

# Área Temática C

Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

VII CIOT

RELATORIA



Gobierno de Canarias  
Consejería de Obras Públicas, Transportes  
y Política Territorial





## ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

### RELATORIA ÁREA C

*Teresa Arenillas Parra\**

*\*(Arquitecta / Presidenta del Club de Debates Urbanos))*

#### 1. CONDICIONES DE PARTIDA.

Afrontamos un cambio de época en el que los retos socioeconómicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas globales y locales. Y el territorio, las ciudades y la ciudadanía constituyen piezas claves de ese cambio. En los próximos años los modelos territoriales y urbanos, la energía, la edificación y la movilidad han de redefinirse para conseguir resolver las necesidades sociales sin exclusiones, reduciendo a la vez su carga ambiental. La mejora de la inserción de las ciudades y del territorio en la biosfera se ha convertido en un objetivo irrenunciable y ello significa trabajar con nuevos objetivos y visiones para los horizontes del 2020 y del 2050. Como se ha señalado anteriormente, el Patrimonio territorial y urbano disponible es de un valor indudable, pero el sobredimensionamiento de algunos de los elementos que constituyen el denominado “capital productivo” respecto a la demanda de nuevos hogares o actividades productivas, ya sea en cuanto a suelo urbanizable, urbano o edificado en muchas ciudades, al sobredimensionamiento de infraestructuras, o la inadecuación de mucho de ese patrimonio productivo a las nuevas necesidades de eficiencia energética, de integración y cohesión social, o de adaptación a las necesidades productivas de la sociedad del Cambio Global, obligan a una nueva perspectiva en la que el papel de la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana deben jugar un papel fundamental como bases para un nuevo Desarrollo. En este epígrafe se recogerán ponencias y comunicaciones sobre Estrategias, Políticas, Planes o Mecanismos de Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo, bajo en consumo de energía, accesible y con movilidad sostenible, no discriminatorio y cohesionado socialmente, incluyendo específicamente las áreas:

- Regeneración y rehabilitación urbana integrada de ciudades y barrios urbanos.
- Regeneración energética y sostenibilidad ambiental.
- Movilidad sostenible.

- El papel del comercio, equipamientos y servicios públicos en la calidad urbana.
- Programas de regeneración para la cohesión socioeconómica. El papel de las haciendas locales

## 2. INTRODUCCIÓN

El área C de este Congreso tiene por objeto la Rehabilitación, Regeneración y Renovación Territorial y Urbana como bases para un nuevo desarrollo.

Se trataría por tanto de una asamblea cuyo objetivo es deliberar con una base lo mas científica posible sobre cómo llevar a cabo ese tipo de intervenciones en el territorio y en la ciudad para conducirnos a un nuevo modelo de desarrollo mas compatible con lo que hemos llamado desarrollo sostenible, esto es con "*un nuevo equilibrio capaz de satisfacer las necesidades del presente sin poner en entredicho la posibilidad de responder a las necesidades de generaciones futuras*" (Brundtland 1987) y sobre todo que tenga en su prioridad a todas las personas y su bienestar y en consecuencia que aborde la cuestión de los límites y la cuestión del reparto.

Buscamos en definitiva propuestas territoriales y urbanas alternativas a los efectos perversos de la globalización que se manifiestan (en palabras de Harvey) *tanto en procesos de gentrificación y especialización de las áreas centrales como en los territorios periféricos dónde la ciudad se disuelve.*

En algún punto de su libro "Ciudades rebeldes" nos dice: "*La creación de nuevas geografías urbanas bajo el capitalismo supone inevitablemente desplazamiento y desposesión, como horrorosa imagen especular de la absorción del capital excedente mediante el desarrollo urbano"....." Los procesos de destrucción creativa implican la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad, reconfigurando la ciudad de acuerdo a los intereses de los promotores inmobiliarios, mientras sigue vendiéndose como lugar óptimo para los grandes negocios y un destino fantástico para los turistas, convirtiendo partes de la ciudad en un lugar de acceso restringido para los ricos, mientras los pobres son desplazados a las periferias".*

Las palabras rehabilitación, regeneración, renovación son palabras polisémicas. La última vinculada en general a la idea de *sventramento o renewal* , de clara connotación destructora de la ciudad existente y el patrimonio edificado, mientras la regeneración tendría un significado social y ambiental mas amplio y la rehabilitación quedaría en parte asociada a lo físico, sin que nada de esto sea necesariamente siempre así.

Un breve recordatorio de la historia próxima de este tipo de intervenciones podría situarnos en su concepto, al menos teórico, actual.

Si regenerar la ciudad en el siglo XIX significó en muchas ocasiones destruirla físicamente, en parte con el objetivo de recomponerla social y económicamente (procesos de reformas higienistas tipo Haussmann), el siglo XX intensifica la

dinámica precedente con las operaciones denominadas de *sventramento* o *renewal* según lo distintos lugares pero que coinciden en la destrucción de la ciudad existente y consecuentemente del patrimonio edificado. Esta destrucción masiva alertará a algunos en un momento dado simultaneándose desde entonces, la destrucción, con las primeras declaraciones de núcleos urbanos históricos protegidos en los que en general, como veremos tampoco se resolverá el tema de expulsión de la población.

Las operaciones de renovación, que a partir de mediados del siglo XX es paralela a la expansión urbana en auge, se producen de modo intermitente según los ciclos económicos ya que las crisis son mas partidarias de la conservación pero, en general, el siglo XX considera la ciudad consolidada como espacio de oportunidad económica aprovechando sus rentas de posición y expulsando por tanto a los grupos mas desfavorecidos.

No es hasta mediados del siglo XX cuando aparecen algunas alternativas a ese mecanismo generalizado. El Ayuntamiento de la ciudad de Bolonia es quien a principios de los años sesenta afronta el reto de conservar el tejido urbano de una ciudad histórica en su conjunto con la idea conservar la estructura urbana, el patrimonio, los usos, y sobre todo la población, con aquellas famosas cinco salvaguardias : pública, social, productiva, ambiental y programática.

Este concepto integrado de entendimiento de los cascos históricos, incluido el mantenimiento de la población se trasladará a la "Carta de Amsteden del Patrimonio Arquitectónico" de 1975 y de ahí pasará a los primeros programas piloto españoles de rehabilitación integrada de centros históricos urbanos y rurales de finales de los 70 y primeros 80 dónde es una preocupación general, manifestada por todos los documentos, además de la conservación del tejido urbano integrado, la del mantenimiento de la población residente, objetivo no alcanzado en casi ninguna de las ocasiones. Todos los textos que analizaron aquellos documentos concluían que habíamos avanzado en el modo de intervenir en lo físico, en la mejor calidad arquitectónica, pero no en lo social y muchos de estos núcleos quedaban como centros turísticos absolutamente gentrificados.

También Campos Venuti, treinta años después de la operación de Bolonia, la analiza y concluye que hubo muchas cosas que no salieron como debían, entre otras el problema del mantenimiento de la población. Pero entiende que, en algún grado, es inevitable cierta transformación, sobre todo con la incorporación de jóvenes, para no desembocar en una población envejecida, pero en cambio cree que es crucial la salvaguardia funcional con el mantenimiento de los usos de, vivienda, pequeño comercio y artesanado de servicios.

La Regeneración Urbana Integrada y la Rehabilitación de Edificios, no son por tanto tampoco algo nuevo aunque ahora adquieran un especial protagonismo ligado a la crisis actual económica, inmobiliaria y ambiental, al igual que su anterior auge estuvo vinculado a la crisis del petróleo del 73.

Nuestra legislación estatal ya recoge desde 1983 en el primer "Decreto de Rehabilitación" la figura de la las ARIS (Áreas de Rehabilitación Integrada), sin



duda derivadas de los ejemplos italianos de conservación del patrimonio pero incluyen no solo los centros históricos sino también los barrios desfavorecidos, otra cosa es el escaso desarrollo que en ese momento tuvieron.

A este discurso de rehabilitación urbana muy vinculado en origen a la evolución de los conceptos de conservación del patrimonio se vendrá a solapar un largo proceso de debate europeo sobre la sostenibilidad urbana, surgido con posterioridad a la definición de “desarrollo sostenible” del informe Brundtland o al concepto de huella ecológica. Es un modelo que se va construyendo a través de documentos como el propio Tratado de la UE de 1992, El Quinto Programa de 1993, La carta de Aalborg de 1994, el documento “Hacia una política urbana” de 1997, la “estrategia territorial” de 1999, la carta de Leipzig de 2007 o los mas próximos como la “Estrategia Europa 2020” elaborada en 2010 y la Declaración posterior de Toledo también de 2010.

Estos documentos van fijando con más o menos acierto algunas de las ideas que se irán consolidando en el debate abierto sobre los retos y las oportunidades de nuestras ciudades y nuestro territorio hacia un futuro menos insostenible que el actual. Y todos ellos hablan del impulso de los valores de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social como las tres “patas” fundamentales e inseparables de todo este discurso de la sostenibilidad. A estas “tres patas” iniciales se unirán lo cultural y la gobernanza como dos cualidades también imprescindibles.

El conjunto de estos textos nos conduce a la construcción de un modelo urbano compacto, complejo, diverso, respetuoso con su entorno, bien diseñado, poco consumidor de suelo, agua, energía y otros recursos, poco productor de residuos y que da clara prioridad a la implicación de los ciudadanos, al gobierno integrado de la ciudad y a la evaluación de los resultados obtenidos en cualquier plan o proyecto.

Derivada por tanto de forma mas inmediata de la carta de Leipzig, que hacía hincapié en los barrios desfavorecidos, y de la “estrategia Europa 2020” , la “Declaración de Toledo” de 2010 tiene como eje central la “Regeneración Urbana Integrada” como proceso planificado, que ha de superar los esquemas parciales, para abordar la ciudad como un todo funcional con el objetivo de equilibrar y desarrollar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas impulsando a la vez una mayor eco-eficiencia ambiental.

La Directiva Energética de 2012 con rango mas ejecutivo pondrá en primera plana todo lo relacionado con la rehabilitación e incluso renovación energética.

Finalmente, la "Carta de Ginebra sobre Vivienda Sostenible" de 2014, de la ECE resume el papel clave de la vivienda sostenible para la vida humana y establece cuatro principios: de protección medioambiental; económicos; de inclusión social y participación; y culturales, todos ellos acordes con el razonamiento hasta aquí elaborado por los distintos documentos enunciados.

Pero toda esta elaboración teórica o de enunciado de principios, quizá con excesivos documentos, no han conseguido, de momento, los efectos deseados o al menos eso parecen reflejar las conclusiones de una encuesta europea sobre Regeneración Urbana, elaborada en 2010 por el Instituto Universitario de Urbanística de Valladolid cuyos resultados se sintetizan a continuación.

Concluye la encuesta que:

1- La Regeneración Urbana Integrada no es un campo disciplinar consolidado. Hay gran diversidad en las fórmulas de intervención.

2- No hay aproximación global a la ciudad en su conjunto. No se avalúan los efectos de las acciones sobre el conjunto la ciudad e incluso sobre el barrio en el que se interviene.

3- En todos los casos son enfoques muy fragmentados y parciales o sectoriales. Se concreta en ámbitos muy particulares y con objetivos específicos como turismo, vivienda, transporte etc. Unas veces son intervenciones físicas y otras sociales o económicas. Raramente se integran ambas.

4- Todas las operaciones de Regeneración Urbana se agrupan en realidad en torno a dos tipos fundamentales:

4.1- Acciones sobre áreas centrales: cascos históricos o espacios en declive de la ciudad tradicional con posición central. Los resultados son de clara gentrificación (sustitución de la población) y expulsión de actividades tradicionales. Suelen intervenir promotores privados en operaciones mixtas, con transferencias importantes de recursos públicos a operadores privados. Cursan con desalojos, alza de valores inmobiliarios, exclusión de los estratos de población mas modestos y de las actividades menos competitivas. No suele haber evaluación de efectos a medio y largo plazo y por otra parte suelen valorarse positivamente en los cuestionarios.

4.2- Acciones en barrios vulnerables o desfavorecidos. Son operaciones de normalización que intentan igualar las condiciones de determinados barrios a un rango medio, mitigando los conflictos sociales. Se actúa sobre todo en vivienda, educación, espacio público y transporte. Con frecuencia se relacionan con integración de inmigrantes. Son operaciones de escaso interés inmobiliario y casi siempre de intervención pública y a veces con la colaboración de usuarios propietarios. Suelen mantener las condiciones demográficas y sociales de origen y por tanto la consolidación del estrato social previamente estratificado.

Hay algunas intervenciones que podrían clasificarse de carácter intermedio entre las 4.1 y 4.2 enunciadas, aunque sus efectos reales las sitúan más cerca del primer grupo. Son áreas obsoletas, muchas industriales, que han adquirido posiciones centrales en la ciudad, con población vulnerable pero posición central, que suelen resolverse a favor de lo segundo, con gentrificación y cambios de actividad.

5- Pervive la ciudad como instrumento económico frente a su consideración como organismo social. Además, estos tejidos intervenidos se vuelven más productivos o rentables a corto plazo, pero económicamente menos sostenibles y más gravosos a largo plazo para el resto de la ciudad.

El resultado de esta encuesta es una razón mas para reclamar una aproximación global y verdaderamente integrada o de estrategia de ciudad en su conjunto, para sugerir principios de equilibrio, complejidad y eficiencia sostenible en la práctica de de la "regeneración urbana integrada", incorporando al desarrollo urbano y territorial la regeneración de la ciudad existente.

Y para concluir esta introducción se dejan enunciadas algunas de las preguntas que quizá debería preguntarse este Congreso en torno a la Regeneración, Rehabilitación y Renovación Territorial y Urbanas como bases para un nuevo desarrollo.

#### PAPEL DE LA REGENERACIÓN URBANA

¿Tiene la regeneración urbana integrada un papel sólo de intervención física (en los edificios y el espacio público) o debe ser consustancial lo económico, social, ambiental, cultural y de gobernanza?

¿Qué papel puede jugar la regeneración urbana integrada en la posibilidad de que las actividades productivas de tipo industrial e incluso la agricultura de proximidad permanezcan?

¿La ciudad debe seguir basada en una economía rentista (renta inmobiliaria y de posición y renta turística) o debe buscar una función productiva y social?

¿Políticas de vivienda y políticas de ciudad deben ser indisociables?

#### MARCO REGULADOR

El marco regulador normativo y económico -financiero de la Regeneración Urbana: Ley de las 3R, otras normativas, ayudas económicas de distintos niveles, intervención de los sectores privados etc. ¿Son solo remoción de obstáculos para cualquier tipo de intervención o marco de acción sostenible?

#### QUIEN DECIDE

¿Quién decide los momentos, lugares y modos de las intervenciones? Función pública dirigida a intereses comunes, participación ciudadana, colaboración privada etc.

#### TIPOLOGÍA DE INTERVENCIONES

\* El papel y protagonismo de la rehabilitación energética.

\* Rehabilitación dispersa / Áreas Integradas con objetivos sectoriales / Áreas integradas con objetivos integrados.

\*a) Espacios de Centralidad b) Barrios vulnerables c/ Tipologías mixtas d) El disperso.

\* Visión urbana conjunta. La integración en el planeamiento urbano y territorial y evaluación de resultados.

¿FRACASO DE LA REHABILITACIÓN?

¿Y si no se rehabilita de modo integrado? ¿La intervención en la ciudad consolidada y en el territorio será solo a través de operaciones de oportunidad especulativa

Como reflexión final, señalar los elementos que apunta Bernardo Secchi en su último libro como los aspectos más relevantes de la *nueva cuestión urbana*, elementos de consideración imprescindible como bases para un nuevo desarrollo. Estos serían: *"la desigualdad social y su modo de dar lugar a formas evidentes de injusticia espacial, junto a las consecuencias del cambio climático y a los problemas relativos a una concepción de la movilidad como parte integrante de los derechos ciudadanos"*.

## 2. RELACIÓN DE PONENCIAS

El área C del Congreso asume finalmente 26 textos, que corresponde a 19 ponencias y 7 comunicaciones.

La realidad es que casi ninguno de los apartados enunciados en el programa ha merecido mucha atención por parte de los ponentes de modo estricto, sino que han preferido diversas aproximaciones periféricas a la cuestión. Quizá ha influido en ello dos o tres Congresos o actuaciones seguidos bastante recientes ocupándose de temas similares como el SB14 celebrado en Barcelona muy vinculado a los temas energéticos, el nº 179 de la revista Ciudad y Territorio de primavera de 2014 dedicado íntegramente al tema o el propio Congreso del CONAMA con el que nos solapamos con talleres dirigidos a la financiación, a la participación de los usuarios y al modelo de negocio.

No obstante, o gracias a esta circunstancia, la aportación multidisciplinar ha permitido distintos enfoques que amplían y enriquecen el debate y ponen de manifiesto la dificultad de las visiones integradas.

Algunos de los textos recibidos abordan propuestas metodológicas, otros son más analíticos y otros puramente descriptivos y podrían haber sido agrupados por diversos criterios pero finalmente se ha hecho por los asuntos de los que se ocupan, más allá de que hayan sido tratados de un modo u otro.

Así, seis textos se refieren a los espacios libres y su relación con la ciudad; cuatro son análisis de carácter general; tres abordan cuestiones de accesibilidad y movilidad; otros tres se ocupan de la regeneración de barrios a distinta escala; cuatro pares de escritos se dedican respectivamente a: políticas de regeneración en determinadas autonomías, procesos de participación ciudadana, el medioambiente en la ciudad y en cuarto lugar el retorno de la industria a la ciudad. Por último hay una comunicación referida a la difusión de centralidad a

través de equipamientos y otra que cuestiona un artículo concreto de la Ley de la RRR, ley 8/2013

## **2.1. Espacios libres**

El tratamiento de los espacios libres como parte indispensable de la regeneración urbana se aborda desde enfoques distintos según que los ponentes sean geógrafos, ambientalistas o arquitectos.

Desde geógrafos, ambientalistas o agrónomos se da una visión más pegada al valor del medio físico y desde los arquitectos (en este caso tres arquitectas) un enfoque de relación humana y acupuntura urbana, aún sin olvidar la componente medioambiental.

Así, Jesús Santiago hace una interesante aproximación metodológica, a través de la ecología del paisaje, orientada a evaluar los "servicios ambientales" -los beneficios que los sistemas ecológicos aportan a la sociedad- del espacio libre metropolitano y su consideración como sistema, como estructura. Su imprescindible necesidad para la calidad medioambiental y paisajística del territorio y la ciudad.

Pedro Molina y Ana Berrocal centran su atención en los eriales y zonas libres del norte de la ciudad de Madrid como oportunidad para conservar la biodiversidad urbana. Alertan sobre la necesidad de analizar con detalle sus características y valores eco-paisajísticos antes de su transformación.

Josep Montasell y Sonia Callau se proponen el interesante reto de abordar un nuevo modelo de ciudad-región sostenible que incluya el vector alimentario en la planificación urbana y territorial como parte fundamental del metabolismo urbano. Reto interesante en torno a la agricultura de proximidad que al final solo queda enunciado.

Bajando a una escala de mayor detalle, Rita Monfort señala 15 acciones que entiende imprescindibles para mejorar el espacio público en la línea de la sostenibilidad. Son pequeñas actuaciones temporales o definitivas, según los casos, que a modo de acupuntura urbana mejoren el espacio público y difundan la calidad urbana.

Y en esta línea de acupuntura urbana, dos textos más, el de Teresa Pazos que relata la recuperación de los patios interiores del ensanche de Barcelona como reutilización de patrimonio urbano y reconquista del espacio público de proximidad, y el de M<sup>a</sup> Fernanda León que expone el caso de "El Barranco", espacio libre de borde de la ciudad de Cuenca en Ecuador, cuya rehabilitación se ha convertido en catalizador de pequeñas intervenciones de mejora de los espacios públicos adyacentes, en difusor de nuevas intervenciones.

En esta línea de acupuntura urbana, más allá de los espacios libres, la comunicación de Vicente Benito y Guillermo Morales destaca la importancia de la implantación de servicios universitarios en el Sur Metropolitano Madrileño que han

sido catalizadores de regeneración de entornos urbanos en ámbitos de Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe o Leganés, creando nuevas centralidades y canalizando importantes flujos de movilidad.

## **2.2. Accesibilidad y movilidad.**

De la accesibilidad y movilidad como temas centrales de la ciudad sostenible se han ocupado tres textos desde enfoques diversos.

Dos de ellos afrontan el problema del disperso y un tercero se ocupa de la evaluación ambiental mediante indicadores para abordar la eficiencia energética de la movilidad urbana aplicada al ejemplo concreto de la instalación de un metro ligero en el Área Metropolitana de Granada, con resultados de evaluación positivos.

Los textos que se ocupan del problema del disperso, de la reciente ocupación masiva y desordenada del territorio, lo hacen desde visiones diferentes. Mientras Armando Ortuño y otros desgranar el método TOD e intentan aplicarlo, en un ejercicio teórico, entre San Vicente de Raspeig y la universidad de Alicante, buscando nodos de concentración de actividades y de densidad (dónde no sea necesario el transporte en vehículo individual) a lo largo de una línea de tranvía, la solución propugnada por Martín Barreiro en la península de Morrazo en Vigo, va en la línea e construir lo que denomina "camino seguros" en el difuso gallego, como alternativa al desarrollo actual pero sin negar el disperso. Deja algunas incógnitas por resolver.

## **2.3. Regeneración de barrios.**

Tres ponencias se refieren a la regeneración de barrios entendiendo estos como unidad en su conjunto e intentando abordar variables físicas, económicas, sociales o ambientales. Se trata en cualquier caso de problemas y escalas muy distintos.

Rosa Pastor y otros, relatan el Plan especial del Cabanyal como ejemplo de Plan trasnochado que no respeta los criterios actuales de desarrollo sostenible ni las iniciativas ciudadanas. Contempla este PE un gran boulevard que atraviesa la trama urbana del barrio, rompe el tejido histórico y altera las tipologías tradicionales. Abre una gran brecha en un barrio popular con métodos del siglo XIX muy similares a los usados por Haussmann, con la consecuente pérdida patrimonial y social y sin ninguna consideración de tipo ambiental. La ponencia denuncia el hecho y propone que se elabore un plan director de otro tipo que aún no define.

La ponencia de Emanuele Pierobon surge de una reflexión crítica sobre un plan en marcha de recualificación integral de un barrio en la periferia de Maputo (Mozambique). A pesar de la distancia entre la realidad africana y la europea alerta sobre mecanismos muy similares de riesgo de gentrificación y apropiación de las mejoras conseguidas por unos pocos. Propone todo un repertorio clásico de acciones de recualificación urbana: nuevas centralidades, espacios libres

articulados, comercio, equipamientos, mayor compacidad, realojo de los expulsados en el entorno próximo, agricultura de proximidad, actividad informal, negociación con los propietarios del campo de golf etc. etc., e intenta aprovechar las oportunidades locales como la movilidad blanda (sin introducir el uso masivo del coche puesto que aún no está), conjugar lo rural y lo urbano, lo formal y lo informal, o prevenir los riesgos naturales y de tenencia.

La tercera ponencia, elaborada por Francisco Javier González, Susana Moreno y un grupo e investigación de la UE ensaya un marco organizativo teórico para la constitución de cooperativas de regeneración urbana, basado en el funcionamiento convencional de una cooperativa de viviendas. Parte del desarrollo de un Plan de Barrio sobre un grupo de viviendas construidas entre os años 40 y 70 del siglo XX en Alcorcón, Plan de Barrio que aborda los diversos elementos económicos, sociales, ambientales y de rehabilitación energética. Propone la capitalización de los diversos ahorros de energía y recursos derivados de la actuación a los que añade los derivados de nueva edificabilidad propuesta. Reflexiona previamente sobre las ventajas de la economía de gran escala y posibilidad de un nuevo modelo de negocio en torno a la Regeneración. Sobre esta búsqueda de nuevo mercado para la inversión privada no se ofrece un fundamento de análisis consistente y sobre todo no se valoran posibilidades ni consecuencias.

#### **2.4. Políticas de Rehabilitación de algunas Autonomías.**

Dos textos abordan las políticas de regeneración urbana en Andalucía y País Vasco respectivamente.

El caso de Andalucía es tratado por Gaia Redaelli, arquitecta y Directora General de de Rehabilitación y Arquitectura. Apuesta por un modelo urbano policéntrico y unas políticas que prioricen la rehabilitación, regeneración y densificación de la ciudad consolidada y favorezcan el transporte público ferroviario para conseguir ese modelo social, económica y ambientalmente mas sostenible en un intento de pasar de la cultura de la especulación a la de la rehabilitación. Modelo de ciudad-red sostenible a favor de la cohesión social y de la generación de empleo y contra la segunda burbuja en el interior de la ciudad. Enuncia las líneas de intervención de diversas políticas sin referir logros concretos, siendo una de las pocas Autonomías que recientemente han firmado varios Convenios con el Estado para regenerar sobre todo su propio parque residencial.

El análisis de las políticas de Regeneración Urbana del País Vasco lo hacen Olatz Grijalba y Rufino Hernández desde la Universidad intentando identificar debilidades y oportunidades de esas políticas así como las claves para mejorar su impacto futuro. Entienden que han sido políticas muy continuistas a lo largo del tiempo, que se limitaron a poner en marcha sistemas de financiación y que no han sido capaces de reflejar aún los cambios llevados a cabo en el plano teórico y político hacia la complejidad y prioridad de procesos. Esto solo se ha reflejado en algunos escasos ejemplos piloto. En la actualidad las actuaciones se realizan en

la línea de las últimas décadas e incluso cuantitativamente han disminuido desde el inicio de la crisis en 2009.

## **2.5. Participación ciudadana.**

En este ámbito se presentan dos ponencias.

La elaborada por el grupo Paisaje Transversal intenta el ambicioso proyecto de elaborar una metodología de trabajo para un nuevo tipo de de Regeneración Urbana Integrada Participativa. Proponen la convergencia entre lo físico y lo digital como método de participación entre ciudadanos que abra también canales de comunicación con la Administración. El proceso debe ser capaz de convertir demandas y reclamaciones ciudadanas en propuestas, quedando para el arquitecto la función de mediador tanto dentro de la esfera ciudadana como con la institucional. Propugnan intervenciones parciales con visión integral, que supongan menos gasto y mayor efectividad. En la evaluación de indicadores introducen la diferenciación entre los técnicos y los de percepción ciudadana. Metodología teórica poco alejada de la línea clásica que, aún no llegando a aportar datos empíricos, tiene elementos de innovación.

Miriam Alonso por su parte, desde la Universidad de Oviedo, propone la aplicación de los mapas cognitivos a un fragmento urbano como método de participación ciudadana. Incorpora aspectos cualitativos a los clásicos indicadores cualitativos y los imaginarios urbanos como sistema de evaluación.

## **2.6. Medioambiente en la ciudad.**

Los aspectos más generales del medioambiente en la ciudad los aportan dos ponencias.

Antonio Moreno y otros se proponen evaluar la injusticia ambiental por distritos urbanos en Barcelona. Llegan a la conclusión de que en los distritos de peor calidad ambiental se sitúan los grupos de población más vulnerables cuestión que entienden que debe ser conocida y corregida por la administración responsable.

Luis Valenzuela y varios geógrafos mas de la Universidad de Granada buscan opciones para mitigar el cambio climático desde la ciudad y para prevenir y moderar los daños posibles derivados. Estrategias que se resumen en la reducción de emisión de gases efecto invernadero a través de estructuras urbanas eficientes (compactas por ej.), movilidad sostenible y adaptación a los cambios producidos. Para ello construyen diversos escenarios teóricos comparativos.

## **2.7. Vuelta de la industria a la ciudad.**

De la industria se ocupan también dos textos:

Una comunicación, de Isabel Ochoa y otros, propone a Villaverde como referente industrial de Madrid mediante su regeneración participativa. Describe la situación



de un espacio con casi seis millones de m<sup>2</sup> de suelo, equivalentes a la Zona Franca de Barcelona, en grado de abandono extremo y con enormes potencialidades.

Francisco López Groh ofrece una amplia reflexión sobre las razones por las que las estrategias y prácticas de regeneración urbana realizadas en los tiempos recientes, de economía de financiarización, se han quedado obsoletas hasta hacerse irrelevantes. Relaciona la mayoría de las prácticas de regeneración urbana con la formación y el manejo de las rentas urbanas, aunque acompañadas en ocasiones por otras políticas de carácter social; también las liga con los procesos de desindustrialización y deslocalización de la industria, señalando que no es casualidad que muchas operaciones de hoy se hayan desarrollado en espacios industriales y portuarios obsoletos; y por último cree que las intervenciones de regeneración urbana han estado orientadas por un patrón urbano combinación de "nuevas clases creativas", espacios de consumo de moda, comercio de arte y proyectos de arquitectura espectáculo. Concluye que, en ausencia de una política económica de largo alcance, probablemente la denominada Regeneración Urbana se convertirá solo en proyectos muy medidos de remodelación de usos, buscando ventajas de posición y concentración de rentas en algunos puntos de la ciudad.

Su tesis es que la búsqueda de una ciudad mas justa y equilibrada exige una transformación de base económica de la ciudad que rompa con el predominio financiero-rentista y vaya hacia una base económica sustentada en la creación de bienes y servicios reales. Dentro de este nuevo paradigma industrial la manufactura urbana debe jugar un papel decisivo.

Basado en experiencias europeas y americanas, que ya propugnan el 20% del PIB procedente de la industria, trata de las condiciones en las que esta reindustrialización puede tener lugar. La regeneración urbana deberá, en su opinión, estar asociada a la reindustrialización de la ciudad.

## **2.8. Varios análisis de tipo general.**

Cuatro de las ponencias abordan temas diversos entre si sobre la Regeneración Territorial y Urbana en términos globales aunque con enfoque distintos.

María Castrillo, desde el Instituto de Urbanística de Valladolid ofrece unas notas de su investigación en curso sobre la historia de la Regeneración Urbana Integrada en España, historia que relata a través de diversos enfoques de cronología compleja que se solapan en diversas ocasiones. Concluye que nada hace pensar que las medidas estatales mas recientes se orienten hacia un "nuevo desarrollo" sino al contrario hacia la continuidad de las prácticas históricas vinculadas a los intereses estrictamente inmobiliarios. El escenario futuro en España podría estar dominado de forma ms o menos actualizada (*green washing* incluido) por la obtención de nuevas rentas inmobiliarias sobre áreas urbanas existentes dirigido por el sector privado, con el apoyo de agentes públicos, mediante la creación de condiciones jurídicas apropiadas para la formación de ese nuevo nicho de negocio.

Fernando García, de la Universidad Politécnica de Cartagena, reflexiona sobre las ciudades intermedias, ciudades de entre 200.000 y 600.000 habitantes, 24 ciudades en las que se aloja casi el 15% de la población española, nuevo escalón de jerarquía entre las grandes ciudades y las ciudades medias, con alta densidad de población y con algunas características más que las permiten proporcionar un hábitat más justo y sano.

Desde la Universidad Autónoma de México, Cesar Salas analiza en su ponencia los efectos territoriales derivados de la rehabilitación del Centro Histórico de México. Describe procesos de tematización del Patrimonio Cultural, turistización de la ciudad, terciarización, gentrificación y fragmentación del espacio. El Patrimonio Cultural se ha revalorizado y transformado simplemente en recurso económico, construyéndose espacios para el ocio, el consumo y los centros de servicios al margen de las necesidades de la población residente.

Patricia Molina, arquitecta investigadora, en su comunicación, describe el marco financiero europeo 2014-2020 en relación a las oportunidades para la Regeneración Urbana Integrada, señalando las posibilidades de utilizar varios fondos FEDER para actuaciones integradas de desarrollo urbano sostenible, si bien parece que España reserva la figura de las ITIs ( inversiones territoriales integradas) para estrategias de escala territorial.

Finalmente, una comunicación muy puntual de Beatriz Romera cuestiona la validez del artículo 10 de la Ley 8/2013 (ley de las RRR) por conflicto con determinadas legislaciones autonómicas. Parte de la idea de que para dar acceso a determinados espacios públicos habría que desafectarlos cuando la Ley parece que, al contrario, solo establece un derecho de usos sobre ellos.

# Área Temática C

Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

VII CIOT

Ponencias y Comunicaciones



Facultad de Geografía e Historia  
Departamento de Geografía  
Universidad Complutense de Madrid



Gobierno de Canarias  
Consejería de Obras Públicas, Transportes  
y Política Territorial



COLEGIO DE GEÓGRAFOS





---

## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

El espacio libre metropolitano como fuente de servicios ambientales:  
una aproximación conceptual y metodológica orientada a la  
ordenación del territorio<sup>1</sup>

*Jesús Santiago Ramos*

*Doctor y Licenciado en Ciencias Ambientales. Titulado Superior de Apoyo a la Investigación.  
Universidad Pablo de Olavide*

### **RESUMEN**

En el contexto de las áreas metropolitanas, los espacios libres pueden ser considerados como una fuente de servicios ecosistémicos, jugando un papel importante en las estrategias para conseguir una mayor calidad ambiental urbana. La presente ponencia aporta algunas reflexiones, tanto en el plano conceptual como metodológico, sobre los servicios ecosistémicos urbanos y sus implicaciones en la ordenación territorial.

### **ABSTRACT**

Urban and metropolitan non-built spaces can be considered as a source of diverse ecosystem services that can play an important role in the improvement of environmental quality in urban areas. This paper provides some reflections on the conceptual and methodological aspects of urban ecosystem services, and discusses the implications for metropolitan spatial planning.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El concepto de servicio ambiental o ecosistémico designa de forma genérica los beneficios que los sistemas ecológicos aportan a la sociedad. Si bien inicialmente el interés por este concepto se ha centrado sobre todo en los ecosistemas naturales y su papel fundamental como soporte de la vida y las actividades humanas, en tiempos recientes la funcionalidad de los ecosistemas de origen antrópico o profundamente alterados por el hombre ha adquirido un mayor reconocimiento. En particular, los servicios aportados por ecosistemas urbanos o periurbanos cobran en la actualidad una especial relevancia ante el reto de la

---

<sup>1</sup> Esta contribución se enmarca dentro del proyecto de investigación "Áreas metropolitanas: Dinámicas espaciales, sostenibilidad y gobernanza" (Plan Nacional de I+D: CSO2011/29943/C03-1).

sostenibilidad de nuestras áreas urbanas, sobre todo si asumimos una escala metropolitana para el análisis y la planificación de estos ámbitos. En este contexto, la provisión de servicios está íntimamente ligada al conjunto de espacios abiertos o no construidos que permiten el soporte de procesos ecológicos en el territorio metropolitano.

