error de modelo

Hay grandes proyectos urbanos vinculados a eventos especiales, al consumo y al turismo, y hay otros menos especializados y con mayor uso residencial que, mediante procesos de renovación, contienen en sí mismos la formación de espacios urbanos diferenciados socialmente, es decir que conforman un proceso de apropiación y segregación socio-espacial por parte de las clases de mayor poder adquisitivo. Pero todo gran proyecto urbano suele precisar de un sistema de control y gestión donde cooperen las administraciones e invierta el gran capital, suele precisar de una fuerte financiación externa, suele disponer de una imagen de excelencia a menudo marcada por proyectos arquitectónicos singulares y suele alterar la planificación urbana preexistente (Díaz, 2009: 195-196).

Un gran proyecto urbano, en efecto, es casi siempre pensado, en sí mismo, en su escala y con sus propias lógicas, como proyecto, de modo que una vez desplegadas sus líneas estratégicas hacia afuera y desarrollados sus criterios técnicos con el único límite formal de la legislación, fuerza la alteración del planeamiento urbanístico general en vigor, el cual debe acomodarse, invirtiéndose así el desarrollo normal de la acción pública en materia de actividad urbanística.

Un tipo de gran proyecto urbano es el vinculado a las nuevas áreas de centralidad urbana generadas mediante las renovaciones de las grandes estaciones del ferrocarril, convertidas éstas en centros de servicios (Bertolini y Spit, 1998; Bruinsma et al, 2008). Algunas estaciones, así, pasan a ser un argumento de accesibilidad y prestigio de nuevas áreas de negocios y de lugares socialmente marcados por el alto standing. Puede tratarse de transformaciones de las extensas estaciones heredadas del siglo XIX o bien de implantaciones de nuevas estaciones vinculadas a la gran velocidad ferroviaria.

Otro tipo reciente y específico de gran proyecto urbano es el basado en el soterramiento o la desviación del ferrocarril a su paso por la ciudad, por otro lado típicamente español (Santos, 2007 y 2013). Es un tipo específico porque involucra a las autoridades locales y a las autoridades competentes en los caminos de hierro, autonómicas o estatales. Es un tipo específico, también, porque conlleva una gigantesca inversión infraestructural que en principio no mejora el servicio ferroviario sino que su sentido es liberar terrenos para determinados usos urbanos y eliminar el efecto de barrera de las vías. Es un tipo específico, en tercer lugar, porque esta gigantesca inversión sostiene su supuesta viabilidad en la idea de que las plusvalías a obtener de los productos inmobiliarios a construir en los nuevos suelos urbanos podrán soportar los costes de toda la actuación ferroviario-urbanística. Es decir, se acomoda la idea de que debe tratarse y puede tratarse de una operación autofinanciada, que no exigiría aportación económica de las administraciones, de modo que resultaría gratuita para el contribuyente. He aquí el topos, la autofinanciación, y el propositum, la crítica a la autofinanciación de los soterramientos.

Este texto pone en solfa el tópico de la autofinanciación de este tipo específico de megaproyectos con el fin de formar un enfoque confrontado al enfoque dominante, máxime teniendo en cuenta que, además, estamos ante un tipo específico de gran proyecto urbano en España que se ha reproducido por doquier desde los eventos de rango internacional de 1992 y cuyas debilidades sólo han podido ser puestas claramente al descubierto con la tremenda crisis económica que estamos sufriendo.

2. LA AUTOFINANCIACIÓN COMO TÓPICO PELIGROSO

Las grandes operaciones urbanas de soterramiento ferroviario en España, desde el cambio de siglo hasta hoy, sostengo que solamente responden a determinadas lógicas locales, no a las lógicas ferroviarias, y son excesivamente dispendiosas y por ello prescindibles en la perspectiva de la rentabilidad social.

El soterramiento es la única forma de mantener la estación en la ciudad a la vez que se expulsa a la línea férrea del suelo urbano. La integración de ferrocarril y ciudad requiere atender a los problemas y necesidades de ambos, pero el soterramiento es un modo radical y oneroso que atiende más a la ciudad que al ferrocarril, y que sólo puede ser una solución en casos extremos, cuando la integración urbana del ferrocarril en superficie

Grandes operaciones urbanas de soterramiento ferroviario en España: un grave error de modelo

resulte imposible. Adviértase que este tipo de actuaciones no se prodigan en Europa, sino que es un fenómeno propio de nuestro país.

Se trata, por otro lado, de actuaciones que suelen contar con el apoyo de las asociaciones vecinales pero que no resuelven los problemas urbanísticos de los barrios al otro lado de las vías a pesar de la mayor accesibilidad y la enorme carga simbólica de la desaparición de la barrera. Para muchos, trocar línea férrea por bulevar aparenta un excelente cambio, pero su formidable coste impedirá otras inversiones, y el déficit de dotaciones, calidad urbana, equipamientos de nivel ciudad, etc., así como la segregación socio-espacial, seguirá sin solución.

