

Autofinanciación de los grandes proyectos urbanos: las sociedades de integración ferroviaria, de la entelequia embarazosa al riesgo fatal

THE SELF-FINANCING OF LARGE URBAN PROJECTS:
SOCIETIES FOR THE INTEGRATION OF RAILWAY, FROM THE
EMBARRASSING PIPE DREAM TO THE FATAL RISK

Luis SANTOS Y GANGES*

Fecha de recepción: 2016.01.15 • Fecha aceptación: 2016.03.10

PÁGINAS 40-65

RESUMEN

El principio de autofinanciación, que tiene diversos significados según el campo de aplicación y el interés de su uso, se ha aplicado a los grandes proyectos urbanos en España que implican actuaciones infraestructurales en el ferrocarril, en la idea de que los extensos paquetes de suelo ferroviario liberado de su uso podrían generar unas plusvalías inmobiliarias que soportarían el coste de toda la operación global, ferroviaria y urbanística.

Sin embargo, no sólo el principio de autofinanciación en este tipo de proyectos públicos es inconveniente e incluso malicioso, sino que además la crisis -económica, financiera e inmobiliaria- está suponiendo una dificultad extraordinaria a las “sociedades de integración ferroviaria” que se han creado a lo largo del actual siglo, destapando un planteamiento equivocado y manipulador del papel del planeamiento urbano.

PALABRAS CLAVE

Autofinanciación, grandes proyectos urbanos, soterramientos ferroviarios, sociedades de integración ferroviaria.

ABSTRACT

The self-financing principle has different meanings depending on the area of application and its use. In Spain, this principle has been applied to the large urban projects implying actions on railway infrastructure; under the consideration that large package of liberated railway land could generate capital gains that would bear the cost of the global, railway and urban (planning) operation as a whole.

Nevertheless, not only the self-financing principle for this type of projects is inconvenient or

* Geógrafo Doctor Urbanista, Profesor Contratado Doctor en el Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Valladolid (Valladolid, España), insur3@uva.es

malicious; but also economic, financial and property crisis poses an additional difficulty for the “societies for the integration of railway” created during the present century. As a consequence, an incorrect and manipulating approach of the role of urban planning has been revealed.

KEYWORDS

Self-financing, large urban projects, underground rails, societies for the integration of railway.

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.

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 artículo analiza 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.

1. Descubriendo los significados del término ‘autofinanciación’

Interesa conocer 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, impugnado 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.

Hallamos que hay varios sentidos bien diferenciados del término autofinanciación, explicados a continuación en tres partes diferenciadas.

a) La autofinanciación (*Self-Financing*), en primer lugar, es un concepto bien asentado en el campo de la Economía de la Empresa, donde expresa aquella financiación generada por la propia empresa. Se trata de una financiación interna, o sea obtenida sin recurrir a fuentes de financiación externas y sobre la base de los recursos formados por la empresa mediante su actividad mercantil, principalmente los beneficios retenidos o reservas (“autofinanciación de expansión” o de enriquecimiento) y los fondos de amortización y las dotaciones a las pérdidas por deterioro (“autofinanciación de reposición” o de mantenimiento), todo lo cual conllevaría una menor dependencia exterior y la reducción de los gastos financieros, aunque entre otros inconvenientes no se remuneraría a los accionistas y disminuiría la rentabilidad de las acciones.

b) A esta primera acepción de Economía de la Empresa se le puede añadir un concepto relativamente reciente y distinto al de autofinanciación empresarial pero relacionado a los efectos de este artículo: el de *Project-Finance*, instrumentación propia de determinados proyectos que exigen la disposición de grandes recursos de largo plazo y que se basa financieramente en los flujos que generen, sin recurso a los promotores. Es decir, el prestamista se centra

en los flujos de efectivo y en las ganancias del proyecto como la fuente de fondos para el reembolso y en los activos del proyecto como garantía para el préstamo, de tal modo que la capacidad crediticia de la entidad promotora del proyecto no es necesariamente un factor significativo.