Hasta tiempos recientes, el espacio libre, entendido aquí como la fracción de territorio metropolitano no ocupada por usos netamente urbanos o artificiales, ha tenido un papel secundario, a veces incluso marginal, dentro del estudio y la ordenación de las aglomeraciones urbanas. Sin embargo, el reconocimiento de su valor como fuente de servicios ecosistémicos nos obligan a llevar a cabo una revisión del rol de este componente esencial del sistema metropolitano. Ante esta perspectiva, parece necesario reflexionar acerca de la noción de espacio libre y su relación con el concepto de ecosistema, las funciones y servicios ambientales puede aportar al conjunto del sistema metropolitano, y la forma en que se analizarían y se integrarían dichas funciones en la práctica de la ordenación territorial.

En los apartados siguientes se propone una aproximación necesariamente sintética y de carácter introductorio al espacio libre como fuente de servicios ambientales, con objeto de actuar como punto de partida para la reflexión en el marco de la ordenación del territorio metropolitano.

## **2. EL ESPACIO LIBRE METROPOLITANO COMO FUENTE DE SERVICIOS AMBIENTALES**

### **2.1. Una aproximación territorial al concepto de espacio libre**

Si se desea utilizar el concepto de servicio ambiental en el contexto de la ordenación de las áreas urbanizadas, es necesario en primer lugar identificar cuáles son los ecosistemas que proporcionan estos servicios y definir qué lugar ocupan dentro del sistema territorial metropolitano. El concepto de ecosistema urbano está estrechamente ligado a los espacios abiertos o no construidos, que en un sentido amplio abarcarían desde parques y jardines convencionales a espacios agrícolas y forestales, pastizales y humedales localizados dentro de los límites de la urbe, en su periferia o en su entorno próximo. Estos ámbitos comprenden tanto ecosistemas creados y manejados directamente por el hombre como ecosistemas naturales y seminaturales sin una gestión antrópica directa pero altamente influenciados por la actividad humana. El principal rasgo común es que trata de espacios capaces de dar soporte a procesos ecológicos que redundan en beneficios específicos para los habitantes de la ciudad (James et al., 2009).

Habitualmente, la funcionalidad vinculada a la calidad ambiental de la ciudad se ha asociado sobre todo al concepto de espacio o zona verde, un término que desde una perspectiva tradicional posee, en el plano funcional, un marcado sesgo hacia el uso público, mientras que en el plano formal se suele asociar sobre todo a las áreas urbanas con presencia de vegetación de carácter ornamental. La

noción de espacio libre suele implicar una visión más amplia –tanto en el plano funcional como en el formal- que la de espacio verde, por lo que permite establecer un vínculo más claro con la idea de ecosistema urbano. En este sentido, se suele considerar que el espacio libre atiende tanto a las funciones básicas de ocio y esparcimiento como a la mejora de la calidad ambiental, teniendo también un importante papel como instrumento en la ordenación urbana, por ejemplo para la reducción de la densidad o la articulación entre zonas urbanas (Acosta y Burraco, 1998).

Partiendo de una visión ecológica de los sistemas urbanos, una definición operativa de espacio libre debe tomar en consideración en su totalidad el suelo no dedicado a usos estrictamente urbanos o artificiales, con independencia de su uso (agrícola, forestal, natural), del estatuto jurídico o de su régimen de propiedad (Folch, 2003). Evidentemente, esta perspectiva está asociada a un aumento de escala en el análisis del fenómeno urbano, que nos obliga a desplazarnos desde una óptica meramente urbana a otra de carácter territorial, en la cual la ciudad no puede ser entendida sino como parte de un sistema que engloba también el entorno natural o rural en que se inserta la urbe. El espacio libre se muestra así como un componente esencial del territorio metropolitano, complementario al espacio construido. Este enfoque supone entender las áreas urbanas actuales como un mosaico de usos en el que lo urbano, lo rural y lo natural se funden en un mismo espacio complejo, diverso y multifuncional.

Uno de los rasgos esenciales de esta concepción del espacio libre es que se identifica con el lugar donde la matriz biofísica del territorio aflora en el seno de un espacio tan intensamente antropizado como es el metropolitano. Por matriz biofísica entendemos el conjunto de vectores abióticos y bióticos (substrato, clima, geomorfología, suelo, flora, fauna) que subyace en el territorio (Folch, 2003), condicionando las transformaciones antrópicas y viéndose a su vez alterado por la propia acción humana. De ello se deriva el papel del espacio libre como garante del mantenimiento de los procesos ecológicos ligados a este substrato biofísico, procesos que a su vez son la base de los servicios ambientales.

La perspectiva territorial o metropolitana sobre el espacio libre, con su consideración explícita del espacio rural y natural como elementos básicos del mismo, no tiene por qué ser percibida necesariamente como excluyente con respecto a otras aproximaciones que se centran en los espacios verdes de carácter netamente urbano. De hecho, desde la práctica de la planificación el sistema de espacios libres se percibe cada vez más como un conjunto interconectado de elementos de mayor o menor naturalidad, que abarcan desde los espacios puramente urbanos a las grandes extensiones naturales y agrícolas exteriores, así como los elementos conectores que permiten su interrelación (Feria y Santiago, 2009). Este enfoque global e integrador responde asimismo a las aproximaciones de expertos en la ecología de las ciudades; por ejemplo, el sistema de clasificación de espacios libres propuesto por Hough (1998) presenta como rasgos esenciales: (a) la existencia de una variación continua y gradual desde el centro a la periferia de las características, funciones y tipos de uso de los espacios libres; (b) la asunción de una perspectiva de diseño, ordenación y gestión que, en última instancia, busca una transición gradual y armónica entre lo

urbano y lo natural; y (c) la consideración explícita de la funcionalidad ambiental de estos ámbitos y su íntima relación con el resto de funciones del espacio libre.

## **2.2. Los servicios ecosistémicos en el ámbito metropolitano**

La consolidación del concepto de servicio ambiental o ecosistémico, cada vez más frecuente tanto en el ámbito académico como en políticas y estrategias relacionadas con la sostenibilidad, refleja el progresivo reconocimiento de los numerosos y variados beneficios que la sociedad obtiene de los sistemas naturales. Dichos beneficios abarcarían desde fenómenos de escala global como la regulación del clima o el mantenimiento de la composición química de la atmósfera, a procesos regionales y locales como la regulación hídrica en cuencas fluviales o el soporte de la biodiversidad local; asimismo, habría que incluir también aquellos beneficios de índole sociocultural ligados a los ecosistemas, como pueden ser el valor estético del paisaje o la funcionalidad recreativa y educativa asociada a determinados espacios naturales y rurales.

Una de las definiciones más citadas del concepto de servicio ecosistémico es la propuesta por Daily en su influyente obra "Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems" (1997), referencia clave en el proceso de consolidación y difusión de este término. En palabras de Daily, "los servicios de los ecosistemas son condiciones y procesos a través de los cuales los ecosistemas naturales y las especies que los integran, sostienen y satisfacen las necesidades de la vida humana". No obstante, el concepto de servicio ha sido revisado en múltiples ocasiones, lo cual ha dado lugar a un número considerable de definiciones diferentes. Esta situación impide una estandarización del significado concreto de este término, de sus límites y de sus posibilidades de cuantificación (Egoh et al., 2007; Boyd y Banzhaf, 2007). Existe además una cierta confusión en lo que respecta a la diferenciación entre términos estrechamente interrelacionados, como "servicios" (*services*), "bienes" (*goods*) y "funciones" (*functions*) ecológicas. Se suele hacer referencia al término función para describir los procesos ecológicos que constituyen la base de la provisión de bienes (productos naturales derivados de los ecosistemas) y de servicios (beneficios indirectos) por parte de los ecosistemas; en muchos casos, no obstante, es prácticamente imposible diferenciar entre el servicio ecológico en sí del proceso ecológico que lo genera (por ejemplo, en el caso de la regulación climática).

Ante este panorama, el proyecto *Millennium Ecosystem Assessment*, auspiciado por Naciones Unidas, intentó sentar unas bases comunes de consenso. Como fruto del debate entre los numerosos expertos reunidos en el marco del proyecto, se propuso definir el concepto de servicio ecológico simplemente como "el beneficio que las personas obtienen de los ecosistemas" (Hassan et al., 2005). Esta aproximación resulta, en todo caso, excesivamente abierta y genérica, obligándonos a acotar qué entendemos por servicio y qué ecosistemas tomamos en consideración cada vez que queramos trasladar el concepto un contexto de aplicación específico.

A pesar de que ciertos autores consideran que la provisión de servicios ecológicos está vinculada fundamentalmente a los ecosistemas naturales (Egoh et al., 2007), la tendencia actual en el ámbito académico es reconocer también los beneficios ligados a diferentes sistemas ecológicos con mayor o menor grado de intervención antrópica. De hecho, cuando la degradación de los sistemas naturales llega a un extremo que se hace imposible su recuperación, la creación artificial de nuevos ecosistemas es contemplada como una salida para recuperar los servicios prestados por dichos ecosistemas (Martínez y López-Barrera, 2008). Los sistemas artificiales o intensamente antropizados pueden no llegar a alcanzar la funcionalidad de los ecosistemas naturales pero, sin embargo, su aportación puede ser eficaz para la mejora de la calidad ambiental en contextos específicos como son, por ejemplo, las ciudades y ámbitos metropolitanos.

La tabla 1 recoge un listado de servicios ecosistémicos habitualmente presentes en ámbitos urbanos. Estos servicios pueden ser prestados de forma simultánea por diferentes tipos de ecosistemas o, desde nuestra perspectiva, por espacios libres de diversa naturaleza. Aunque la contribución específica de un espacio concreto a la magnitud total del servicio sea en ocasiones mínima, el valor agregado de la contribución de los distintos ecosistemas urbanos y metropolitanos puede ser notable; este hecho hace necesario adoptar una perspectiva sistémica e integradora para evaluar en su conjunto la funcionalidad ecológica del espacio libre.

*Tabla 1. Servicios ecológicos urbanos*

Función	Arbolado urbano	Parques y zonas de césped	Bosques urbanos	Terrenos de cultivo	Zonas húmedas	Cauces fluviales	Lagos / mar
Filtrado del aire	x	x	x	x	x		
Regulación microclimática	x	x	x	x	x	x	x
Reducción del ruido	x	x	x	x	x		
Drenaje de la precipitación		x	x	x	x		
Tratamiento de aguas residuales					x		
Valores recreativos y culturales	x	x	x	x	x	x	x

Fte.: Bolund y Hunhammar, 1999.

Como se muestra en la tabla, las tierras de cultivo también constituyen una fuente de servicios ecosistémicos, pudiendo ser consideradas de hecho como ecosistemas artificiales o controlados por el hombre (Antle y Capalbo, 2002). El intenso control humano de los procesos relacionados con la actividad agrícola, unido a la función primordial de la agricultura como proveedor de bienes de mercado y no como provisor de servicios ambientales, hace que el análisis de los agro-ecosistemas sea una tarea en cierto modo más compleja que el análisis de los sistemas naturales. Bjorklund et al. (1999) identifican siete servicios aportados por la agricultura: capacidad fotosintética neta, fertilidad del suelo, mantenimiento de la provisión de agua (calidad y cantidad), aporte de nutrientes, capacidad de carga ecológica, mantenimiento de información biológica y genética y regulación



biótica; así como un “servicio negativo” (*disservice*) como es la emisión de gases de efecto invernadero.

La problemática de la provisión simultánea de servicios positivos y negativos por parte de un mismo sistema, así como el doble papel de un ecosistema como receptor y proveedor de servicios ecológicos, son aspectos también extrapolables a los ecosistemas urbanos como parques, jardines y zonas arboladas. Los beneficios han sido estudiados con mucha mayor intensidad que los perjuicios que de ellos se puedan derivar, si bien algunos de estos impactos negativos sobre el bienestar de los ciudadanos (p. ej. alergia vinculada a la emisión de polen, sensación de inseguridad generada por zonas urbanas con vegetación espesa, etc.) pueden ser condicionantes importantes a la hora de planificar y diseñar estos espacios.

### **2.3. La dimensión territorial o paisajística de los servicios ecosistémicos**

Cuando se habla de ecosistemas creados, intervenidos o alterados por el hombre, aspectos como la escala de análisis, la dimensión espacial de los procesos ecológicos implicados o la consideración del contexto geográfico en el que se ubica el sistema se constituyen como factores determinantes para entender la mecánica de la provisión de servicios ambientales. En estos casos, la adopción de una aproximación territorial o “paisajística” (*landscape perspective*), espacialmente explícita y asociada a una escala amplia de trabajo, parece la más adecuada tanto para evaluar los servicios como para potenciarlos mediante la ordenación y regulación de los usos de suelo.

Habitualmente, las decisiones relativas a la conservación de los recursos naturales se toman partiendo del valor específico que ofrece un espacio determinado. Sin embargo, si el objetivo es maximizar la provisión de servicios ambientales, se debe superar esa aproximación estrictamente local, con objeto de tener en cuenta los flujos de servicios que se producen entre diferentes espacios a escala territorial. A través de la aproximación paisajística, se toma en consideración la localización explícita de los sistemas provisoros y receptores de los servicios, pudiendo analizarse el intercambio de servicios entre unos y otros. Desde esta perspectiva, los paisajes son considerados como sistemas espaciales socio-ecológicos (Termorshuizen y Opdam, 2009). La integración de las diferentes facetas funcionales de un mismo sistema paisajístico o territorial es la base del concepto o paradigma de la multifuncionalidad del paisaje (*landscape multifunctionality*) (Mander et al., 2007).

En lo que respecta a la importancia del contexto geográfico en la provisión de servicios ecológicos, resulta evidente que un mismo proceso ecológico puede implicar un beneficio o un perjuicio para las actividades humanas en función del lugar en concreto donde se desarrollen. Por ejemplo, la presencia de árboles puede suponer un servicio positivo en un determinado contexto al mejorar la infiltración del agua en el suelo, mientras que en otro puede implicar una pérdida neta en el balance hídrico local al aumentar las pérdidas por transpiración y reducir la recarga de acuíferos (Zhang et al., 2007). Una aproximación territorial

debe poner énfasis en los condicionantes locales que inciden en los efectos específicos de un proceso dentro de un contexto determinado.

La perspectiva territorial o paisajística proporciona un marco de referencia útil para el análisis de las relaciones entre la estructura y la funcionalidad de los ecosistemas. Por ello, se trata de un enfoque que entronca conceptual y metodológicamente con la ecología del paisaje, lo cual permite aplicar el conjunto de herramientas conceptuales y metodológicas de esta disciplina al estudio de los servicios. En este contexto, algunos autores utilizan el término de “servicio paisajístico” (*landscape service*) como sinónimo de servicio ecosistémico (De Groot y Hein, 2006), si bien añadiendo algunos matices que resultan importantes para la aplicación del concepto en el marco de los presupuestos teóricos y metodológicos de la ecología del paisaje. En este sentido, el término paisaje pone el énfasis sobre la dimensión espacial de los procesos (“horizontal”) frente al carácter marcadamente “vertical” de los análisis ecológicos habituales. Asimismo, el término paisaje además se suele vincular en mayor medida a la interacción entre hombre y naturaleza, frente al sesgo todavía común del término ecosistema hacia lo estrictamente natural. Por último, la referencia al concepto de paisaje, sobre todo entendido en el contexto hispanohablante en su acepción más cercana a la noción de territorio, hace explícito el vínculo entre la ecología del paisaje y la planificación territorial, facilitando la implementación práctica de la noción de servicio a través de los instrumentos de ordenación.

### **3. APROXIMACIONES METODOLÓGICAS AL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES**

#### **3.1. La ecología del paisaje aplicada a entornos metropolitanos**

Si bien la utilidad del concepto de servicio ecosistémico parece innegable en el contexto de las políticas y estrategias de sostenibilidad en ámbitos urbanos y metropolitanos, es indispensable contar con métodos y herramientas de análisis que faciliten su uso como factor para la toma de decisiones y su integración en planes e instrumentos de ordenación.

Como se ha indicado en el apartado anterior, una de estas aproximaciones estaría vinculada con la ecología del paisaje. Esta disciplina presta especial atención a tres aspectos fundamentales del territorio: la estructura, la funcionalidad y el cambio (Forman y Godron, 1986); es decir, se atiende a las características estructurales y morfológicas de un territorio, al cambio de estas características con el tiempo y a la influencia de los patrones estructurales y su evolución en la propia dimensión funcional del territorio. La funcionalidad del paisaje se compone del conjunto de flujos que, como resultado de la propia dinámica natural o de la actividad antrópica, se establecen dentro y entre los elementos que componen un ámbito territorial. Estos flujos pueden ser de energía, de materiales, de organismos vivos (incluyendo al ser humano) y de información (incluyendo la información genética transmitida por el flujo de genes entre y dentro de poblaciones de organismos). Los procesos que subyacen a estos flujos pueden ser de diferente naturaleza: físicos, geomorfológicos,

biológicos, antrópicos, etc. y constituyen en su conjunto el soporte básico de los servicios ambientales.

El núcleo central de la ecología del paisaje se sitúa precisamente en el estudio de la interacción entre los flujos funcionales y la estructura del territorio. Uno de los objetivos básicos de la disciplina es entender de qué forma las pautas estructurales condicionan los procesos o flujos que se dan dentro o entre los elementos del paisaje (o entre diferentes paisajes) y, al mismo tiempo, en qué manera el funcionamiento del paisaje da origen o mantiene determinadas estructuras (Rodá, 2003). El análisis de la evolución temporal de los patrones espaciales resulta de gran interés, ya que permite conocer las consecuencias ecológicas de los cambios producidos en el paisaje, a la vez que ayuda a identificar los procesos sociales y biofísicos que originan o modulan dichas transformaciones.

Es por ello que las metodologías de análisis basadas en la ecología del paisaje se muestran como un instrumento de indudable interés para la planificación, siendo aplicables a la ordenación del crecimiento urbano, al diseño de sistemas de espacios verdes o a la evaluación de diferentes escenarios de desarrollo. Son abundantes los ejemplos recientes de aplicación de este enfoque para la identificación de las dinámicas de cambio o el análisis comparativo de diferentes ámbitos urbanizados (Angel et al., 2012; Kaza et al, 2013).

Para estudiar la relación entre estructura y función, y sobre todo para obtener información útil de cara a la ordenación y la gestión ambiental del territorio, es un requisito imprescindible disponer de instrumentos que nos permitan describir la estructura paisajística en términos cuantitativos. Con objeto de cubrir esta necesidad, se ha diseñado un amplio número de índices o métricas de paisaje (*landscape metrics*) basados en los fundamentos teóricos de la ecología del paisaje. Las métricas se pueden definir como herramientas matemáticas que caracterizan las propiedades geométricas y espaciales de una mancha o fragmento del paisaje (*patch*, o entidad espacialmente homogénea), o de un mosaico de manchas. Cada métrica aporta información valiosa sobre los contenidos del mosaico paisajístico (la proporción de los diferentes tipos de uso que componen el ámbito de estudio) o sobre la distribución de los mismos en el plano espacial. Partiendo de esta base, con un conjunto limitado de índices numéricos es posible caracterizar de forma bastante completa la estructura espacial de un paisaje determinado para un momento dado en el tiempo.

Los métodos basados en métricas de paisaje son particularmente útiles para abordar aspectos vinculados con el espacio libre, como los efectos de la urbanización sobre la conectividad espacial, la fragmentación del paisaje o la funcionalidad de los espacios libres urbanos como hábitat para especies animales; así como para analizar otros aspectos de la ecología urbana con una clara dimensión espacial, como la incidencia de la estructura urbana en la isla de calor urbano o en los patrones de consumo energético.

### 3.2. Un ejemplo de aplicación en el área metropolitana de Sevilla

Como ejemplo de aplicación de esta aproximación metodológica, expondremos de forma muy sintética los aspectos generales del análisis llevado a cabo por el autor en el área metropolitana de Sevilla para el periodo comprendido entre 1956 y 2007. La utilización de un conjunto de métricas de paisaje ha permitido la identificación de los principales rasgos estructurales de las diversas unidades territoriales en las que se subdivide el ámbito, así como el reconocimiento de las implicaciones ecológicas y territoriales de los cambios estructurales de la configuración espacial del paisaje a corto y largo plazo. A partir de los resultados, se ha explorado la potencialidad de las herramientas conceptuales y metodológicas de la ecología del paisaje como base para estrategias orientadas a un desarrollo urbano y territorial equilibrado y sostenible.

La metodología adoptada parte de la división del ámbito metropolitano (tal cual es definido por el Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Sevilla, 2009; figura 1) en una serie de unidades territoriales o paisajísticas, determinadas por las características de su medio físico y sus patrones internos de uso de suelo (figura 2). Para cada una de estas unidades se ha generado una serie cartográfica de usos de suelo para los años 1956, 1999, 2003 y 2007 con una doble resolución temática, tomando para ello como base el Mapa de Usos y Coberturas vegetales del Suelo de Andalucía a escala 1:25.000. Sobre esta base cartográfica se ha calculado un conjunto de doce métricas de paisaje, con objeto de identificar una serie de rasgos estructurales como la dominancia de usos en cada unidad y periodo temporal, la configuración espacial de los usos, su fragmentación y su conectividad.

Figura 1. Localización y delimitación del área metropolitana de Sevilla

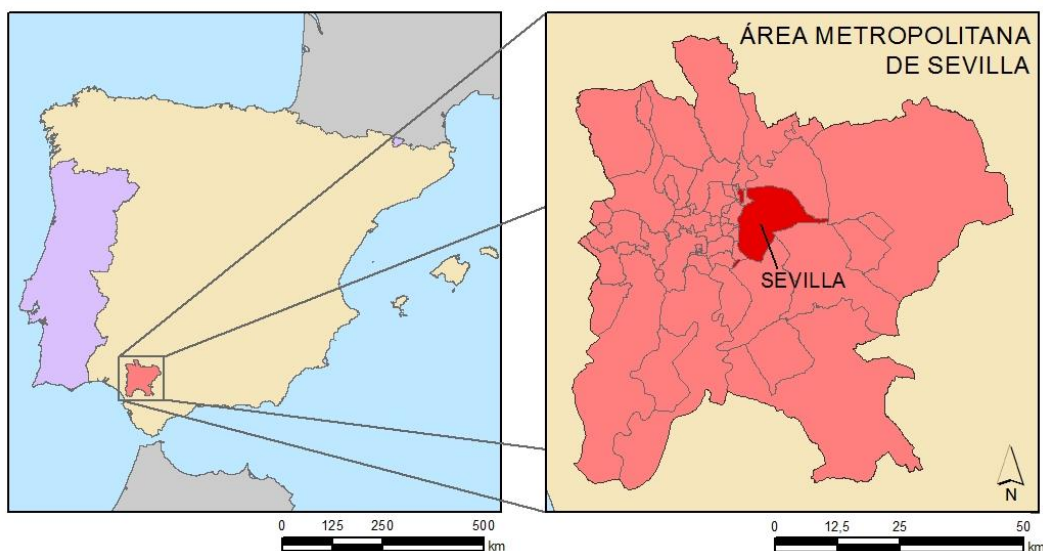
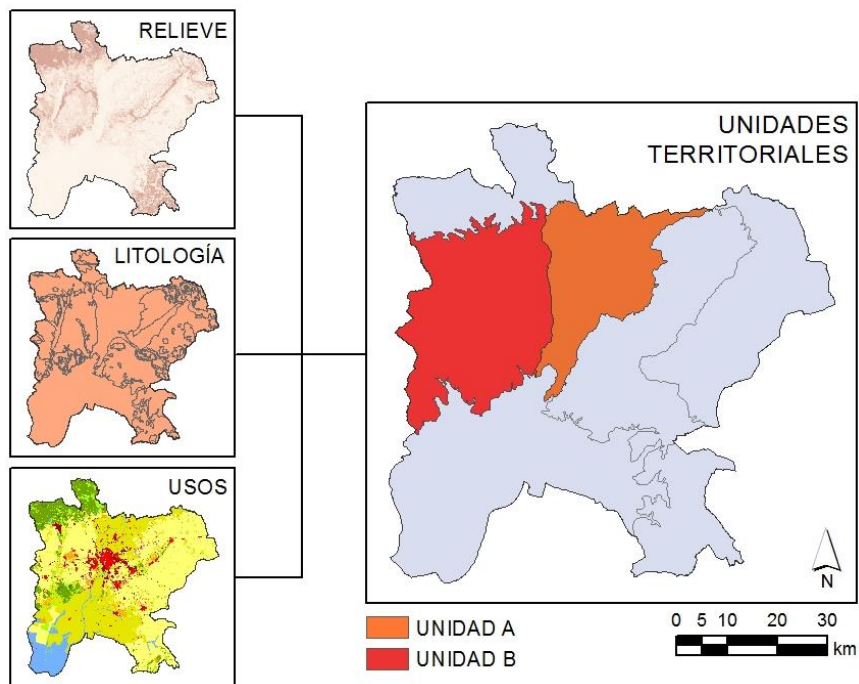


Figura 2. Unidades territoriales



Las figuras 3 y 4 muestran los usos para dos de las unidades territoriales más representativas del área, las correspondientes a la vega del Guadalquivir (unidad A) y la del entorno Aljarafe-Guadiamar (unidad B).

Figura 3. Unidad A: vega del Guadalquivir

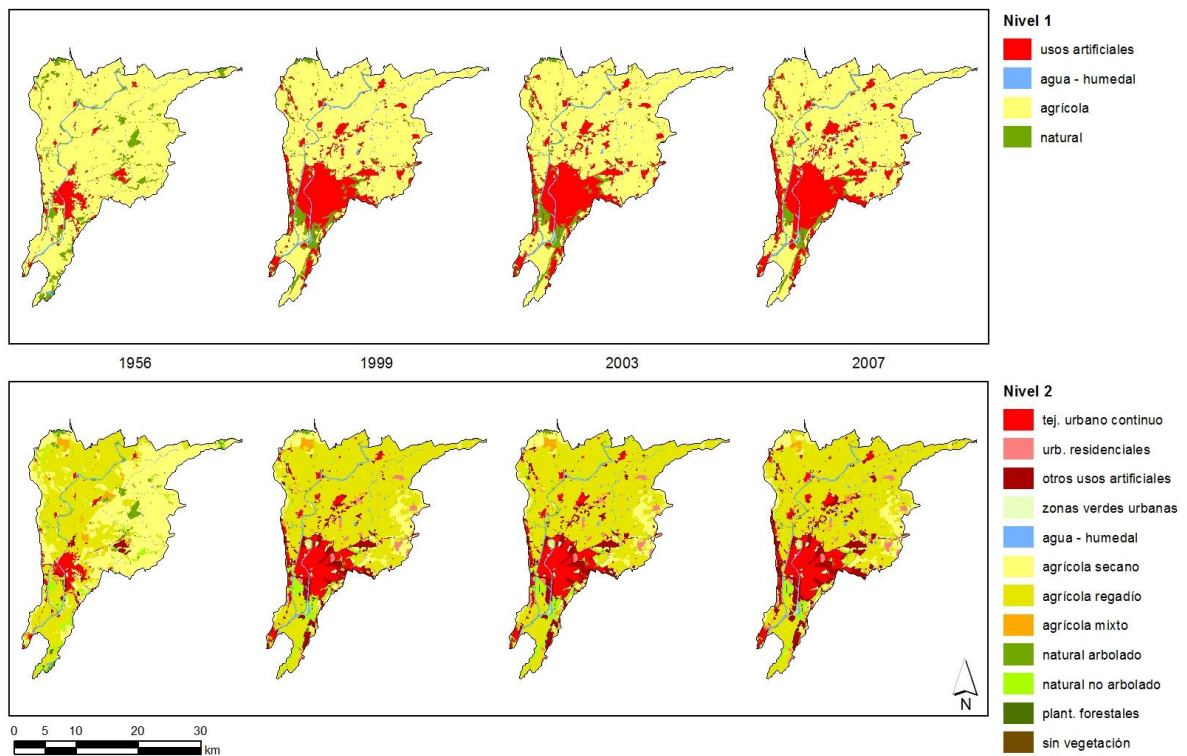
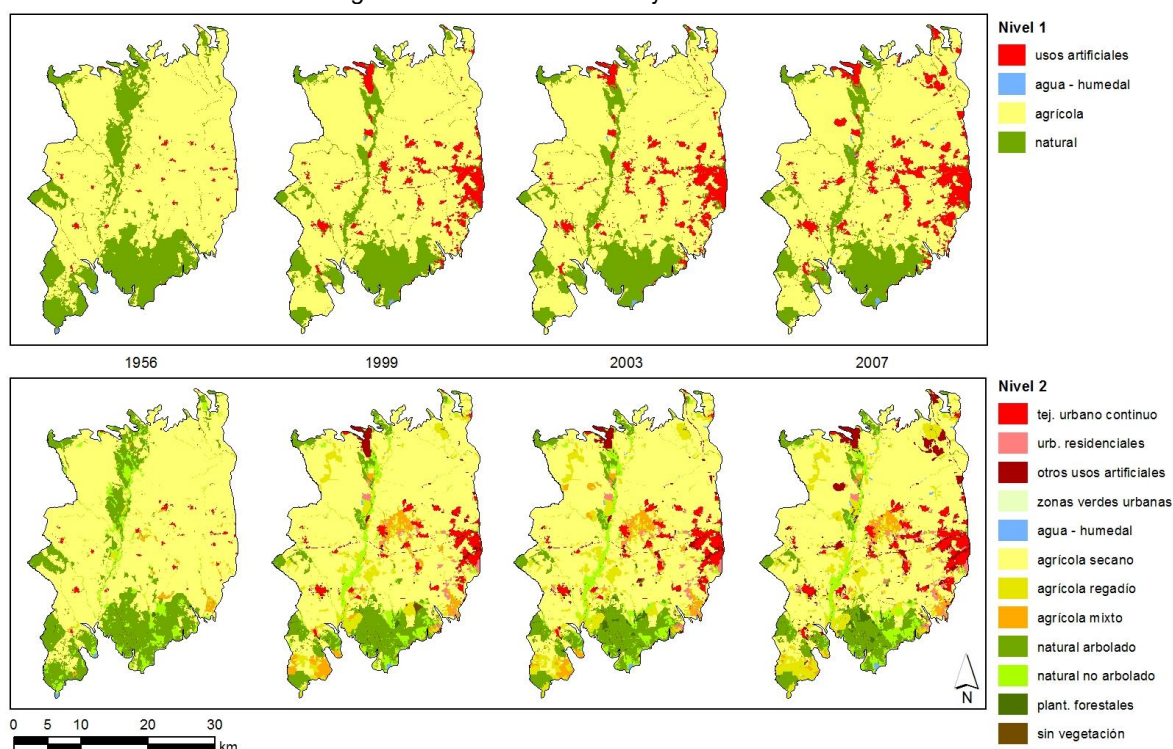


Figura 4. Unidad B: entorno Aljarafe-Guadiamar



El análisis llevado a cabo permite reconocer cómo la ausencia de un planteamiento global de ordenación para estos ámbitos (dado que el Plan metropolitano no se aprueba hasta 2009) y la carencia de procesos de coordinación entre los municipios han dado lugar a ordenaciones físicas fragmentarias e inconexas, en las que no se atiende adecuadamente a la configuración paisajística más amplia del ámbito donde se inserta cada municipio. De esta forma, la evolución de los usos de suelo muestra una inadecuada atención a la conservación de importantes recursos ambientales (tanto hábitats naturales extensos como corredores ecológicos), así como una falta de visión sobre espacios agrícolas de gran valor, utilizados en la práctica como reservorio para la expansión de usos urbanos.

Por otro lado, el análisis del paisaje permite identificar los recursos principales asociados al espacio libre metropolitano, evaluar su potencialidad actual para la provisión de determinadas funciones y servicios, y proporcionar pautas para su ordenación futura. Por ejemplo, el análisis destaca la potencialidad ligada a la red fluvial como eje vertebrador del espacio libre en las dos unidades presentadas. En el caso de la unidad A, el Guadalquivir actúa junto con sus afluentes como red que permite una conexión física entre los espacios naturales periféricos, el entorno agrícola periurbano y el espacio netamente urbano de la ciudad central. Los espacios de carácter natural anexos a la red fluvial constituyen elementos potenciales de gran valor para la articulación de un sistema verde que permita una adecuada transición urbano-rural-natural, proporcionando simultáneamente un amplio abanico de funciones ambientales y de uso público. En la unidad B, el eje central es el río Guadiamar, conector ecológico esencial entre los entornos naturales de Doñana y Sierra Morena. En este caso, se detecta como, a pesar de mantenerse intacta la conectividad física del corredor, el retroceso superficial y la fragmentación de hábitat asociado al mismo minan la funcionalidad del mismo. El



espacio agrícola ofrece en este caso potencialidades para el refuerzo de la conectividad ecológica en este entorno.

Los diferentes modelos de crecimiento urbano (compacto en la unidad A, desordenado y fragmentario en la unidad B), así como su impacto diferenciado sobre el espacio libre, quedan también caracterizados a partir de las métricas de paisaje. De esta forma, esta aproximación metodológica ofrece una visión completa de la evolución del espacio metropolitano y una comprensión global de su integridad ecológica a partir de los cambios en la configuración espacial de los usos de suelo, pudiendo establecerse un diagnóstico general sobre la capacidad del espacio libre para actuar como fuente de servicios ambientales.

### **3.3. Cuantificación y valoración de servicios ecosistémicos**

Más allá de la perspectiva integradora y global que aportan las metodologías basadas en la ecología del paisaje, otros enfoques permiten añadir un mayor grado de concreción en el análisis de determinados servicios ambientales, haciendo posible cuantificar funciones concretas y estimar su impacto directo en el sistema urbano o metropolitano. Se pueden citar, por ejemplo, los métodos para la estimación de la captación de carbono por la vegetación y el suelo; el análisis del efecto de moderación de la temperatura a partir de la evapotranspiración de la vegetación urbana y del efecto sombra; la cuantificación de la función de retención de nutrientes y depuración de agua, etc. Un buen ejemplo de esta perspectiva es el software INVEST (desarrollado en el marco del proyecto Natural Capital<sup>2</sup>), que presenta hasta diecisiete modelos diferentes para la cuantificación y valoración de servicios ambientales; modelos que, si bien no han sido diseñados específicamente para entornos urbanos o metropolitanos, pueden aplicarse sin problema en este contexto. En general, los modelos para la cuantificación de servicios que están basados en el análisis de usos de suelo son especialmente interesantes de cara a la integración de los resultados en la planificación territorial. Por ejemplo, el modelo L-THIA (*Long Term Hydrological Analysis*, desarrollado por la Universidad Purdue) permite estimar la generación de escorrentía superficial y de contaminación difusa en función de los cambios de uso de suelo, permitiendo valorar el impacto de la ocupación del espacio libre por usos artificiales tomando en consideración las características del medio físico (Santiago, 2010).