Son, además, macro-proyectos que se asientan en el principio de la menor inversión pública y de la máxima plusvalía inmobiliaria, esta última acarreada por el aprovechamiento lucrativo emanado de los suelos ferroviarios liberados. Así, lo que oficialmente se ha denominado autofinanciación de las actuaciones de integración ferroviaria, en sentido estricto ni es autofinanciación ni es integración urbana, y conforma un modelo de desarrollo urbano con riesgos operativos y con reproches urbanísticos, económico-financieros, sociales y jurídicos. Es preciso desmontar el tópico de la autofinanciación, que es sin ninguna duda un cliché muy asentado y la clave de la factibilidad de este tipo de proyectos.

Nos interesa conocer bien el concepto de autofinanciación porque sostiene un principio de gestión para los grandes proyectos urbanos de soterramiento: las gigantescas inversiones ferroviaria y urbanística han de ser sostenidas por las plusvalías a generar en los suelos liberados del uso ferroviario, y toda vez que es precisa una gestión coordinada mediante un ente instrumental, para éste las primeras costean las segundas, luego finalmente resulta un coste cero y por ello puede hablarse de autofinanciación. Pero este discurso, impugnable por diversas razones, mayormente urbanísticas, se sirve de un término que debe ser analizado. Autofinanciación significa financiación por sí mismo, que no acude a préstamos ni otros recursos ajenos. Con criterio más técnico es un término que se usa con diversas acepciones en función del área de conocimiento, de la perspectiva y del interés concreto, pero tienen en común una noción básica, vinculada con lo que todos entendemos: la autofinanciación se basa en la creación de recursos financieros por la propia unidad económica.

a) En el campo de la economía de la empresa, la autofinanciación o *Self-Financing* es aquella financiación generada por la propia empresa, es decir, es una financiación interna, sobre la base de recursos propios. Pero el sentido que se da en España al término de autofinanciación cuando se habla de grandes proyectos públicos no se atiene a esta regla, sino que realmente es una financiación que se basa en recursos externos.

b) Hay un tipo especial de financiación externa, denominado *Project-Finance*, que se ha convertido en una instrumentación propia de grandes proyectos que requieren la puesta en disposición de abultados recursos de largo plazo y que se basa financieramente en los flujos que se le supone que generen estos macro-proyectos en su funcionamiento. Es uno de los tipos de proyecto público-privado. Es decir, las ganancias futuras del proyecto ejecutado constituyen los fondos para el reembolso y los activos son la garantía para el préstamo. Así, el *Project-Finance* es un mecanismo de financiación típico de inversiones enormes, que se realizan mediante sociedades vehículo y que precisan de un endeudamiento que habrá de liquidarse con los ingresos derivados de la fase de operación. Así se han acometido, desde autopistas a hospitales, muchos proyectos público-privados. Y su riesgo, siempre público, se funda precisamente en la previsión de los ingresos de operación.

c) Pero la autofinanciación de los grandes proyectos urbanos basados en el soterramiento de las vías, siendo más *Project-Finance* que *Self-Financing*, tiene otros mecanismos:

Grandes operaciones urbanas de soterramiento ferroviario en España: un grave error de modelo

1. Se trata, en principio (salvo excepciones como el caso madrileño del proyecto Chamartín-Fuencarral), de proyectos enteramente públicos donde intervienen varias administraciones públicas. El control público está nominalmente asegurado.
2. Los entes públicos intervinientes suscriben uno o varios convenios entre ellos, habitualmente el Ministerio de Fomento más una o varias de sus entidades públicas empresariales, el Ayuntamiento y el Gobierno autonómico, y crean una sociedad anónima pública plural con un capital de mínimos.
3. El Ayuntamiento y el Gobierno autonómico aseguran un planeamiento urbanístico propicio para la viabilidad de la operación, a la vez que el Ministerio y sus entidades públicas empresariales se hacen cargo del proyecto ferroviario.
4. La sociedad anónima se endeuda para acometer los proyectos ferroviario y urbanístico, gestionando el conjunto de la operación. Años después, la sociedad satisface los intereses y amortiza toda la deuda mediante los ingresos inmobiliarios derivados de los suelos ferroviarios desafectados. Finalmente, por su cualidad de sociedad instrumental, se disuelve.

Este dispositivo, mal llamado de autofinanciación, pues claramente precisa de financiación externa, tiene similitudes con el *Project-Finance* de los grandes proyectos de la concertación público-privada, al tiempo que es una extrapolación de la pretendida financiación parcial de algunos organismos públicos; en las últimas décadas, en la gestión pública se entiende por autofinanciación conseguir el mayor grado de financiación extrapresupuestaria mediante ingresos de diverso tipo.