El *Project-Finance* es una herramienta para que una organización materialice una formidable inversión en la confianza en la capacidad de autofinanciación del proyecto ejecutado y en funcionamiento, es decir, que el proyecto que se debe capitalizar ha de producir con total garantía los recursos para costear la inversión realizada. Se trata, pues, de ejecutar y operar un proyecto de manera que su rentabilidad como unidad económica independiente suponga la financiación ex-post de la inversión, aplicando la idea de autofinanciación en otra vertiente y a posteriori: liquidando el endeudamiento con los ingresos derivados de la fase de operación. Así, al crear las entidades realmente patrocinadoras del proyecto una sociedad con propósito específico o “sociedad vehículo del proyecto” (*Special Purpose Vehicle*) para, endeudándose ésta, construir el proyecto, no afectando al riesgo y la estabilidad económico-financiera de aquéllas, es el sistema usado en muchas concesiones de magnas infraestructuras e instalaciones.

El *Project-Finance* suele ofrecer seguridad al promotor en tanto en cuanto la producción prevista es de gran demanda y sobre todo cuando los contratos con la banca (por ejemplo, sindicatos bancarios) u otro tipo de agencias, y en su caso con la administración, disponen toda clase de cláusulas de garantía. Es por todo ello el modo típico de operación de la denominada “Colaboración Público Privada”, totalmente asentada en España al menos tras la Ley 13/2003 reguladora de las Concesiones de las Administraciones Públicas. Si el *Project-Finance* surgió en el campo de las grandes infraestructuras de transporte (autopistas de peaje), se está viendo ampliada a otros campos, como los grandes equipamientos públicos (sanitarios, educativos, judiciales y culturales). Realmente, la idea de autofinanciación aplicada a los grandes proyectos de soterramiento se parece bastante a la del *Project-Finance*, si bien en éstos la sociedad vehículo es una sociedad pública instrumental.

c) En tercer lugar, en el campo de la Economía Pública, desde hace aproximadamente medio siglo, se ha ido instituyendo en la administración pública un criterio de autofinanciación consistente en que la mayor parte posible de los costes de los servicios públicos prestados a la ciudadanía sean soportados por las tarifas (“autofinanciación del servicio público”), debiendo ser com-

pensada la parte que no fuese autofinanciada¹.

Se pudo entender en origen, de este modo, que existen dos sistemas distintos para los servicios públicos: el régimen de servicios públicos basados en la dependencia organizativa en la propia Administración sistemas financiados por la vía de los presupuestos públicos, y el régimen de servicios públicos en esencia autónomo y autofinanciado –sistemas sufragados mediante la recaudación de los derechos satisfechos por sus usuarios. Si bien este segundo surgió para determinados servicios públicos y asimilados², desde hace décadas está en proceso de ampliación y generalización.

La idea de autofinanciar los costes de los servicios públicos prestados a la ciudadanía se ha ido trasladando paulatinamente a las entidades públicas en sí mismas, adquiriendo el término diversos significados según la perspectiva técnica y el propósito ideológico.

Puede entenderse la autofinanciación de una entidad pública como la cobertura de los ingresos corrientes con respecto a sus gastos de funcionamiento normal y la amortización de su deuda, y por lo tanto la capacidad de soslayar operaciones de capital y endeudamiento público, o bien puede entenderse la autofinanciación de una entidad pública como la cobertura entera de sus gastos, en un escenario de escasa financiación presupuestaria, mediante los cánones, tasas, precios públicos y tarifas, y mediante la rentabilización de sus activos, de “su” patrimonio propio. Es lo que se denomina “autofinanciación del organismo público”, o sea financiación extrapresupuestaria.

La autofinanciación del organismo público se aplica por mandato legal desde al menos los años 1990 en España para los sistemas ferroviario, portuario y aeroportuario, poniendo además en escena la rentabilidad de sus

1 Una de las primeras leyes españolas que plantearon expresamente la ‘autofinanciación’ fue la Ley 48/1966 sobre modificación parcial del Régimen Local, que en su artículo dieciocho sobre tarifas de los servicios municipales dictaba: “3. Las tarifas deberán ser suficientes para la autofinanciación del servicio de que se trate. No obstante, cuando las circunstancias aconsejaren mantener la cuantía de las tarifas con módulos inferiores a los exigidos por la referida autofinanciación, el Gobierno, a propuesta del Gobernador civil respectivo, podrá acordarlo así, autorizando simultáneamente las compensaciones económicas pertinentes.”

2 Por ejemplo el régimen de los registros públicos o el de las cámaras de comercio, industria y navegación, que hace más de un siglo se conformaron como establecimientos públicos y que se rigen por el principio de autofinanciación parcial.

activos, sobre todo en relación con el patrimonio inmobiliario³.

