

[190]

Reseñas



Urbanismo y ferrocarril. La construcción del espacio ferroviario en las ciudades medias españolas

Autor: Luis Santos y Ganges
Editorial: Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid
2007
Páginas: 456
ISBN-13: ISBN. 978-84-89649-02-6

Quienes vivimos en Cataluña recordamos el verano de 2007 como aquel en que se manifestó de forma dramática el problema del ferrocarril. Era en cierta manera una crisis anunciada. Si se examina el *Anuari Territorial de Catalunya de 2004*, publicado por la Societat Catalana de Ordenació del Territori y en el que se recogen los principales conflictos territoriales existentes en esta Comunidad Autónoma durante ese año, el ferrocarril aparece bien representado con una veintena de entradas, que incluyen conflictos relacionados con la construcción y el funcionamiento de las diferentes líneas, desde las de alta velocidad a las de larga distancia, regionales y de cercanías. Esos conflictos repetían los que un poco antes se habían producido también en Madrid; por ejemplo en relación con las cercanías: las tensiones por los retrasos de los trenes habían llegado a generar estallidos de violencia que provocaron incluso la destrucción de una estación.

El libro de Luis Santos y Ganges, publicado por la Fundación de los Ferrocarriles Españoles en su Colección de Historia Ferroviaria, constituye una aportación muy relevante para reflexionar sobre todos esos problemas en el caso de las ciudades medias españolas, y muestra la coincidencia de muchos de ellos con los que ha habido antes en otras ciudades europeas y el paralelismo con las actuaciones para resolverlos.

Pero sobre todo, el libro pone de manifiesto el carácter conflictivo de la relación entre ferrocarril y planeamiento urbanístico con desajustes que

proceden de las instituciones que actúan en uno y otro. También pone de relieve el elevado nivel técnico de los ingenieros de RENFE y de muchos de los estudios efectuados. Y muestra las dificultades de las negociaciones entre los poderes municipales y las instituciones estatales, así como la influencia de los problemas de financiación en muchas de las soluciones adoptadas.

El geógrafo Luis Santos y Ganges es Doctor por la Universidad de Valladolid y está asociado al Instituto de Urbanismo de esa Universidad. Desde hace unos años ha desplegado una intensa actividad investigadora sobre cuestiones relacionadas con el ferrocarril y su papel en la ordenación del territorio y en la estructura urbana. La alta velocidad, las estaciones ferroviarias, el papel del ferrocarril en las transformaciones urbanas han recibido atención de este geógrafo, que desarrolla un brillante programa de trabajo sobre el tema.

Este libro recoge aspectos fundamentales de su Tesis doctoral, que se presentó en Valladolid en 2002; con su publicación, la bibliografía española dispone de una obra indispensable de referencia sobre el ferrocarril en las ciudades medias, y en el urbanismo en general.

La obra está dividida en dos partes, a las que el autor llama capítulos. La primera se dedica a la presentación de las relaciones entre ferrocarril y ciudad, en una perspectiva diacrónica e integradora; en ella aborda de forma general cuestiones tan relevantes como el patrimonio de las compañías ferroviarias como propietarias de bienes inmuebles, como agentes urbanísticos y como administradoras de domi-

nio público, los problemas del trazado de líneas férreas en la ciudad, la localización de las estaciones y el sistema ferroviario en la planificación urbanística. La segunda parte se dedica a la tipología de las actuaciones históricas en las ciudades medias españolas, con atención a la construcción de estaciones especializadas y enlaces, la modernización de la red, los desvíos, los soterramientos y los esfuerzos para la integración de las redes y la ciudad.

La tesis fundamental del libro es que la lógica ferroviaria y la lógica urbanística han actuado independientemente e incluso “se han dado de espaldas durante todo el desarrollo del ferrocarril”. En todos los países, y en España también, ha habido una disociación entre las políticas ferroviarias y las políticas urbanísticas, lo cual tiene que ver con la falta de criterios y con competencias y normas diferentes, que han dado lugar a una gran dificultad para negociar y lograr acuerdos entre instituciones. Solo recientemente se han producido esfuerzos para relacionar las políticas ferroviarias y el urbanismo a nivel técnico competencial

La extensión de las ciudades ha sido la causa fundamental de los problemas de la relación con el ferrocarril. Generalmente las vías se trazaron al exterior de las ciudades existentes, pero la expansión urbana las rebasó pronto. Al hacerlo, no se ha tenido en cuenta algunas exigencias mínimas en relación con los trazados ya existentes del ferrocarril. Por ejemplo, no se previeron espacios suficientes para duplicar o triplicar las vías si era necesario, ni la construcción de amplias calles paralelas a las vías, o la previsión de

[192]

pasos subterráneos y elevados para evitar el efecto barrera de las vías, con la proliferación de pasos a nivel. La mala coexistencia de las vías y las viviendas deriva muchas veces de la avaricia de los propietarios del suelo y de la permisividad de los ayuntamientos (en los que generalmente los propietarios están bien representados), lo que ha llevado frecuentemente a construir bloques de viviendas en el mismo borde de las vías.