Por último, es necesario mencionar la valoración económica de los servicios, perspectiva de análisis ligada al concepto de servicio desde su mismo origen, y por ello muy extendida en la literatura científica, sobre todo como base para el diseño de incentivos y mecanismos de carácter monetario (programas de incentivos agro-ambientales, sistemas de pago por provisión de servicios, etc.). Desde este enfoque se considera que el hecho de que los servicios ligados a los sistemas ecológicos hayan estado desligados de la dinámica de los mercados y de los mecanismos de fijación de precio sería la causa de la desaparición de muchos ecosistemas valiosos, al ser sustituidos por otros usos de suelo con una mayor rentabilidad económica a corto plazo. Desde esta óptica, la asignación de

---

<sup>2</sup> Proyecto desarrollado por la Universidad de Stanford, The Nature Conservancy, World Wildlife Fund y la Universidad de Minnesota (web: <http://www.naturalcapitalproject.org/INVEST.html>)

un valor económico a los ecosistemas (por ejemplo, a través de métodos de disposición al pago) permitiría una reversión de esta situación, a la par que facilitaría la toma de decisiones relativas a los cambios de uso.

#### **4. LAS ESTRATEGIAS PARA EL FOMENTO DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y EL PAPEL DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL**

Muchos autores consideran que aún no se han desarrollado de forma suficiente ni la base científica ni los mecanismos políticos y de financiación necesarios para incorporar de forma satisfactoria los servicios ambientales a las estrategias de intervención pública, tanto en lo que respecta a la regulación de los usos del suelo como a la conservación de los recursos naturales a gran escala. No obstante, es posible detectar avances recientes en este tema. Por ejemplo, el proyecto de Evaluación de los Ecosistemas del Milenio ha supuesto un impulso para el desarrollo de estrategias orientadas a materializar el marco teórico de los servicios ecológicos a través de políticas efectivas (Hassan et al., 2005). Más aún, la revisión de casos prácticos recogidos en la literatura científica permite identificar un amplio abanico de iniciativas disponibles para la actuación pública. En general, se suele establecer una clasificación, por un lado, en políticas de tipo “vertical” (*top-down*), como la declaración de reservas naturales, el establecimiento de normas restrictivas para la conservación de zonas o procesos de alto valor, el establecimiento de sanciones económicas, o, en términos generales, la planificación física; y por otro, políticas de carácter “horizontal” como, por ejemplo, el establecimiento de mercados que den cabida a los servicios ecosistémicos, o el diseño de mecanismos de financiación para promover la potenciación de los procesos ecológicos en espacios de titularidad privada.

Algunos estudios han profundizado en el análisis de la implementación del concepto de servicio ambiental en diversos campos de intervención de los poderes públicos, detectándose aún un importante distanciamiento global entre la teoría y la práctica. Un ejemplo claro lo aportan Termorshuizen y Opdam (2009) a través de la revisión del conjunto de artículos publicados entre 2007 y 2008 en relación a los servicios ecosistémicos. De los 614 artículos identificados, sólo 75 contienen alguna referencia a la planificación como mecanismo de implementación práctica de este concepto. Un análisis más detallado permite comprobar que la mitad de estos artículos se limitan a nombrar el concepto de servicio ecológico dentro del marco referencial, pero sin ninguna vinculación metodológica o práctica. Esto puede deberse, al menos en parte, a la falta de datos y herramientas metodológicas eficaces para la cartografía de servicios ecológicos, pero quizá también al mantenimiento de determinadas inercias en la práctica de la planificación, tradicionalmente desligada de la ciencia ecológica.

Se puede afirmar que las iniciativas relativas a la valoración económica de servicios ambientales concretos y al diseño de mecanismos de pago por la provisión de dichos servicios son actualmente más abundantes que los ejemplos relativos a la planificación. Este tipo de estrategias se centra sobre todo en ecosistemas gestionados por el hombre, principalmente explotaciones agrícolas y



forestales. Dado que se trata de sistemas orientados básicamente a un aprovechamiento económico, la intervención pública consiste fundamentalmente en el desarrollo de instrumentos económicos que persiguen establecer un equilibrio entre los bienes producidos por el sistema (p. ej., alimentos, madera, fibras, etc.) y los beneficios indirectos que se derivan del mismo (p. ej., los servicios ecológicos de regulación proporcionados por estos espacios).

A pesar de todo lo anterior, y como se ha mostrado en el ejemplo metodológico expuesto, la ordenación del territorio y el planeamiento urbano pueden ser instrumentos efectivos, si no indispensables, para el fomento de los servicios ambientales y la conservación de los sistemas que los proveen, en particular en entornos tan dinámicos como las áreas metropolitanas. Esta afirmación es válida con independencia de que un plan haga mención explícita o no al concepto de servicio. Una adecuada ordenación del sistema de espacios libres y el establecimiento de medidas de protección de los elementos clave del patrimonio territorial frente a las presiones urbanísticas son factores esenciales para preservar la provisión de servicios en áreas urbanizadas. Precisamente, en entornos metropolitanos el peso de la protección de los principales recursos naturales recae en muchos casos sobre los instrumentos convencionales de ordenación territorial, dado que los instrumentos de protección de la naturaleza suelen quedar restringidos a espacios de elevado valor natural, con frecuencia alejados de los grandes centros urbanos. Por ello, la incorporación de criterios ecológicos en el proceso de planificación y, sobre todo, un adecuado tratamiento del espacio libre, son factores básicos para que los instrumentos de ordenación actúen como herramientas de potenciación de los servicios ambientales.

Por último, es necesario remarcar que las estrategias de corte económico y las iniciativas de planificación, si bien presentan importantes matices diferenciadores en cuanto a su forma de entender la preservación o potenciación de los servicios ecológicos, no deben ser entendidas como herramientas excluyentes o incompatibles (Bendor y Doyle, 2010). El peso que obtengan uno u otro tipo de estrategias debe ajustarse a la casuística concreta de cada servicio y del ámbito que lo proporciona. Esta situación es especialmente clara en el caso de los servicios generados por el espacio agrícola, pudiéndose potenciar de forma complementaria mediante una adecuada regulación de usos a través de la planificación y, al mismo tiempo, con la introducción de ayudas agroambientales que favorezcan prácticas de cultivo sostenibles. La aceptación pública de las medidas puede ser, asimismo, un factor importante a tener en cuenta, en la medida en que el apoyo de la población a los diferentes sistemas de intervención puede ser variable en función del contexto y de los diferentes sectores sociales implicados (Schulz y Schläpfer, 2009). Numerosos autores recomiendan en todo caso la implicación de los ciudadanos en las estrategias de promoción de los servicios, sobre todo en ámbitos urbanos, donde tanto los pequeños propietarios (de jardines, parcelas cultivadas, etc.) como los colectivos y asociaciones locales pueden jugar un papel importante en el mantenimiento de espacios potencialmente provisoros de servicios.

## BIBLIOGRAFÍA

ANGEL, S.; PARENT, J.; CIVCO, D. (2012): "The fragmentation of urban landscapes: Global evidence of a key attribute of the spatial structure of cities, 1990-2000". *Environment and Urbanization*, vol. 24 (1), pp. 249-283.

ANTLE, J. M.; CAPALBO, S. M. (2002): "Agriculture as a managed ecosystem: policy implications". *Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 27 (1), pp. 1-15.

BENDOR, T.K.; DOYLE, M. W. (2010): "Planning for ecosystem services markets". *Journal of American Planning Association*, vol. 1976 (1), pp. 59-72.

BJORKLUND, J.; LIMBURG, K. E.; RYDBERG, T. (1999): "Impact of production intensity on the ability of the agricultural landscape to generate ecosystem services: an example from Sweden". *Ecological Economics*, nº 29, pp. 269-291.

BOLUND, P.; HUNHAMMAR, S. (1999): "Ecosystem services in urban areas". *Ecological Economics*, 29, pp. 293-301.

BOYD, J.; BANZHAF, S. (2007): "What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units". *Ecological Economics*, vol. 63, pp. 616-626.

DAILY, G. C. (1997: "What are ecosystem services?" En: DAILY, G. C. (ed.) *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, pp. 1-10. Island Press, Washington D.C.

DE GROOT, R.; HEIN, L. (2007): "Concept and valuation of landscape functions at different scales". En: MANDER, Ü.; WIGGERING, H.; HELMING, K. (eds.) *Multifunctional land use. Meeting future demands for landscape goods and services*, pp. 15-36. Springer, Berlin.

EGOH, B. et al. (2007): "Integrating ecosystem services into conservation assessments: A review". *Ecological Economics*, nº 63, pp. 714-721.

FERIA, J. M.; SANTIAGO, J. (2009): "Funciones ecológicas del espacio libre y planificación territorial en ámbitos metropolitanos: perspectivas teóricas y experiencias recientes en el contexto español". *Scripta Nova* [en línea], vol. 13, nº 299. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-299.htm>.

FOLCH, R. (ed.) (2003): *El territorio como sistema*. Diputación de Barcelona, Barcelona.

FORMAN, R. T. T.; GODRON, M. (1986): *Landscape Ecology*. John Wiley & Sons, Nueva York.

HASSAN, R.; SCHOLLES, R.; ASH, N. (eds.) (2005): *Ecosystems and human well-being: Current state and trends: Findings of the Condition and Trends Working*

Group. Island Press, Washington D.C. HOUGH, M. (1998): *Naturaleza y ciudad. Planificación urbana y procesos ecológicos*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

JAMES, P. et al. (2009): "Towards an integrated understanding of green space in the European built environment". *Urban Forestry & Urban Greening*, vol. 8(2), pp. 65-75.

KAZA, N. (2013): "The changing urban landscape of the continental United States". *Landscape and Urban Planning*, vol. 110(1), pp. 74-86.

MANDER, Ü.; WIGGERING, H.; HELMING, K. (eds.). (2007): *Multifunctional land use. Meeting future demands for landscape goods and services*. Springer, Berlin.

MARTÍNEZ, M. L.; LÓPEZ-BARRERA, F. (2008): "Special issue: Restoring and designing ecosystems for a crowded planet". *Ecoscience*, vol. 15, nº 1, pp. 1-5.

RODÀ, F. (2003): "La matriz del paisaje. Funciones ecológicas y territoriales". En: FOLCH, R. (ed.) *El territorio como sistema*, pp. 43-56. Diputación de Barcelona, Barcelona.

SANTIAGO, J. (2010): *Ciudad, espacio libre y funcionalidad ecológica. Una aproximación territorial al estudio del medio ambiente en el área metropolitana de Sevilla*. Tesis doctoral, inédita.

SCHULZ T.; SCHLAPFER F. (2009): "Demand for landscape management: Regulation versus financing". *Society and Natural Resources*, vol. 22 (1), pp. 27-41.

TERMORSHUIZEN, J.W.; OPDAM, P. (2009): "Landscape services as a bridge between landscape ecology and sustainable development". *Landscape Ecology*. vol. 8, nº 24, pp. 1037-1052.

ZHANG, W.; et al. (2007): "Ecosystem services and dis-services to agriculture". *Ecological Economics*, vol. 64, pp. 253-260.



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

El valor de los eriales y zonas libres del norte de la ciudad de Madrid. Una oportunidad para la conservación de la biodiversidad urbana.

*Pedro Molina Holgado\*, Ana Belén Berrocal Menárguez\*\**

*\* (Dr. en Geografía. Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid)*

*\*\* (Dra. Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos. Departamento de Hidráulica, Energía y Medio Ambiente, Universidad Politécnica de Madrid)*

### **RESUMEN**

Los eriales de los bordes de las ciudades son espacios de transición entre los medios rurales y urbanos. Estos enclaves mantienen importantes valores naturales, territoriales y, a menudo, culturales. Su identificación, caracterización y valoración debe ser una labor prioritaria dentro del conjunto de las tareas específicas de la planificación urbana. De esta forma quizá sea posible contribuir a la conservación de la biodiversidad urbana aplicando modelos de desarrollo más sostenibles.

### **ABSTRACT**

The wastelands on the edges of cities are transition places between rural and urban environments. These enclaves have important natural, territorial and often cultural values. Identification, characterization and assessment should be a priority task for urban planning. This may be possible to contribute to the conservation of urban biodiversity by implementing more sustainable patterns of development.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Los espacios no ocupados y las zonas verdes situadas en el interior o en los bordes de las ciudades son ámbitos territoriales de notable interés para la conservación de la diversidad biológica. Su función y valores son especialmente significativos en áreas intensamente humanizadas, como sucede en Madrid (Alonso y Purroy, 1979; Molina, Berrocal et al., 2014; Molina, 2014; Velasco y Blanco, 1996) o en otras ciudades españolas (Alegre et al.; 1987; Batllori y Uribe, 1988). Singularmente, cabe destacar el notable interés de las zonas libres situadas en los espacios urbanos de borde, por ser piezas territoriales que se

constituyen como elementos de transición hacia hábitats extraurbanos (Dearbon y Kark, 2010), en general de dominante natural.

En particular, son de especial interés los eriales, espacios “no ocupados” en términos urbanísticos, situados preferentemente en el perímetro externo de los espacios construidos. Se trata por tanto de áreas no ordenadas, a pesar de estar ubicadas con frecuencia en suelo urbano no consolidado, como sucede en amplios sectores del término municipal de Madrid. En ellos se desarrolla un tipo de vegetación integrado por comunidades generalmente primocolinizadoras, rasgo evolutivo fruto del estrés frecuente que sufren los terrenos que ocupan, integradas por un buen número de elementos nitrófilos, ruderales y en ocasiones arvenses. Podrían también, denominarse *descampados*, un término de uso frecuente en las ciudades de España debido a la proliferación de estos espacios abiertos en los bordes e intersticios de las ciudades de los años 70 del siglo XX, aún a medio hacer en esa década.

La alteración biológica de estos espacios en términos catenales y de composición es generalmente notable. En efecto, los eriales son áreas situadas principalmente en zonas de borde, en la periferia de la ciudad. Por ello son asiento frecuente de usos no deseables, siendo habitual su utilización como vertederos de inertes no controlados, basurales o ámbitos de ocupación suburbana no formal. Además, en ellos se producen de manera periódica incendios que afectan a la estructura, desarrollo evolutivo y composición de la vegetación así como a la complejidad y desarrollo edáfico. Son por tanto territorios del margen urbano, afectados por la marginalidad inherente a esta posición, periférica tanto por su localización como por el escaso interés que tradicionalmente han concitado en la comunidad en el sentido más amplio de este término. Todas estas características crean unas configuraciones paisajísticas particulares en las que las frecuentes remociones de terreno, quemas y vertidos determinan su morfología y, sobre todo, la vegetación que los ocupa.

## **2. LOS VALORES DE LOS ERIALES DEL NORTE DE LA CIUDAD DE MADRID**

### **2.1. Características generales**

A pesar de las frecuentes modificaciones de la topografía original, una parte sustancial de estos eriales situados en el distrito de Fuencarral-El Pardo aún conservan su relieve natural. En términos morfológicos y paisajísticos son *campiñas* (Gómez Mendoza et al., 1998), situadas aproximadamente en el intervalo altitudinal comprendido entre los 700-740 m, Estos relieves bajos están modelados sobre materiales detríticos de las facies medias de la cuenca de Madrid, arenas arcósicas de grano grueso y arcillas pardas y rojizas de Aragoniense superior (Pérez y Calvo, 1989). Estas leves campiñas ocupan el sector más elevado de un conjunto de pequeñas cuencas hidrográficas integradas en la cuenca mayor del arroyo de Valdebebas, tributario directo del río Jarama en Paracuellos del Jarama. Precisamente, como consecuencia de su posición elevada colindante a la divisoria Manzanares-Jarama, estos eriales presentan un

relieve alomado formado por pequeños valles de orientación general SO-NE, cuyas nacientes se sitúan en puntos de descarga del acuífero detrítico.

El estado de conservación de estos eriales es diverso. En general, se aprecia un gradiente de degradación que se incrementa en sentido meridional debido al aumento de la densidad del espacio construido que se verifica en este sentido. Existen no obstante eriales colindantes al Nudo de Norte de la M-30 bien conservados y en clara evolución sucesional debido, en gran medida, a su aislamiento y, por ello, dificultad de acceso.

## 2.2. La vegetación de los eriales

Los eriales del distrito Fuencarral-El pardo albergan comunidades principalmente herbáceas. Aquí dominan herbazales de porte camefítico presididos por la gramínea *Pipthatherum miliaceum* y, en menor medida, otras formaciones herbáceas que forman mosaicos con la anterior dominadas, respectivamente, por *Hordeum murinum* subps. *leporinum* y *Bromus sterilis*. Estas comunidades nitrófilas alternan y se suceden estacionalmente con otras formaciones también herbáceas dominadas por elementos anuales, vivaces o perennes como tobas (*Onopordum acanthium*, *Onopordum illyricum*), cardos menores (*Carduus pycnocephalus* y *Carduus tenuiflorus*, con *Silybum marianum* en estaciones húmedas) jaramagos (*Diplotaxis catholica*), matacandiles y malvas (*Sysimbrium irio*, *Malva sylvestris*, *M. parviflora*), acederas (*Rumex crispus*, *R. pulcher*) cenizos y bledos (*Chenopodium album*, *Amaranthus* sp.), olivardas (*Dittrichia viscosa*), hinojos (*Foeniculum vulgare*) o manzanillas locas (*Anacyclus clavatus*). Otras comunidades bien representadas en estos eriales son los gramadales de *Cynodon dactylon* y los pastizales ralos dominados por gramíneas, leguminosas y asteráceas nitrófilas puras o facultativas. Estas comunidades incorpora entre otras especies, *Trifolium campestre*, *Trifolium scabrum*, *Trifolium glomeratum*, *Trifolium tomentosum*, *Trifolium cherlerii*, *Medicago minima*, *Medicago truncatula*, *Medicago rigidula*, *Astragalus hamosus*, *Astragalus sesameus*, *Biserrula pelecinus*, *Capsella bursa-pastoris*, *Leontodon taraxacoides*, *Anthemis arvensis*, *Chondrilla juncea*, *Crepis vesicaria*, *Poa annua*, *Hordeum murinum*, *Bromus rubens*, *Laphocloa cristata*, *Desmazeria rigida*, *Plantago coronopus*, *Erodium cicutarium*, *Geranium molle*, *Convolvulus arvensis*, etc. En su seno son frecuentes además algunos elementos exóticos, principalmente neotropicales, pertenecientes a los géneros *Echinochloa*, *Setaria*, *Digitaria* o *Amaranthus*, entre otros,



Figura 1. Algunos elementos de la flora de los eriales del norte de la ciudad de Madrid. Arriba a la izquierda, *Crepis vesicaria*; a la derecha, *Papaver rhoeas*. Abajo a la izquierda, *Trifolium cherlerii*; a la derecha *Dittrichia viscosa*.

La dinámica natural de la vegetación de estos eriales podría generar a corto o medio plazo densos retamares de *Retama sphaerocarpa*, aunque su importancia territorial en el ámbito analizado es escasa debido a la continuada alteración que soportan. En efecto, cuando las condiciones de estabilidad aumentan aparecen en el seno de estos herbazales nitrófilos algunos elementos leñosos o vivaces, principalmente retamas (*Retama sphaerocarpa*), ajenjos (*Artemisia campestris*) y cambronerías (*Lycium europaeus*) en estaciones secas y, sobre suelos más húmedos, zarzas (*Rubus* gr. *ulmifolius*), juncos churreros (*Scirpoides holoschoenus*) e incluso sauces negros y salvifolios (*Salix atrocinerea*, *S. salvifolius*). Es interesante destacar la presencia de la Cambronería en este sector del término municipal, una especie de solanácea arbustiva de distribución mediterránea muy frecuente en el sur del mismo sobre sustratos yesíferos o ricos en bases pero escasa en los materiales detríticos ácidos del borde de la cuenca de Madrid (vid. Grijalbo, 2010).

Todas las comunidades citadas son formaciones herbáceas o subarborescentes características de áreas de clima mediterráneo continentalizado, bien adaptadas a la sequedad estival característica de este espacio. Este rasgo se manifiesta en la importancia específica y elevada abundancia global de terófitos, hemicriptófitos y criptófitos, muy frecuentes en todas las comunidades identificadas. Estos biotopos, además, se encuentran mejor adaptados que otros más persistentes a los medios inestables, frecuentemente perturbados por quemaduras, vertidos y remociones de terreno.

## 2.3. Características y valores faunísticos

### 2.3.1. Los eriales como áreas de interés para las aves

La importancia ecológica de los eriales, más allá de su interés y valor botánico es grande. La intensa fructificación de la mayor parte de los elementos herbáceos, especialmente asteráceas, crucíferas, leguminosas y quenopodiáceas, genera un importante volumen de semillas que contribuyen a mantener las poblaciones de un nutrido grupo de especies de aves durante la invernada y en los pasos migratorios. En los eriales del norte de la ciudad de Madrid son frecuentes los fringílicos invernantes (Serín verdellino *Serinus serinus*, Jilguero europeo *Carduelis carduelis*, Verderón común *Carduelis chloris*, Pinzón vulgar *Fringilla coelebs*, Pardillo común *Carduelis cannabina*, Jilguero lúgano *Carduelis spinus*), muy numerosos además en los pasos migratorios, especialmente en el prenupcial, y algunos aláudidos (Cogujada común *Galerida cristata*) y embericidos (Escribano triguero *Miliaria calandra*).

En la Figura 2 puede observarse la evolución anual de la riqueza total de las comunidades de aves de los eriales de Fuencarral-Las Tablas expresada como número total de especies, así como la evolución del número de especies de fringílicos. Se muestra además la evolución anual de la densidad en el mismo ámbito, expresada como *aves/10ha* (Figura 2b). La distribución mensual de los valores de riqueza muestra diferencias estadísticamente significativas, tanto para el conjunto de la comunidad ( $p < 0,0004$ ) como para el gremio de los fringílicos ( $p < 0,0001$ ). En relación con la densidad, los contrastes son aún más acusados, advirtiéndose claramente la importancia de este espacio durante la invernada y, especialmente, en el paso prenupcial que se verifica en los meses de febrero ( $248,06$  aves/10 ha) y marzo ( $147,58$  aves/10 ha). En este caso, existe una correlación positiva tanto entre los valores de riqueza global-especies gremio fringílicos ( $r_s = 0,4791$ ;  $p < 0,005$ ;  $n = 13$ ) como entre riqueza-gremio y densidad-gremio ( $r_s = 0,5314$ ;  $p < 0,005$ ;  $n = 13$ ) (Molina et al.; 2014, 2014; Molina, 2014).



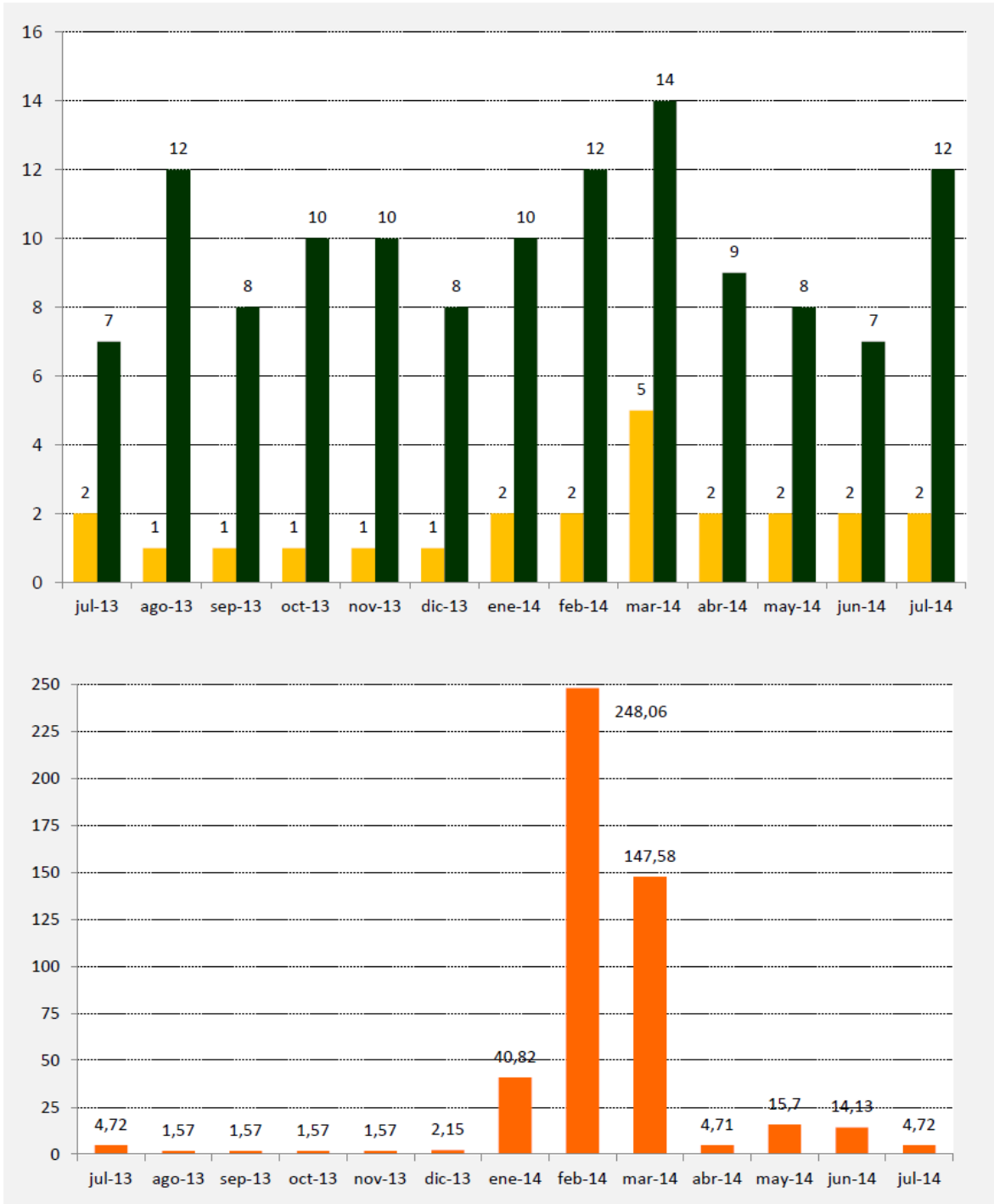


Figura 2. Evolución de la riqueza total (Figura 2a) (riqueza total: verde, nº de especies gremio fringílidos; naranja) y la densidad (Figura 2b) (aves/10 ha) de las poblaciones de fringílidos en los Eriales de Fuencarral-Las Tablas en el periodo julio 2013/julio 2014.

Fuente: Molina, Berrocal et al. (2014); Molina (2014).

En términos globales, los parámetros de la comunidad de estos eriales durante el periodo reproductor (mayo-julio 2013) son los siguientes: *Riqueza total* (14), *Riqueza media* ( $7,60 \pm 0,89$ ), *Densidad* ( $47,97 \pm 18,49$  aves/10 ha), *Diversidad* ( $1,61 \pm 0,25$  nats), *Equitabilidad* ( $0,79 \pm 0,11$ ) (Molina et al., op. cit.). Estos valores son elevados, superiores a los registrados en otros medios de características equiparables, aunque las diferencias son menos acusadas que las observadas

durante la invernada en los parámetros de algunas de las especies dominantes como Serín Verdecillo, Pardillo común y Jilguero europeo, (cf. Senar y Borrás, 2012; Marín y Monrós, 2012; Pículo y Monrós, 2012).

La presencia de algunas especies escasas o en declive también pone de manifiesto el valor de los eriales del norte de la ciudad de Madrid para la conservación de la diversidad. Cabe destacar, en particular, la presencia de Collalba gris (*Oenanthe oenanthe*), una especie cuya área de distribución se extiende por toda Europa, Asia menor, la mayor parte de Asia central y meridional, sur de Irán, Islandia, borde ártico, enclaves de Canadá y Marruecos (Snow y Perrins, 1998). Es especie estival que inverna en África sub-sahariana, en una extensa franja situada entre Senegal y Kenia (Baltá, 2003). En Madrid no se cita como ave reproductora más allá del sur de la rampa del Sistema Central y del borde meridional del páramo de raña cerca de El Casar en Guadalajara (Díaz et al., 1994). Por tanto, la pequeña población reproductora localizada en los eriales de Las Tablas-Fuencarral, de cría segura no referenciada hasta la fecha, es la más meridional de la región. Su reproducción en esta localización es segura en 2013, (observación de un grupo familiar en julio de 2013), posible en 2014 (Molina et al., op. cit.).

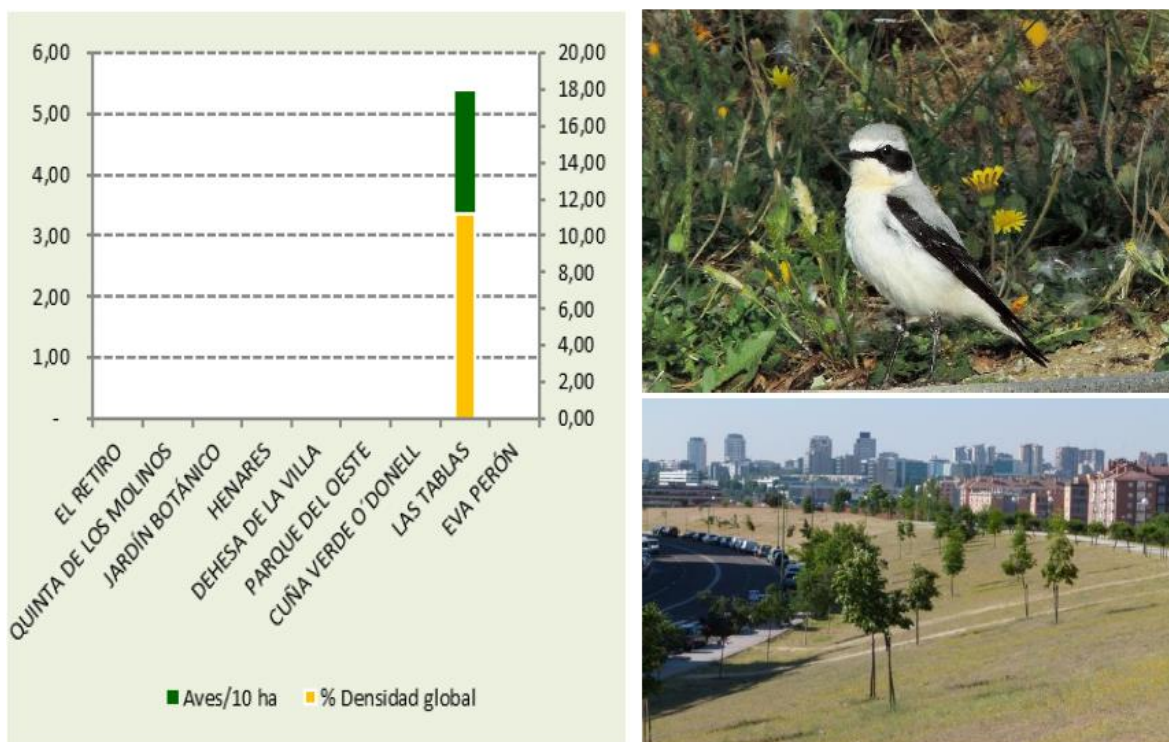


Figura 3: La Collalba gris (*Oenanthe oenanthe*) en los eriales de Las Tablas-Fuencarral durante el periodo de reproducción de 2013. El gráfico indica la densidad de la especie, expresada como aves/10ha, y la importancia porcentual de este valor en el conjunto de la comunidad. Fuente: Molina, Berrocal et al., 2014.

El valor medio de la densidad de la especie en esta zona durante los meses de mayo a julio (5,35 aves/10 ha) se aproxima a la densidad registrada en otros medios naturales y seminaturales utilizados por las collalbas, como pastizales y Roquedos-pastizales (8,31 aves/10 ha) (Baltà, op. cit.). No en vano, el hábitat que ocupan las collalbas en la zona analizada está formado por pastizales ralos sin riego, con arbolado disperso de escaso porte y vigor, dominados por leguminosas, asteráceas, gramíneas nitrófilas y otros elementos más o menos nitrófilos.

Estas condiciones, que favorecen tanto a las collalbas como a otras aves ligadas a este tipo de medios, se mantendrán mientras se mantengan los eriales y no se modifiquen los sistemas de riego, por goteo, en las zonas débilmente ajardinadas que frecuenta la especie. Permanecerán no obstante los grandes taludes artificiales creados entre el espacio construido y la autopista M-40, igualmente espacios de interés para este grupo de aves.

El interés y valor específico de esta especie se debe a su tendencia demográfica en España, claramente negativa: se ha cuantificado un porcentaje de cambio negativo del 14,69% en el periodo 1998-2013 (*Declive moderado*,  $p < 0,005$ ) (SEO-BirdLife, 2013). A comienzos de la primera década de 2000 (BirdLife International, 2004), la población europea incluyendo Turquía se estimó en 4,6-13 millones de parejas reproductora, representando la población española el 2,8-7,1% de la misma.

Para Europa en su conjunto, la Collalba gris se considera *En declive* (moderado descenso reciente), siendo su categoría SPEC 3 (SPEC: Especies que requieren medidas de conservación en Europa) (SPEC 3: especies cuya población global no está concentrada mayoritariamente en Europa pero que presentan un estado de Conservación desfavorable en Europa). Anteriormente, a comienzos de la década de 1990, se consideraba segura y no se encontraba incluida en la lista SPEC (Tucker y Heath, 1994).

### 2.3.2. Otros valores faunísticos

Los eriales del distrito Fuencarral-El Pardo son además un área de interés durante el periodo de reproducción para algunas especies de aves como Cernícalo vulgar (*Falco tinnunculus*), Curruca cabecinegra (*Sylvia melanocephala*), Alcaudón común (*Lanius senator*), Abubilla (*Upupa epops*), Abejaruco (*Merops apiaster*), Colirrojo tizón (*Phoenicurus ochruros*) y Chotacabras cuellirrojo (*Caprimulgus ruficollis*); también para varias de las especies de fringílidos ya citadas (Serín verdeillo, Jilguero europeo, Verderón común, Pardillo común) y, puntualmente, para algunos paseriformes característicos de zonas ajardinadas como Carbonero común (*Parus major*), Herrerillo común (*Cyanistes cyanus*) y Mirlo común (*Turdus merula*), entre otras. Mantienen además poblaciones residuales de herpetos (Sapo corredor *Bufo calamita*, Salmanquesa común *Tarentola mauritanica*, Lagartija colilarga *Psammodromus algerus*, Lagartija ibérica *Podarcis hispanica*, Lagarto ocelado *Timon lepidus*, Culebra de escalera *Rhinechis scalaris*) y mamíferos (Conejo

*Oryctolagus cuniculus*, Zorro *Vulpes vulpes*, Garduña *Martes foina*, Gineta *Genetta genetta*) (Monclús y De Miguel, 2003; De Miguel y Alvaredo, 2009), que podrían ser considerablemente más complejas y numerosas si existiese conexión física más expedita entre este ámbito, el Monte de El Pardo y el colindante Monte de Valdelatas. En cualquier caso, los mamíferos citados deben alcanzar los eriales del borde norte de la ciudad de Madrid con carácter finícola, siendo este ámbito, en términos demográficos, un área sumidero de las poblaciones-fuente existentes en los grandes espacios seminaturales cercanos.