Autofinanciar, así, significa simplemente descargar los presupuestos generales de la administración pública. Autofinanciación no es ya financiación interna en la perspectiva de la Economía de la Empresa sino simplemente aquella financiación (de un servicio público, de un organismo público) que no proviene directamente del titular de la competencia pública. Efectivamente, en el ideario liberal generalizado en las últimas décadas, aparte de las privatizaciones de entidades del Sector Público, el principio de autofinanciación de las corporaciones de derecho público (en especial de los organismos autónomos de la Administración General del Estado) ha sido uno de los sustentos del anhelado aligeramiento de los Presupuestos Generales del Estado. Algo similar ocurre con la administración autonómica y la administración local. Y esta lógica se ha extendido y llevado al límite, aplicándose incluso a los organismos estatales de investigación⁴.

La capacidad de autofinanciación de los entes públicos es planteada oficialmente como su capacidad para generar recursos económicos para su propio funcionamiento y para el mantenimiento y el incremento de sus inversiones, fuera de los presupuestos públicos. Esto puede intentarse con las tasas y precios públicos, y con la rentabilización de todo aquello que pueda generar ingresos extraordinarios (alquileres de espacios, contratos externos...).

En este contexto el asunto de los activos es clave, pues para rentabilizarlos no ya convenientemente sino al máximo, las autoridades públicas han articulado normativamente la existencia, en su caso, de un patrimonio propio

3 Entre otras normas, por ejemplo, la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres cuyo artículo 184 estableció carta de naturaleza jurídica al patrimonio de RENFE y dio pie a armar el régimen patrimonial de la entidad en su Estatuto (Real Decreto 121/1994, Título IV: artículos 30 a 37), o la Ley 27/1992 de Puertos del Estado cuya disposición adicional duodécima referenció “los objetivos de rentabilidad general de los activos portuarios y de autofinanciación de los gastos que, con carácter general, establezca el Gobierno para el conjunto del sistema portuario”, o la Ley 66/1997 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuya disposición adicional cuadragésima (punto 1.e) referenció la “autofinanciación de las entidades gestoras de los aeropuertos”.

4 El Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007, en el volumen sobre los Planes estratégicos de los Organismos Públicos de Investigación y Experimentación adscritos a la Administración General del Estado, reiteraba como clave de futuro el dato del “porcentaje de autofinanciación o relación entre ingresos externos y gastos totales”, muestra del impulso gubernamental de su carácter competitivo ante la exigencia de que su actividad investigadora no se sufragase exclusiva y directamente a través de los Presupuestos Generales del Estado.

de los organismos públicos. Para éstos, claramente no es lo mismo administrar un patrimonio del Estado (ya sean bienes demaniales o patrimoniales) que gestionar un patrimonio del que pueda disponer casi libremente, del mismo modo que no es lo mismo funcionar en el ámbito del Derecho Administrativo que en el ámbito del Derecho Privado⁵.

Se ha legislado en las últimas décadas sobre el margen existente para la gestión de los entes públicos en el ámbito del derecho privado así como sobre la creación de un patrimonio propio de los organismos autónomos, mediante leyes diversas del ámbito del Derecho administrativo⁶ y mediante decretos de aprobación de los estatutos⁷ de estos organismos. Este principio de autofinanciación se ha consagrado en el ordenamiento jurídico y tiende a ser la norma⁸.

La finalidad lucrativa del patrimonio inmobiliario de bastantes entidades públicas se ha justificado en el hecho de que los rendimientos obtenidos se aplicarán al mejor cumplimiento de sus específicos fines públicos, de modo que la autofinanciación se ha convertido en un principio dogmático. Además, potencia una tendencia de intensificación y posibilita la posible existencia de acciones viciadas en tanto en cuanto la rentabilización al máximo posible del patrimonio podría acrecentar las tensiones especulativas en el mercado inmobiliario, contra las que la propia administración debería combatir por mandato constitucional (Menéndez-Rexach, 1993: 209-221).

d) El principio de autofinanciación se ha deslizado conceptualmente, en último término, no sólo desde los servicios públicos hacia los entes y orga-

5 El no sometimiento al derecho público de una entidad de derecho público empezó probablemente con RENFE y continuó con FEVE, los Ferrocarriles Metropolitanos y los Puertos del Estado, entre otras muchas estructuras organizativas de la Administración Pública.

6 Leyes sobre el patrimonio de las administraciones públicas, el funcionamiento de la administración general del Estado, el sector ferroviario, los puertos del Estado, la navegación aérea, etc.