En la competencia entre ferrocarril y automóvil a partir de los años 1930 se dio prioridad a éste. El éxito del automóvil hizo perder interés por el ferrocarril como transporte habitual de pasajeros y a partir de ahí la relación entre el ferrocarril y la ciudad se hizo problemática. La opinión pública y el planeamiento prestaron atención sobre todo a la circulación automóvil, no solo para pasajeros sino incluso para mercancías.

Luis Santos muestra que la prioridad concedida al automóvil durante las décadas centrales del siglo XX explica que frecuentemente el Estado asegurara las inversiones necesarias para mejoras en carreteras y autopistas, así como la penetración de éstas en las ciudades. En cambio el ferrocarril (generalmente estatalizado en la mayor parte de los países) tuvo dificultades para financiar las inversiones necesarias para la mejora, y hubo de utilizar sus propios recursos, entre ellos las plusvalías obtenidas por los bienes ferroviarios desafectados.

La evolución podía haber sido diferente, con un tejido urbano organizado para que el ferrocarril fuera el medio de transporte público esencial de las áreas metropolitanas, lo que

ahora se intenta con el ferrocarril de cercanías.

El libro pone énfasis en los conflictos entre las diversas instancias (estatal, regional y local) y los intentos de solución. Y en las iniciativas que parten unas veces desde el medio local y otras desde las instancias ferroviarias, con el Estado apoyando a unas o a otras según las circunstancias. Estima que debería haber sido mayor de lo que fue la inversión pública en el ferrocarril y en la adaptación de la ciudad a éste medio de transporte.

El autor muestra que “el *tempo* de los proyectos urbanísticos ferroviarios abarca varias décadas, acelerándose solo cuando el Estado se implica en su funcionamiento y dirección”, por lo que estima que “es imprescindible orientar las alternativas para el largo plazo y desde la visión estratégica, lo que exige un planteamiento integral de la ciudad futura”. Y afirma, rotunda y acertadamente, que en la ciudad futura el ferrocarril debe ser considerado como un componente característico de lo urbano. Para él, “el ferrocarril ofrece la oportunidad de un servicio de transporte poco agresivo con el medio ambiente, destinado hacia las mayorías y capaz de resolver con eficacia y sin competencia las demandas masivas o intensas de desplazamiento. Y su posible articulación con otros sistemas de transporte, comprobada en algunos casos, permite ser más optimista sobre sus posibilidades”.

Han sido décadas enteras de escasa atención, aunque no inexistente. El autor llama la atención sobre el hecho de que las inversiones en el ferrocarril tienen que ver unas veces con la mejora de servicios ferroviarios y otras con

la solución de problemas urbanísticos de la ciudad (barreras, terrenos ferroviarios, localización de estaciones...). El libro pone de manifiesto los esfuerzos que han existido para resolver los problemas, así como el éxito de algunos de ellos y los fracasos de muchos.

También insiste en la necesidad de plantear estos problemas ante la opinión pública. Precisamente la causa de muchas tensiones que se han producido es la incapacidad de urbanistas y políticos para hacerlo, como resultado del desconocimiento de la situación real existente. El libro permite reflexionar sobre los problemas políticos asociados a las actuales decisiones que se adoptan en relación con el ferrocarril. La impresión que se tiene es que los políticos no han estado siempre a la altura de las circunstancias. En particular, no han sido capaces de explicar a los ciudadanos con claridad suficiente las implicaciones de las diferentes opciones existentes y los costes y beneficios de cada una de ellas.

Los problemas planteados por el trazado del AVE en Barcelona y en particular la conexión con el aeropuerto y la estación de la Sagrera son un ejemplo claro de decisiones que no han sido bien explicadas. El acceso del ferrocarril a Barcelona plantea, sin duda, problemas de difícil solución, especialmente cuando a las líneas existentes de ferrocarril y metro se le añade otra nueva como es la del AVE. En realidad en un espacio limitado no caben todos los sistemas. Tal vez la mejor solución habría sido el trazado del Ave por el Vallés y la localización de la estación principal en esa área, que coincide con el centro del área Metropolitana. Pero la opción por el

aeropuerto y la estación de Sants obligó al desvío en esa dirección y a un soterramiento hasta la Sagrera, que obligará sin duda a reducir considerablemente la velocidad para cruzar Barcelona. Con esa decisión el trazado del AVE en el acceso a la ciudad ha coincidido con las líneas anteriores que ya estaban en funcionamiento en un espacio congestionado por la industria y la residencia. Se comprende el interés del Ayuntamiento y de RENFE por la valoración de los amplios espacios disponibles en la Sagrera, pero es seguro que había otras posibilidades para incorporarlos urbanísticamente y hacerlos útiles a la ciudad. En todo caso, los políticos debían haber explicado las opciones con claridad, y algunos que contribuyeron a tomar la decisión no deberían haber cambiado de opinión más tarde de forma oportunista.