### **3. LA IMPORTANCIA DE LOS ERIALES URBANOS EN LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD**

La importancia de las zonas urbanas y periurbanas para el mantenimiento de la biodiversidad global es cada vez mayor debido al constante incremento territorial de estos ámbitos (Fernández-Juridic y Jokimäki, 2001). Por su importancia territorial y natural, los eriales, espacios en general poco valorados en términos de apreciación social, deben ser enclaves de atención preferente en la planificación urbana. Por ello, es preciso analizar con detalle sus características y valores eco-paisajísticos con carácter previo al desarrollo de cualquier proceso de urbanización así como su relación con los contextos seminaturales próximos. El conocimiento obtenido mediante este tipo de análisis debe formar parte del acervo necesario para, con criterios objetivos, proponer medida de conservación o, secundariamente, modelos y diseños verdes de alta diversidad en zonas creadas ex novo que repliquen hábitats naturales en el sentido indicado por Donovan, Sadler y Bryson (2005).

La restauración, conservación y mejora de la biodiversidad en zonas urbanas es, globalmente, cada vez más importante, tanto por los valores intrínsecos de estos ámbitos como por el cada vez mayor volumen de población urbana a escala global. Como señalan Savard, Clergueau y Menneche (2000), para la gestión y conservación de la biodiversidad urbana son importantes cuestiones como la escala, la jerarquía, las especies y su valor de conservación o la fragmentación del hábitat. Según los mismos autores, la consideración de estos conceptos en estos ecosistemas artificiales puede proporcionar datos importantes para su gestión.

Prueba del interés de las zonas urbanas para la conservación de la diversidad, como señala Barrios (2012), es la celebración en octubre de 2010 de la Cumbre de la Diversidad Biológica de la Ciudad, coincidiendo con la X Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica. La relevancia de este acontecimiento es notable ya que se incorporan las ciudades como áreas de interés para la conservación de la biodiversidad; además, como señala el anterior autor “en la declaración resultante, continuación de las de Curitiba y Bonn, los dirigentes y mandatarios de las ciudades reconocen la necesidad de seguir investigando en la materia y resaltan la importancia de las redes de investigación que ya están incorporando sus reflexiones a la gestión de las ciudades: TEEB (Economía de los ecosistemas y la biodiversidad), URBIO (Urban Biodiversity &

Design. Red internacional para la educación y la investigación aplicada) o los trabajos de la UNESCO”.

El caso de las zonas libres del norte de la ciudad de Madrid ilustra bien el interés de estos espacios para la conservación de la biodiversidad. Por sus valores intrínsecos, los espacios más valiosos deberían quedar al margen de los procesos de urbanización o, al menos, incorporarse mayoritariamente a la trama de espacios verdes y zonas libres. En este sentido, debe señalarse la necesidad de aplicar tratamientos y pautas de ajardinamiento que permitan mantener los valores de los eriales; no obstante, en términos de conservación, la integración de los hábitats preexistentes suele aportar más beneficios que sustituirlos por otros o tratar de recrearlos en otro lugar. Para lograr este fin sería necesario optar por modelos de gestión de zonas libres y tratamiento de espacios verde diferente al habitualmente aplicado. Se debe asumir, en definitiva, que es posible compatibilizar la función lúdica e higienista de espacios abiertos, parques y jardines con la conservación de la naturaleza en general y, en particular, con la conservación de la diversidad a escala local.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE, J.; FERNÁNDEZ, F.; HERNÁNDEZ, A.; SÁNCHEZ, A.J. (1987): "Estudio ecológico de las comunidades de aves invernantes en los parques de urbanos de León". *Ecología*, 1, pp 211-223.
- ALONSO, J.A.; PURROY, F.J. (1979): *Avifauna de los parques de Madrid*. Naturalia Hispanica, 18. Madrid. ICONA.
- BALTÁ, O. (2003): Collalba gris (*Oenanthe oenanthe*). En, R.Martí y J.C. del Moral (eds.), *Atlas de las aves reproductoras de España*. Dirección General de Conservación de la Naturaleza-Sociedad Española de Ornitología. Madrid.
- BARRIOS, J.C. (2012): Ecosistemas urbanos. *Revista Ambienta*, 98.
- BATLLORI, X.; UNBE, F. (1988): "Aves nidificantes de los jardines de Barcelona". *Miscelania Zoologica*, 12, pp. 283-293.
- BIRDLIFE INTERNATIONAL (2004); *Birds in Europe. Population estimates, trends and conservation status*. BirdLife Conservation Series nº 12. BirdLife International. Cambridge
- DE MIGUEL, F.J.; ALVAREDO, M. (2009): "Respuesta del Zorro rojo (*Vulpes vulpes*) a excrementos de otros mamíferos introducidos en su territorio: comparación de los efectos del carácter local/introducido del intruso, la proximidad filogenética y el tipo de dieta". *Galemys*, 21 (1), pp. 17-26.
- DEARBORN, C.C.; KARK, S. (2010): "Motivations for Conserving Urban Biodiversity". *Conservation Biology* 24 (2), pp. 432-440.
- DÍAZ, M.; MARTÍ, R.; GÓMEZ-MANZANEQUE, A.; SÁNCHEZ, A. (eds.) (1994): *Atlas de las aves nidificantes en Madrid*. Sociedad Española de Ornitología-Agencia de Medio Ambiente. Madrid.
- DONOVAN, R. G.; SADLER, J.P.; BRYSON, J.R. (2005): "Urban biodiversity and sustainable development". *Engineering Sustainability*, 158 (2), pp. 105 –114
- FERNÁNDEZ-JURICIC, E.; JOKIMÄKI, J. (2001): "A habitat island approach to conserving birds in urban landscapes: case studies from southern and northern Europe". *Biodiversity and Conservation*, 10 (12), pp. 2023–2043.
- GÓMEZ MENDOZA, J.; GALIANA MARTÍN, L.; MANUEL VALDÉS, C.; MATA OLMO, R.; SANZ HERRÁIZ, C.; MOLINA HOLGADO, P. (1998): *Los paisajes de Madrid. Naturaleza y trama rural*. Alianza Editorial. Madrid.
- GRIJALBO CERVANTES, J. (2010): *Vegetación y flora de Madrid*. Ed. del autor. Madrid.
- MARÍN, M; MONRÓS, J.S. (2012): Pardillo común *Carduelis cannabina*. En SEO/BirdLife: *Atlas de las aves en invierno en España 2007-2010*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-SEO/BirdLife. Madrid.

MOLINA HOLGADO, P.; BERROCAL MENÁRGUEZ, A.B. LÓPEZ RODRÍGUEZ, A.; OCHOA SOTO, I. (2014): *Criterios para el incremento de la biodiversidad y la mejora de la calidad sonora de espacios verdes urbanos*. Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid-Fundación Mapfre. Madrid.

MOLINA HOLGADO, P. (2014): Las zonas verdes urbanas, enclaves de alta diversidad: caracterización de las comunidades de aves en parque de Madrid y Guadalajara. En M.E. Arozena y C. Romero. (coords): *Libro Homenaje a Eduardo Martínez de Pisón*. Universidad de La Laguna. En prensa.

MONCLÚS, R.; MIGUEL, F.J. (2003): *Señalización y respuesta a intrusos en el zorro rojo (Vulpes vulpes)*. Documentos de trabajo. UAM Ediciones.

PÉREZ GONZÁLEZ, A; CALVO SORANDO, J.P. (dir.) (1989): *Mapa Geológico de España*. E. 1:500.000. Madrid. IGME. Madrid

PÍCULO, R.; MONRÓS, J.S. (2012): Jilguero europeo *Carduelis carduleis*. En SEO/BirdLife: *Atlas de las aves en invierno en España 2007-2010*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-SEO/BirdLife. Madrid.

SAVARD, J.P.; CLERGEAU, P.; MENNECHEZ, G. (2012): "Biodiversity concepts and urban ecosystems". *Landscape Research*, 48 (3-4), pp. 131-142.

SENAR, A.; BORRAS, J.C. (2012): Serín Verdecillo *Serinus serinus*. En SEO/BirdLife: *Atlas de las aves en invierno en España 2007-2010*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-SEO/BirdLife. Madrid.

SEO-BirdLife (2013): Resultados del Programa SACRE 1996-2013. SEO-BirdLife, Madrid

SNOW, D.W.; PERRINS, C.M. (1998): *The Birds of Western Palearctic*. Concise edition. Oxford University Press. Oxford.

TUCKER, M.; HEATH, M. F. (1994): *Birds in Europe. Their status conservation*. BirdLife Conservation Series nº 3. BirdLife International. Cambridge.

VELASCO, T Y BLANCO, G. (1996): "Descripción de la comunidad invernal de aves en un parque urbano". *Airo*, 7 (1), pp 26-35.



## ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

¿Puede ser inteligente una ciudad sin espacio agrario? Las células alimentarias un nuevo concepto para repensar las relaciones ciudad-campo. El caso de la región metropolitana de Barcelona

*Josep Montasell Dorda\* y Sonia Callau Berenguer*

*\*(Ingeniero agrario, Comisión Tecnico-científica, Fundació Agroterritori)*

### **RESUMEN**

Todas las ciudades tienen una periferia alrededor, que se extiende más allá de sus límites. El crecimiento demográfico de las ciudades y el aumento del consumo de suelo en estas áreas periféricas, han llevado a un aumento de la distancia física entre los centros urbanos y su territorio circundante, así como a una pérdida de la relación simbiótica entre las áreas de producción (espacio agrario) y de consumo (ciudades). Desde esta perspectiva, proponemos una aproximación teórica a un nuevo modelo de ciudad-región sostenible, que incluiría el vector alimentario en la planificación urbana y territorial, entendido como parte fundamental del metabolismo urbano.

### **ABSTRACT**

All towns and cities have a periphery around them extending beyond their city limits. Population growth of cities and consumption of land within these peripheral areas have led to physical distance between urban centres and their surrounding territory, and to a loss of the symbiotic relationship between production (agricultural land) and consumption areas (cities). We propose a theoretical approach to a new sustainable model of city-region, which includes the food vector in land/urban planning, understood as a fundamental part of the urban metabolism.

## **1. ARGUMENTOS PARA DESARROLLAR ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE PLANIFICACIÓN ALIMENTARIA**

El escaso valor que se otorga a la alimentación, y por extensión, al espacio agrario productivo, entra en contradicción con el valor estratégico que



previsiblemente tendrá en un futuro más o menos próximo. Los expertos coinciden en afirmar que en el corto-medio plazo, no se podrá garantizar con certeza el aprovisionamiento de alimentos. El escenario presente y de futuro, con un incremento de los costes del transporte por escasez de combustibles fósiles y la necesidad de reducir las emisiones de CO<sup>2</sup> debidas al transporte de alimentos, han abierto el debate y la reflexión sobre el futuro de la producción de alimentos y la alimentación en general. En este sentido, apuntamos 4 argumentos principales para reflexionar sobre la importancia de desarrollar estrategias y políticas de planificación alimentaria. El primero de ellos es la resiliencia alimentaria y el segundo es la sostenibilidad urbana, que incluye, entre otros retos, la necesidad de reducir la huella ecológica derivada de la producción y consumo de alimentos. La seguridad y la autosuficiencia alimentarias constituyen el tercer argumento para promover políticas de planificación alimentaria que garanticen disponer de suelo productivo suficiente para garantizar la producción 'local' de alimentos destinados a alimentar a los ciudadanos de las ciudades próximas a los espacios productivos. El último de los argumentos que nos parecen interesantes para defender el desarrollo de políticas alimentarias es la importancia de la economía local, en la que la agricultura debe tener un papel preponderante, para poder preservarla para el consumo de proximidad.

Los espacios de periferia, que han sido los espacios de innovación y cambios de la ciudad, los espacios en los que se han ensayado nuevas formas de planificación y nuevos conflictos sociales, son en definitiva los espacios de relación campo-ciudad que configuran la nueva imagen de contemporaneidad de la ciudad y un espacio de pruebas para la nueva ciudad del siglo XXI, la ciudad inteligente, en la que el vector alimentario puede jugar un papel preponderante en la planificación alimentaria de la ciudad.

La localización de los espacios agrarios productores de alimentos debería ser traducida en una protección de los mismos, para evitar su pérdida. Sin embargo, la desaparición de suelo agrario, en buena medida ha sido debida a la falta de una ordenación territorial adecuada, aunque no es menos cierto que existe en la actualidad una tendencia cada vez mayor a escapar de la planificación separada de lo urbano y lo rural, y avanzar hacia lo que podríamos denominar el 'paradigma agrourbano'. En este sentido, algunos documentos sobre agricultura periurbana recomiendan que 'los suelos periurbanos de valor agrícola se califiquen como suelo agrícola, con independencia de que estén o no en explotación, ya que el suelo agrícola es una categoría finalista, de la misma forma que lo es el suelo urbano'.

## **2. LAS CÉLULAS ALIMENTARIAS: UNA PROPUESTA DE PLANIFICACIÓN ALIMENTARIA**

A partir del modelo de 'urbanismo ecológico', que ensaya un modelo de ciudad sistémica, que se basa en el concepto de las 'supermanzanas', o células urbanas, planteamos la propuesta de planificación alimentaria basada en un 'espacio agrario sostenible' mediante la propuesta de las 'células alimentarias' o subunidades del sistema agrourbano que garantizan la demanda de alimentos de

los habitantes de una célula urbana. Las células alimentarias deben interpretarse como el conjunto de espacios agrarios periurbanos, equipamientos e infraestructuras urbanos necesarios para garantizar la funcionalidad del sistema alimentario definido como la cadena de actividades que conectan la producción, el procesado, la distribución y el consumo de alimentos., incorporando la necesidad de establecer un estándar o dotación de espacio productivo por habitante ( $m^2/habitante$ ).

### **3. EL CASO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA**

La Región Metropolitana de Barcelona puede definirse, en términos agrarios, como un territorio amenazado, pero agrodiverso debido que concentra en relativamente poco territorio, una gran diversidad de tipologías productivas y de cultivos.

Cabe destacar la tendencia creciente en la ciudad de Barcelona y ámbito metropolitano, de los circuitos de venta directa entre productores y consumidores observándose una tendencia al alza que en el caso de las cooperativas y grupos de consumidores, lo que consolida la tesis de que también en el área metropolitana de Barcelona se observa una creciente preocupación por parte del consumidor para adquirir los alimentos directamente al productor.

### **4. A MODO DE CONCLUSIONES**

a) Es necesario obtener datos precisos sobre la dotación de espacio agrario necesaria para poder alimentar una célula urbana o espacio construido dentro de la ciudad, en función de los hábitos de consumo, de la climatología, de la calidad agrológica del suelo, etc., b) el cálculo del estándar o dotación de espacio agrario por habitante es un ejercicio interesante que obliga a reflexionar sobre el impacto de la destrucción de suelo agrario a favor de suelo urbano, y de su efecto en la disminución de la suficiencia alimentaria de una sociedad, c) Es relevante la dificultad de encontrar en la literatura sobre planificación alimentaria, casos o experiencias prácticas de planes alimentarios que integren la producción, distribución y consumo de alimentos de forma 'local'. En todo caso, se pueden encontrar proyectos o planes para fomentar el consumo de productos locales, y d) la ciudad en transición del siglo XXI, será necesario la aplicación de un 'urbanismo ecológico' que debería entender la ciudad como parte de un sistema agrourbano, en el que el vector alimentario juegue un papel predominante.



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

15 actuaciones para un urbanismo sostenible (revisión y actualización de 14 actuaciones para un urbanismo sostenible (2009)<sup>1</sup>)

### ***Rita Monfort Salvador\****

*\*(Arquitecta. Máster Oficial en Arquitectura Avanzada, Paisaje, Urbanismo y Diseño. Doctorando en la Universitat Politècnica de València)*

### **RESUMEN**

En 2009 se estudiaron los temas más importantes que se debían tratar en los barrios consolidados de las ciudades españolas en relación con su espacio público (bien como problemas, bien como oportunidades o bien como algo en lo que mejorar) con el fin de crear un espacio urbano mejor, de mayor calidad y más sostenible. A partir de aquí se listaron 14 actuaciones que daban respuesta a estos temas a la vez que eran sensibles con su entorno y respetaban la identidad del barrio. Ahora, 5 años después, se revisan estas actuaciones, añadiendo una nueva y adaptando la lista a la actualidad.

### **SUMMARY**

In 2009, the most important issues that should be addressed in the existing neighbourhoods of Spanish cities in relation to their public space (either as problems, as opportunities or as something to improve) were studied in order to create a best urban space, with higher quality and more sustainable. From here, 14 actions that addressed these issues while were careful with its surroundings and respected the identity of the neighborhood were listed. Now, five years later, these actions are reviewed, adding a new one and adapting the list to the present.

---

<sup>1</sup> **MONFORT SALVADOR, R.** (2009): *La Transformación hacia la sostenibilidad de los barrios consolidados. El caso de las ciudades españolas. Tesina de investigación. Máster Oficial en Arquitectura Avanzada, Paisaje, Urbanismo y Diseño (Especialidad: "Arquitectura del territorio y paisaje. Urbanismo") UPV, 2008-2009.*

Cuando una zona urbana, una parte de la ciudad, tiene un problema o una necesidad en su espacio público, no necesariamente tiene que pasar la solución por grandes proyectos urbanísticos, ya que con ello corremos el riesgo de perder la personalidad y cultura de ese barrio. A veces basta con pequeñas actuaciones a modo de bisturí, temporales en algunos momentos, definitivas en otros, que mejoren la calidad del espacio público y la calidad de vida de los ciudadanos, y que hagan de un barrio un espacio urbano más sostenible.

Estas 15 actuaciones (o soluciones generalizadas) se eligieron con el fin de que cumpliesen una serie de requisitos:

- colaboración en la realización de un barrio más sostenible.
- la no necesidad de implantación en toda la ciudad para su funcionamiento.
- sensibilidad con el barrio y con su identidad.
- mejoras en la vida de las personas, con aportaciones positivas hacia ellas.

Se revisaron actuaciones que se han llevado a cabo en municipios de España, y se examinaron los barrios sostenibles construidos de nueva planta para ver cuáles eran sus características. Las actuaciones se pueden dividir en dos grupos, las que mejoran lo ya existente, como la Xerojardinería, y las que deben implantarse desde un principio, como los huertos urbanos.

Es obvio que no todos los barrios necesitan estas intervenciones. Al igual que la que se implante deber ser en respuesta a unas características que tenga el barrio en concreto, después de haber estudiado sus necesidades, los problemas que tiene, las oportunidades que se le plantean y lo que podría mejorar. A partir de ahí, aquí están las actuaciones:

- 1- Implantar Huertos urbanos: Esta actuación, surgida en la ciudad industrial del siglo XIX como medida de supervivencia, tiene todas las ventajas de una zona verde más las que surgen de su propia actividad como huerto.
- 2- Insertar la vegetación como confort térmico: Sus ventajas son múltiples, incluidas la mejora estética del lugar, la psicológica de las personas, y la calidad del aire. Pero la variación que pueden ejercer creando pequeños microclimas en el espacio muchas veces pasa desapercibida.
- 3- Usar la Xerojardinería: Esta práctica empezó en la década de los 80 para hacer frente a la sequía de la década anterior. En definitiva se trata de diseñar espacios verdes pensando en un mantenimiento eficiente y ecológico.
- 4- Implicación de los ciudadanos (participación, información): La implicación de los ciudadanos en las decisiones a tomar hace que se adapten más a las necesidades y características reales. La información y participación son decisivas a la hora de hacer cambios.

- 5- Diseñar el Pavimento (de un nuevo modo): Su diseño puede influir en la percepción del espacio más de los que se podría imaginar a priori. No elegirlo de forma adecuada puede hacer incómodo transitar por él o que sea preciso mayor mantenimiento, una buena elección se convierte en ahorro económico y mejora el espacio público, entre otras.
- 6- Elegir mobiliario urbano sostenible: En su elección deben influir muchos criterios además del estético. Así, no sólo se crearán espacios más agradables y se les facilitará la vida a los ciudadanos.
- 7- Retocar la superficie (para cambiar la sección de la calle): Colocando mobiliario urbano en determinados sitios y pintando el suelo de la calzada conseguimos diferenciar zonas de manera física y visual cambiando la sección de la calle sin realizar obras.
- 8- Peatonalización vs Transporte privado (o peatón vs coche): Más espacio para los peatones y menos para los coches. Las ventajas de disminuir el espacio a este último son claras. Sin embargo hay que tener en cuenta que la peatonalización también tiene parte negativa.
- 9- Camino escolar: Siendo uno de los recorridos que actualmente se realiza en coche, el “camino escolar” pretende devolver la seguridad y comodidad al camino de casa al colegio, teniendo en cuenta las características de los niños y fomentando que se realice el recorrido andando o en bicicleta.
- 10- Potenciar los modos activos de transporte: Cada vez es más la gente que utiliza estos medios de transporte de forma habitual, no contaminan, son saludables y son más económicos. Los “modos activos” son aquellos en los que el motor somos las personas: bicicletas, patinete, andar...
- 11- Potenciar el transporte eléctrico: suponen una disminución de la contaminación local. El problema viene si se vuelve a utilizar energía proveniente de combustibles fósiles.
- 12- Situación de placas solares: espacios urbanos en lugar de espacios naturales Si se ocupase un espacio artificial en zonas urbanas, no se eliminarían espacios verdes y prevalecerían los parajes naturales.
- 13- Reutilizar los solares: El usar temporalmente un solar inutilizado supone darle al barrio un uso nuevo, reutilizar un espacio inutilizado, mejorar la calidad espacial, además se solucionar problemas de seguridad e higiene.
- 14- Diversificar los usos en el espacio público: La diversidad de usos es fundamental en el urbanismo sostenible. Un espacio con diferentes usos atrae a los ciudadanos y hace que los vecinos disfruten de su espacio.

15-Fomentar la diversión para niños y personas mayores (con elementos urbanos): La infancia y la tercera edad son los dos grupos sociales que más tiempo pasan en el espacio público. Fomentar su diversión es un éxito a la hora de atraer gente.



## ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

La recuperación de los patios interiores de manzana del ensanche de Barcelona, una alternativa para la reutilización del patrimonio urbano.  
La reconquista del espacio público de proximidad

*Teresa Pazos Ortega*

*Arquitecta, doctora en urbanismo*

### RESUMEN

Los cascos urbanos consolidados son un desafío y una oportunidad para la renovación urbana. El Ensanche de Barcelona se encuentra totalmente colmatado y densificado. La trama diseñada a finales del siglo XIX por Ildefons Cerdà ha perdido en el proceso de consolidación parte de su esencia y funcionalidad. Es patente la necesidad de espacios libres y equipamientos. El Ayuntamiento lleva desarrollando desde finales de los '80 una interesante –aunque insuficientemente conocida– estrategia de liberación de espacios verdes, los patios interiores de manzana. Se trata de una nueva tipología de espacio libre, de pequeño tamaño, pero distribuidos por toda la trama. Cumplen la función de servir a las necesidades básicas de los ciudadanos: tranquilidad, vegetación, espacio de recreo y esparcimiento. Son lugares comunitarios, de convivencia vecinal a medio camino entre la intimidad de las viviendas y la actividad comercial de la calle. Su éxito radica en su funcionalidad y su calidad, pero sobre todo en el valor de su proximidad. Ha sido un proceso prolongado en el tiempo que debe seguir formando parte de la renovación urbana de la ciudad. Es un modelo viable de recuperación del patrimonio urbano, a escala de barrio, para la mejora de la ciudad. Un ejemplo para actuaciones en otras tramas urbanas con problemáticas semejantes.

**Palabras clave:** patios interiores de manzana – patrimonio urbano - espacios públicos de proximidad – gestión urbana

## **ABSTRACT**

The Ensanche of Barcelona is a completely congested and densified urban area. The project, designed in the late nineteenth century by the engineer Ildefons Cerdà, lost its essence in the consolidation process. Actually It has an enormous lack of open spaces and facilities. The City Council has been developing since the late '80 an urban strategy to restore gardens to the blocks interiors and return them to the public leisure. A new type of open public space is created. They are small pieces but they are distributed throughout the whole Ensanche. They serve some basic needs of citizens: tranquility, greenery, shade, space for recreation and leisure. They are community places, halfway between the privacy of homes and commercial activity of the street. Its success lies in the functionality of the space and its quality, but above all in the proximity to the citizen. It's a long process that should remain part of the ongoing renewal of the Ensanche. It's a viable model to intervene in other urban areas with similar problems.

**Key words:** interior open spaces – functionality of open spaces – proximity green spaces – urban management

## **1. RENOVACIÓN-RECUPERACIÓN-REVALORIZACIÓN DE LA CIUDAD CONSTRUIDA**

La renovación urbana ha reconocido el valor de la ciudad heredada. En este caso de los ensanches del s XIX y de la manzanas que los formaban. Desde finales de los '70 se ha evolucionado de un modelo de "demolición" a otro más respetuoso con el tejido existente. Las experiencias internacionales han contribuido a afianzar la reutilización de las viejas estructuras; la mejora de la calidad de vida y mantenimiento de los barrios; y la dotación de espacios libres y equipamientos públicos como clave de la cohesión y de la vida comunitaria. Un urbanismo más estratégico que normativo, basado en la renovación de modelos válidos, en la reutilización de las viejas ideas con nuevas perspectivas y en la recuperación de los espacios infrautilizados.

La búsqueda de espacios libres en el Ensanche de Barcelona se inscribe en la transformación de la ciudad: apuesta por el bienestar frente al crecimiento; la regulación en detalle –según la necesidad de descongestionar, conservar o renovar- frente a la regulación genérica; la incorporación a la renovación urbana de la reflexión crítica de la intervención de la ciudad que acompaña a la transición democrática; las sucesivas mejoras de los instrumentos de intervención; y la cooperación entre la gestión pública y el capital privado.

El proceso de liberación de los interiores de manzana nace como parte de una política integrada para romper las tendencias de los cascos consolidados: congestión, terciarización, expulsión y vaciado residencial (gentrificación). Situar la ciudad consolidada en el centro de la pónica urbana con un control público del suelo.

Los patios interiores de manzana son la respuesta de aprovechamiento de la ciudad construida y colmatada para resolver las carencias de zonas verdes.

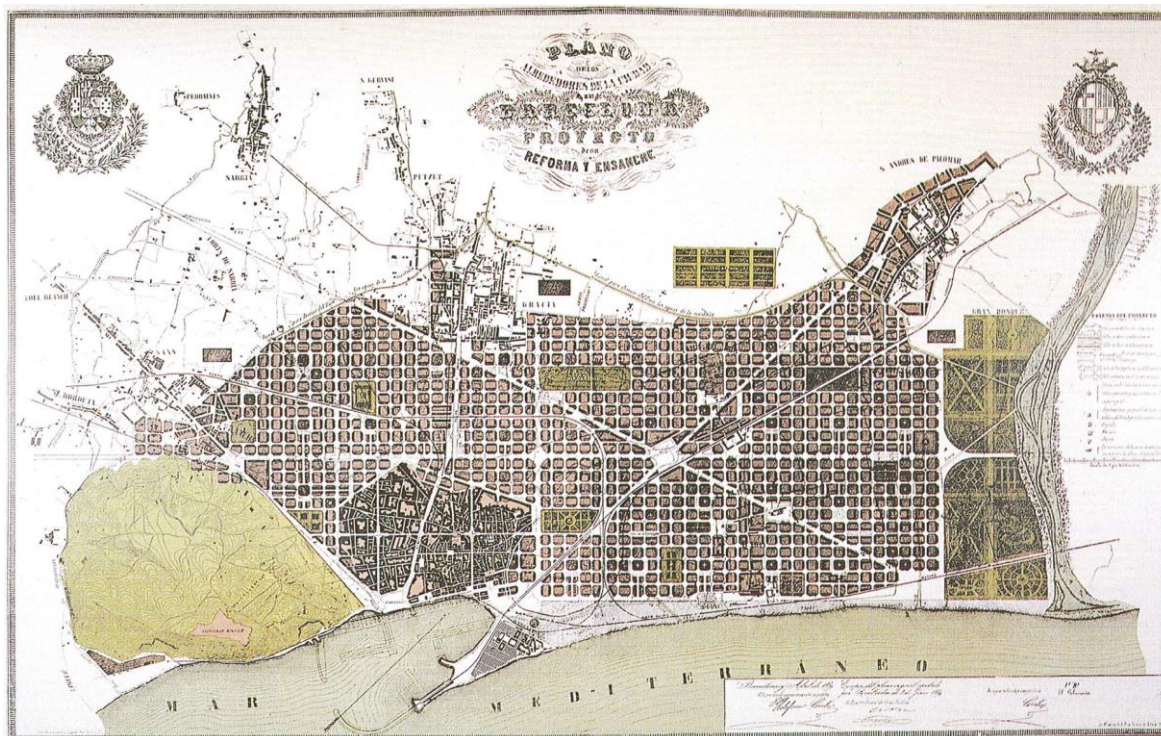


Existen otros ejemplos pero es en la ciudad de Barcelona donde han devenido en un paradigma del urbanismo progresista y ecológico contemporáneo, digno de investigar y mostrar.

Durante el transcurso de los últimos 30 años de estrategia urbana, los Patios Interiores de Manzana se han ido convirtiendo en identitarios del Ensanche. Otras ciudades tienen problemas semejantes y probablemente un caso como el de Barcelona podría servir de ejemplo para actuar desde la misma trama existente y aportar ideas de actuación y de colaboración entre entidades públicas y privadas. Este trabajo defiende su papel y demuestra la necesidad de su presencia.

## 2. EL Ensanche COMO LABORATORIO: NUEVAS SOLUCIONES PARA PROBLEMAS PENDIENTES

No es posible entender la actuación llevada a cabo en el Ensanche sin partir de su singular trama y de su progresiva consolidación. Ildefons Cerdà planteó en 1859 un proyecto de “ensanche” basado en una trama ortogonal de edificación alineada a vial. Se atrevió a proponer la posición de la edificación dentro de la manzana en dos bandas en fachadas de lados contrapuestos. El resto quedaba libre para amplias zonas ajardinadas. El creciente furor especulativo impidió el desarrollo de las ordenanzas tal como se habían planteado. No solo se acabó construyendo en la totalidad del perímetro de la manzana sino que se superó la altura y se ocupó el interior de manzana. Pocos interiores quedaron sin ocupar.



Plano de los alrededores de la ciudad de Barcelona. En sus dibujos Cerdà plantea para las manzanas una edificación en bloques abiertos que dejan interior libre y ajardinado (Cerdà, 1859)

A pesar de la bondad del proyecto su ejecución difirió de las ideas primigenias. No se dejaron libres los interiores de manzana ni se construyeron los equipamientos planteados. Se superaron tanto las alturas permitidas originalmente como la ocupación del suelo, llegando a altos niveles de densidad. Muchas de las fábricas instaladas decaen y comenzó a degradarse el distrito y a perder calidad de vida. La trama, la pieza fundamental, no se modificó y algunos de estos inconvenientes se convirtieron en ventajas. La densidad ofrecía diversidad y las parcelas de industria obsoleta permitían disponer de amplios espacios de transformación en el futuro.

Desde los años 60 del s.XX la sociedad pedía cambios y mejoras. De EEUU (Jane Jacobs y su lucha contra la demolición del barrio del Greenwich Village de Nueva York) y de Europa (Campos Venutti y su urbanismo de la austeridad para la renovación de Bolonia y el IBA berlinés de los '80) llegaban nuevas ideas de reivindicación social, histórica/cultural y política y/o económica de la ciudad y del espacio público y de renovación urbana *cauta*. Social referido al derecho a la vivienda, a la integración social y al mantenimiento de la población en el barrio. Histórica/cultural de recuperación de la identidad y capacidad de los ciudadanos de intervención. Económica para traer actividad, evitar la terciarización y aprovechar la ciudad construida con la austeridad como principio. En definitiva, la renovación como reconstrucción, y en concreto, la calidad de vida ligada a la permanencia en el barrio, el control social por lazos sociales, la identidad y el valor de la centralidad como enriquecimiento de la vida urbana y para una mejor integración.

Barcelona era y es una ciudad activa y reivindicativa. Ya existía una tradición urbanística, incrementada aún más a partir de los años 60 desde la universidad (Manuel de Solà-Morales y el Laboratori d'Urbanisme). La ciudad se convirtió en objeto de estudio y análisis, de tesis doctorales y de investigaciones. Cuando se necesitó actuar y se pudo, había tanto ideas como profesionales para llevarlas a cabo.

La transición política impulsa el deseo de recuperación urbanística y hace posible una larga y amplia operación de renovación urbana. Se estrecha el vínculo entre los técnicos municipales y la universidad, lo que favorece trabajos de colaboración entre ambos. Se plantean estrategias que el Ayuntamiento convierte en planes, directrices y ordenanzas. Son estrategias de mejora de los sistemas de infraestructuras, equipamientos y zonas verdes, así como de revitalización de los barrios y de renovación de las distintas tramas existentes. Entre otros temas se plantea la recuperación de los espacios interiores de manzana para poder descongestionar y compensar, aunque mínimamente, la enorme carencia de zonas verdes. A partir de aquí se buscan los instrumentos adecuados, como son planes, normativas y ordenanzas. Las inversiones para los Juegos Olímpicos de 1992 permitieron la realización de muchas de ellas. La liberación de interiores de manzana forma parte de esta renovación urbana. Fue un proceso continuado liderado tanto por políticos como por técnicos municipales.

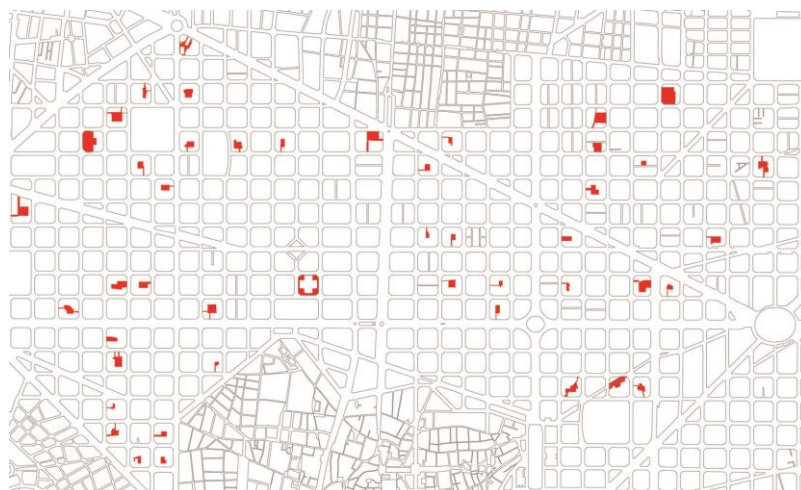
No es hasta el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976, actualmente vigente, que no se reduce el aprovechamiento de las manzanas. El PGM plantea soluciones concretas a problemas concretos más que una estrategia global. En el

Ensanche la presencia de múltiples naves con usos obsoletos permite plantear una zonificación de transformación de industria a sistema general, bien zona verde o equipamiento. El Estudio del Ensanche que se elabora en 1983 plantea mantener y afirmar los elementos de identidad del Ensanche como pieza que articula y estructura el plano urbano de Barcelona. Posteriormente, y afinando más la implantación de soluciones, se elabora la Ordenanza metropolitana de rehabilitación (1985) y el Catálogo de Patrimonio arquitectónico histórico-artístico de la ciudad de Barcelona (1986) que incluye una ordenanza de protección, la considerada Ordenanza de rehabilitación y mejora del Ensanche que supone el reconocimiento de la *alineación* y del *patio interior* como *patrimonio histórico-urbanístico*. Para facilitar el uso libre del patio se obliga a dejar sin edificación, incluso en planta sótano, la parte de parcela situada a una distancia de vez y media la profundidad edificable, medida desde la alineación a vial.