7 En su calidad de caso pionero, el estatuto de RENFE viró en el sentido expuesto ya con los Decretos-ley de 19 de julio de 1962 y de 23 de julio de 1964, siendo de nuevo modificado mediante el Real Decreto 121/1994, que se fundamentaba en el Real Decreto 1211/1990 que aprobaba el Reglamento de la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres. Posteriormente, la Ley 39/2003 del Sector Ferroviario, el Real Decreto 2387/2004 por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario y el Real Decreto 2395/2004 por el que se aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, han supuesto el perfeccionamiento del “régimen patrimonial”.

8 Así por ejemplo, asentada la autofinanciación para el sistema ferroviario, el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda PITVI 2012–2024 (Ministerio de Fomento, 2013) reitera el principio de autofinanciación para el sistema portuario (pp. 97 y 220-221) y para la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (p. 137).

nismos autónomos de la Administración que entre otras cosas prestan esos servicios públicos, sino también hacia sus grandes actuaciones infraestructurales, en particular a las ferroviarias en las ciudades, donde el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias interviene triplemente, al afectar al dominio público que administran, a los servicios que prestan y al patrimonio propio que rentabilizan.

Plantear que una gran actuación pública de base infraestructural en la ciudad debe ser autofinanciada en términos de operación económico-financiera significa que, ajustando gastos e ingresos, ésta no debe pender de los presupuestos generales de las administraciones públicas intervinientes sino de la rentabilización de los activos inmobiliarios de titularidad pública. Y argumentado en la necesidad de una cooperación integrada, las administraciones públicas crean una sociedad pública instrumental que se endeuda y finalmente costea la operación con la venta de suelo u otros productos inmobiliarios.

Es decir, se denomina autofinanciación sólo porque la operación no está soportada por los presupuestos generales de las administraciones, no porque no se recurra a fuentes de financiación externas, dado que siempre es precisa la intervención del endeudamiento.

Por lo tanto, se trataría de una autofinanciación a posteriori, que necesita crédito y tiene riesgos y posibles efectos indeseados. El riesgo de este tipo de autofinanciación no está tanto en que no pueda ser posible equilibrar gastos e ingresos sin acudir a otras vías, como los compromisos presupuestarios de las administraciones o los impuestos especiales, sino que el gran problema es convertir el criterio de autofinanciación en paradigma de actuación pública y, en definitiva, en fin en sí mismo (Santos, 2007: 41 y 2013: 204).

Se ha argumentado que el gran beneficio de este tipo específico de autofinanciación reside en que no le cuesta nada al contribuyente. En efecto, no le costaría al contribuyente, pero sí al consumidor y al ciudadano en tanto pensante y vigilante del interés general. Es decir, son los precios del mercado inmobiliario los que soportarían la operación. De ahí que la clasificación, la calificación y la intensidad de uso del suelo determinada en el planeamiento urbanístico sirvan a este objetivo.

2. Sobre el telón de fondo de los grandes proyectos urbanos y el soterramiento del ferrocarril

Entendemos en este artículo 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 cultural a las operaciones especulativas.

Esa modernidad invocada 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 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 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.

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. El movimiento vecinal, fuerte y beligerante en la Transición, exigía soluciones. En un contexto de inadecuado crecimiento al otro lado de las vías, 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).

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 pasante 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 (CUPVFM, 1995; Arias, 1996; García, 1998). 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). Es decir, 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, 2008: 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. Era 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.

3. Sobre el sentido de las personificaciones instrumentales: el ejemplo de 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 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 el principio de autofinanciación.

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 sociedades mercantiles públicas plurales⁹. Así pues, la personificación instrumental para ejecutar un gran proyecto urbano con suelos de titularidad

9 La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su art. 6.5, dicta: “Cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil”, de modo que estableció la posibilidad de una sociedad mercantil plural en el marco de la colaboración entre las Administraciones autonómicas y la General del Estado. Sin embargo, no ha sido promulgada una legislación básica que regule las sociedades mercantiles públicas (Martínez-Alonso *et al.* 2005, 60).

pública y competencias públicas tiende a abundar en la “huida del derecho administrativo” (Del Saz, 1994: 73; Olmedo, 2000: 54-56 y 109-110; Santos, 2007: 67; Pascual, 2010).

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 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, tras el o los convenios multibanda, las administraciones intervinientes han formado sociedades mercantiles.