En este sentido, el ADIF -Administrador de Infraestructuras Ferroviarias-, una de las entidades públicas empresariales dependientes del Ministerio de Fomento, tiene la obligación legal de ser eficaz al tiempo que debe cargar lo menos posible en los Presupuestos Generales del Estado y ha de financiarse mayoritariamente con “ingresos de mercado”, por lo que obligadamente debe atender a sus “negocios patrimoniales”, como el alquiler de la red de fibra óptica, los arriendos de edificios, locales y oficinas en las estaciones o las actividades inmobiliarias con su patrimonio propio de suelo. Sólo en esta lógica privatizadora, que de algún modo quebranta el sentido del interés general por parte de un ente de la administración al forzarle a intervenir como un agente urbano privado, resulta bastante menos extraño el hecho de crear una sociedad instrumental que, en el ámbito mayoritario del derecho privado, gestione un gran proyecto público con el firme propósito de que los ingresos inmobiliarios cubran los gastos de toda la operación.

Se trata, pues, de materializar proyectos públicos sin cargarlos a los presupuestos públicos; de este modo, no hay aumento de presión al impositor, aunque sí haya presión social de tipo urbanístico-inmobiliario que ha de repercutir en la ciudadanía.

3. LOS GRANDES PROYECTOS URBANOS Y EL SOTERRAMIENTO DEL FERROCARRIL

Entendemos en este texto por grandes actuaciones infraestructurales en las ciudades a aquellas que afectan a relevantes paquetes de suelo (mayormente suelo urbano de titularidad pública) y se conforman como proyectos urbanísticos de primer orden, a menudo suponiendo también un proyecto inversor en materia de infraestructura sectorial.

Los grandes proyectos urbanos han venido siendo desde hace varias décadas el modo más destacado de intervención en la ciudad, articulado por políticos, técnicos y promotores, quienes han esquinado al planeamiento urbanístico, han descansado en un aparente signo de modernidad más propio del paradigma del desarrollo y han trabajado sin oposición confiando en que serían apreciados fácilmente por la población, procurando una calidad arquitectónica que sirviese de ensalzamiento, pues es conocido que el nivel arquitectónico de las intervenciones así realizadas prestan una coartada sociocultural a las operaciones especulativas.

Grandes operaciones urbanas de soterramiento ferroviario en España: un grave error de modelo

Esa invocada modernidad guarda una relación estrecha con un resbaladizo argumento en proceso de consolidación: la conveniencia de reaccionar a lo que se manifiesta como una evidente competencia entre las ciudades, de encontrar un nicho superior en el mercado mundial y de aparecer en el atlas de las ciudades europeas, para lo que se encuentra su razón de oportunidad en la transformación de un lugar de la ciudad que permita lanzar el nuevo perfil de la urbe al imaginario colectivo. Para ello habría que encontrar ese lugar idóneo y aplicarle, por supuesto, un proyecto rupturista.

La confrontación entre plan y proyecto, que viene de muy atrás y de la que se ha escrito bastante, ha acabado certificando el triunfo del gran proyecto sobre el plan urbano. Al menos desde finales del pasado siglo, la planificación urbanística general tiende a abandonar el planteamiento omnicompreensivo y transversal, que le proporcionaba una visión estratégica ajustada espacialmente al fin social de su función pública, para convertirse en instrumento sectorial esencialmente regulador del derecho de propiedad y de los estándares urbanísticos. De ahí que la aprobación de un gran proyecto urbano a menudo se plantee sin mayor problema como una mera modificación del plan.

Muchos de los grandes proyectos urbanos se han servido de la existencia de espacios en desuso, han aprovechado las facilidades del planeamiento urbano para el traslado de instalaciones industriales fuera de la ciudad, e incluso han reputado determinados espacios funcionales como lugares vacíos o espacios vacantes. Por ejemplo, las instalaciones técnicas ferroviarias y portuarias, que ocupan amplias extensiones de terreno en las ciudades, ya fuesen funcionales o no lo fuesen, a la luz pública se han visto trocadas en baldíos industriales, cuando se han impuesto determinadas razones de oportunidad económico-urbanística.

La añeja idea de alejar la estación, el puerto o la industria de la ciudad para aprovechar su espacio con fines inmobiliarios sigue en pleno vigor y ya ni siquiera precisa de justificación técnica al convertirse en innegable a ojos de una gran mayoría. Así pues, el telón de fondo de bastantes de los grandes proyectos urbanos no responde a auténticas necesidades del entramado económico de la ciudad o a problemas de la ciudadanía sino a las ambiciones del mercantilismo inmobiliario y a las de la clase política local, que requieren una buena idea que guíe su acción. Se convierten en normales los procesos de reconversión de los espacios urbanos previamente convertidos en baldíos, mediante su posesión de clase y la producción de centralidad.

Por supuesto, eliminar el ferrocarril de la superficie de la ciudad supone retirar de la realidad espacial urbana una de sus muchas barreras al tránsito, tal vez la peor valorada porque a menudo ha sido históricamente un argumento fáctico de segregación socio-espacial, es decir una barrera social. De ahí que haya sido denominada dogal, cinturón de hierro, etc.

El problema de la relación entre ferrocarril y ciudad tuvo en el pasado distintos modos de ser acometido por las administraciones. En los años treinta a sesenta del siglo XX fueron los planes y proyectos de "Enlaces Ferroviarios" y desde los años setenta en adelante los planes y proyectos de "Redes Arteriales Ferroviarias" (Santos, 2007: 114-151). Pero sólo unos pocos de éstos fueron ejecutados y además el interés del ferrocarril habitualmente primó sobre el interés de la ciudad, salvo en la gran ciudad.