Muchas de las actuaciones han servido para introducir equipamientos en relación con patios interiores, ya sea dando a fachada o en el mismo corazón de la manzana. Se trata de equipamientos de pequeño tamaño, guarderías, centros de día, bibliotecas. Su presencia enriquece al patio interior y viceversa.

### 3. LA IMPORTANCIA DE DISPONER DE UNA SÓLIDA ESTRATEGIA LOCAL

Ya en 1983 se planteó la opción de recurrir a los interiores de manzana. La posibilidad de expropiar manzanas completas para liberarlas y ajardinarlas resultaba, no obstante, inviable económicamente. En otros casos, fueron planteadas futuras intervenciones sobre parcelas concretas. Interesaba no solo conseguir zonas verdes sino también nuevos equipamientos, sobre todo docentes. A partir de aquí, el ayuntamiento inicia la estrategia de obtención de espacios verdes públicos, así como de equipamientos, en los interiores de manzana del Ensanche. Se elaboran desde planes sectoriales y de compensación hasta estudios de detalle. Se plantearon las primeras actuaciones y se aprobaron las correspondientes ordenanzas concretas. Se inicia así un arduo proceso que dura ya 30 años. La continuidad, el esfuerzo y la constancia en la gestión, con el correspondiente apoyo económico y presupuestario, han sido elementos clave que han aportado un innegable valor añadido a la ciudad.



Patios y zonas ajardinadas recuperadas por el ayuntamiento desde el año 1987 dentro del Ensanche de Barcelona. Elaboración propia a partir de datos de ProEnsanche y trabajo de campo



El primer patio reconocido (Torre de les Aigües, 1987), que se desarrolló tras unos primeros tanteos, tuvo la virtud de dar ya una primera visualización a la estrategia. Confirmó con plena validez la natural funcionalidad de los patios interiores de manzana, y estimuló posteriores actuaciones. Desde 1987 hasta la actualidad se han creado 46 nuevos espacios interiores de manzana, 33 de los cuales son patios. El objetivo era conseguir que una de cada nueve manzanas tuviera en su interior un espacio verde público abierto a los ciudadanos.

La estrategia evoluciona con el tiempo, como lo hace la ordenanza y el propio mercado inmobiliario de la ciudad. Se crea en 1996 una empresa mixta de gestión con inversión privada: ProEnsanche, que será la encargada de llevar a cabo la revitalización del distrito. Gracias a esta empresa se aceleran los procesos y se agilizan las actuaciones. Se crean estrategias a 4 años, como la de conseguir un patio liberado cada 200 m. El hecho de concentrar esfuerzos permite elaborar acciones concretas para problemas concretos. La estrategia es pública pero la iniciativa es generalmente privada. Desde el Ayuntamiento se han creado los instrumentos adecuados, las ordenanzas, pero es ProEnsanche quien gestiona o dirige los planes especiales, planes de mejora o modificaciones del Plan General necesarias para cada actuación, junto con los promotores privados. ProEnsanche trabajaba en aquel momento como intermediario entre propietarios de parcelas y el Ayuntamiento. Gracias al capital privado se realizan más acciones aunque se pierden elementos importantes, como dejar el subsuelo libre de edificación, que permitiría una mayor permeabilidad, o la reducción de la calidad del espacio obtenido.

Para facilitar las actuaciones se utilizan propiedades municipales como comodín para intercambiar por interiores de manzana, o incluso en el mejor de los casos, con la totalidad de la parcela para poder edificar equipamientos en fachada. Otra moneda de cambio es el aprovechamiento que todavía no se ha agotado o la cesión del uso del subsuelo bajo patio para aparcamiento o usos compatibles. Solo en contadas ocasiones se expropian parcelas, pues el coste lo haría inviable.

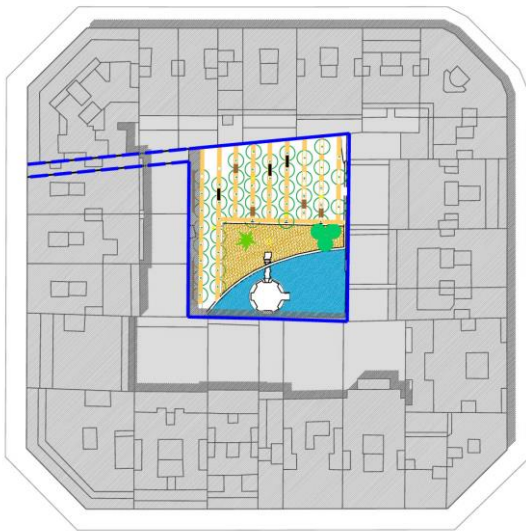


Arriba y abajo imágenes del patio interior de la Torre de les Aigües antes y después de la liberación y ajardinamiento del mismo. Imágenes del Ayuntamiento

## 4. UN NUEVO TIPO DE ESPACIOS LIBRES: LOS PATIOS INTERIORES DE MANZANA

Como espacios, por sus características formales y peculiaridad, se puede afirmar que los patios constituyen una nueva tipología de espacio libre. Tienen unas características singulares que los diferencian de otros espacios como son plazas y jardines: Están ubicados en el interior de manzanas edificadas. Son espacios públicos dentro de los espacios privados.

- ⤴ Se encuentran rodeados por construcciones en prácticamente todo su contorno, dejando apenas un espacio de entrada desde la calle. Este contorno es irregular y no permeable. No hay accesos a plantas bajas ni a viviendas, excepto a los equipamientos que se han construido simultáneamente. Son espacios cerrados en sí mismos. Los muros ofrecen protección: seguridad física y psicológica.
- ⤴ La proximidad de la edificación reduce el campo de visión, lo que también condiciona la percepción desde fuera?



Torre de les Aigües, 1987

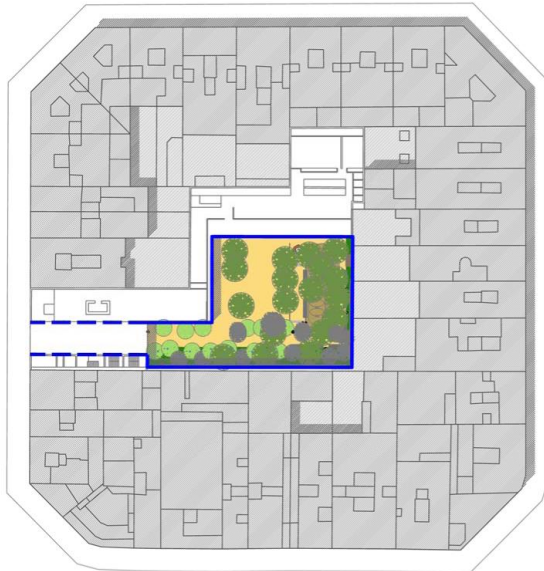


Sebastia Gasch, 1991



Montserrat Roig, 1997

Manuel de Pedrolo, 1997



Tres Tombs, 2001



Càndida Pérez, 2007

- ⤴ Tienen dimensiones limitadas; ocupan aproximadamente el 30% de las manzanas. Su tamaño es reducido, oscilando entre los 360 y los 3000 m<sup>2</sup>, con una media de unos 1800m<sup>2</sup>.
- ⤴ No existe un un modelo fijo debido a la multitud de variables combinadas. El diseño depende de las preexistencias, así como de la posición de los accesos. . En cuanto a su gestión, tampoco se repite un sistema. Los patios se obtienen gracias a las oportunidades de cada caso: propietarios privados que quieren actuar, industria que queda obsoleta y se decide transformar o simplemente por la aparición de solares en venta. Conllevan actuaciones complejas, que en muchas ocasiones afectan a varias manzanas. Y se obtienen mediante cesiones, transferencias de aprovechamiento y/o expropiaciones.

- ⤴ En su reducido tamaño, con un diseño de mínimos, ofrecen espacios de relación, de convivencia, de juego y expansión, ajenos a los coches, al ruido, al consumo, accesibles a todos e incluso estéticamente bellos, un lugar del que la gente puede apropiarse.
- ⤴ Solo se mantienen abiertos en horas diurnas. El Ayuntamiento se encarga de su apertura así como de su mantenimiento.

Por ello es posible verificar su funcionalidad. Cumplen con creces su papel como espacio libre, tanto individualmente como en conjunto. Destacan precisamente por satisfacer las necesidades urbanas, más que por su calidad estética. Mejoran la calidad de vida. Cubren necesidades psicológicas y físicas, biológicas y sociales y de confort ambiental.

- ⤴ Se favorece la ventilación, la permeabilidad del suelo si no se construye en subsuelo, el frescor, espacios sin humo y sin ruido de tránsito
- ⤴ Eliminan edificaciones e introducen calidad ambiental (vegetación) que revaloriza las viviendas, sobre todo sus interiores a patio
- ⤴ Por disponer de un solo acceso no se crean flujos de paso constituyendo fundamentalmente zonas de estancia
- ⤴ Se crean espacios de esparcimiento, de relación social, de uso comunitario, donde los usuarios acuden repetidamente y se conocen. Constituyen espacios tranquilos, cada vez más necesarios en nuestras ciudades, aptos para gente con escasa movilidad como son niños, ancianos o gente sin tiempo o recursos para acercarse a zonas más amplias pero más alejadas. Además, y no menos importante, ofrecen una alternativa a los espacios colectivos que genera la ciudad, vinculados al consumo.
- ⤴ Independientemente del tamaño, el interior se haya dividido en múltiples zonas destinadas a usos diferenciados, de explanada, estancia, zonas ajardinadas y arboladas, de paso o entrada, espacios deportivos y zonas de juegos infantiles. El uso está condicionado por la combinación de estas zonas.
- ⤴ La ocupación máxima se realiza por la tarde de días de diario. Es el momento en el que los niños salen del colegio y se apropian de los espacios como prolongación del patio escolar. Por ello la intensidad de uso no solo depende del diseño del propio patio sino también viene condicionada por las actividades en manzanas colindantes, principalmente si existen equipamientos colectivos.

Como elemento urbano los patios forman parte de la trama y se superponen a ella. No llegan todavía a conformar un sistema al funcionar de manera individual con escasa relación entre si.

- ⤴ Se encuentran repartidos de manera casi homogénea por todo el distrito del Ensanche, casi uno cada 10 manzanas. Es por ello, por su cercanía al ciudadano, que se consideran espacios de proximidad.
- ⤴ Contribuyen a crear redes cotidianas junto con otros espacios de relación, los equipamientos, las calles, y las paradas de transporte colectivo, recorridos no lineales de casa al trabajo o al estudio como podrían ser de

casa al colegio, al trabajo, al mercado, a equipamientos colectivos y vuelta a casa.

- ⤴ Se prolonga el espacio libre de la calle pero no así la actividad. Por el momento no existe ninguna otra actividad en los interiores, solo la terraza del restaurante de algún hotel, y no por limitaciones legales. Sería posible algún incentivo o promoción de actividades aunque fuese de manera puntual.
- ⤴ Cuando el espacio lo ha permitido se han introducido equipamientos en combinación con el patio, en fachada o en interior. El enriquecimiento entre ellos es doble. Actividad atrae más actividad.

Como proceso de mejora de la ciudad se ha tratado de renovar respetando lo existente. El gran cambio ha sido establecer en el Ensanche la tipología de manzana cerrada con interior ajardinado, o más concretamente, recuperar las ideas propuestas por Cerdà.

## **5. UNA EXPERIENCIA EN PELIGRO**

Todavía quedan espacios por liberar, pero, a pesar del éxito de las actuaciones, a partir del 2012 la situación ha cambiado. El Ayuntamiento ha modificado la estrategia, en principio por motivos sólo económicos y coyunturales. La empresa ProEnsanche fue absorbida por otra empresa municipal, BIMSA, y las actuaciones se han reducido a microurbanizaciones puntuales, aunque no se ha llegado a paralizar totalmente la obtención pública de patios. En el 2013 se aprobó el Plan de espacios libres, que ha permitido la cesión del uso por 3 años de distintos solares públicos, 2 de ellos en el Ensanche. Son ahora ciudadanos asociados en entidades sin ánimo de lucro los encargados de la gestión de los espacios libres. Se han plantado huertos y hay espacios de reunión o para realizar actividades. El acceso está limitado a los horarios decididos por estas entidades. De momento están teniendo un éxito relativo y permiten el planteamiento de nuevos debates y de la reflexión pública sobre quién gestiona el espacio y qué actividades se pueden desarrollar en él.

El Ensanche puede, y debe, absorber y dar cabida a nuevas propuestas que enriquezcan la vida urbana, como se hizo en su día con los patios interiores. Todavía es pronto para saber si se trata de una situación coyuntural, de si son actuaciones efímeras o el Ayuntamiento confía en un nuevo modelo alternativo de gestión comunitaria de espacios libres.

Con independencia de su éxito y de su valor, presentan aspectos mejorables, algunos de ellos mejorables y otros de más difícil solución hay que citar:

- ⤴ el elevado costo en gestión y económico que conllevan, que no cualquier ayuntamiento está dispuesto a asumir, al menos en actuaciones de tan pequeñas dimensiones y de escaso valor político;
- ⤴ en muchos casos el resultado dista lejos de responder a las expectativas y el espacio no se utiliza en toda su capacidad. Se requiere un esfuerzo añadido de rediseño;



- ⤴ al tener accesos puntuales son de difícil percepción desde el exterior y no mucha gente sabe de su existencia. Tampoco se han promocionado o señalizado suficientemente. Esta escasa visibilidad a pie de calle impide que se conozcan y se utilicen. Sería necesario estudiar cómo introducir actividad o cómo potenciarla en algunos de ellos, y cómo mejorar la visibilidad desde la calle o mejorar las conexiones entre patios para crear redes que favorezcan el uso. También se debería promover la existencia de estos espacios;
- ⤴ oportunidades como esta comunicación por ejemplo, ayuda a dar visibilidad a los patios de manzana, y también a poner en valor la estrategia llevada a cabo.

## **6. UNA ALTERNATIVA VIABLE EN LA PLANIFICACIÓN URBANA**

Los patios son una alternativa a jardines y plazas cuando la presión inmobiliaria o el estado de consolidación de la ciudad no permiten actuaciones de mayor tamaño. Pueden considerarse como una tipología de espacio público más, pero no sustitutiva sino complementaria. El sistema funciona en Barcelona pero no necesariamente lo haría en otras ciudades. Se necesita una trama adecuada, con un tamaño grande de manzana y donde la parcelación y la propiedad del suelo permitan una actuación similar.

Lo que sí es exportable es el concepto de renovación urbana basada en el aprovechamiento de la trama existente. Es necesario identificar los problemas, analizar en profundidad la trama y del patrimonio existente para descubrir su potencialidad y elaborar propuestas y estrategias propias, de manera continuada.

Pero, eso sí, es necesaria una voluntad política de plantear y actuar a largo plazo. En el caso de Barcelona, hasta ahora, el éxito se debe a que se han cumplido estos propósitos. La estrategia se ha ido necesariamente modificando y adaptando. Este hecho es destacable frente al enfoque y las actuaciones recientes, puntuales e inmediatas, en muchos casos políticas. La estrategia planteada es exitosa, se han aproximado a los objetivos y se han superado las expectativas de origen.

Con esta comunicación, resumen de una tesis doctoral, se pone de manifiesto una realidad poco conocida o valorada, con un enorme potencial de ampliación, de aplicación en otros barrios u otras circunstancias. Es necesaria la existencia de lugares para el uso cotidiano, de proximidad, accesibles a todos, no solo al vecindario, durante las horas diurnas. Espacios que no suplen las zonas verdes de mayor tamaño y las zonas deportivas sino que las complementan, de igual manera que a los equipamientos que se sitúan en su radio de influencia, dotándoles de espacios de esparcimiento e incluso de continuidad de su actividad.

El Ayuntamiento ha sido el principal agente del cambio, ha sabido liderar el proceso y utilizar y diseñar las herramientas oportunas para incrementar considerablemente la superficie de zonas verdes y equipamientos, más cualitativa

que cuantitativamente, aunque se han ampliado en 6,9 ha sin alterar en lo sustancial el diseño original, y poniendo en valor el tejido construido, todo ello ajustándose a las posibilidades de las arcas municipales. La continuidad de las actuaciones ha sido fundamental teniendo en cuenta la lentitud de los procesos urbanos de este tipo para poder alcanzar los objetivos sin perder de vista la base.

La estrategia da respuesta a una necesidad real de espacios libres en la ciudad compacta, no solo para esparcimiento sino también medioambientalmente, en ciudades cada vez más ruidosas y contaminadas y donde las condiciones climáticas se extreman debido al cambio climático. No es posible o al menos viable económicamente la obtención de zonas verdes de otro modo. Reconocido el valor del Ensanche como identidad y patrimonio de la ciudad esta actuación no solo no afecta a su estructura sino que además la pone en valor al recuperar una idea germinal del proyecto. Es una actuación basada en estudios y análisis, en estrecha colaboración entre los técnicos municipales y la universidad.

En un contexto en el que ha dominado el urbanismo centrado en la expansión o en la transformación de grandes piezas urbanas, quizás este proceso haya podido pasar desapercibido o no se le haya dado el valor como parte importante de una política urbana integrada, dirigida a romper las tendencias que presentan los cascos consolidados: progresiva congestión, terciarización, expulsión y vaciado residencial. Ha sido clave la coherencia entre la identificación de los problemas y las soluciones llevadas a la práctica en estrecha colaboración con el mundo académico (Laboratori d'Urbanisme) y el aprovechamiento de referencias de actuaciones en otras ciudades enfrentadas a los mismos problemas. Se ha creado un modelo propio pero a su vez exportable a otras ciudades.

De cara al futuro, y en el marco de un modelo de ciudad más sostenible, se plantean interesantes cuestiones, sobre todo la articulación de estos espacios en un potente y peculiar sistema de dotaciones de proximidad a escala local, su papel y su conexión con la trama urbana y con los restantes sistemas de la ciudad, ya sea el viario o el de usos. Y si todos los patios del Ensanche llegan a ser de uso público se deberán replantear las modalidades de gestión y el papel de las comunidades de vecinos inmediatas a los patios recuperados. Estos aspectos posiblemente requieran reforzar la estrategia, actualizando o modificando la ordenanza para adaptarla a nuevos objetivos.

## BIBLIOGRAFÍA

AAVV (1996). *Barcelona. La segona renovació*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona

AJUNTAMENT DE BARCELONA (1986): *Ordenança per a la rehabilitació i millora de l'Eixample de Barcelona*

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2004): *Normativa del text refós de l'ordenança de rehabilitació i millora de l'Eixample (antic 13E)*

AJUNTAMENT DE BARCELONA (1993). *Anàlisi de l'Ensanche*

BUSQUET, J.; GÓMEZ, J.LI. (1983). *Estudi de l'Eixample*, Ajuntament de Barcelona. Barcelona: Àrea d'Urbanisme.

CERDÀ, ILDEFONS (1968). *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y Ensanche de Barcelona*, Tomo I. Madrid: Imprenta Española.

GEHL, J. (1971) *Livet mellem husene* (1ª traducción inglesa (2001), *Life between buildings*. Edición en español (2009) *La humanización del espacio urbano, La vida social entre los edificios*)

JACOBS, JANE (1961). *The Death and Life of great America cities*. Nueva York: Random House. Consultada la traducción en castellano (2011). *Muerte y Vida de las grandes ciudades*

PAZOS, T.(2014): *El patio del Ensanche. Un espacio público de proximidad* . Tesis doctoral

SABATÉ, J. (1990) *Vers l'ordenança de l'Eixample. La formació de l'Eixample de Barcelona*. Tesis doctoral

SANMARTÍ, J. (1983), *La remodelació de l'Eixample avui*. Tesis doctoral



---

## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

Intervenir para multiplicar. La rehabilitación urbana de “El Barranco” como catalizador de nuevos procesos de transformación.

*María Fernanda León Vivanco\**

*\*Arquitecto. Máster en Desarrollo Urbano y Territorial.*

*Universidad Politécnica de Cataluña. Máster Universitario en Urbanismo.*

### **RESUMEN**

Con el cambio de siglo, en el Ecuador se dio inicio a la rehabilitación de algunas áreas obsoletas pero importantes de las ciudades y que ocupan lugares privilegiados de su geografía. Este es el caso de “El Barranco”, un elemento de borde en la ciudad de Cuenca, cuya rehabilitación se ha convertido en catalizadora de pequeñas intervenciones de mejora en los espacios públicos adyacentes. El presente trabajo pretende entender la dinámica con la que los procesos de transformación se han multiplicado y lo que significa para la ciudad y sus habitantes su puesta en valor.

### **ABSTRACT**

With the turn of the century, Ecuador began the rehabilitation of some old but important areas of the cities that are located in privilege areas because of its geography. This is the case of "El Barranco", a border element in the city of Cuenca, whose rehabilitation has become a catalyst for improvement in small operations in public spaces. This paper aims to understand the dynamics with which the transformation processes have multiplied and what it means for the city and its inhabitants its value.

### **1. INTRODUCCIÓN**

La rehabilitación y mejora del Espacio Público para disfrute y deleite de los ciudadanos es, cada vez más, una preocupación latente en la ciudad actual. Repensar los espacios públicos como principio de lo colectivo y como ejes estructurales de lo urbano ha llevado a muchas ciudades a mirar hacia adentro, a realizar una nueva lectura sobre lo existente, a actuar sobre lo que no está funcionando, a aumentar la complejidad urbana a través de la potenciación de nuevos usos, etc. La dinámica del crecimiento de las ciudades hace que los

grandes espacios verdes, aquellos lugares singulares de la escala urbana sean tomados en cuenta con la finalidad de dotarlos de valor, incrementar su vitalidad, hacerlos más atractivos, más heterogéneos, con calidad y significado.

Intervenir en el Espacio Público, se realiza desde hace algunos años, como una manera de componer y cualificar los espacios colectivos deteriorados debido a los procesos de privatización, fragmentación y segmentación que se vive en las ciudades, e invita a reconocer en ellos las cualidades intrínsecas, tanto ambientales como culturales, detectar sus valores y sus fortalezas y sobre éstas actuar. No se trata sólo de derrumbarlo todo y empezar de cero sino, de preservar, mejorar y añadir aquello que les está faltando, para que se conviertan en generadores de diversidad, a los cuales la población concurra, se recree en ellos y su experiencia urbana sea más vibrante, más auténtica.

Con el cambio de siglo, en el Ecuador, se dio inicio a la recuperación de las áreas obsoletas pero importantes de las ciudades, que ocupan lugares privilegiados geográficamente y que encierran en ellas parte de la cultura de sus habitantes, como un medio de recuperar la identidad y elevar el autoestima de la población y hacer de las ciudades espacios más vívidos y más interesantes. Así, este trabajo está encaminado a entender la dinámica con la que un proyecto de regeneración urbana de un elemento de borde en la ciudad de Cuenca, denominado “El Barranco”<sup>1</sup>, ha sido capaz de convertirse en un catalizador de pequeñas intervenciones de mejora en los espacios públicos que se articulan a él. Para ello se analizará la importancia física e histórica de este espacio, la singularidad del proyecto, de qué manera se multiplica en nuevas transformaciones y lo que ha significado para la ciudad y sus ciudadanos la puesta en valor de esta gran pieza urbana.

## **2. LA CIUDAD, EL RÍO Y EL BARRANCO**

La ciudad de Cuenca<sup>2</sup>, declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad desde el año 1999, por *“la belleza de su centro histórico, con un tipo particular de arquitectura republicana”*, desde su fundación bajo el nombre “Santa Ana de los cuatro ríos de Cuenca”, ha tenido una estrecha relación con el ámbito geográfico en el que se emplaza y con los ríos que la cruzan. Se pobló en 1557, en una gran planicie delimitada por el río Tomebamba que sirvió para el sustento de casas y molinos durante la época colonial; su emplazamiento no es una casualidad, pues antiguamente ya se asentaba sobre los mismos territorios la Tomebamba inca. La urbe, particularmente en su zona histórica y central, conserva su trazado en cuadras perpendiculares o en damero, propio de los cánones urbanísticos españoles de la época de su fundación (Gráfico 1).

---

<sup>1</sup> Un barranco es un desnivel brusco en la superficie del terreno. Puede ser causado entre otros motivos, por la erosión causada por un río, arroyo o torrente

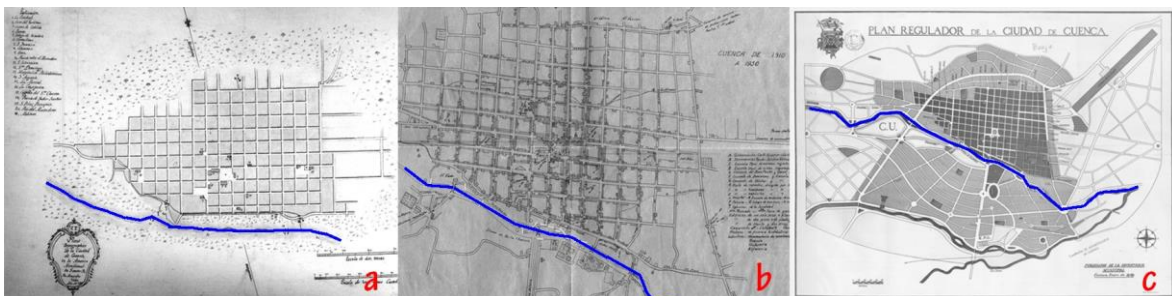
<sup>2</sup> Se encuentra ubicada en la región centro-sur del Ecuador a 2550 msnm. Posee una población de 329928 hab. y el área consolidada tiene una dimensión de 17.5km x 4.7km. El área urbana es de 5500 ha.



**Gráfico 1. a)** Foto Satelital de la ciudad de Cuenca. Google Earth. Se observan las terrazas sobre las que se asienta la ciudad. **b)** Fotografía de la ciudad de Cuenca. Archivo Diario el Mercurio. Se observa el Río Tomebamba, el área de El Barranco y el Centro Histórico de la ciudad.

Es a finales del siglo XIX, cuando el crecimiento urbano, que se iba consolidando predominantemente en sentido este-oeste (en la misma dirección del río), alcanza la ribera izquierda del Tomebamba y se empiezan a edificar las primeras construcciones, que tocaban tan solo algunos puntos de aquel espacio accidentado de la geografía urbana denominado El Barranco. A principios del siglo XX, cuando la ciudad empieza a desbordarse sobre el río, se construye la primera avenida paralela al margen derecho del mismo, un camino que iba entre el puente del Vado y el puente de la escalinata. Es sin embargo en 1949 con el primer Plan Regulador de la ciudad, cuando el Tomebamba y sus áreas circundantes adquieren protagonismo, pues pasan a ser el verdadero centro geométrico entre lo construido y lo planificado.

Todos los planos existentes de la ciudad, incluso aquellos de la época colonial, esbozan a las corrientes de agua como los principales elementos de la composición urbana (Gráfico 2), que han sido capaces de ordenar el crecimiento y ocupación del suelo formando terrazas naturales; una vez que se ha agotado el espacio disponible para crecer en cada una de ellas, se supera el río para proceder a la ocupación de la siguiente terraza.

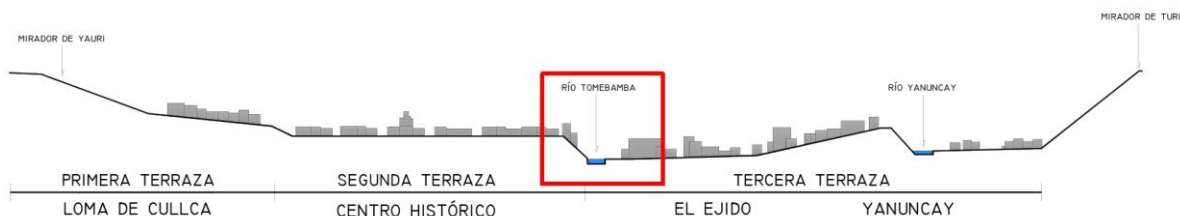


**Gráfico 2. a)** Plano de la Ciudad de Cuenca. 1840. Archivo General de Indias. **b)** Plano de la Ciudad de Cuenca 1930. Archivo GAD-Cuenca **c)** Plano Regulador de la Ciudad de Cuenca 1949. Archivo GAD-Cuenca

Precisamente el paso de una terraza a otra (Gráfico 3), es lo que ha dotado de gran importancia al área del Barranco, convirtiéndose en el punto de encuentro entre la ciudad tradicional y la moderna y por sus valores históricos y ambientales, constituye uno de los conjuntos monumentales más importantes del centro histórico. Según SCHOLZ (2010), los componentes de la estructura física natural como topografía, suelos, vegetación, ríos, cobran importancia en su interacción



con la infraestructura física artificial para la nueva organización y conformación espacial y social del territorio.



**Gráfico 3.** Esquema del ámbito geográfico en el que se emplaza la ciudad de Cuenca. Elaboración Propia.

Tanto el centro histórico como el área de El Barranco contienen gran cantidad de edificaciones de la Etapa Republicana. Este hecho, ayuda a concebir al barranco como un límite abierto de la ciudad, en el que las edificaciones de la plataforma alta, que componen el centro histórico, mantenían su frente y por lo tanto las habitaciones principales hacia la calle, mientras que en sus fachadas posteriores, se encontraban las huertas, las bodegas y las habitaciones de servicio. Las construcciones escasamente mantenían relación visual con el río y la plataforma baja; y es posiblemente este suceso, el que ha permitido la conservación de esta área como un corredor verde. La importancia de las construcciones del barranco radica en que, paradójicamente, las fachadas posteriores de las viviendas, por el espacio geográfico que ocupan, se constituyen en la fachada principal del área histórica de la ciudad.



**Gráfico 4.** Fotografías del ámbito geográfico del Barranco. 1890-1920. Archivo Fundación El Barranco.

Esta área, desde siempre importante, con el crecimiento urbano que la iba constituyendo como un espacio residual y peligroso, ha quedado a expensas del deterioro y la degradación ambiental, física y social del entorno. Hace algunos años, hablar del barranco era tocar un tema dolencial, que mostraba las debilidades de la ciudad y permaneció durante muchos años siendo una cicatriz en su conjunto urbano. Sin embargo, el verdadero valor de este lugar está en su paisaje, en su inseparable relación con el río, el área verde, las construcciones

monumentales y las fachadas posteriores; todas ellas presentan un aspecto muy sugerente y forman una unidad muy potente justamente por la estrecha relación que guardan sus partes entre sí.



**Gráfico 5.** Fotografías del ámbito geográfico del Barranco. 1995-2002. Archivo Fundación El Barranco.

### 3. LA REGENERACIÓN DEL BARRANCO, EL PROYECTO BASE.

Un elemento de borde en el paisaje urbano tiene dos facultades, ser el elemento físico que separa dos zonas o ser el espacio físico en donde las relaciones entre las dos partes se dan. El área del Barranco durante muchos años permaneció siendo el primero de ellos, el que separaba, el que acogía e incrementaba el conflicto.



**Gráfico 6.** Ubicación del área de El Barranco con respecto a: **a)** Plano de la Ciudad de Cuenca. **b)** Imagen Satelital. Fuente Google Earth. **c)** Plano del Sector. Elaboración propia.

A finales del siglo XX se da inicio en el Ecuador a la rehabilitación de grandes espacios públicos que habían estado abandonados y que eran sede no solo de problemas urbanos y físicos sino también ambientales y sociales. En este contexto, se mira al Barranco<sup>3</sup> que hasta entonces era una fisura en la ciudad, como un lugar de oportunidades, que pretende adaptar adecuada y favorablemente al hombre con su medio ambiente para conseguir beneficios insospechados. El hombre es más eficiente, cuando las áreas alrededor de él son agradables y amables (SCHOLZ, 2010).

<sup>3</sup> Área de aproximadamente 37 ha, va junto al Tomebamba en un recorrido de en aproximadamente 2.3km



Se inicia con un concurso de ideas<sup>4</sup>, que llamaba principalmente a la rehabilitación de los márgenes del río, estableciendo algunas bases que pretendían principalmente priorizar la circulación peatonal a través de la recuperación del espacio público, que en ésta área se puedan realizar actividades socio-culturales aprovechando e integrándose a los equipamientos existentes o que puedan desarrollarse en algunos predios particulares fortaleciendo la identidad cultural de la ciudad; y, preservar y respetar el patrimonio arquitectónico y su integración con la topografía y la vegetación.



**Gráfico 7.** Algunas propuestas realizadas en el Concurso de ideas para el área de El Barranco. Archivo Fundación El Barranco. 2004

Con este proceso, se evidencia una voluntad encaminada a proteger y mejorar el espacio colectivo, y que, mediante su diversificación y recuperación pueda transformarse en un espacio de relaciones, de mezcla, de integración social, del cual la gente pueda apropiarse y que sea capaz de revitalizar al centro, la periferia y a la ciudad en su conjunto.

En este sentido, las ideas presentadas en el concurso intentaban enfocar sus esfuerzos a la integración de las dos terrazas que este elemento de borde puede unir, pero así mismo resaltan la riqueza que posee el ámbito, las oportunidades y posibilidades de encuentro y acción que podría generar. Algunas de estas preocupaciones se cristalizan en la memoria de uno de los proyectos ganadores: “se debe reconocer la fuerza de un escenario natural y urbano que requiere de pocas intervenciones para potenciar sus atributos y la existencia de un problema

<sup>4</sup> El tramo de intervención sería el comprendido entre la calle Larga por el Norte, la Av. 12 de abril por el sur, el puente de El Vergel por el este y el puente de El Vado por el oeste,

fundamental que es el de accesibilidad y conectividad para el peatón” (MORENO, et al, 2005).

Una vez realizado el concurso, sucedió algo esencial: “La gente empezó a hablar de El Barranco” como no había acontecido hasta ahora; los ciudadanos sabían que aquel espacio deteriorado de la ciudad iba a ser atendido, que estaría más “bonito” y a la vez que se difundía una posible actuación sobre el espacio público, se iba rescatando una parte perdida de la identidad del cuencano<sup>5</sup>; la gente empezó a involucrarse en los proyectos, a formar parte de ellos, a tomar la iniciativa. Quizás, aquí radica la primera gran transformación que logró la intervención sobre este Espacio Público: elevar la autoestima de la población y que no exista otro proyecto en la ciudad que los represente mejor o que ellos lo sientan más propio que El Barranco.