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, dispendioso, 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)¹⁰ y sorprendentemente entre 2006 y 2010 se crearon otras cinco (Almería, Cartagena, Palencia, Murcia y Vitoria)¹¹, de modo que sólo la virulencia 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).

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:

10 Alta Velocidad Alicante Nodo de Transporte, S.A.; Barcelona Sagrera Alta Velocitat, S.A.; Gijón al Norte, S.A.; León Alta Velocidad 2003, S.A.; Logroño Integración del Ferrocarril 2002, S.A.; Valencia Parque Central Alta Velocidad, S.A.; Valladolid Alta Velocidad 2003, S.A., y Zaragoza Alta Velocidad 2002, S.A.

11 Almería Alta Velocidad, S.A.; Cartagena AVE, S.A.; Palencia Alta Velocidad, S.A.; Murcia AVE, S.A., y Alta Velocidad Vitoria - Gasteizko Abiadura Handia, S.A.

“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, 2006b: 16)

Pero el 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 León¹², otras se encuentran en una situación extremadamente problemática, como por ejemplo la de Zaragoza¹³, y la mayoría intenta aguantar, demorando inversiones y deuda a la espera de un futuro mejor, como la de Valladolid. Pero la problemática espera una solución...

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, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, reforzaba el principio de estabilidad presupuestaria y asentaba el principio de sustentabilidad 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 puede sospecharse que la dificultad no ha ido a menos.

De hecho, el Ministerio de Fomento se ha visto obligado a recuperar ideas que estaban formuladas en el Plan Director de Infraestructuras (MOPT-MA, 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 (...)

12 La junta general extraordinaria y universal de 4 de diciembre de 2012 de la sociedad anónima León Alta Velocidad 2003 acordó su disolución y liquidación así como la adquisición por ADIF de las obras de infraestructuras ferroviarias efectuadas por la sociedad.

13 En 2013 ADIF poseía derechos de cobro de 37,85 millones de euros con Zaragoza Alta Velocidad 2002 S.A., que se vieron aumentados poco después.

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)

No obstante, el PITVI ha incluido un listado inespecífico de actuaciones de integración urbana del ferrocarril en al menos una treintena de ciudades¹⁴.

14 “Valencia, Alicante, Ciudades de Galicia, León, Palencia, Valladolid, Cáceres, Mérida, Badajoz, Talavera de la Reina, Almería, Granada, Jaén, Algeciras, Huelva, Vitoria, Bilbao, Irún, Santander, Gijón, Avilés, Pamplona, Logroño, Murcia, Cartagena, Barcelona, Girona, Otras ciudades de Cataluña, Madrid, Miranda de Ebro, otras actuaciones” (Ministerio de Fomento, 2013: II.241).

ADIF-Alta Velocidad¹⁵, por su parte, en su informe de gestión de 2013, expresaba que participaba en 13 sociedades de integración (aunque una de ellas ha sido liquidada), que se había tenido que reestructurar la deuda en las sociedades de Zaragoza, Gijón y Alicante, que continuaban los proyectos y trabajos con criterios de reducción de coste y que en Zaragoza, Logroño, Gijón y Barcelona comenzaron los trámites para la transmisión de suelos (ADIF-Alta Velocidad, 2014: 41-42). Respecto de la posible inviabilidad de los proyectos planteados y respecto a las garantías recibidas o concedidas a otras entidades del sector público estatal, ADIF expresaba la necesidad de “racionalizar” las inversiones precisas:

“En función del volumen económico y complejidad técnica de las obras que deberían afrontar en los próximos ejercicios, así como considerando la dificultad existente para determinar el valor futuro de los suelos, que han recibido o recibirán a cambio de las citadas obras, en el actual contexto del mercado inmobiliario, estas sociedades podrían ver condicionada su capacidad para recuperar la totalidad de los costes en que finalmente incurran. En este sentido, la Dirección de ADIF-Alta Velocidad, conjuntamente con los diferentes accionistas de cada una de las sociedades está trabajando, en función del avance real de las obras, en la racionalización de las actuaciones de inversión que han de acometer aquéllas con la finalidad de que sean sostenibles desde un punto vista económico financiero, considerando la situación del mercado inmobiliario.” (ADIF-Alta Velocidad, 2014 -Informe relativo al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero-: 17)