La problemática de la interrelación ferrocarril-ciudad en muchos casos ha venido siendo comprometida y cada vez menos consentida socialmente. El movimiento vecinal, fuerte y beligerante en la Transición, exigía soluciones. En un contexto de inadecuado crecimiento al otro lado de las vías, de no-planificación o de planeamiento urbanístico miope y de su inicua gestión, lo cierto es que la escasa atención de las compañías ferroviarias a su integración urbana, la falta de cooperación entre las administraciones y la demora histórica en acometer pequeños proyectos de mejora, favorecieron el descontento social y el éxito de las posiciones maximalistas: el tren es culpable... algo que se ha transmitido posteriormente a los técnicos y autoridades municipales, que han venido considerando al ferrocarril como un problema (Santos, 2007: 356-361).

Grandes operaciones urbanas de soterramiento ferroviario en España: un grave error de modelo

La notable modernización de Sevilla, Barcelona y Madrid para que coincidieran con los eventos extraordinarios de 1992 (Exposición Universal, Villa Olímpica y Capitalidad Europea de la Cultura) dio comienzo a la generalización de los planteamientos ambiciosos del tipo megaproyecto.

La insólita moda española del soterramiento ferroviario en las ciudades medianas fue iniciada con motivo de la línea de gran velocidad de Madrid a Sevilla, cuando los ayuntamientos de Córdoba y Sevilla, con una red arterial ferroviaria problemática, estimaron que una gran inversión infraestructural como ésta podía y debía favorecer la reconsideración urbanística del sistema ferroviario y convinieron con el Estado cambios significativos de su correspondiente red arterial ferroviaria, repartiendo los costes (Santos, 2007: 139-140 y 319-335). Desde entonces, todos los ayuntamientos de ciudades intermedias con estación de una línea de alta velocidad intentan recomponer radicalmente su red arterial ferroviaria.

Muy poco después, el proyecto ferro-urbanístico del Pasillo Verde Ferroviario de Madrid supuso remodelar estaciones y generar una infraestructura ferroviaria en túnel, de gran interés metropolitano, y una urbanización que fueron costeadas por los aprovechamientos inmobiliarios de los extensos paquetes de suelo ferroviario desafectado. El principio de autofinanciación fue llevado a término mediante un consorcio público que consiguió las alteraciones del planeamiento urbanístico precisas para garantizar los recursos económicos (Brandis y Del Río, 1995). Porque el PGOU de Madrid fue modificado dos veces aumentando aprovechamientos urbanísticos con el fin de que el megaproyecto resultase autofinanciado, siendo así un ejemplo a seguir por las ciudades españolas: operación de renovación urbana con gran aceptación social, diseño unitario y sobre todo “flexibilidad y adaptación del planeamiento a la realidad del momento” (García, 1998: 61).

Lo que no se apreció a la hora de copiar el caso madrileño es que aquel soterramiento y aquellas nuevas estaciones eran una inversión buscada por la administración ferroviaria, mientras que en la inmensa mayoría de las ciudades intermedias el soterramiento sólo tenía una lógica urbanística local, no ferroviaria. Lo que importó fue que las plusvalías inmobiliarias pudieron costear una inversión tan grande. Parecía posible esa autofinanciación...

Otro caso exitoso ha venido a crear un equívoco estado de opinión acerca de los soterramientos: el caso de Bilbao, donde la entidad pública Bilbao Ría 2000 S.A. viene acometiendo desde los años noventa todo tipo de grandes transformaciones urbanas que han supuesto enormes inversiones públicas a pesar de poder reaprovechar y rentabilizar espacios ferroviarios, portuarios e industriales.

4. LAS DENOMINADAS “SOCIEDADES DE INTEGRACIÓN FERROVIARIA” Y SU CRISIS

Contando con el acuerdo institucional, con el espacio de oportunidad y con la destacada idea que pongan a la ciudad donde le corresponde en el escenario internacional, tan sólo el dinero es el obstáculo para completar la operación. Pero, en un contexto de crédito fácil y barato como ha sido el de las casi dos décadas anteriores, si se trataba de un gran proyecto urbano “autofinanciado”, entonces parecía cerrarse el círculo a la perfección, pues no habría de depender de los presupuestos públicos sino de las plusvalías inmobiliarias. Así, habría de realizarse un proyecto cumpliendo el principio de autofinanciación, y si el proyecto exigiese disponer de una determinada personificación instrumental, ésta debería gestionarse desde este topos.

Es entonces cuando aparece la pregunta: cómo gestionar esto, mediante qué instrumentación jurídica. Son posibles las oficinas especiales, las agencias, las mancomunidades, las fundaciones privadas de iniciativa pública, los consorcios y las sociedades mercantiles. Tienden a triunfar por su número las sociedades mercantiles. Y como intervienen administraciones de niveles distintos, son inmensa mayoría las sociedades de tipo instrumental denominadas por los juristas como sociedades mercantiles públicas plurales. Así pues, la personificación instrumental para ejecutar un gran proyecto urbano con suelos de titularidad pública y competencias públicas tiende a abundar en la “huida del derecho administrativo” (Del Saz, 1994: 73; Santos, 2007: 67; Pascual, 2010).