**Gráfico 8.** Primera Intervención. Elaboración propia.

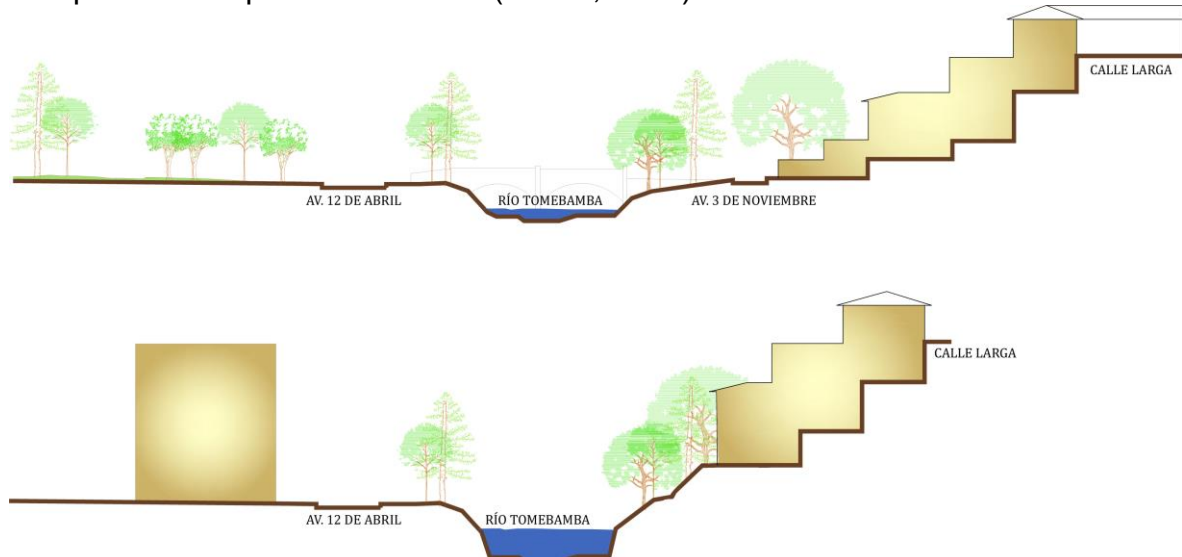
Lo que finalmente se hizo, fue intervenir sobre pocos aspectos del ámbito físico (Gráfico 8): primero, la rehabilitación y restauración de las viviendas del área del Barranco que son las que le aportan una gran calidad constructiva y paisajística al entorno, por la época a la que representan, la tipología y los materiales con que fueron edificadas y por la capacidad de estas para adaptarse a la accidentada geografía del sector; y, segundo, la intervención sobre los márgenes del río Tomebamba, haciendo de éstos, espacios más atractivos para los ciudadanos para que sean lugares del uso, del encuentro, de la cotidianidad.

Hay una reacción periódica que se presenta regularmente en la historia de la ciudad y del urbanismo, cuando las formas del crecimiento urbano o la evolución de la ciudad existente da prioridad a la edificación y/o a la vialidad, cuando los espacios se especializan debido a la segregación social o a la zonificación funcional, cuando la ciudad pierde cualidad de autorepresentación, se produce una reacción social y cultural de retorno al espacio público (BORJA, 2003). Así, esta primera actuación, aspira a convertirse en un punto de interés para la población, ser un espacio que atraiga a distintos grupos sociales, de diferente

---

<sup>5</sup>Nombre con el que se llama al habitante de la ciudad de Cuenca (Gentilicio)

género, edad y condición, que hagan uso de este espacio en diferentes circunstancias y a diferentes horas y que sea capaz de concentrarla a través de la interpenetración de edificios con paisajes urbanos. No se pretende derrumbarlo todo, sino de conservar lo que se valora, mejorar lo existente y añadir aquello que le está faltando, ser un lugar al cual la población concurra, lo disfrute y pueda enriquecer su experiencia urbana (ELLIN, 2006).

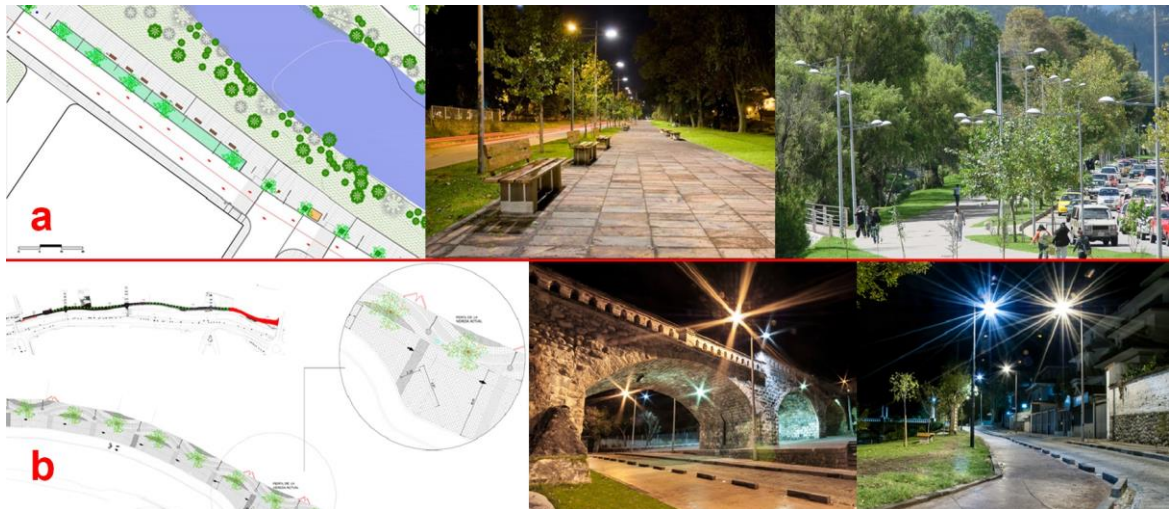


**Gráfico 9.** Cortes esquemáticos del Área del Barranco. Arriba: Sector Este. Abajo: Sector Oeste. Elaboración propia.

La intervención sobre la Av. 12 de Abril, es el primer proyecto desarrollado sobre el espacio público; se procura implementar unos amplios espacios de andenes, carriles de bicicletas, dotarlos de iluminación y mobiliario, utilizando materiales que mantengan la armonía e importancia del conjunto y del entorno, e intentando de esta manera, integrar al ciudadano con el paisaje que genera el río en su paso por la ciudad. No se trata solo de mejorar las áreas de circulación, sino de generar espacios de calidad, en donde se manifiesten el encuentro y el flujo, convertirlos en generadores de la movilidad y conductores de la diversidad.

Por su parte, la actuación sobre la Av. 3 de noviembre tiene las mismas características que la anterior, con una particularidad, ésta se vincula directamente con las edificaciones de El Barranco y por lo tanto con la parte tradicional de la ciudad; hacia esta vía se encuentran elementos importantes de la identidad cuencana, como las ruinas de la antigua población inca (Pumapungo), o los restos del “puente roto” que también forman parte del proyecto de rehabilitación y a los que, de la misma manera que a las alamedas, se los recuperó resaltando sus cualidades intrínsecas y fortaleciendo su integralidad.





**Gráfico 10. a)** Rehabilitación de la Av. 12 de abril. **b)** Rehabilitación de la Av. 3 de Noviembre. Elaboración Propia.

Es precisamente a partir de esta intervención cuando se empieza a diversificar el sector y se convierte en un catalizador de pequeñas pero significativas mejoras que elevan su calidad y vitalidad. Es necesario intervenir para revitalizar, hacer que el organismo trabaje de otro modo y que cada acción propicie un comienzo, un despertar; eso es lo que hace que una ciudad reaccione (LERNER, 2005).

#### **4. LAS INTERVENCIONES POSTERIORES, LA MULTIPLICACIÓN.**

La rehabilitación del área del barranco trajo consigo, la renovación y mejora de algunos espacios relacionados al sector, cada uno de ellos de naturaleza, formación y condición diferentes, pero que se iban articulando de manera gradual y oportuna a la primera intervención.

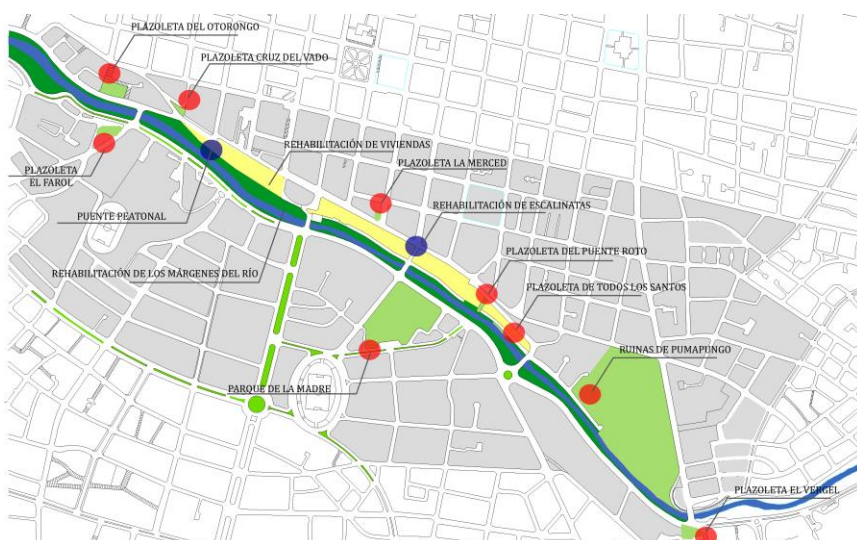
Se dio entonces un proceso de multiplicación, ya no se trata únicamente de restauración de viviendas y mejora de los márgenes del río, se trata ahora, de pequeñas intervenciones sobre los espacios preexistentes pero igualmente deteriorados, que convierten al tramo en un eje importante dentro de la urbe. Ha sido necesario hacer que la ciudad reaccione, tocar un área de tal modo que pueda ayudar a curar, mejorar y crear reacciones positivas y en cadena. (LERNER, 2005).

En este sentido, las intervenciones sobre áreas aledañas, que hasta entonces no estaban articuladas al espacio del barranco, actúan con una actitud estratégica o de acupuntura urbana, buscando con cada proyecto un valor añadido más allá de su estricto ámbito, intentando mantener o rescatar los rasgos culturales del lugar. Traer actividades y personas juntas a todas las escalas, es una chispa que inicia una acción y su consecuente propagación; para ello, se intenta proveer al sector de superficies flexibles y multifuncionales, creando espacios de conexión entre los fragmentos facilitando la diversidad de usos y usuarios a lo largo del tiempo.

La idea de la multiplicación no solo se evidencia en el sistema de espacios públicos generados, sino también en la transformación que sufrieron, y aún lo

continúan haciendo, los espacios privados ubicados alrededor, determinando un modelo de sistema de infinitas conexiones entre los hechos, las personas, el paisaje y el espacio. La presencia de los elementos más distintos en el mismo soporte físico genera espacios híbridos que se alejan de la especialización de los mismos y por lo tanto permite que la gente pueda acudir e integrarse a ellos.

Estas pequeñas operaciones de mejora urbana aspiran a la prosperidad local y a la recuperación de la identidad, del sentido de pertenencia. De Solà Morales (1999) respecto a este tipo de “Proyectos Urbanos” sostiene: “El tamaño no es lo mismo que la escala. Algunas veces grandes proyectos pueden simplemente ser proyectos a nivel local, proyectos irrelevantes. Y pequeñas intervenciones, por el contrario, pueden afectar una vasta dimensión urbana, si ellas surgen de una idea que contribuya a la adecuada transformación del sitio, a una interpretación de todos los referentes urbanos”; efectivamente, no es el tamaño del proyecto lo produce su valorización, sino la forma en que el sistema completo, formado por pequeñas piezas, es capaz de llegar a todas las escalas de la población: propietarios, vecinos, turistas, ciudadanos en general; a la vez que articula las dos partes de la ciudad de Cuenca: patrimonio y modernidad.



**Gráfico 11.** Posteriores Rehabilitaciones de Plazoletas, escalinatas y puentes. Elaboración propia.

Una vez realizada la intervención inicial sobre el sector de El Barranco, este se convirtió en un elemento base capaz de catalizar el desarrollo de nuevas transformaciones, quizás de menor tamaño y sobre lugares muy puntuales del mismo espacio geográfico, a manera de acupuntura, pero buscando que la totalidad del conjunto sea algo más que la suma de sus partes. Estas actuaciones sean de mejora o de construcción de plazoletas, escalinatas o puentes, se van colocando a lo largo del área del barranco como presidiendo nuevos espacios públicos (Gráfico 11).

Las nuevas pero oportunas operaciones, si se consideran como un elemento individual o unitario, no tendrían mayor repercusión en la escala urbana; pero al sumar la influencia que cada una de estas piezas generan alrededor del espacio en el que se implantan (Gráfico 12), de acuerdo a la escala de proyecto a la que

representan, en su conjunto, forman un eje potente y relevante en la estructura física de la ciudad.



**Gráfico 12.** Radio de influencia de las intervenciones. Elaboración propia.

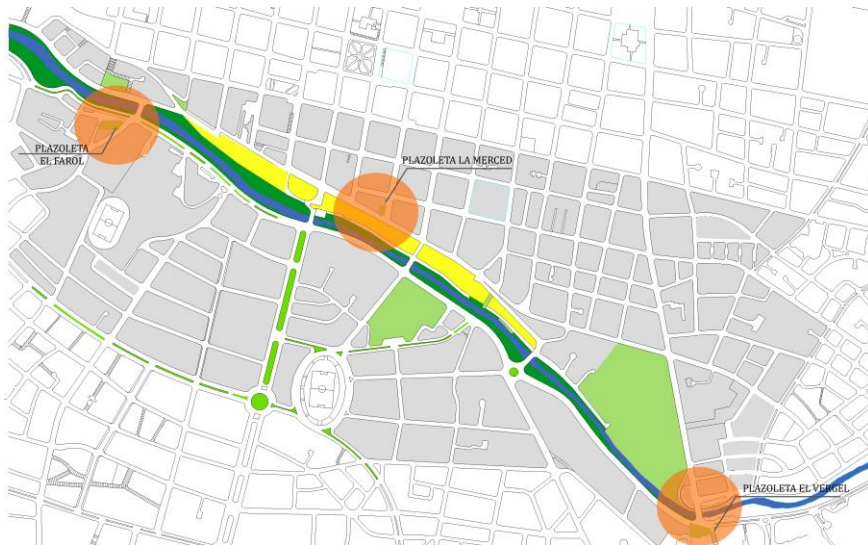
Pero no solo el espacio público se renueva o multiplica, sino también las actividades que se realizan en él (Gráfico 13). Aquellas edificaciones particulares que fueron rehabilitadas y restauradas, ahora alojan nuevos y diversos usos que potencian las actividades más heterogéneas y que hacen de este punto un nodo en la ciudad; un espacio híbrido que atrae usos, funciones, actividades y personas al mismo espacio físico y en donde la intensidad y la densidad se hacen presentes. Alrededor de los espacios públicos, ha proliferado en la propiedad privada la implantación de hoteles, restaurantes, museos y equipamientos de distinta índole; de esta manera, implícitamente se pone en el mapa cultural y turístico este fragmento de la ciudad (ROCA, et al., 2013).



**Gráfico 13.** Actividades que se han implantado en el área a partir de la Rehabilitación. Elaboración propia. Entre las intervenciones puntuales que se han realizado en esta área, destacan tres plazoletas cuya transformación ha generado un entorno físico más diverso y



que en cierta manera se han convertido en los puntos de articulación entre las dos terrazas que conforman la ciudad antigua y la nueva; son lugares que pertenecen a la memoria de la ciudad y que son puntos fundamentales de su identidad.



**Gráfico 14.** Ubicación de las plazoletas: el Vergel, La Merced y El Farol. Elaboración propia.

La plazoleta El Vergel, que constituye el límite oriental de El Barranco, sufrió una rehabilitación en su espacio público, reconociendo y expandiendo los usos existentes, esta intervención provee actividades distintas como áreas para descansar, fuentes de agua, iluminación, lugares para refrescarse, etc., eliminando las barreras que la aislaban del entorno e integrándose a la monumentalidad del conjunto.

La pequeña plaza, ha generado una mejora de los edificios que la rodean, incluyendo la iglesia, y la implantación en ellas de actividades relacionadas con la educación y la cultura. Este espacio público se convierte en el lugar que las articula todas y las vincula entre ellas y con la ciudad. La intención no es solo de producir ciudad, sino a la vez, generar integración social y construir un espacio de respeto al otro (CARRIÓN, n.d.).

Una buena acupuntura es ayudar a sacar gente a la calle, a crear puntos de encuentro para la población y, principalmente ser capaz de reunirlos. En este sentido, la rehabilitación de la plazoleta La Merced significó no solo la renovación de su espacio físico sino también, una forma diferente de apropiación del espacio público. El apareamiento de terrazas en la superficie hace de este espacio un lugar más heterogéneo, más dinámico, son las personas las que atraen a las personas. El ser humano es actor y espectador de este espectáculo diario que es la ciudad (LERNER, 2005).

La plazoleta El Farol, ubicada en el límite occidental de El Barranco, presenta un espacio público rehabilitado, pero su importancia va más allá de la estructura física pública, sino que esta situación ha incidido en la restauración de algunas edificaciones aledañas y que no forman parte de los edificios de El Barranco, por iniciativa de sus propietarios. A veces tocar oportunamente un área deteriorada de la ciudad para dotarla de valor genera mucho más que el simple espacio

rehabilitado (ELLIN, 2006); en este sentido, el sector privado ha formado puntos de intensidad que conectan personas y actividades que resultan de las combinaciones o mezclas de usos diversos y no de la separación y aislamiento de ellos.



**Gráfico 15. a) Rehabilitación plazoleta El Vergel. b) Rehabilitación plazoleta La Merced. c) Rehabilitación plazoleta El Farol. Elaboración Propia.**

## 5. CONCLUSIÓN

El proceso de recuperación y rehabilitación del entorno natural y construido del área de El Barranco ha significado mucho más que la renovación de su espacio físico, significa el rescate de una cultura en la que se funden la identidad y la historia. Situado en el corazón de la ciudad, transforma el espacio y las edificaciones preexistentes, utilizando como principio para toda esta operación el curso de agua del Río Tomebamba. El sistema de espacios libres no finaliza en sus bordes sino que involucra morfológicamente más áreas adyacentes de la ciudad para dotarlas de calidad e integrarlas al conjunto. Así, este proyecto de regeneración urbana, preciso e incisivo, ha sido capaz de catalizar pequeñas actuaciones de mejora en los espacios públicos que se le vinculan, como si se trataran de tareas de acupuntura urbana, contribuyendo a activar lugares, haciendo conexiones, cuidando de los espacios deteriorados, abandonados o descuidados, mejorando su calidad física y enriqueciéndolos no solo para la gente que vive en ellos sino para la ciudad en general.

Quizás, la importancia radica en que El Barranco no es un proyecto que ha pretendido homogeneizarlo todo, sino más bien, pretende exaltar la



heterogeneidad de los elementos que lo componen y la diversidad de los usos y actividades que se puedan dar en él. La regeneración trajo implícitamente un despertar en la identidad de los ciudadanos, una vinculación muy fuerte con el sector, que ha profundizado su sentido de pertenencia.

Las diversas actuaciones que se han realizado sobre este elemento de borde, han ido encaminadas a suturar la herida que deja en la ciudad y en la geografía el paso del Tomebamba, la mayor parte de las actuaciones intentan integrar la ciudad tradicional y la moderna, respetando la arquitectura y el paisaje.

Hoy, el sector aún genera más intervenciones, se sigue multiplicando incluso en otras áreas de la ciudad, incentivando no solo la renovación del espacio público sino la del espacio privado, que es realmente la que le aporta diversidad. Muchas veces se ha hablado que la característica principal que tienen los espacios que funcionan es la diversidad, es cierto, la diversidad de funciones es importante, pero la continuidad de los procesos es fundamental.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA DE BOGOTÁ, 2000. *Taller del Espacio Público*. Bogotá: s.n.

Anon., 2013. *FUNDACIÓN EL BARRANCO*. [En línea] Available at: <http://fundacionelbarranco.org/> [Último acceso: Mayo 2013].

BORJA, J., 2003. *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.

CALVINO, I., 2010. *Seis propuestas para el próximo milenio*. 9a ed. Madrid: Siruela.

CARRIÓN, F., s.f. *FLACSO*. [En línea] Available at: <http://www.flacso.org.ec/docs/artfcalteridad.pdf> [Último acceso: Mayo 2013].

DE SOLÀ MORALES, M., 1999. *El projecte urbà: una experiència docent*. Barcelona: UPC.

ELLIN, N., 2006. *Integral Urbanism*. New York: Routledge.

INSTITUT CATALÀ DE COOPERACIÓ IBEROAMERICANA, 2001. *II Jornadas Latinoamericanas de Arquitectura y Urbanismo*. Barcelona: ICCI.

INSTITUT CATALÀ DE COOPERACIÓ IBEROAMERICANA, 2003. *Del pasado al futuro. Integración y Desarrollo*. Barcelona: ICCI.

JACOBS, J., 2011. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. 1a ed. Madrid: Capitán Swing Libros.

LERNER, J., 2005. *Acupuntura Urbana*. Barcelona: Institut d'Arquitectura Avançada de Catalunya. IAAC.

LYNCH, K., 2012. *La Imagen de la ciudad*. 1a ed. Barcelona: Gustavo Gili.

MORENO, MAURICIO; SAMANIEGO, MARIA; OTROS, 2005. Propuesta para el Barranco. Cuenca. *TRAMA*.

ROCA, E., MARTÍ, M. & OTROS, 2013. *Cuadernos de investigación en urbanismo. Espacio Público, experiencias, proyectos y gestión*. Barcelona: Edugraf.

SCHOLZ, C., 2010. *El espacio público en la estructura de la ciudad*. La Paz: Plural Editores.

VIDAL, JOSÉ MANUEL, 2013. *Espacios del Agua*. 024 ed. Valencia: Revista Paisea.



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

La importancia de los equipamientos y servicios universitarios en el suroeste de metropolitano de Madrid.

***Vicente Luis Benito Molina***

*(Licenciado en Geografía, Máster en Ordenación del Territorio y Consultor independiente)*

***Guillermo Morales Matos***

*(Catedrático de Análisis Geográfico Regional, Universidad Carlos III de Madrid)*

### **RESUMEN**

La implantación de nuevas universidades en las ciudades del Suroeste Metropolitano de Madrid ha supuesto una notable transformación. Fue resultado de una serie de políticas de reequilibrio territorial que combatían los desequilibrios entre el norte y el sur de la Comunidad de Madrid. Se expondrán los desequilibrios y cómo la implantación de las universidades ha impulsado la regeneración y renovación urbanas desde los años 90.

### **ABSTRACT**

Implantation of new universities in the cities of the Southwest Metropolitan of Madrid have been a major transformation. It was a result of a few politics of regional rebalancing that fought the imbalances between the north and the south of the Region of Madrid. The imbalances will be exposed and how the implantations of the universities have been impulse the urban regeneration and renovation since the 90's.

## **1. LA SEGREGACIÓN ESPACIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID: EL NORTE Y SUR MADRILEÑOS.**

El territorio de la Comunidad de Madrid refleja todavía hoy un tradicional esquema de desequilibrios norte-sur. Un esquema de desigualdad espacial heredado y vigente, dadas las evidentes diferencias constatables que perduran. La presente comunicación se centrará al respecto de los efectos que han producido los equipamientos universitarios en el Suroeste Metropolitano de Madrid y más en concreto, en los municipios de Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés y Móstoles ya que en ellos se insertan dichas dotaciones educativas de alto nivel.

Esta diferenciación está basada en diferentes desequilibrios; en los que se combinan historia y factores socioeconómicos, geográficos y políticos fundamentados en cuatro elementos básicos y que aplicados a la zona de estudio se resumen en los siguientes: administrativos como una menor inversión pública per cápita, infradotación y escasez de infraestructuras; socioeconómicos 50% menos de PIB respecto la media autonómica, una renta disponible per cápita menor (4.000 €/ año) lo que se traduce a la vez en unas mayores tasas de desempleo (8% más de paro), demográficos, en el acceso a la Sociedad del Conocimiento, etc.

## **2. LA IMPLANTACIÓN DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS UNIVERSITARIOS EN EL SUROESTE METROPOLITANO.**

El inicio del nuevo régimen democrático en España, transfirió las competencias en educación a las comunidades autónomas, lo que trajo consigo sucesivos intentos de desarrollar políticas de reequilibrio territorial a través de la política de universidades. Si bien no fue del todo un proceso planificado, ya que en la práctica, nunca se ha llegado a aplicar un plan regional. Independientemente de su orientación política, ningún Gobierno ha sido capaz de llevar a cabo una política territorial global y que limite el enorme poder de los municipios<sup>1</sup>.

Por lo tanto, su implantación territorial, no es consecuencia de una estrategia planificada única, sino que es el producto de varias coyunturas tomas de decisiones parciales a lo largo de un período de tiempo más o menos extenso, con varias administraciones en juego y con decisiones muchas explicables por la oportunidad del momento<sup>2</sup>. En lo referente a la política regional de universidades, se impulsó la descentralización y el policentrismo educativo para satisfacer una demanda universitaria en aumento; dado el potencial demográfico y la proyección de desarrollo socioeconómico que reclamaban el Suroeste Metropolitano y que cristalizó y posibilitó que las Universidades Carlos III de Madrid (UC3M en adelante) y la Universidad Rey Juan Carlos (URJ en adelante) se implantaran en sus municipios.

Dichas acciones de reequilibrio territorial propulsaron la instalación, en unos pocos años de hasta dos universidades públicas, lo que contribuye al proceso de regionalización de la universidad madrileña en un contexto socioeconómico marcado por el crecimiento y la apertura, materializado en el desarrollo de las infraestructuras, la aparición de nuevos equipamientos y centros de actividad y el desarrollo de la periurbanización cada vez más lejana<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> **MORALES MATOS, G; MARÍAS MARTINEZ, D.** (2009): Universidad y territorio en el Área Metropolitana de Madrid. *Ería*, 80 (2009), pp. 173-212.

<sup>2</sup> **BELLET SANFELIU, C.** (2011): "La inserción de la universidad en la estructura y la forma urbana. El caso de la Universitat de Lleida". *Scripta Nova*, Universitat de Barcelona, Barcelona.

<sup>3</sup> **MORALES MATOS, G; CONSTENLA VEGA, XOSÉ** (2012): la incidencia universitaria en el espacio urbano del sur de Madrid: Getafe y Leganés, Las ciudades y el sistema urbano reflexiones en tiempos de crisis, XI Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana, AGE.

En 1989, se fundó la UC3M con los Campus de Getafe y Leganés mientras que unos años más tarde, en 1996, se fundó la URJ con Campus en Alcorcón, Fuenlabrada y Móstoles. Por lo que respecta a su localización definitiva, la estrategia definitoria de la misma fue muy diferente ya que, mientras la ubicación de la UC3M estuvo determinada por la existencia de antiguos cuarteles que, tras su rehabilitación y acondicionamiento, servirían para la función docente universitaria<sup>4</sup>, la URJ se produjo en instalaciones de nueva planta al completo.

### **3. IMPACTOS TERRITORIALES Y URBANOS DE LOS CENTROS UNIVERSITARIOS.**

En primer lugar, la implantación de los diferentes campus universitarios ha contribuido a generar nuevas centralidades, articulando importantes flujos de movilidad y ejerciendo como polos de atracción de dinámicas sociales. Este tipo de centros generan han generado una dinámica social propia en el entorno de sus localizaciones, atrayendo a sectores sociales.<sup>5</sup> Además y en particular los campus de la UC3M de Leganés y Getafe se han convertido en referentes urbanos y territoriales, ocupando un lugar central en el imaginario social que los habitantes poseen de estas partes de la ciudad; los campus universitarios de la UC3M han actuado como un instrumento de regeneración urbana en un ámbito con tendencia al abandono<sup>6</sup>.

Por otro lado, la implantación de la URJ ha supuesto la puesta en valor de áreas de expansión de las ciudades de Alcorcón, Fuenlabrada y Getafe, rematando y cosiendo tejidos urbanos antes descolgados de la trama urbana y dinamizando sectores que antes se encontraban en un perpetuo barbecho social o en campos de cultivo semi-abandonados alrededor de dichas ciudades.

En resumen; si ya en términos generales se admite, que la universidad se inserta fácilmente en las estrategias habituales de dinamización urbana, en el caso que nos ocupa se puede afirmar que ha protagonizado un doble proceso; generando una nuevas centralidades y creación de espacio urbano en el caso de la URJ, al mismo tiempo que ha contribuido a la recuperación y cambio de uso del espacio urbano antes en desuso, catalizando –a otra escala- el crecimiento del conjunto urbano y participando en la consolidación de los entornos urbanos en los que se han implantado como es el caso de la UC3M.<sup>7</sup>

---

4 **MORALES MATOS, G; CONSTENLA VEGA, XOSÉ** (2012): la incidencia universitaria en el espacio urbano del sur de Madrid: Getafe y Leganés, Las ciudades y el sistema urbano reflexiones en tiempos de crisis, XI Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana, AGE.

5 **BELLETT SANFELIU, C.** (2011): “La inserción de la universidad en la estructura y la forma urbana. El caso de la Universitat de Lleida”. Scripta Nova, Universitat de Barcelona, Barcelona.

6 **MORALES MATOS, G; CONSTENLA VEGA, XOSÉ** (2012): la incidencia universitaria en el espacio urbano del sur de Madrid: Getafe y Leganés, Las ciudades y el sistema urbano reflexiones en tiempos de crisis, XI Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana, AGE.

7 **MORALES MATOS, G; CONSTENLA VEGA, XOSÉ** (2012): la incidencia universitaria en el espacio urbano del sur de Madrid: Getafe y Leganés, Las ciudades y el sistema urbano reflexiones en tiempos de crisis, XI Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana, AGE.



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

Escenarios de eficiencia energética basados en umbrales ambientales para la implementación de sistemas de metro ligero

*Julio A. Soria-Lara\**, *Luis Miguel Valenzuela Montes\*\**

*\*(Dr. Ciencias Ambientales, Investigador post-doctoral, University of Amsterdam, Países Bajos)*

*\*\*\*(Dr. Geografía, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada)*

### **RESUMEN**

Durante las últimas décadas ha existido un creciente interés por la dimensión ambiental de la movilidad urbana. De este modo, distintas técnicas de análisis y evaluación (EIA, EAE, Análisis Coste-Beneficio, Análisis del ciclo de vida, etc.) son utilizadas con el fin de reducir las posibles consecuencias ambientales de una intervención sobre la movilidad en nuestras ciudades. A pesar de que estas técnicas están ampliamente extendidas, existen evidencias que cuestionan su utilidad en el campo de la movilidad urbana, tanto por razones de procedimiento y/o forma, como por razones puramente técnicas o de fondo. La presente comunicación explora la conveniencia de utilizar escenarios de eficiencia energética basados en umbrales ambientales, incluyendo una aplicación práctica al caso del área metropolitana de Granada en España.

### **ABSTRACT**

Over the last decades a growing interest regarding the environmental dimension of urban mobility has been experienced. Different environmental assessment techniques (EIA, SEA, Costs-Benefits analysis, vulnerability analysis, etc.) are frequently used to minimize the environmental consequences of mobility projects on cities. Despite these techniques are widely extended, certain evidences show problems when confronted with complexity of urban mobility. This seems due to technical and conceptual reasons. This paper aims to gain insight into this problem through the study energetic efficiency scenarios based on environmental thresholds, including a real application on a metropolitan transit corridor in Granada (Spain).

## **1. CONTEXTO**

Al igual que en muchos otros campos de trabajo como la economía, la sociología o la educación, desde la mitad del siglo XX hasta nuestros días ha existido un creciente interés por la dimensión ambiental de la movilidad urbana (Banister, 2005). Preocupación que ha cubierto diferentes etapas contextuales bajo un denominador común, la búsqueda de métodos y herramientas que incrementen la eficiencia de la movilidad con su entorno más inmediato.

El problema es que a pesar del desarrollo de técnicas de evaluación ambiental ampliamente extendidas en multitud de países (EIA, EAE, Análisis Coste-Beneficio, Análisis del ciclo de vida, etc.), éstas se encuentran cada vez más cuestionadas cuando se trata de la movilidad urbana (Litman, 2009). La explicación de este hecho se debe a razones que son tanto de procedimiento y/o forma vinculadas a cuándo y cómo se usa la evaluación ambiental en la toma de decisiones, así como, a razones puramente técnicas y/o de fondo, relacionadas con la complejidad que atesora a la movilidad frente a otras posibles actuaciones en el ámbito urbano (Soria-Lara, 2012)

La presente comunicación profundiza sobre la problemática apuntada señalando que el uso de escenarios urbanos basados en umbrales ambientales podría ser una vía de progreso en esta cuestión. Para ello, explora las posibilidades que ofrecen el diseño de escenarios de eficiencia energética basados en umbrales ambientales para la implementación de un sistema de metro ligero en el Área Metropolitana de Granada (España).

## **2. ¿CÓMO ESTABLECER UMBRALES AMBIENTALES?**

Inspirado en el modelo de toma de decisiones “The flag model” (Nijkamp, 2004) (Deakin et al, 2007), donde se definen diferentes tendencias de sostenibilidad en base a la definición de valores umbrales críticos para cada uno de los factores que integran el proceso de toma de decisión, la idea central reside en la estimación de 2 umbrales críticos de tendencia ambiental, uno de calidad (UCC) y otro de impacto (UCI), que delimiten 3 posibles niveles de rendimiento ambiental: óptimo, aceptable y negativo (Figura 1).

Los tres intervalos de rendimiento ambiental serían:

- *Rendimiento Óptimo*: representado para cada indicador n por aquellos valores inferiores al umbral crítico de calidad estimado, siendo representativo de una tendencia ambiental positiva.
- *Rendimiento Aceptable*: representado para cada indicador n por aquellos valores superiores al umbral crítico de calidad e inferiores al umbral crítico de impacto, siendo representativo de una tendencia ambiental neutra que puede ser positiva o negativa según evolucione en cada una de las alternativas de proyecto considerado.
- *Rendimiento Negativo*: representado para cada indicador n por aquellos valores superiores al umbral crítico de impacto estimado, siendo representativo de una tendencia ambiental negativa.

Además de los tres niveles de rendimiento descritos, con la intención de graduar con mayor precisión los posibles cambios existentes entre las alternativas consideradas durante la evaluación ambiental, se identificará un intervalo de transición entre tales niveles de rendimiento, equivalente a un  $\pm 5\%$  del valor umbral.