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

15 ADIF y ADIF-Alta Velocidad son el resultado de la disociación mandatada por el Real Decreto-ley 15/2013 de 13 de diciembre, sobre la reestructuración de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias –ADIF- y otras medidas urgentes en el orden económico. La inmediata Orden PRE/2443/2013 del Ministerio de la Presidencia, determinó los activos y pasivos de ADIF que han pasado a ser titularidad de ADIF-Alta Velocidad. ADIF y ADIF-Alta Velocidad, disponen de adendas al convenio de encomienda de gestión por las que ADIF tiene encomendada la prestación de servicios de la gestión integral del patrimonio inmobiliario titularidad de la ADIF-Alta Velocidad y de la gestión integral y coordinación de las operaciones de integración urbana del ferrocarril y de las sociedades de integración, filiales y otras entidades participadas por ADIF– Alta Velocidad (ADIF, 2014: 75506).

el enfoque¹⁶.

La 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, muestra algunos entresijos de la cuestión. Las cuentas de ADIF revelan una parte de los problemas financieros generados por la inviabilidad de las sociedades de integración ferroviaria, aunque en su mayoría haya cedido a ADIF-AV sus participaciones en éstas.

Lo que no suele expresarse en ninguna documentación es la ridículamente minúscula aportación de los partícipes de estas sociedades en relación con el presupuesto de la actuación. A título de ejemplo, Valladolid Alta Velocidad 2003 S.A. se constituyó en enero de 2003 con un capital de tan sólo 600.000 euros. Las cuentas consolidadas de 2013 de ADIF exponen que tenía fondos propios negativos de 7,904 millones de euros. Y el presupuesto de la magna operación se calculaba inicialmente en 526,83 millones de euros. La insostenibilidad es patente a pesar de las aportaciones extraordinarias de las administraciones y de los períodos de carencia y las reestructuraciones de créditos sindicados.

Conclusión

Autofinanciación significa cosas bien distintas. Es un concepto moldeable, un comprometido 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 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 agujeronea a las instituciones y que confunde

16 Frente a soterramientos y desvíos, la auténtica integración de ferrocarril y ciudad resulta muchísimo más barata, aparte de otros discursos teóricos, de modo que el tópico del principio de autofinanciación podría ser fácilmente eludido.

contribuyente con ciudadano.

La integración ferrocarril-ciudad que se ha propuesto no es integración sino costosísima expulsión 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 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.

Referencias bibliográficas

- ADIF-ALTA VELOCIDAD (2014a): *Informe de gestión ejercicio 2013*. Madrid: Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias Adif-Alta Velocidad, 57 pp.
- ADIF-ALTA VELOCIDAD (2014b): *Informe relativo al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero (Art. 129.3 LGP) Ejercicio 2013*. Madrid: Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias Adif-Alta Velocidad, 38 pp.
- 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” en *Boletín Oficial del Estado* núm. 234, de 26 de septiembre de 2014, Sec. III. Pp. 75492-75601.
- ANCI -ASOCIACIÓN NACIONAL DE CONSTRUCTORES INDEPENDIENTES- (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, 77 pp.
- AGUILERA KLINK, Federico y NAREDO, José Manuel (eds.) (2009). *Economía, poder y megaproyectos*, Lanzarote: Fundación César Manrique, 228 pp.
- ARIAS GOYTRE, Félix (1996): “Actuaciones concertadas y colaboración privada en la transformación de las ciudades”, en *Imagen Ferroviaria en el Arco Atlántico*,

seminario de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, diciembre de 1996, Bilbao: FFE.

ARIAS GOYTRE, Félix (2000): “La concertación de grandes actuaciones urbanas en España” en *GAPP* núm. 19, “*Partenariados Público-Privados en la Gestión de Centros Urbanos*”, pp. 5-17.

AYLLÓN, Manuel (1997): “El Pasillo Verde Ferroviario de Madrid. Balance del consorcio urbanístico 1989-1997” en *Revista de Urbanismo* núm. 192, pp. 12-25.

BAUZÁ MARTORELL, Felio José (2001): *La desadministración pública*. Marcial Pons, Madrid, 281 pp.

BERMEJO LATRE, José Luis (2000): “Las fundaciones privadas de iniciativa pública y la ‘huida’ del derecho administrativo”, en SOSA WAGNER, Francisco –coord.- *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramon Martín Mateo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, Tomo I, pp. 935-960.