Grandes operaciones urbanas de soterramiento ferroviario en España: un grave error de modelo

En el caso de las grandes operaciones urbanas sobre suelos ferroviarios, al principio se encajaron mediante convenios generales Ayuntamiento-Ministerio y convenios específicos Ayuntamiento-RENFE, si bien enseguida las Comunidades Autónomas formaron parte de los primeros. En el caso del Pasillo Verde Ferroviario de Madrid, se formó un consorcio Ayuntamiento-RENFE. Sin embargo en el caso de Burgos, hubo dos convenios pero los suelos ferroviarios liberados fueron vendidos al Ayuntamiento, de modo que éste debió formar un consorcio público-privado con las dos cajas de ahorros locales para poder financiar su parte de la operación. Y, siguiendo en lo posible el modelo de Bilbao, inimitable por otro lado, desde el caso de Zaragoza en 2002, tras el convenio o los convenios multibanda, las administraciones intervinientes han formado sociedades anónimas.

Así, la solución más frecuente desde el cambio de siglo ha sido la de la sociedad mercantil de capital público, personificación instrumental a la que se ha dado la denominación oficial de “sociedades de integración ferroviaria”. Son sociedades anónimas en las que el Ministerio de Fomento y sus entidades públicas cuentan con la mitad del accionariado y la presidencia, mientras que la otra mitad habitualmente se la reparten a medias la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento.

Las sociedades de integración ferroviaria mayormente pretenden soterramientos urbanos, con lo cual no optan por la integración en superficie del ferrocarril en la ciudad sino por su dispendiosa expulsión, una reivindicación municipal. El discurso oficial da un sentido anchuroso al concepto de integración, que es discutible cuando no impertinente por apropiarse de un concepto dándole otro significado (Santos, 2007: 30-31, y 2011). Pero en todo caso se ha estimado que se pueden llevar a cabo alternativas infraestructurales de gran coste porque se dispone de espacios de oportunidad, en manos de grandes propietarios públicos, cuya rentabilidad inmobiliaria depende de una planificación urbanística general y una decisión político-administrativa que exige la previa concertación.

Las sociedades de integración ferroviaria son sociedades anónimas de capital público y control estatal que han sido creadas sólo tras un protocolo de acuerdo institucional y un convenio de cooperación, de modo que son entes instrumentales para llevar a cabo un proyecto. Pero no cualquier proyecto, sino un gran proyecto urbano, de enorme coste, que trabaja sobre grandes paquetes de suelo que han de ser valorizados, que exige el soterramiento ferroviario y que suele argumentarse con la modernidad requerida y proporcionada por la red de alta velocidad ferroviaria. Poco que ver, por lo tanto, con el desarrollo sostenible, a pesar de que Víctor Morlán, que fuera Secretario General de Infraestructuras y Planificación del Ministerio de Fomento, los calificase como “uno de los mejores instrumentos de gestión para la sostenibilidad urbana” y para ejecutar las acciones “que exigirá en determinadas ciudades la llegada de las líneas de Alta Velocidad” (ANCI, 2006, 21).

ADIF expresaba recientemente el sentido y modo de actuar de las sociedades de integración ferroviaria del siguiente tenor técnico:

“Este modelo [el de las sociedades de integración ferroviaria] pretende por un lado unir a todas las partes con intereses en el proyecto y, por otro, generar, al margen de las aportaciones que de acuerdo con cada convenio puedan efectuar las distintas administraciones, recursos suficientes para la financiación del proyecto mediante la puesta en mercado de los aprovechamientos urbanísticos derivados de suelos liberados de uso ferroviario que resultan de las actuaciones proyectadas.” (ADIF, 2014: 75544)

Entre 2002 y 2003 fueron creadas ocho sociedades de integración ferroviaria (en Alicante, Barcelona, Gijón, León, Logroño, Valencia, Valladolid y Zaragoza) y sorprendentemente entre 2006 y 2010 se crearon otras cinco (Almería, Cartagena, Palencia, Murcia y Vitoria), de modo que sólo la virulencia y extensión en el tiempo de la crisis económica ha frenado la creación de otras más que fueron solicitadas y acordadas incluso en 2009 (Albacete, Granada, Orense, Pamplona, Santander, Santiago y Vigo).

Grandes operaciones urbanas de soterramiento ferroviario en España: un grave error de modelo

Se crearon, pues, 13 sociedades de este tipo. La intención era, de hecho, generalizar esta instrumentación societaria, como muestra este insospechado e infundado texto del Instituto Español de Comercio Exterior dirigido a inversores extranjeros:

“Se ha diseñado, al mismo tiempo, un programa de actuación para facilitar la llegada y la integración urbana del ferrocarril en las ciudades que acogerán a las nuevas infraestructuras de altas prestaciones. En el marco de este programa, se acabarán creando más de 50 sociedades donde participarán, además de la Administración ferroviaria, las Administraciones territoriales, al objeto de definir las características técnicas y las condiciones de financiación de las correspondientes operaciones urbanísticas.