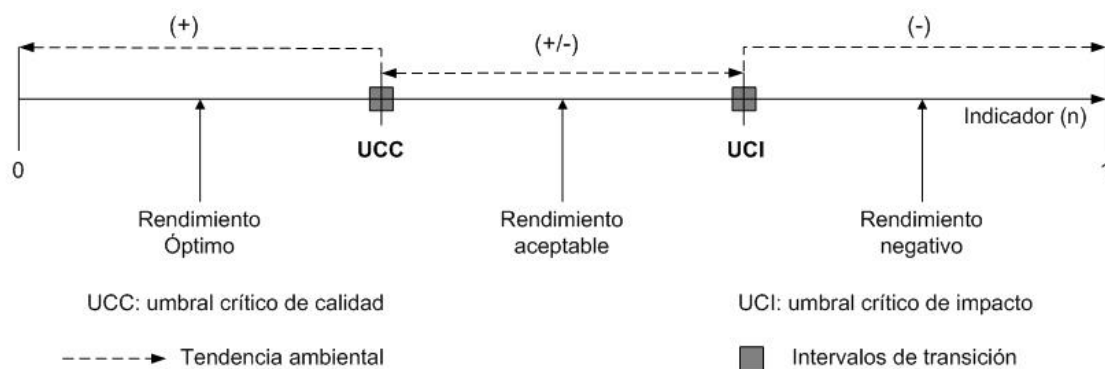


Figura 1. Representación esquemática de umbrales ambientales y tramos de rendimiento ambiental

Es importante a la hora de establecer un procedimiento para la estimación de umbrales ambientales, distinguir entre aquellos que se encuentran regulados a nivel normativo de los que no lo están. De forma general, en el caso de que los resultados de un indicador ambiental posean regulación normativa a nivel europeo, estatal o regional, por ejemplo, la emisión de ruido, se tomará a ésta como referencia para establecer sus valores umbrales. En el caso de que el indicador en cuestión no esté regulado a nivel normativo, por ejemplo, la eficiencia superficial de la movilidad urbana, se seguirá un procedimiento para la obtención de sus valores umbrales basados en el planteamiento de “escenarios tipo” en el contexto específico donde se va a realizar la intervención proyectual (Tabla 1).



Tabla 1. Recomendaciones para la adopción de umbrales ambientales

Umbrales CON normativa reguladora	Umbrales SIN normativa reguladora
Generales	Específicos
Directamente aplicables	Requieren estimación previa
Umbrales exportables	Método de estimación exportable
Reconocimiento “global”	Sujetos a particularidades del contexto
Derivan de una concienciación ambiental	Generan concienciación ambiental

### **3. UMBRALES AMBIENTALES PARA LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LA MOVILIDAD URBANA**

La eficiencia energética de la movilidad urbana, medida en MJ/viaj-km, supone una valoración inicial del grado de afección ambiental desde una dimensión global. Esto es consecuencia de que el uso de energía implica la emisión de una gran cantidad de gases a la atmósfera, especialmente cuando su uso proviene del consumo de petróleo como indica el Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea (CE, 2010). Por esta razón, comúnmente, la energía consumida en un determinado proceso es utilizada para estimar la emisión de CO<sub>2</sub>, siendo indicativa de efectos ambientales a una escala más global que otros indicadores. Este sistema de conversión es utilizado por ejemplo en la Unión Europea, para la elaboración de su informe estadístico anual sobre energía y transporte (Ce, 2010).

De este modo, a diferencia de otros sectores donde se trata de regular de manera específica y directa el uso de la energía, como por ejemplo, en lo relativo a la edificación, por medio de la Directiva 91/2002 de eficiencia energética y sostenibilidad, no existe una regulación específica sobre el uso de la energía para el sector del transporte. Ahora bien, sí se ha regulado a nivel de emisiones de CO<sub>2</sub> para este sector, por lo que asumiendo dicha relación entre energía utilizada y niveles de CO<sub>2</sub> producidos, será esta normativa relativa a la emisión de CO<sub>2</sub> la utilizada para la adopción de umbrales ambientales de eficiencia energética.

Derivado de lo anterior, cabe destacar que es muy reciente la regulación de emisiones de CO<sub>2</sub> en el sector del transporte, a pesar de la existencia desde 1970 de la Directiva 70/220/CEE sobre aproximación de las legislaciones en

contaminación atmosférica, así como, de sus sucesivas modificaciones entre 1993 y 2005, fecha donde por primera vez se regula sobre la emisión de CO<sub>2</sub> en el sector de los automóviles<sup>1</sup>.

Consecuencia del aumento de la conciencia ambiental tras la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, en el año 1995 se produce un hito relevante respecto de la regulación de emisiones de CO<sub>2</sub> en el sector del transporte. En este año, se aprueba la “Estrategia Común para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> por pasajero en coche” (CEC, 1995). Dado que en ese momento los niveles de CO<sub>2</sub> derivados del uso del vehículo privado alcanzaban el 26% de las emisiones totales de CO<sub>2</sub> de la Unión Europea (CEC, 1995), el objetivo marcado en esa propuesta era alcanzar una emisión máxima de 120 gr CO<sub>2</sub>/veh-Km para el nuevo parque de vehículos del año 2000. La falta de consenso en relación con la propuesta de la comisión europea en esta materia, impidió que se regulase sobre la misma, a cambio de obtener el compromiso de los estados miembros de alcanzar dicho tope de emisión a través de acuerdos con la industria del sector.

En el año 1998, tras la Cumbre sobre Cambio Climático de Kioto y en vistas a no poder cumplir con los objetivos fijados en 1995, la Comisión Europea aprueba una nueva estrategia denominada “Transporte y CO<sub>2</sub>. Elaboración de un planteamiento comunitario” (CEC, 1998), donde además de reconocer lo positivo de los avances en la reducción de CO<sub>2</sub> en el sector del transporte y en especial de los vehículos privados como consecuencia de la estrategia del año 1995, se reconoce que no es posible cumplir con el máximo de 120 gr CO<sub>2</sub>/veh-Km para el año 2000, prorrogando el acuerdo hasta 2005. De nuevo, la falta de consenso evitó desarrollar normativa reguladora al respecto, a cambio de obtener el compromiso de los estados miembros.

Finalmente, el 23 de abril de 2009, en el marco de la Euro 5 (2008/2009) es aprobado el reglamento por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos ligeros. Este reglamento se apoya sobre los hitos descritos en los años 1995 y 1998 en relación con las dificultades para cumplir con los acuerdos alcanzados a partir exclusivamente del compromiso de los estados miembros. A este respecto, el artículo primero relativo a objeto y objetivos de dicho reglamento, fija un valor óptimo de emisión para turismos de 120 gr CO<sub>2</sub> /veh-km para el año 2012.

---

<sup>1</sup> Dichas modificaciones de la Directiva 70/220/CEE reciben sucesivamente la siguiente denominación: Euro 1 (1993), Euro 2 (1996), Euro 3 (2000), Euro 4 (2005) y, finalmente, Euro 5 (2008/2009). Hasta la adopción de la Euro 5 (2008/2009), tanto la Directiva 70/220/CEE como sus sucesivas modificaciones, se encargan de regular exclusivamente la emisión de CO, HC, NO<sub>x</sub> y PM por parte del parque automovilístico.

Tomando como referencia el último informe estadístico de la Unión Europea sobre transporte y energía (EU, 2010), donde se señala a los vehículos ligeros como los principales responsables de las emisiones de gases efecto invernadero por encima del resto de modos de transporte urbano, se adoptarán como valores umbrales los niveles de consumo energético por viajero-Km asociados a tales niveles máximos de emisión de CO<sub>2</sub> para vehículos ligeros. De este modo, como umbral crítico de impacto (UCI) se considerará el valor de 96 gr CO<sub>2</sub>/viaj-km, correspondiente al máximo permitido por vehículo y suponiendo una ocupación mínima 1,25 viajeros/veh, equivalente a la ocupación media estimada por el Libro Blanco del Transporte en la Unión Europea en el caso de la movilidad urbana (CE, 2011), junto con los últimos informes del Observatorio de la Movilidad Urbana en España (OMU, 2008). Por otro lado, como umbral crítico de calidad (UCC) se considerará el valor de 40 gr CO<sub>2</sub>/viaj-Km, correspondiente a la emisión máxima permitida de CO<sub>2</sub>/viaj-Km para una ocupación del vehículo superior al 50% (3 viajeros), tomando como referencia de ocupación de viajeros para turismos, los objetivos marcados en el Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea (CE, 2011) en relación con la movilidad urbana para el periodo 2012 - 2015.

Para la conversión de los niveles umbrales de impacto y calidad relativos a gr de CO<sub>2</sub>/viaj-km a valores de eficiencia energética en MJ/viaj-km, ha sido considerado un factor de conversión de 69,10grCO<sub>2</sub>/MJ de acuerdo a los datos de emisión de CO<sub>2</sub> y energía consumida por el parque automovilístico español, los cuales han sido publicados en el informe estadístico de la Unión Europea sobre transporte y energía para el año 2010 (EU, 2010).

La tabla 2 muestra los umbrales de calidad y de impacto en valores de Mj/viaj-Km para el caso particular de la eficiencia energética de la movilidad urbana.

Tabla 2. Umbrales ambientales para la eficiencia energética de la movilidad urbana

Umbrales ambientales	Eficiencia energética de la movilidad urbana (MJ/viaj-km)
Umbral crítico de impacto (UCI)	1,37
Umbral crítico de calidad (UCC)	0,57

Fuente: elaboración propia a partir de EU (2010)

## 4. ESCENARIOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA PARA EL SISTEMA DE METRO LIGERO DE GRANADA

### 4.1. Caso de estudio

Durante los últimos 30 años, los procesos de metropolitanización en la Comarca de la Vega de Granada (España) han reforzado una espiral de interdependencia entre los municipios que la conforman, en parte traducidos en crecientes flujos de viajes, especialmente en sentido corona de municipios-capital. A pesar de la creación del Consorcio de Transportes Metropolitanos y la consecuente Red Integrada de Transporte Público, problemas como el crecimiento del automóvil y la congestión suponen una amenaza para la calidad del aire local, la contaminación acústica, la deslocalización territorial de usos del suelo, alteraciones en el paisaje tradicional de la región, etc.

Ante este panorama, las instituciones competentes debaten sobre implementar un sistema de metro ligero en el principal corredor de movilidad de la región (Tabla 3), utilizando a éste como instrumento impulsor de nuevas pautas de movilidad (Valenzuela et al. 2012). El corredor lo conforman 4 municipios: Albolote, Armilla, Granada y Maracena.

Tabla 3. Proyecto de metro ligero en el área metropolitana de granada

Metro ligero en el Área Metropolitana de Granada	Nº de líneas	Longitud total (m.)	Nº de paradas	Estimación de viajeros (mill/año)	Población servida	Duración
	1	15.923	26	12.9	138.248	45'

Fuente: elaboración propia a partir de la Consejería de Obras Públicas y Transportes (2011)

En este contexto, la Universidad de Granada recibe el encargo de emitir un informe que evalúe desde un punto de vista de la eficiencia energética del proyecto dos posibles alternativas para el corredor<sup>2</sup>: (i) Alternativa S.0, relativa a mantener el corredor sin implantar el sistema de metro ligero; (ii) Alternativa S.1, relativa a realizar una reordenación viaria y de los sistemas de transporte del corredor como consecuencia de implantar dicho sistema de metro ligero

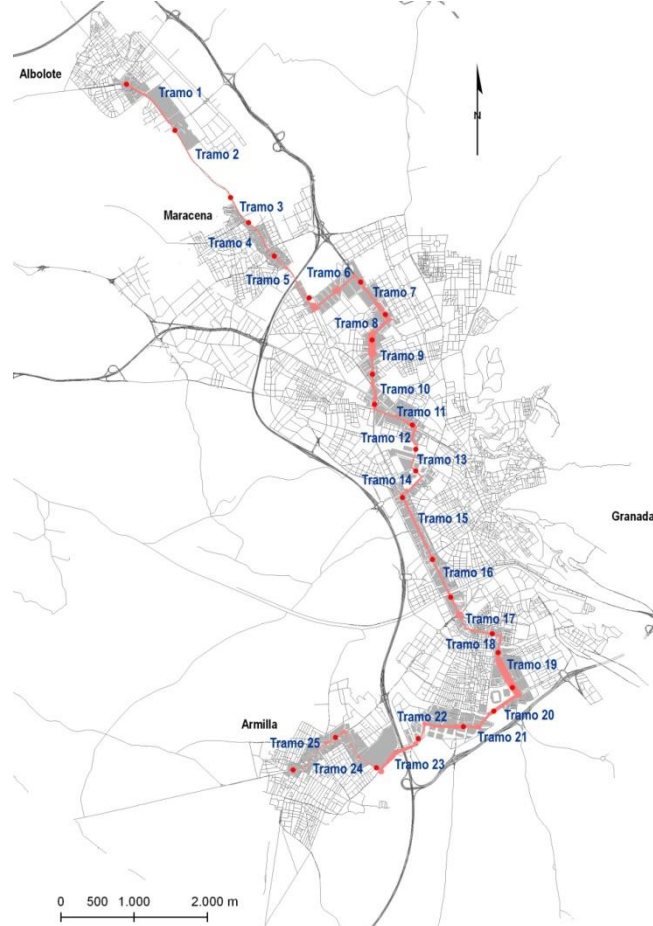
Con el fin de sistematizar la aplicación del SERA, el corredor y cada una de sus alternativas han sido divididos en 25 tramos (Figura 2). La idoneidad de dividir el corredor en tales tramos obedece a las siguientes razones:

- Permite extraer conclusiones pormenorizadas de los diferentes sectores del corredor

<sup>2</sup> Este encargo se llevó a cabo entre junio de 2010 y octubre de 2011 dentro del Proyecto de Investigación: P09-RNM-5394: "Guía Metodológica para la Integración Metropolitana Sostenible de los Sistemas de Metro Ligero (INTEGRAMÉ)".

- Incrementa la capacidad de poner en relación el rendimiento ambiental de cada alternativa del corredor con su entorno urbano inmediato.
- Favorece la comprensión del corredor como eje estructurante del contexto metropolitano.

Figura 2. Tramos del corredor para la evaluación de alternativas



#### 4.2. Escenarios de eficiencia energética

La eficiencia energética de la movilidad urbana (EE) se expresa en MJ/viajero-Km. Cuanto mayor sean los MJ/viaj-Km utilizados, menor será el rendimiento ambiental de la movilidad del corredor.

Existe una disminución en la alternativa S.1 respecto de la alternativa S.0 de los MJ/viaj-Km del 31%, que se traduce a nivel medio para el total de tramos del corredor, en un consumo de 0,83 MJ/viaj-Km en la alternativa S.0 y de 0,58 MJ/viaj-Km en la alternativa S.1. Este apartado analiza la medida en qué tales variaciones de la eficiencia energética suponen cambios en los niveles de rendimiento ambiental del corredor. Para ello, se utilizarán los umbrales de calidad e impacto adoptados, que son de 0,57 MJ/viaj-Km en el caso del umbral crítico de calidad (UCC) y de 1,37 MJ/viaj-Km en el caso del umbral crítico de

impacto (UCI). La tabla 4 recoge para cada una de las alternativas evaluadas, el número de tramos por nivel de rendimiento, así como, los cambios existentes.

Tabla 4. Cuadro de contingencia entre las alternativas S.0 y S.1 para la eficiencia energética de la movilidad urbana

	Niveles de rendimiento (Nº tramos)	Alternativa S.1			Nº Tramos S.0 (total)
		Óptimo	Aceptable	Negativo	
Alternativa S.0	Óptimo	4	0	0	4
	Aceptable	8	11	0	19
	Negativo	0	2	0	2
Nº Tramos S.1 (total)		12	13	0	

Fuente: elaboración propia

Mientras la alternativa S.0 cuenta con un rendimiento óptimo en 4 de sus tramos, 19 tramos con un rendimiento aceptable y 2 tramos con rendimiento negativo, la alternativa S.1 presenta hasta 12 tramos con rendimiento óptimo, 13 tramos con rendimiento aceptable y ningún tramo con rendimiento negativo. La figura 3 detalla la distribución de tramos por niveles de rendimiento ambiental.

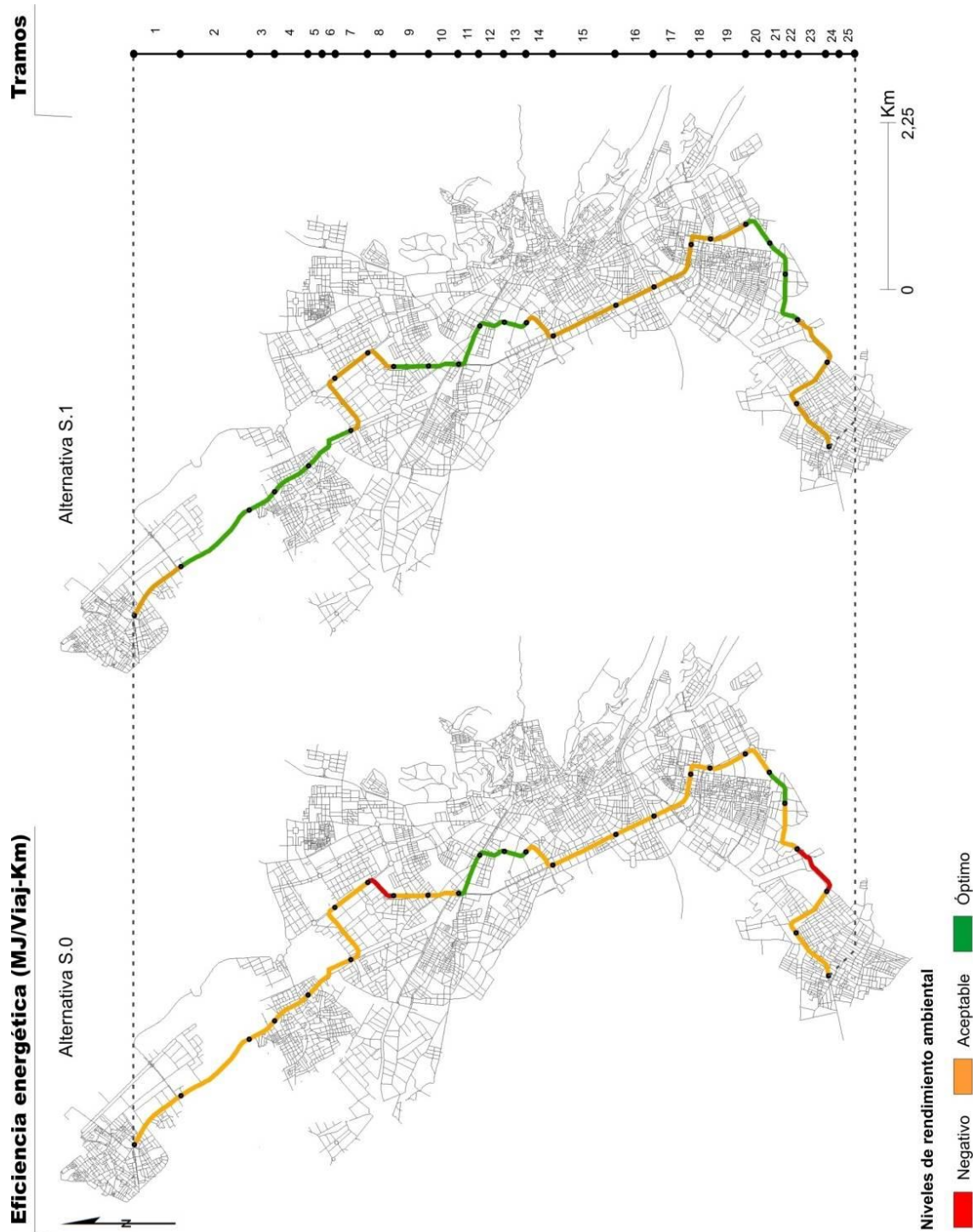


Figura 3. Escenarios de eficiencia energética estimados.

## 5. CONCLUSIONES

La existencia de regulación normativa (europea, estatal o regional) ha sido tomada como referencia en la adopción de umbrales ambientales de eficiencia energética.

La ventaja de adoptar umbrales ambientales a partir de la regulación normativa, deriva de que son en la mayor parte de los casos, valores aceptados tanto por la comunidad científica como por la sociedad. Su desventaja principal reside en que no en todos los casos tienen la especificidad suficiente que requiere su aplicación a un caso de estudio concreto (véase el ejemplo de la eficiencia energética de la movilidad urbana). Recopilar los hitos más relevantes en el desarrollo de la normativa, es un paso fundamental para conocer los diferentes matices de los valores umbrales que finalmente se adoptan.

En lo referente a la eficiencia energética de la movilidad urbana, el análisis comparado permite identificar una mejora evidente del nivel de rendimiento ambiental del corredor en la alternativa S.1 respecto de la alternativa S.0., como consecuencia fundamentalmente, del incremento de tramos del corredor con un rendimiento óptimo en la alternativa S.1, así como una disminución de los tramos con rendimiento negativo en la alternativa S.0. En conexión con los resultados obtenidos en el capítulo 3, variaciones de viajeros-Km por encima del 30% en la alternativa S.1 respecto de la alternativa S.0, llevan siempre implícito una mejora de sus niveles de rendimiento ambiental.

## **6. AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo ha sido posible gracias a la financiación de la Junta de Andalucía y los fondos FEDER para el Proyecto de Excelencia P12-RNM-1514: “Instrumentos para la valoración de escenarios urbanos frente al cambio climático. Diseño de un software para la evaluación ambiental -MITIGA-“. 2014-2018.



## 7. BIBLIOGRAFIA

BANISTER, D. (2005): *Unsustainable transport: City transport in the new century*. London, Routledge.

COMISIÓN EUROPEA. CE (2011): *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*. COM 144. Bruselas.

DEAKIN, M.; MITCHELL, G. AND NIJKAMP, P. (2007): *Sustainable urban development. The environmental assessment methods*. Taylor and Francis. New York, USA

LITMAN, T. (2009): *Developing indicators for comprehensive and sustainable transport planning*. Victoria Transport Policy Institute. Victoria (Canada)

NIJKAMP, P. (2004): *Transport system and policy*. Edward Elgar Publishing. Massachusetts, USA.



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

El modelo T.O.D. (*Transit Oriented Development*). Experiencias y posibilidades de implementación en San Vicente del Raspeig-  
Universidad de Alicante

*Armando Ortuño Padilla\**, *Patricia Fernández Aracil\*\**, *Ana Melgarejo López\*\*\* et al.*

*\*(Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y Licenciado en Economía, Profesor Colaborador de la Universidad de Alicante, Carretera de San Vicente, s/n, CP 03690, San Vicente del Raspeig, Alicante, e-mail: arorpa@ua.es, tel. 0034 600 948 797)*

*\*\* (Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos)*

*\*\*\* (Arquitecta)*

### **RESUMEN**

En el presente artículo se sintetizan los resultados del trabajo de campo llevado a cabo en Estados Unidos, Holanda y Alemania como experiencias internacionales vinculadas a la realización del proyecto estratégico "Aplicación del modelo TOD en San Vicente del Raspeig-Universidad de Alicante" desarrollado por el Instituto de Estudios Económicos de la Provincia de Alicante (INECA) a petición del Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig y la Universidad de Alicante.

### **ABSTRACT**

This article synthesizes the results of a field work carried out in USA, The Netherlands and Germany related to the strategic project entitled "Application of the TOD model in San Vicente del Raspeig-University of Alicante" commissioned by the Town Hall of San Vicente del Raspeig and University of Alicante to INECA (Economic Institute of Alicante Province).

# 1. INTRODUCCIÓN

Con objeto de reducir los efectos negativos de la baja densidad y la dependencia del vehículo privado, el modelo TOD consiste en fomentar el desarrollo urbanístico en torno a las estaciones de transporte público, en un área de influencia máxima de 800m, de manera que las densidades en ese entorno puedan ser medias-altas y con mezcla de usos.

En ese sentido, el objetivo del trabajo consiste en justificar la viabilidad de la implementación del modelo TOD alrededor de las líneas de transporte público ferroviario existentes en San Vicente del Raspeig, especialmente la línea tranviaria del área metropolitana, que conecta el municipio con el centro de la ciudad de Alicante.

La metodología llevada a cabo se fundamenta, en primer lugar, en el análisis teórico y práctico de la experiencia internacional existente en países donde el modelo ya se ha implementado, como Holanda, Alemania o Estados Unidos. En segundo lugar, se realizaron encuestas a familias y a negocios cercanos a la estación central TRAM del municipio de Campello, donde se halla un desarrollo urbano análogo al pretendido con el modelo TOD. En tercer lugar, se han examinado los usos del suelo actuales, la accesibilidad a las paradas del tranvía y los espacios de oportunidad en función de las particularidades y potencialidades de cada estación. Finalmente, del trabajo se desprenden una serie de propuestas encaminadas a plasmar el modelo TOD junto con los usos futuros del tejido urbano.

El área de actuación del presente estudio es el corredor San Vicente del Raspeig-Universidad de Alicante. San Vicente del Raspeig (55.000 habitantes) es un nodo de polaridad metropolitana por su proximidad a la ciudad de Alicante (335.000 habitantes) y la Universidad (30.000 estudiantes). El corredor escogido para la implantación del modelo TOD coincide con el área de influencia de la línea 2 del TRAM en el municipio de San Vicente del Raspeig. Esta línea comenzó a prestar servicio en junio de 2013 y su trazado se muestra en color verde en la Figura 1.

Fig. 1. Plano de la red TRAM en Alicante. Fuente: [www.tramalicante.es](http://www.tramalicante.es).



Los objetivos para la implantación del modelo son los siguientes:

- Remodelación y propuesta de usos del suelo en el entorno de las estaciones de la línea 2 del TRAM.
- Mejorar la calidad del espacio urbano en el entorno de las estaciones de transporte público.
- Impulsar la intermodalidad entre la red de Cercanías, transporte urbano en autobús y el tranvía.
- Mejorar la conexión peatonal y la permeabilidad entre la Universidad de Alicante y el espacio urbano adyacente del municipio de San Vicente.

## **2. METODOLOGÍA**

Para llevar a cabo esta labor, la metodología empleada se fundamenta, en primer lugar, en el análisis comparativo teórico con otras regiones del mundo. Concretamente, en el trabajo de campo se han estudiado Stedenbaan (Holanda), Karlsruhe (Alemania) y el caso de Ohlone-Chynoweth, próximo a San José en California (Estados Unidos).

En segundo lugar, se ha llevado a cabo el análisis comparativo con experiencias análogas existentes en el municipio de Campello, por medio de encuestas a negocios y residentes. La línea de TRAM entre el Campello y Alicante se puso en servicio en 2003 y sirve de referente dadas las características socio-económicas y demográficas comparables a las de la zona de estudio, la proximidad y el periodo de consolidación de la línea.

En tercer lugar, se ha estudiado empíricamente el área de trabajo, a través de visitas de campo y determinación de potencialidades asociadas al modelo. Se han analizado las posibles áreas de actuación próximas a las estaciones de la línea 2 de TRAM.

### **2.1. Factores que permiten la implementación del modelo**

Hay dos vertientes dentro de los factores que es necesario considerar como punto de partida en la implementación del modelo TOD: una técnica y otra administrativa.

Por un lado, en cuanto a los factores técnicos precisos para la implantación del modelo, destaca en primer lugar un elevado tamaño poblacional, que proporcione la masa crítica suficiente de modo que los servicios de transporte público logren ser explotados eficientemente. En segundo, este nivel de población suficiente se combina con la existencia de desarrollos de ciudad dispersa o en baja densidad, causantes de numerosas externalidades negativas para el resto de la sociedad, como son: el excesivo consumo de suelo, la elevada dependencia del vehículo privado, una repercusión sobre la Hacienda Local de mayor proporción que la originada por la ciudad compacta o el mayor consumo de recursos naturales, como pueden ser energía, agua o tierras medioambientalmente frágiles (National Research Council, 2002).

En tercer lugar, otro factor técnico a considerar es la existencia de un sistema policéntrico de ciudades, pues esto permite que los operadores de los distintos modos de transporte público sean capaces de mantener una elevada ocupación en todos los sentidos de viaje. De aquí se deduce el cuarto factor técnico imprescindible en la implementación del modelo TOD, como es la previa existencia de corredores de transporte público, para aprovechar las infraestructuras ya construidas y no incurrir en costes adicionales.

Por otro lado, los factores administrativos y de gobernanza que deben estar presentes para poner en funcionamiento un modelo de tales características son, en primer lugar, que los actores decisores del entorno sean conscientes de la existencia de problemas socioeconómicos y, evidentemente, de la falta de coordinación entre la planificación territorial y del transporte (Stead y Geerlings, 2003), lo que implica una visión regional en lugar de municipal.

En segundo lugar, se hace imprescindible desarrollar una adecuada “gestión del poder”, de modo que la cooperación intermunicipal se demuestre, con numerosos resultados empíricos, como la mejor fórmula de colaboración entre administraciones (Haran, 2010).

## **2.2. La Implementación del modelo TOD en otras regiones**

### **2.2.1 El caso de Stedenbaan (Holanda)**

El proyecto así llamado, Stedenbaan, consiste en una ciudad lineal que se extendería entre Leiden y Dordrecht a lo largo de 150 km de línea ferroviaria ya en funcionamiento, con 36 estaciones (Casabella y Frenay, 2009). La población afectada es de unos cuatro millones de habitantes y la densidad regional es superior a los 1.000 habitantes/km<sup>2</sup>. El modelo territorial es policéntrico, con dos ciudades de tamaño claramente superior al resto, Rotterdam y La Haya, y con una amplia autonomía de los municipios en la planificación urbana (Switzer et al., 2010; Zonneveld, 2010).

El proyecto nació en 2004, en respuesta a la falta de correspondencia entre las dinámicas urbanizadoras (mayoritariamente en baja densidad y ligadas a nudos de comunicaciones viarios) y el desarrollo del transporte durante los últimos años en la Provincia Sur de los Países Bajos.

Fue apoyado por la plataforma BPZ – una colaboración de las autoridades locales y regionales en el consejo provincial del Sur de Holanda compuesto por: la Provincia del Sur, cinco ciudades región de la Provincia, los municipios de La Haya y Rotterdam como los más importantes, la NS – compañía concesionaria del servicio ferroviario – y *prorail*, titular de la infraestructura de modo que el proyecto se basa en un acuerdo voluntario que, en esencia, consiste en (Casabella y Frenay, 2009):

- Por un lado, BPZ construirá 40.000 viviendas y 1,2 millones de m<sup>2</sup> de oficinas en torno a las estaciones de tren, que es respectivamente un tercio y dos tercios de las previsiones totales de demanda de la BPZ.
- Por otro lado, la NS, se compromete a aumentar la frecuencia de los servicios ferroviarios, de 15' a 10'. Ese aumento de 5' en la frecuencia se considera de gran relevancia ya que precisamente en los 10' de frecuencia se encuentra el umbral en que los viajeros se dirigen directamente a las paradas de transporte público sin consultar los horarios, con el consiguiente incremento de comodidad y fiabilidad percibidos por el viajero.

Este acuerdo ejemplifica una clara voluntad de integrar la planificación del territorio y del transporte, notando la posibilidad de generar un círculo virtuoso entre transporte público y localización de actividades en la medida en que los nuevos desarrollos urbanísticos próximos a las estaciones gozarán de mejores servicios de transporte público y, por tanto, de mayores ventajas comparativas para la atracción de esas actividades respecto a otros emplazamientos con menor o nula oferta de transporte público.

Con respecto a los resultados conseguidos hasta la fecha, en general se pueden considerar satisfactorios. Por ejemplo, el número de ciudades implicadas pasó de las 11 iniciales a 47 en 2011. Asimismo, la Provincia del Sur ha logrado que el Gobierno Nacional ampliase la capacidad ferroviaria en Delft, el cuello de botella más importante de la red que impedía el aumento de frecuencias. Sin embargo, están surgiendo otros problemas en esta fase de implementación como los derivados de la actual crisis económica, que ha provocado una reducción de las expectativas en la demanda de nuevos desarrollos urbanísticos. En este marco, recientes estudios econométricos estiman que las distintas alternativas de incremento de frecuencias de transporte público no implican crecimientos en los precios del mercado inmobiliarios superiores al 1 ó 2%, lo que convierte en un reto para los próximos años implicar a los promotores en este proyecto, decisivos para garantizar el éxito del modelo (Geurs et al., 2012).

Así, en otras regiones del mundo donde se ha implementado el modelo TOD, caso de Portland en Estados Unidos, la experiencia ha demostrado la importancia de este grupo de presión de forma que, en esa etapa de ejecución, es indispensable adoptar medidas complementarias para inducir los desarrollos urbanísticos en torno a las estaciones de ferrocarril frente a otros emplazamientos alternativos. En este sentido, algunas posibilidades podrían ser: la disminución de los impuestos a los promotores, compensaciones no financieras (aumentos de edificabilidad), medidas de mejora ambiental del entorno junto a la estaciones de ferrocarril, etc. (Utter, 2009).

### 2.2.2 El caso de Karlsruhe (Alemania)

El modelo tranviario alemán “Karlsruher Modell” nació en 1992 y rápidamente se extendió a su Área Metropolitana y al conjunto de la Región de Mitterer Oberheim. La población de Karlsruhe es de unos 285.000 habitantes, mientras que la del área metropolitana asciende a unos 430.000 habitantes, con una densidad inferior

a los 400 habitantes/km<sup>2</sup>, siendo la población de la región del orden de 1.300.000 habitantes. Se trata de un sistema integrador de los servicios de tranvía, tranvitrén, trenes regionales y autobús, con un total de 177 millones de viajeros en el año 2010 (Statistisches Informations System Karlsruhe, 2011).

El modelo tranviario de Karlsruhe surgió como respuesta a los problemas del tráfico urbano de la ciudad y se basa en un sistema de tranvitrén que se adapta al entorno por el que discurren las líneas: se comporta como un tranvía convencional en el centro urbano de Karlsruhe con velocidades en torno a los 30 km/h, mientras que alcanza los 100 km/h cuando circula en tramos interurbanos (Bugarín y Rodríguez, 2008). Asimismo, el desarrollo de las líneas se coordina con la planificación de usos del suelo, vinculando los nuevos asentamientos urbanos a las estaciones ferroviarias del tranvitrén, es decir, siguiendo los principios del TOD.

Antes de su implantación, la ciudad disponía de una red de metro ligero consolidada, así como de unos servicios ferroviarios regionales que comunicaban algunos de los núcleos del área metropolitana con la estación ferroviaria de Karlsruhe, situada a 2 km al sur del centro. Los usuarios de estos servicios regionales debían realizar un transbordo al metro ligero en la estación de ferrocarril para llegar a su destino final, lo que penalizaba notablemente la demanda de estos servicios y se limitaba a los viajeros cautivos (Christoffel y Glaser, 2003).

En 1992 tuvo lugar la apertura de la primera línea piloto del sistema de tranvitrén, que unió la ciudad de Karlsruhe con la cercana población de Bretten a 25 km y con una población de 28.000 habitantes. Esta línea piloto de tranvitrén experimenta un espectacular incremento de viajeros: de 1.700 pasajeros diarios en 1991, a 7.000 en 1993 y 17.500 en la actualidad. El éxito fundamental radica en que el origen-destino del 70% de los pasajeros se sitúa en este corredor y fue eliminado el transbordo (Karlsruhe Verkehrs Verbund, 2012).