El libro de Santos y Ganges centra la atención en las ciudades medias españolas, y estudia las propuestas existentes en relación con el ferrocarril, que han sido normalmente de traslado de las vías hacia el exterior y de soterramientos, así como los éxitos y fracasos de las demandas municipales, lo que generalmente ha tenido que ver con la coincidencia o no con las necesidades de funcionamiento o modernización de la circulación ferroviaria (construcción de estaciones especializadas, proyectos de enlaces...).

La modernización ferroviaria se ha hecho con aporte de fondos europeos y estatales, así como con los beneficios obtenidos por las plusvalías inmobiliarias. Son muy numerosos los acuerdos específicos entre el Estado y municipios concretos que han conducido a

[194]

recalificaciones de espacios ferroviarios desafectados por RENFE con el fin de permitir su rentabilización inmobiliaria. En contrapartida se han realizado inversiones para mejorar la permeabilidad de las líneas a su paso por las ciudades. En algún caso esas recalificaciones implicaban la modificación del plan general de ordenación urbana existente. Las negociaciones han tratado de conseguir la autofinanciación de los proyectos de modificación de los trazados del ferrocarril nuevas estaciones y mejoras de las instalaciones ferroviarias así como la mayor permeabilidad transversal de las líneas en la ciudad.

El problema ha venido motivado por la falta de recursos o de voluntad de realizar las inversiones directas con recursos propios por parte de las instituciones estatales, municipales o de las comunidades autónomas. Lo que ha llevado a generar suelo e intensidades de uso con fuertes densidades.

La posibilidad de obtener plusvalías de los terrenos ferroviarios para la modernización de las líneas se empezó a considerar por parte de RENFE desde los años 1960. Pero sería más tarde, con los planes de redes arteriales en los 70 cuando consideró seriamente los terrenos liberables que existían en las ciudades y la utilización de los mismos para la mejora de la red ferroviaria. Con el Plan de Transporte Ferroviario de 1987-2000 las actuaciones ferroviarias que se prevén han ido acompañadas de estudios sobre los posibles ingresos inmobiliarios que podían obtenerse de la liberación de espacios en la ciudad. Se consideró que las inversiones estatales para la mejora del funcionamiento del ferro-

carril, que en algunos casos fueron elevadas, podían complementarse con los beneficios de las operaciones urbanísticas a realizar. Para ello se pusieron en marcha convenios con las administraciones locales o autonómicas, con vistas a las mejoras de carácter urbanístico y ambiental local. Por su parte, el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 previó convenios específicos “en los que podrían incorporarse los beneficios derivados de operaciones urbanísticas que, como consecuencia de la enajenación de activos ferroviarios, puedan diseñarse en cada caso”.

Eso ha podido tener consecuencias lamentables en las ciudades. Unos terrenos amplios y bien situados que habrían podido ordenarse para el mejor uso urbano han sido convertidos en fuente de financiación para el ferrocarril. Luis Santos insiste en que se debería encontrar un equilibrio entre los intereses y los distintos puntos de vista existentes en relación con esos bienes inmuebles (los de las compañías nacionalizadas o reprivatizadas, y los de los ayuntamientos, gobiernos regionales o estatal), lo que exigen “lealtad constitucional entre las administraciones”, algo que no siempre ha existido.

Hay sin duda necesidad de un mayor debate público, de explicaciones de las propuestas, de formación de la opinión pública y de debate participativo, con todos los datos en la mano. El ferrocarril forma parte de la ciudad, tanto como el automóvil, e incluso más que él y antes que él. Debería pensarse especialmente en la integración con la ciudad. Los problemas surgen muchas veces de la búsqueda de altos

y rápidos beneficios y de una inadecuada planificación de la ciudad, sometida al imperio del automóvil. Es un transporte público eficaz más sostenible que éste, más respetuoso con el medio ambiente, si está bien organizado y separado de las viviendas. Complementario con otros medios de transporte, de donde surge la importancia de la intermodalidad y de los intercambiadores.

El libro de Luis Santos pone de relieve que no pueden tomarse decisiones a la ligera, que luego condicionarán la evolución urbana durante décadas. Hacen falta estudios integrados y coordinados. También insiste en la necesidad de control de las inversiones y operaciones, de un control público no sometido a presiones privadas, en la importancia de conseguir soluciones concertadas y viables que ajusten los costes totales.

En lo que se refiere al soterramiento en las ciudades medias, insiste en que “existen formas de corrección y mejora de carácter puntual y estructural de los conflictos generados en los trayectos urbanos del ferrocarril”. Todo lo cual exige un marco de cooperación y de planificación concertada. También se declara convencido de que el diseño urbano “puede resolver o paliar muchos de los pequeños problemas de falta de integración urbanística”. Todo una serie de retos que hacen este libro de lectura imprescindible para todos los que están interesados en la construcción de la nueva ciudad.

Horacio Capel
Universidad de Barcelona