BERTOLINI, Luca y SPIT, Tejo (1998): *Cities on Rails. The redevelopment of railway station areas*, Londres: E & FN Spon, 236 pp.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés (1997): “Las entidades públicas empresariales en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado o la inconstitucionalidad de que la Administración sea al mismo tiempo Administración y Empresa” en *Documentación Administrativa* núm. 246-247 (septiembre 1996-abril 1997), pp. 439-494.

BRANDIS, Dolores y DEL RÍO, Isabel (1995): “Las grandes operaciones de transformación urbana. El Pasillo Verde Ferroviario de Madrid” en *Ería* núm. 37, pp. 113-128.

BRUINSMA, F.; PELS, E.; PRIEMUS, H.; RIETVELD, P. and VAN WEE, B. –eds.- (2008): *Railway development. Impact on urban dynamics*. Ámsterdam: Physica-Verlag, 383 pp.

CHARRIÉ, J.P. -dir.- (1996): *Villes en Projet(s)*. Centre d’Étude des Espaces Urbains- Université Bordeaux III. Burdeos: Éditions de la Maison des Sciences de l’Homme d’Aquitaine.

CHINCHILLA MARÍN, M^a Carmen –coord.- (2004): *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas,

CRESPO GONZÁLEZ, Jorge y PASTOR ALBALADEJO, Gema –coords.- (2002): *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill, 393 pp.

CUPVFM - CONSORCIO URBANÍSTICO PASILLO VERDE FERROVIARIO DE MADRID (1995): *Consortio Urbanístico del Pasillo Verde Ferroviario de Madrid*. Madrid: CUPVFM, RENFE y Ayuntamiento de Madrid.

DE HARO SOLANO, Manuel (1983): “Medios de financiación: la autofinanciación” en *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales* núm. 11, pp. 27-43.

- DE SANTIAGO, Eduardo (2006): *Nuevas formas y procesos espaciales en la región urbana de Madrid*, tesis doctoral, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Vol. I (857 pp.) y Vol. II (metodología y tablas analíticas).
- DE VICENTE DOMINGO, Ricardo (1996): *Los entes instrumentales en las leyes de procedimiento y de contratos de las Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas, 148 pp.
- DEL SAZ CORDERO, Silvia (1994): “La huida del derecho administrativo. Últimas manifestaciones: aplausos y críticas” en *Revista de Administración Pública* núm. 133, pp. 57-98.
- DÍAZ ORUETA, Fernando (2009): “El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación” en *Estudios Demográficos y Urbanos* vol. 24, núm. 1 (70), pp. 193-218.
- ETULAIN, Juan Carlos (2008): “La gestión urbanística mixta de intervenciones en vacíos urbanos de ciudades centrales. Caracterización, análisis e instrumentos” en *Estudios del Hábitat* núm. 10, pp. 45-57.
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (2006): *El tsunami urbanizador español y mundial*, Ciudades para un Futuro más Sostenible, Boletín CF+S > 38/39, Arquitectura del siglo XXI: más allá de Kioto, <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n38/arfer.html>
- GARCÍA ALCOLEA, Rafael y MARINAS MONTALVILLO, Ignacio (1993): “Estrategia para concertar la intervención de la Administración central en la ciudad” en *Ciudad y Territorio* núm. 97, pp. 411-421.
- GARCÍA SANTOS, Alfonso (1998): “El Pasillo Verde Ferroviario de Madrid” en *Revista OP* núm. 45, pp. 50-61.
- GARRIDO FALLA, F. (1994): “Origen y evolución de las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas”, en PÉREZ MORENO, Alfonso -coord.- *Administración Instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*. Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo. Madrid: Civitas, Vol. I
- GONZÁLEZ TORRIJOS, Jesús (2006): “La financiación de la colaboración público-privada: El *Project Finance*” en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 45, pp. 175-185. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE COMERCIO EXTERIOR (2006): *Las concesiones de infraestructuras y equipamientos públicos en España*, Cuadernos Sectoriales núm. 02, “España, technology for life”, ICEX y UPM, 44 pp. Disponible en www.spainbusiness.com
- LEMA RIAL, Juan Ignacio (2008): “Cooperación interinstitucional en la llegada de la alta velocidad a las ciudades: una oportunidad de integración urbana”, en *I Congreso de Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Bilbao: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 25 pp. Disponible en: http://www.ciccp.es/biblio_digital/