Los servicios de alta velocidad revalorizan las zonas donde se ubican las nuevas estaciones beneficiando a sus habitantes y, recíprocamente, el ferrocarril se beneficia de la calidad urbana y la concentración de población en sus alrededores. Las mencionadas operaciones urbanísticas permiten canalizar adecuadamente estos efectos externos y conjugar los flujos de costes y beneficios que se producen, mediante la puesta en valor de los terrenos liberados en superficies que serán desafectadas, permitiendo de esta manera autofinanciar la construcción de las nuevas instalaciones ferroviarias.

El resultado satisfactorio de estas operaciones es del máximo interés para la competitividad de los nuevos servicios ferroviarios, dada la importancia que tiene asegurar una buena centralidad de las nuevas estaciones en el conjunto de la trama urbana y, por otro lado, proporcionar otras áreas de negocio que puedan complementar, en su caso, el negocio estrictamente ferroviario.” (IECE, 2006: 16)

Pero este compromiso institucional es a todas luces insostenible. El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte estimaba ya en 2004 que sus actuaciones en materia de integración urbana del ferrocarril ascenderían en el período 2005-2020 a 2.400 millones de euros (Ministerio de Fomento, 2004: 159). Y teniendo solamente en cuenta las ocho ciudades cuyas sociedades de integración ferroviaria fueron creadas entre 2002 y 2003, y por lo tanto con proyectos en curso, la inversión prevista era de nada menos que 3.520 millones de euros (Lema, 2008).

La autofinanciación de estas sociedades públicas instrumentales realmente se basa en la financiación externa vía endeudamiento bancario con la supuesta garantía de la generación de plusvalías inmobiliarias y la implícita seguridad proporcionada por los partícipes en las sociedades. De este modo, la profunda crisis económico-financiera en la que estamos instalados está provocando que estas sociedades mercantiles estén muy endeudadas y sin expectativa de salir adelante en el corto plazo. De hecho alguna ha sido liquidada, la de León, otras se encuentran en una situación extremadamente problemática, como por ejemplo las de Valladolid y Zaragoza, y la mayoría intenta aguantar, reestructurando la deuda, racionalizando el proyecto con criterios de reducción de coste y demorando inversiones a la espera de un futuro mejor. Pero la problemática espera una solución, factible sólo cambiando radicalmente el proyecto.

El Gobierno aprobó en marzo de 2012 un Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal. Un mes después, la Ley Orgánica 2/2012 reforzaba el principio de estabilidad presupuestaria y asentaba el principio de sostenibilidad financiera en la actuación económico-financiera de las administraciones públicas limitando el volumen de la deuda pública. En este contexto de reacción a la crisis, la ministra de Fomento informó en septiembre de 2012 en la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados que las deudas de las sociedades de integración ferroviaria se elevaban nada menos que a unos 1.000 millones de euros y lanzó el mensaje de que deberían ser replanteadas las operaciones de soterramiento ferroviario. Y en julio de 2013 el Gobierno contestó a una pregunta parlamentaria informando que al convertir a la integración urbana del ferrocarril en una excusa para desarrollar operaciones urbanísticas económicamente insostenibles, las sociedades de integración ferroviaria habían acumulado una deuda financiera de unos 1.300 millones de euros. Y es seguro que la dificultad no ha ido a menos, pues solamente la sociedad instrumental de Valladolid tiene en 2017 una deuda superior a los 400 millones de euros.

Grandes operaciones urbanas de soterramiento ferroviario en España: un grave error de modelo

De hecho, el Ministerio de Fomento se ha visto obligado a recuperar ideas que estaban formuladas en el Plan Director de Infraestructuras (MOPTMA, 1993: 157 y 194-195) y que fueron obviadas por todos los gobiernos, planteando incluso la revisión de las soluciones acordadas. El Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI, 2013) expresa claramente:

“En la última década, la construcción de la red de Alta Velocidad ha despertado expectativas de actuaciones de integración ferrocarril-ciudad de gran calado y enorme coste que se han generalizado en un gran número de ciudades españolas y que, en la coyuntura actual, es necesario replantear dada la inviabilidad económica de llevar a cabo muchas de las soluciones planteadas (...)

No se trata sólo de un problema de financiación de las actuaciones, condicionada en general al planeamiento y la gestión urbanística, sino de las soluciones ferroviarias adoptadas y en muchos casos convenidas (soterramientos). Estos últimos no son necesarios para garantizar un buen servicio ni la funcionalidad de la red ferroviaria y por ello no son soluciones que se consideren, en general, en otros países de nuestro entorno económico.

En el PITVI se introduce una profunda revisión de la política seguida en los últimos años.

Se establece que las inversiones vinculadas a mejoras de integración urbana (soterramientos, cubrimientos, viaductos, etc.) son obras de carácter urbanístico por lo que deberán ser asumidas directamente por las Administraciones Locales y Autonómicas competentes en materia de urbanismo.

Para cumplir con los objetivos de viabilidad en la integración de los trazados ferroviarios en las ciudades, se diseñarán soluciones que tengan garantizada su financiación por las Administraciones competentes, partiendo del principio de que los aprovechamientos urbanísticos que pudieran atribuirse a los suelos ferroviarios que se revelen no necesarios para la explotación y queden desafectados, deberán utilizarse para la financiación y administración de las infraestructuras ferroviarias en sentido estricto.

Con estos mismos criterios, se revisarán, y podrán eventualmente replantearse, las soluciones ya acordadas en algunas ciudades para redefinir la tipología, diseño, financiación y gestión de las soluciones a adoptar.” (Ministerio de Fomento, 2013: II.210-211)

Por lo tanto, primero ‘reestructuración’ de la deuda de las sociedades y después ‘racionalización’ de las actuaciones de inversión. Y no se plantea ‘flexibilización’ del planeamiento urbanístico porque ya fueron llevados prácticamente al máximo legal los aprovechamientos. Pero lo que no cambia es el enfoque .

5. CONCLUSIÓN

Autofinanciación significa cosas bien distintas, es un término moldeable, un tópico muy repetido y un peliagudo cliché al que se han acogido autoridades y técnicos, generando quimeras en la opinión pública. Con formulaciones engañosas se ha podido proponer la realización de megaproyectos en el contexto neoliberal de una administración pública en proceso de empequeñecimiento y de una actividad económica general que aparentaba fuente de riqueza.

La autofinanciación de los grandes proyectos urbanos, sobre la base de una garantía representada por unas plusvalías inmobiliarias asentadas en un planeamiento urbano a su servicio, supone siempre un riesgo público si no una perversión social. La autofinanciación es un principio doctrinal impugnable y un topos de gratuidad que aguijonea a las instituciones y que confunde contribuyente con ciudadano.

La integración ferrocarril-ciudad que se ha propuesto no es integración sino expulsión –costosísima– al subsuelo, y la estrategia urbana, cuando realmente ha existido, se ha visto supeditada a la necesidad imperiosa de generar ingresos inmobiliarios (sobre todo al número de viviendas a construir, que se han vendido siempre mejor que otros productos) alterando en todo lo posible el planeamiento urbanístico.

Si la crisis ha destapado la insostenibilidad del modelo inmobiliario español, también ha descubierto la inviabilidad de las operaciones públicas esencialmente especulativas de las sociedades de integración

ferroviaria. No es sólo un asunto de ciclo económico, sino del propio planteamiento. Estos proyectos deben ser replanteados radicalmente y las sociedades de integración ferroviaria deben ser repensadas o liquidadas porque la crisis económica ha puesto en solfa sus debilidades estructurales y porque el enfoque que las generó se ha demostrado erróneo.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adif (2014): 'Resolución de 30 de julio de 2014, del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publican las cuentas anuales consolidadas del ejercicio 2013 y el informe de auditoría', *Boletín Oficial del Estado*, 234, 26 de septiembre de 2014, sec. III., 75492-75601.

Asociación Nacional de Constructores Independientes -ANCI- (2006): *La nueva SEITT. Papel de ADIF en el sistema ferroviario. Mejora del sistema de contratación*. Col. "Temas Actuales" núm. 8 (1/2006), Madrid, ANCI.

Bertolini, Luca y Spit, Tejo (1998): *Cities on Rails. The redevelopment of railway station areas*, Londres, E & FN Spon.

Brandis, Dolores y Del Río, Isabel (1995): 'Las grandes operaciones de transformación urbana. El Pasillo Verde Ferroviario de Madrid', *Ería*, 37, 113-128.

Bruinsma, F.; Pels, E.; Priemus, H.; Rietveld, P. y Van Wee, B. –eds.- (2008): *Railway development. Impact on urban dynamics*. Ámsterdam, Physica-Verlag.

Del Saz Cordero, Silvia (1994): 'La huida del derecho administrativo. Últimas manifestaciones: aplausos y críticas', *Revista de Administración Pública*, 133, 57-98.

Díaz Orueta, Fernando (2009): 'El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación', *Estudios Demográficos y Urbanos*, 24-1 (70), 193-218.

García Santos, Alfonso (1998): 'El Pasillo Verde Ferroviario de Madrid', *Revista OP*, 45, 50-61.

Instituto Español de Comercio Exterior –IECE- (2006): *Las concesiones de infraestructuras y equipamientos públicos en España*, Cuadernos Sectoriales núm. 02, "España, technology for life", ICEX y UPM.

Lema Rial, Juan Ignacio (2008): 'Cooperación interinstitucional en la llegada de la alta velocidad a las ciudades: una oportunidad de integración urbana', *I Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Bilbao, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Ministerio de Fomento (2004): *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte PEIT*, Documento Propuesta, Diciembre de 2004. Madrid, Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación.

Ministerio de Fomento (2013): *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda PITVI (2012-2024)*, Documento para presentación institucional y participación pública, noviembre de 2013. Madrid, Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda.