Urbanismo_I/congreso/pdf/020305.pdf

- LUNGO, Mario (2007): “Grandes proyectos urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas”, pp. 293-299 en SMOLKA, Martim O. y MULLAHY, Laura – eds.- (2007): *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 416 pp. Disponible en http://www.lincolnst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis; RUIZ ORTEGA, María José, y MARTÍNEZ-ALONSO RUIZ, Helena (2005): “Las personificaciones instrumentales autonómicas: organismos autónomos, entidades públicas, consorcios, sociedades mercantiles y fundaciones públicas autónomas”, comunicación en *VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*, Grupo de Trabajo 05: Autonomías, políticas de descentralización y relaciones intergubernamentales, pp. 37-144.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1993): “Reflexiones sobre el significado actual de los patrimonios públicos” en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* núm. 95-96, pp. 209-221.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1998): *Estudio sobre la integración del ferrocarril en zonas urbanas, “Memoria”*. Madrid: Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes, Subdirección General de Planes y Proyectos de Infraestructuras Ferroviarias.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2004): *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte PEIT*, “Documento Propuesta”, de Diciembre de 2004. Madrid: Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, 158 pp.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2013): *Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda PITVI (2012-2024)*, “Documento para presentación institucional y participación pública”, de noviembre de 2013. Madrid: Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, 383 pp.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (1993): *Integración del ferrocarril en el medio urbano*. 2007. Madrid: Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial del MOPTMA.
- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE (1993): *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*. Estudio de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles para la Dirección General de Política Territorial y Urbanismo, Madrid: FFE, xxx pp.
- MOLINA COSTA, Patricia y REY MAZÓN, Pablo (2011): “El urbanismo mágico: megaproyectos en la era del despilfarro” en *Ciudades* núm. 14, pp. 235-239. Disponible en <http://www3.uva.es/iuu/CIUDADES/>
- MONTES GONZÁLEZ, José Ramón (1993): “La integración de las estructuras ferroviarias en la ciudad” en *ES - Economía y Sociedad* núm. 5, pp. 87-102.

- MORALES SANTANA, Zenaida (2011): *La aplicación de los mecanismos de Project Finance a proyectos de transporte*. Projecte o tesina d'especialitat, Escola Tècnica Superior d'Enginyers de Camins, Canals i Ports de Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, 101 pp.
- NAREDO, José Manuel (2007): “Economía y poder (megaproyectos, recalificaciones y contrataciones)”, en *Curso sobre Economía, poder y megaproyectos*, Lanzarote, 17 de octubre de 2007. Disponible en <http://www.fcmanrique.org/nota.php?idnoticia=100>
- NAREDO, José Manuel (2012): “La naturaleza perversa de los megaproyectos”, disponible en <http://www.elrincondenaredo.org/>
- NAREDO, José Manuel (2013): “Genèse et conséquences du modèle immobilier espagnol”, 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, Col. Espace et Territoires, pp. 177-190.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (1997): “La organización instrumental pública en el ámbito de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado” en *Documentación Administrativa* núm. 246-247 (septiembre 1996-abril 1997), pp. 417-438.
- PASCUAL GARCÍA, José (2010): “La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público” en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 60, pp. 109-128.
- PÉREZ GUERRERO, Pedro Luis (2002): “La Administración Instrumental de las Administraciones Públicas Españolas: Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales”, en CRESPO GONZÁLEZ, Jorge y PASTOR ALBALADEJO, Gema –coords.- *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: Mc Graw Hill, 393 pp.
- SANTOS Y GANGES, Luis (2006): “Áreas de nueva centralidad urbana y estaciones del ferrocarril de gran velocidad en España”, en CASTRILLO ROMÓN, María A. y GONZÁLEZ-ARAGÓN CASTELLANOS, Jorge –coords.- *Planificación territorial y urbana. Investigaciones recientes en México y España*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid y División de Ciencias y Artes para el Diseño de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, pp. 165-186.
- SANTOS Y GANGES, Luis (2007): *Urbanismo y ferrocarril. La construcción del espacio ferroviario en las ciudades medias españolas*. Madrid: Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 456 pp.
- SANTOS Y GANGES, Luis (2011): “Cómo integrar el ferrocarril en la ciudad. Algunas reflexiones desde el caso español” en *Métropolitiques*, 13 de abril de 2011, <http://www.metropolitiques.eu/Como-integrar-el-ferrocarril-en-la.html>
- 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, Col. Espace et Territoires, pp. 203-215.