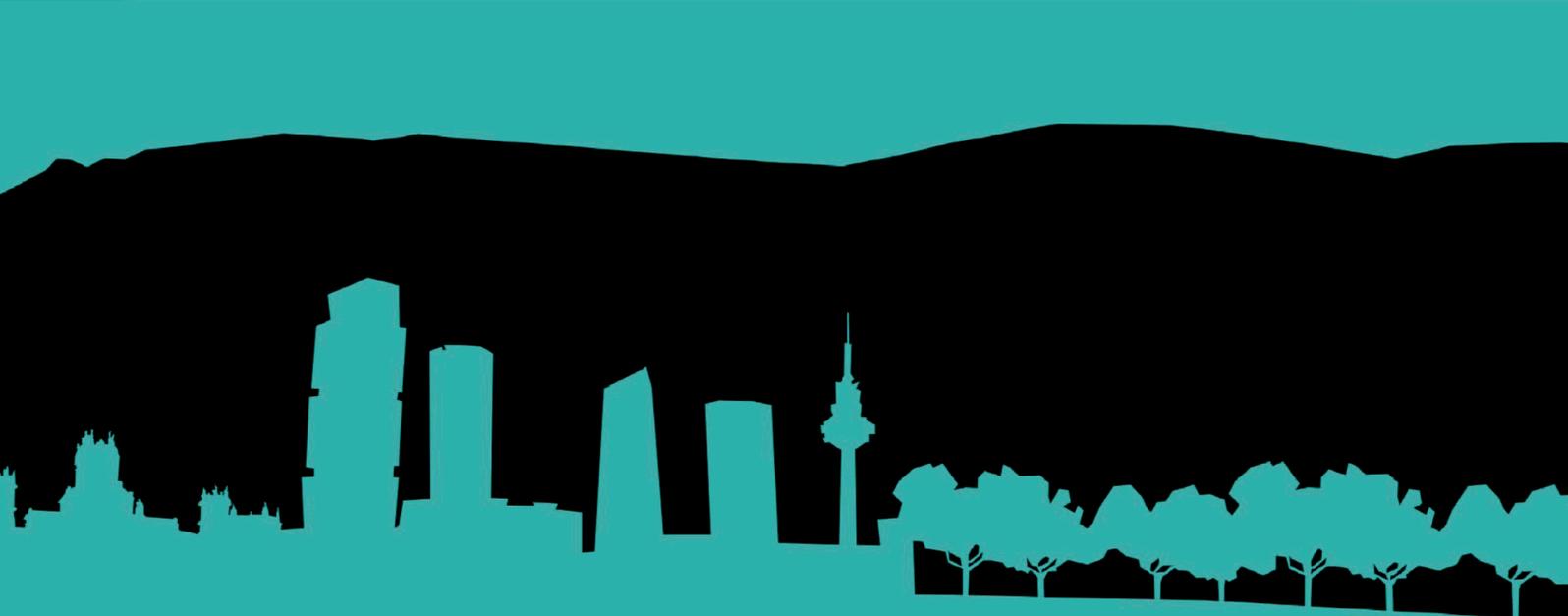
Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente –MOPTMA- (1993): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, Madrid, MOPTMA.

Pascual García, José (2010): 'La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público', *Presupuesto y Gasto Público*, 60, 109-128.

Santos y Ganges, Luis (2007): *Urbanismo y ferrocarril. La construcción del espacio ferroviario en las ciudades medias españolas*. Madrid, Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

Santos y Ganges, Luis (2013): "La ville et le système ferroviaire. Spéculation publique dans les grands chantiers urbains". En Coudroy-De-Lille, Laurent, Vaz, Céline y Vorms, Charlotte: *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 203-215.

Esta publicación digital contiene las aportaciones –ponencias, comunicaciones y pósteres– al XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles (Madrid, 25-27 de octubre de 2017). Están distribuidas en los tres grandes ejes del congreso –Naturaleza, Ciudad y Territorio– y sus respectivas líneas temáticas, y en las dos líneas transversales sobre Métodos y tecnologías geográficas y Enseñanza de la Geografía. Esta publicación es la base del libro digital que se editará posteriormente con la inclusión de la conferencia inaugural y el conjunto de las aportaciones.



NATURALEZA, TERRITORIO Y CIUDAD EN UN MUNDO GLOBAL

Actas del XXV Congreso de la Asociación
de Geógrafos Españoles



Madrid, 25 al 27 de octubre de 2017
50 AÑOS DE CONGRESOS DE GEOGRAFÍA





Organizadores:



Patrocinadores:



Colaboradores:



CRÉDITOS

© Editores:

- Allende Álvarez, F
- Cañada Torrecilla, R
- Fernández-Mayoralas, G
- Gómez Mediavilla, G
- López Estébanez, N
- Palacios García, A
- Rojo Pérez, F
- Vidal Domínguez, MJ

© Departamento de Geografía

Universidad Autónoma de Madrid
C/ Tomás y Valiente, 1, 28049 Madrid

Madrid, octubre 2017