Este fructífero servicio supuso el inicio de la nueva concepción del sistema de transporte público en el área metropolitana de Karlsruhe, para lo que fue necesaria la creación de un ente gestor del transporte público, KVV (Karlsruhe Verkehrs Verbund), bajo el que se encuentran 20 empresas explotadoras de transporte público de toda el área de influencia del modelo tranviario.

Por otra parte, con la apertura de la línea a Breten en 1992, se puso en marcha la ejecución de un Plan de Ordenación Urbana con el que se ha imbricado el desarrollo de la movilidad urbana con la planificación de usos del suelo. Un ejemplo de este desarrollo urbano es el distrito de Nordstadt-Neureut, un área residencial en el que, tras la implantación de la línea 3 de tranvitrén, se construyeron 5.000 nuevas viviendas a lo largo de los 3,1 km de longitud de la línea. Entre estas viviendas se encuentran diversas tipologías tales como viviendas unifamiliares, edificios de varias plantas o viviendas de protección oficial, además de diferentes servicios y usos complementarios como escuelas, guarderías, oficinas, bibliotecas, centros de formación o lugares de culto, entre otros (Statistisches Informations System Karlsruhe, 2008).

### 2.2.3 El caso de Ohlone Chynoweth en California

El proyecto de TOD en esta estación tranviaria californiana comenzó a fraguarse en 1998. La estación original de tranvía de Ohlone Chynoweth se encontraba en el cruce de las dos autovías más importantes del sur de San José con un estacionamiento gratuito de 1.195 plazas que apenas llegaba a cubrir el 20-25% de su oferta en un día laboral.

En el año 1999, la compañía pública de transporte público de la Bahía de San Francisco (VTA), y el municipio de San José comenzaron a trabajar en el desarrollo de un programa de viviendas no incluido en el plan inicial que se ubicarían sobre la parte del estacionamiento no ocupada. La respuesta de los promotores a esta oferta fue tibia de modo que se modificó la estrategia a un programa con viviendas sociales, siendo finalmente seleccionada como empresa promotora Eden Housing.

Inicialmente, hubo resistencia a la ejecución de viviendas sociales en este entorno por parte de las comunidades vecinas, dado que ya existían en el barrio 135 viviendas sociales recientemente ejecutadas. Sin embargo, el proyecto recibió el apoyo de diversos colectivos como Sierra Club, Silicon Valley Manufacturers Association y Greenbelt Alliance, entre otros. Estos grupos representaban desde movimientos ecologistas hasta intereses de la alta tecnología del sector industrial, con lo que el proyecto TOD cobró un impulso.

Eden Housing construyó 195 viviendas sociales, un centro de pequeño comercio, un centro comunitario para los residentes y una guardería en la antigua superficie del estacionamiento (National Research Council, 2004). Todas las viviendas fueron alquiladas antes de finalizar la construcción, siendo la densidad bruta residencial de 67 viviendas/ha, con dos plazas de estacionamiento por vivienda. En cuanto a la superficie comercial, si bien en los primeros años de funcionamiento no llegó a colmatarse de actividad, en la actualidad sí lo está.

## **3. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN ASOCIADAS A LA ESTACIÓN DE TRAM**

La línea 2 del tranvía conecta el centro urbano de Alicante con San Vicente del Raspeig. En el área de influencia de las tres últimas paradas de esta línea – cuyos nombres responden a Santa Isabel, Universidad de Alicante y San Vicente del Raspeig, respectivamente – se describen las propuestas de actuación del modelo TOD debido a sus características.



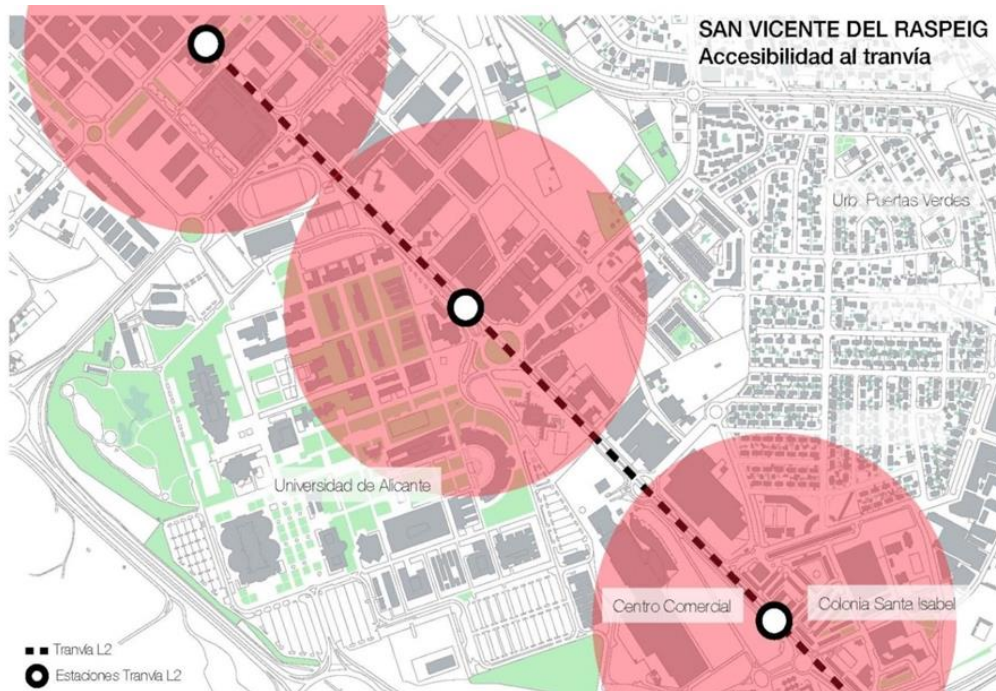


Fig. 2. Áreas de influencia de las paradas de TRAM (Colonia Santa Isabel, Universidad de Alicante y San Vicente del Raspeig).

El radio de influencia se ha obtenido realizando un estudio en la estación de tranvía central ubicada en El Campello, que se encuentra un espacio que cumpliría con las premisas del TOD: la estación y el apeadero se hallan rodeados de edificios residenciales, algunos de nueva construcción y de alta densidad, así como de diversos negocios que contribuyen a la mezcla de usos del suelo en ese entorno. Además, la accesibilidad por carretera de este entorno también es muy alta, lo que casa con el modelo de desarrollo urbanístico típico en el Área Metropolitana de Alicante y de las paradas del TRAM en San Vicente. Por este motivo, se han realizado una serie de encuestas, tanto a familias residentes alrededor de la estación, como a los gerentes y empleados, de modo que sea posible conocer los patrones de movilidad de estas personas, las tasas de motorización y la influencia que ejerce la cercanía de la estación.

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos, al área de influencia de la estación TRAM central de Campello es de 400 m.

### 3.1. Edificio de alquiler joven junto a la parada de TRAM de la línea 2

Se advierte la presencia de un suelo de oportunidad dentro del área de influencia del TRAM, ubicado a 1 Km de distancia de la Biblioteca General de la UA, constituyendo una distancia óptima para acceder a la Universidad en bicicleta o a pie. Se trata de la zona de estacionamiento un Centro Comercial adyacente, que está actualmente infrautilizada. Su uso más adecuado, teniendo en cuenta los principios del TOD, sería el residencial. Este nuevo uso podría derivar en la especialización de uso residencial enfocado a jóvenes, teniendo en cuenta las características de la ubicación y planteando dos posibles alternativas: la

implantación de una residencia para jóvenes de la provincia o de un edificio de alquiler joven.

En lo referente a la primera alternativa, un edificio residencial para jóvenes y estudiantes residentes en la provincia, en un área de 50-70 km desde San Vicente, es una oferta no cubierta actualmente, de modo que se establezca un precio competitivo con el transporte privado diario y pendular (*commute*). Actualmente, en el entorno de la Universidad de Alicante se encuentran 8 complejos residenciales con precios que oscilan entre los 200-800 euros mensuales. En este sentido, el precio del edificio residencial propuesto podría oscilar entre el rango más económico de los analizados anteriormente (200-300 €), pero incluyendo servicios tales como dietas o limpieza que los dos casos anteriores más asequibles no incluyen. Esta intervención se propone en el medio-largo plazo por cuanto la calidad del espacio público que rodea a las residencias próximas a la parada del TRAM de la Universidad es manifiestamente mejorable, por tanto, en el corto plazo, la estrategia pasaría por mejorar ese espacio y optimizar la oferta y servicios existentes.

En primer lugar, se puede mejorar en cuestiones asociadas a la accesibilidad y a la seguridad vial. Por un lado, conviene ubicar los pasos de peatones de modo que canalicen el flujo peatonal hacia la parada de TRAM. Por otro lado, conviene facilitar la permeabilidad hacia el lado donde se encuentra la Universidad, ya que la valla existente en la actualidad supone un elemento disuasorio a la hora de acceder al centro comercial desde el TRAM.

En el caso de la segunda alternativa propuesta, se ha procedido también a realizar un análisis comparativo con un edificio de “alquiler joven” ubicado en Campello. Los resultados obtenidos a partir de las encuestas, ponen de manifiesto la utilización de modos de transporte sostenibles en mayor medida por parte de jóvenes cuya edad está comprendida entre los 18 y los 35 años, aun incluso cuando el apeadero TRAM más cercano a este edificio se encuentra a 1 km de distancia. Además, la tendencia creciente actual del mercado de alquiler, gracias a la flexibilidad laboral que proporciona, al incremento de su rentabilidad bruta y a sus ventajas macroeconómicas, entre otras, reflejan la idoneidad de optar por esta modalidad residencial.

Todos los factores que describen esta ubicación ponen de manifiesto la optimización en el uso de ese suelo mediante la implantación de un edificio de alquiler joven en el estacionamiento infrautilizado actualmente, junto al apeadero de la parada de Santa Isabel del TRAM: la rentabilidad del alquiler y las tendencias para los próximos años, la proximidad del centro comercial – con la frecuentación mayor de éste por parte de gente joven –, el amplio espacio vacío de estacionamiento junto a la parada de TRAM, la cercanía de la Universidad de Alicante – a la cual se puede acceder en bicicleta o incluso a pie –, y la presencia de la propia parada del tranvía – puesto que los jóvenes son más proclives a utilizar el transporte público –, como avalan las encuestas efectuadas en El Campello.

### 3.2. Actuaciones en el área de influencia del apeadero de la Universidad de Alicante

El apeadero de la universidad se encuentra rodeado por suelo empleado para diversas actividades: educación, industria, comercio y residencias. Además, también hay fragmentos de suelo no utilizados. A continuación, se exponen las propuestas para cada una de estas áreas, de modo que sea posible armonizar las diferentes conclusiones con los principios del TOD.

#### 3.2.1. Permeabilidad Universidad-San Vicente

Por lo que respecta a la Universidad, en primer lugar, su integración con el municipio de San Vicente es actualmente muy limitada por su falta de permeabilidad debida tanto al vallado como a las autovías urbanas que la rodean. Retirar la valla de la zona este permitiría mejorar notablemente la accesibilidad a las áreas comerciales y al TRAM, así como desde la zona norte se facilitaría el acceso peatonal a los residentes en el municipio de San Vicente, tal cual muestra la Figura 3.

No se plantea eliminar los tramos adyacentes a vías de gran capacidad o de tráfico rodado considerable, ya que no se aprecian flujos peatonales susceptibles de ser facilitados en ese entorno actualmente, sino que se entendería como un inconveniente en términos de seguridad vial.



Fig. 3. Plano de la propuesta de accesos a la Universidad de Alicante.

### 3.2.2. Reordenación del sector Torregroses

Se trata de la zona industrial ubicada al este de la Universidad con naves en funcionamiento, pero también con muchas otras obsoletas o sin uso. La estrategia parte desde la reordenación progresiva del suelo, otorgándole nuevos usos asociados al sector terciario y productivo, entre otros.



Fig.4. Reordenación del sector Torregroses.

En este suelo pueden tener cabida funciones asociadas a la Universidad de Alicante, tales como la oferta de cursos de idiomas o la habilitación de un espacio dedicado a taller de maquetación para los alumnos de Arquitectura de la Universidad de Alicante (conocidos como UARQ), ante el déficit existente y la gran demanda que hay actualmente de este tipo de servicio.

Por otro lado, se propone en el extremo noreste del emplazamiento la instalación de un punto limpio, con el fin de que éste abastezca no sólo al nuevo sector, sino al inmediatamente superior. Se entiende necesaria la localización de estos puntos de gestión de residuos "no comunes" (pilas, pinturas, electrodomésticos...) y del mismo modo deben estar próximos a las zonas residenciales con la finalidad de que el uso de los mismos comience a ser cotidiano para los ciudadanos, así como también cómodo. Además, puesto que un punto limpio es un lugar de recogida, separación y almacenamiento, no tiene por qué estar aislado, alejado del tejido urbano, sino todo lo contrario, inserto en él.



En relación con las futuras instalaciones deportivas del sector, la idea parte de gestionarlas de tal modo que no tengan un uso exclusivo escolar, dándoles una orientación de servicio al resto de la población fuera del horario lectivo. Este planteamiento permite unificar fuentes de financiación, que han permiten ejecutar instalaciones más completas, con un uso durante todo el día y no sólo en horario escolar. Corresponde al Planeamiento Urbanístico pensar que los centros escolares y las instalaciones deportivas de barrio podrían estar contiguos.

Además, se incluye en el sector una zona reservada para “*park&ride*”, accesible para cualquiera, pero principalmente dirigido a los habitantes de lugares residenciales en baja densidad en los alrededores del municipio de San Vicente o de núcleos poblacionales cercanos sin transporte público competitivo. En el largo plazo, y en función de los resultados esperados en términos de demanda, este uso podría modificarse, reclasificando este suelo tan cercano al apeadero TRAM hacia un uso residencial.

La última de las ideas planteadas para este apeadero de la Universidad de Alicante es la peatonalización de una zona adyacente caracterizada por la presencia de varias residencias de estudiantes, diversos bares y otros usos. La potencialidad que se observa en esta zona partiría de la materialización de un área peatonal, de ocio y encuentro, que ya existe en fase incipiente gracias a los ciudadanos que hacen uso de ese espacio público, pero no está ejecutado oficialmente.

### **3.3. Prolongación de la red TRAM hacia el núcleo urbano de San Vicente**

Ante la manifiesta intención de prolongar la línea tranviaria en el municipio, se plantea llevarla a cabo bajo las premisas del modelo TOD – y del modelo de ciudad lineal, intrínsecamente –, a lo largo de la vía principal del municipio por la cual discurre actualmente el TRAM, buscando la centralidad en el tejido urbano tal y como se representa en la Figura 5, con dos paradas más a lo largo del núcleo urbano.

Además, en la última de las paradas propuestas – considerando sentido Alicante-San Vicente – se encuentra ubicado un instituto de educación secundaria, frente a un solar actualmente empleado como bolsa de estacionamiento y como recinto ferial eventual. Por ello se propone, en el largo plazo, priorizar el desarrollo urbanístico de este suelo, bien como equipamiento público – bien como uso residencial de media-alta intensidad edificatoria– frente al desarrollo de otros espacios de la ciudad alejados de paradas de transporte público previstos en baja densidad.



Fig.5. Prolongación de la línea L2 a lo largo del núcleo urbano de San Vicente.

#### 4. CONCLUSIONES

En este artículo se ha demostrado la hipótesis de factibilidad de la aplicación del modelo TOD en el espacio Universidad de Alicante-San Vicente del Raspeig, en las áreas de influencia de las tres últimas estaciones de la línea 2 del TRAM.

El modelo TOD surge como aportación disciplinar desde el urbanismo ante una muy difícil coyuntura socioeconómica y encuentra su sentido en la contención de los efectos nocivos de la baja densidad y los modelos dependientes del vehículo privado en un horizonte del medio y largo plazo.

Los estudios del modelo TOD en Alemania y en Holanda, junto con el análisis del impacto del TRAM en El Campello ponen de manifiesto la viabilidad de las actuaciones anteriormente expuestas, entre ellas: no facilitar la infrutilización de suelo próximo a las paradas de transporte público, en contraposición a priorizar desarrollos urbanos dispersos; permeabilizarla Universidad con el núcleo urbano; o implantar sistemas “*park&ride*”, puntos limpios o instalaciones deportivas eficientes.

#### AGRADECIMIENTOS

Los autores muestran su agradecimiento al Excmo. Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig y a la Universidad de Alicante por su confianza para la elaboración del trabajo del cual se desprende el presente artículo.

## BIBLIOGRAFÍA

BUGARÍN, A. y RODRIGUEZ, A. (2008): "Tranvitrén y tren-tranvía. Hacia una mejora del aprovechamiento de las infraestructuras ferroviarias". En: *Comisión de Transportes Nº 6. Colegio de Ingenieros Caminos, Canales y Puertos*, Madrid.

CASABELLA, N. y FRENAY, P. (2009): "Regional planning choices: comparing the RER in Brussels (BE) and the Stedenbaan in South-Holland (NL)". *The 4th International Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU)*, Amsterdam/Delft (26-28 de noviembre).

CHRISTOFFEL, M. y GLASER O. (2008): "Verkehrsbauten in satätenbaulich besonders sensible Stadträumen". *Der Nahverkehr*, 6, pp. 25-37.

GEURS, K., MAAT, K., RIETVELD, P. y DE VISSER, G. (2012): "Transit Oriented Development in the Randstad South Wing: goals, issues and research". *BUFTOD*, Paris (16-17 de abril).

HARAN, N. (2010): *The power to collaborate: How judicious use of power accelerates the strategic capacity of the regions in The Netherlands*, Eburon, Delft.

KARLSRUHE VERKEHRS VERBUND, KVV (2012). *Präsentation Vortrag zur Stadtbahn Karlsruhe*, 22 May.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2002): "Costs of Sprawl 2000". *Transportation Research Board*, 74.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2004): "Transit Oriented Development in the United States: experiences, challenges and prospects". *Transportation Research Board*, 102.

STATISTISCHES INFORMATIONS SYSTEM KARLSRUHE (2008-2011). *Geschäftsbericht der Verkehrsbetriebe Karlsruhe y Demografiebericht Landkreis Karlsruhe Stand*.

STEAD, D. y GEERLINGS, H. (2003): "The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research". *Transport Policy*, 10, pp. 187-196.

SWITZER, A., JANSEN-JANSSEN, L. Y BERTOLINI, L. (2010): "Trust in the process: inter-actor trust for coordinated public transport-land use planning". *XII WCTR*, Lisboa (11-15 de Julio).

UTTER, M. (2009): "Developing TOD in America: The Private Sector View", en C. Curtis, J. L. Renne, L. Bertolini (comps.), *Transit Oriented Development. Making it Happen*, pp. 209-223. Farnham (Inglaterra) y Burlington (EEUU): Ashgate.

ZONNEVELD, W. (2010): "The Randstad and the South Wing: A soft space for planning?". *24th AESOP Annual Conference*, Helsinki (7-10 julio).



---

## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

Patrimonio Viario Periurbano. Nueva movilidad en la ciudad difusa.  
El caso de la península del Morrazo.

**Martín Barreiro Cruz**

*Arquitecto urbanista. Doctor en Planificación*

### **RESUMEN**

Las áreas periurbanas se hallan en constante mutación. La visión procesual de esas transformaciones ayuda a dibujar escenarios, útiles a la hora de discutir la idoneidad propuestas concretas o planes estratégicos. En este caso se ha realizado un análisis diacrónico (1850-2008) de la ocupación espacial en la Península del Morrazo (Pontevedra). Se ha hecho especial énfasis en el sistema viario y la movilidad, puesto que concluimos con una propuesta para su debate: "Camiños Seguros do Morrazo".

### **ABSTRACT**

Periurban areas are constantly changing. The procedural view of the changes helps to develop future scenarios, which are of great help to discuss suitability (or less) of specific proposals or strategic plans. In this case it has been carried out a diachronic analysis (1850-2008) of the land cover in the Peninsula of Morrazo (urban area of Vigo). Special emphasis has been made on the road system and mobility, since we conclude with a proposal for discussion: Morrazo Safe Routes.



## 1.- ESPACIOS PERIURBANOS ANTE LA CRISIS

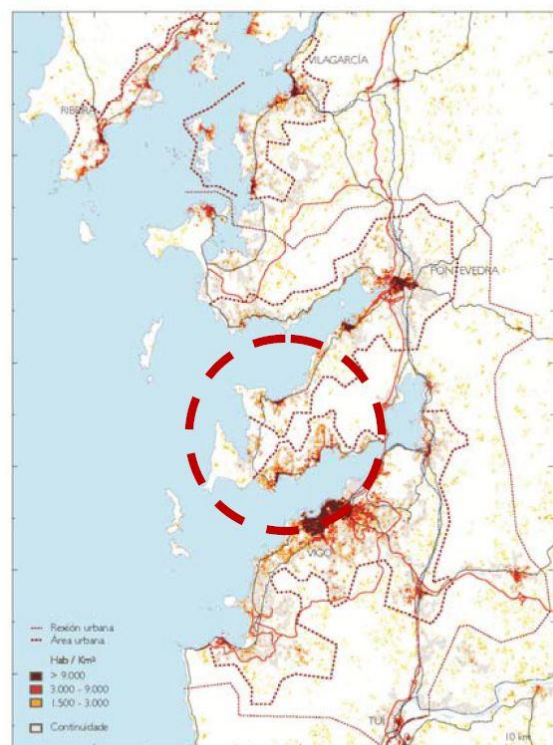
En las últimas décadas la ciudad se ha expandido ocupando extensas áreas, sobrepasando incluso los límites administrativos municipales, y ampliando su influencia hasta conformar regiones urbanas. Queda atrás la tradicional compacidad que caracterizó las diferentes fases de su construcción histórica. La ciudad de nuestros días se caracteriza por una densidad sensiblemente inferior, por la dispersión de sus elementos y por la difusión de los valores urbanos a contextos donde tradicionalmente no habrían tenido apenas presencia. Algunos autores (Bianchetti, Lanzani, Donolo, Becattini, Dematteis) nos hablan de la ciudad democrática; otros la designan como ciudad difusa (Indovina, Lanzani, Boeri) e incluso hay quien habla de la ciudad del automóvil.

No cabe duda de que se trata de espacios en los que se verifican una buena calidad de vida, y que representan un ideal de vida compartido por un importante porcentaje de la población. Pese a todo, la llegada de la crisis ha puesto de manifiesto numerosas debilidades de estos espacios (peri-) urbanos, entre los que encontramos aquellos de la ciudad difusa. Actualmente estos espacios afrontan importantes desafíos, que deberán ser resueltos si se quieren garantizar las cotas de desarrollo y bienestar alcanzadas en las últimas décadas.

*existe un novo xeito de poboamento, que da lugar a que as condicións ambientais, as que definen o hábitat teñan pouca relevancia. As expectativas xiran arredor dun asentamento que combine accesibilidade e cultura bucólica rural, onde atopar un refuxio fronte ao estrés da vida urbana. Pero esta ocupación e valoración monetaria do solo periurbano da lugar a novos problemas, entre os que debemos salienta os elevados custos das infraestructuras e equipamentos colectivos, polo que a alternativa é a privatización e patrimonialización dos servizos ofrecidos á comunidade.(Souto, 2000)*

Autores como Donolo (2007) o Prada (2007) han puesto de manifiesto la magnitud de esos problemas, empleando aproximaciones de diferente naturaleza (ambiental, social, económica...). En cierto modo coinciden al apuntar la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo, que deberán dar lugar a un territorio más resiliente y menos expuesto a las cambiantes condiciones del económicas globales.

Con todo, cada caso urbano continúa siendo específico y en este artículo nos centraremos sobre la ciudad de Vigo, más concretamente sobre una porción de su cinturón periurbano: la Península de O Morrazo (comarca en contacto directo con el término municipal vigués).



MAPA 27. C. Región Urbana de Vigo-Fontevédras

Fonte: Daldá et al. 2006

Afrontaremos el estudio de la citada península desde una perspectiva teóricoanalítica que nos servirá para afrontar la intervención práctica, que materializamos en un proyecto de transformación territorial. Así, el **análisis** territorial se apoya en una perspectiva diacrónica y multidisciplinar, mientras que la **propuesta de intervención** (enmarcada en el campo de la movilidad) es un proyecto de "reciclado" de la red infraestructural existente.

### 1.1 Los valores urbanos como noción de progreso (Algunas precisiones)

Para afrontar el análisis de la ciudad difusa en Galicia, debemos tener en cuenta el papel que ha jugado la ciudad central. Esta ha funcionado como un espejo en el que se han mirado los municipios circundantes, imitando sus formas de urbanización. Así, la infraestructuración de lo que, hasta mediados del s.XX habían sido espacios puramente rurales, se traducirá en la importación (sin que medie reurbanización alguna) de infraestructuras de tipo urbano (aceras, alumbrado, ordenanzas, reglas de retranqueo y alineación). Esto hubo de condicionar, hasta nuestros días, el modo en el que se asentarían la inmensa mayoría de las edificaciones posteriores.

Se trata de un proceso de imitación-importación caracterizado, a menudo, por un "complejo" de inferioridad de los municipios circundantes, deslumbrados por la pujanza y crecimiento de la ciudad.

Este hecho ha determinado el desarrollo de la periferia urbana, ya que los problemas y necesidades reales de estos espacios quedaron relegados a un segundo plano. Los esfuerzos y recursos de estos municipios se concentraron en asemejarse lo más posible a los ambientes característicos de la ciudad compacta.

La ausencia de una forma de actuación específica para estos espacios ha impedido en buena medida que el desarrollo incorporase aquellos valores (recursos) específicos de este tipo de ambientes, dejándolos de lado, marginándolos u olvidándolos por completo.

*Hoy el medio rural desfallece y tan sólo puede rehabilitarse con los alientos que le lleguen desde los espacios periurbanos, pero para esto hay que procurar entender la idiosincrasia del modelo de hábitat y las estrategias de poblamiento (Souto, 2000).*

*La ciudad no es lo urbano. La ciudad es una composición espacial definida por la alta densidad poblacional y el asentamiento de un amplio conjunto de construcciones estables [...] Lo urbano, en cambio, es otra cosa: un estilo de vida marcado por la proliferación de urdimbres relacionales deslocalizadas y precarias. Se entiende por urbanización "ese proceso consistente en integrar crecientemente la movilidad espacial en la vida cotidiana, hasta un punto en que ésta queda vertebrada por aquella" Delgado, M. (1999)*

En un caso como el que atañe a la región urbana de Vigo, el hecho de que el desarrollo haya sido sinónimo de crecimiento, ha marcado el imaginario colectivo hasta el punto de que las implicaciones de esto llegan a nuestros días. Significa que el crecimiento es visto, sin mediación de criticidad alguna al respecto, como un indicador de desarrollo. El crecimiento, más allá de indicadores de renta o

producción, es apenas observado en su esfera física; es decir, el aumento de las infraestructuras y de las edificaciones es en sí mismo progreso.

Finalmente, el período conocido como *Boom inmobiliario*, ha marcado ulteriormente esa identificación del crecimiento con la idea de desarrollo. Esta asociación permea el imaginario colectivo, incluyendo a técnicos y políticos, por lo que es difícil encontrar soluciones a problemas urbanístico-territoriales que no se basen en el incrementalismo infraestructural o en el aumento de los espacios urbanizados y los volúmenes construidos. Se detecta una manifiesta dificultad a la hora de plantear nuevas estrategias al margen de aquellas que ya son conocidas.

En la actualidad, las estrategias encaminadas a mejorar la eficiencia de las infraestructuras existentes o la mejora paisajística, salen fuera del conjunto de políticas “actuables” o “socialmente aceptables”.

## **1.2 Morfología urbana y vectores de difusión. Patrimonio viario**

El automóvil ha jugado un rol protagonista en la identificación del progreso. Ha sido sin duda el objeto más codiciado y al cual se han dedicado ingentes esfuerzos para “hacerle espacio”.

La llegada de las primeras carreteras, marcan una reconfiguración de la centralidad en los espacios rurales que circundan la urbe. En el Morrazo, funcionan como “imanes” con gran poder para atraer cualquier nueva construcción. Pero esos espacios no son suficientes para dar acogida al creciente parque edificado. Esto resulta relevante puesto que la sociedad local se afanará en ensanchar antiguos caminos y senderos, con el objetivo de permitir el acceso rodado a las parcelas agrícolas con la finalidad de convertirlas en solares.

Como ya hemos mencionado, en ausencia de obras de reurbanización, el trazado de los antiguos caminos, sendas y *corredoiras* permanece prácticamente inalterado. La disposición de las edificaciones se vuelve caótica, sin un orden o concierto evidentes. Sólo en casos como cruces de vías importantes, o el margen de las nuevas carreteras, será posible observar la formación de protoasentamientos de nueva naturaleza.

*Todos los «territorios morfológicos» de nueva planta que se contemplan, en su materialidad física son producto de diversas acciones (de parcelación, de urbanización, de edificación), unitarias o separadas en el tiempo, que se van superponiendo hasta alcanzar su configuración actual. Por ejemplo, los llamados «filamentos» o las «difusiones» en el estadio actual de un determinado proceso de urbanización, son consecuencia en su génesis de «ocupaciones puntuales» en etapas anteriores. O, a la inversa, en la situación actual, lo que llamamos «nuevos asentamientos» podrán interpretarse en el futuro próximo como «agregados», en función de su eventual integración en la ciudad continua. (Font, 2007:102)*

Se puede afirmar que la llegada de la industrialización y la construcción de una nueva red de carreteras significó la superposición de un nuevo estrato (moderno, industrial, determinista) sobre otro preexistente (histórico, rural, vernáculo). No

medió solución de continuidad alguna, por lo que las tensiones entre uno y otro estrato son inevitables.

En lo que respecta a las distintas mallas infraestructurales, la moderna se superpone a la rural, solapando tramos de la preexistente en algunos casos, dejando tramos sin utilidad en otros. El resultado son espacios de abandono, degradados o atractivos al asentamiento de nuevas viviendas.

*Os 315 municipios galegos non están obrigados a coordinar e consensuar- os seus plans ou obxectivos de desenvolvemento urbanístico ou económico entre eles xerándose situacións moi diversas e dispares. Existen casos de absoluta desidia, [...].*

*En Galicia non existen as estruturas territoriais adecuadas que permitan a correcta planificación do seu desenvolvemento. (Souto, 2000)*

*[isto] provocou a inflación de proxectos viarios que aumentan o espallamento do hábitat, entrando así nun círculo vicioso de ausencia de infraestructuras e déficit de accesibilidade. (Souto, 1995: 62)*

Así, casi medio siglo de fuerte crecimiento del parque edificado e infraestructural siguiendo las no-reglas apenas descritas, ha supuesto la consolidación de un territorio altamente entrópico, en el que la movilidad en coche resulta poco menos que indispensable.

Esto es contemporáneamente causa y efecto del **incesante incremento de la red viaria**. Esta expansión infraestructural produce una pérdida de calidad ambiental, el aumento de los costes de mantenimiento, una mayor dispersión de las construcciones, etc.

*Si hubiera que poner en primer plano un factor crítico para el conjunto del proceso este sería el acceso masivo al automóvil [...] se sabe que "la pieza llave de cualquier plan, la que determina, sin duda, la configuración final del territorio, es el modelo de movilidad escogido" [...] el automóvil favorece la ocupación masiva del territorio (Prada Blanco, 2007: 142)*

Si observamos el proceso en detalle nos encontramos con que de un lado está configurándose una red de carreteras ex-novo al tiempo que se produce una incesante erosión en la red de caminos secundarios (tradicional).

Sin embargo es necesario conocer que este patrimonio viario es heterogéneo y que está formado por diferentes capas con características distintas en cuanto a configuración morfológica pero también de usos y de espacios que conectan.

## **2.- VIGO Y SU CIUDAD DIFUSA: EL MORRAZO**

### **2.1 Ámbito y peculiaridades**

El fenómeno descrito (la ciudad difusa) no es específico del Morrazo, sino que aglutina numerosas áreas periurbanas europeas. Son los ambientes del llamado "urbanismo democrático"; espacios densamente poblados, y por eso es frecuente

observar conflictos entorno a la oportunidad (o menos) que entraña practicar determinadas estrategias de transformación territorial frente a otras.

El Morrazo es un caso de periferia europea, donde encontramos un sustrato social, económico cultural que se fundió en pocas décadas con el "modelo único" (hegemónico) de desarrollo que se resume en la búsqueda del crecimiento económico como finalidad en sí mismo. El carácter reciente de esta mezcla de artefactos, funciones y maneras de relación entre estos y el territorio preexistente coloca ante nosotros un espacio híbrido, de elevado valor para el estudio de los espacios periurbanos.

Características específicas que hacen del Morrazo una ciudad difusa:

- Actualmente, en el Morrazo, encontramos una infinidad de funciones, usos y maneras de emplear el espacio, propias de los espacios urbanos.
- Estas funciones, usos y artefactos al contrario que en el caso de una ciudad consolidada no se encuentran concentrados en el perímetro de una ciudad tradicional, esto es compacta; carece de los habituales límites reconocibles. Antes bien, esas funciones aparecen extendidas por el territorio, requiriendo para que se mueva de una la otra del uso constante e intensivo del automóvil privado.

*La ciudad difusa, [...] se da cuando una determinada y amplia porción de territorio urbanizado ofrece gran abundancia y variedad de funciones, caracterizándose por una amplia dotación de servicios pese a que estén esparcidos por el territorio, y cuando – éste es el principal requisito– es utilizada por la población allí asentada como si de una ciudad se tratara. (Indovina, 2007: 18)*

La península de O Morrazo ha concentrado nuestros esfuerzos de investigación y proyecto porque encierra todavía un gran potencial para el cambio, al tiempo que presenta un abanico de recursos territoriales y humanos que permitirían emprender algunas de las “nuevas formas de desarrollo” que postulan numerosos autores en el panorama internacional.

*Si manifestano ora percorsi sociali in atto di apertura di un nuovo ciclo della valorizzazione territoriale, fondato sulla espressione delle qualità e dei caratteri propri dei territori locali; e ciò coincide con un processo di riappropriazione sociale dell'uso del territorio (Ferraresi, 2012:134)*

*[Alla] ricostruzione di legami sociali e alla cura del patrimonio di beni comuni non é piú possibile neppure la semplice crescita económica (Donolo 2007:13)*

Esto es así, en gran medida, gracias a que el Morrazo no se incorpora de facto a las dinámicas urbanas hasta la década de 1980, cuando se abre el puente de Rande al tráfico. Esto lo mantuvo al margen de los procesos de expansión edificatoria que Vigo estaba teniendo y que tuvieron unos efectos muy intensos en su área de influencia. Esto es así hasta el punto de que hoy podemos calificar esos territorios como “colmatados”, y por lo tanto carentes de espacios que puedan albergar usos complementarios a los existentes.



1968 - 2007  
A. Costa



## 2.2 Evolución territorial

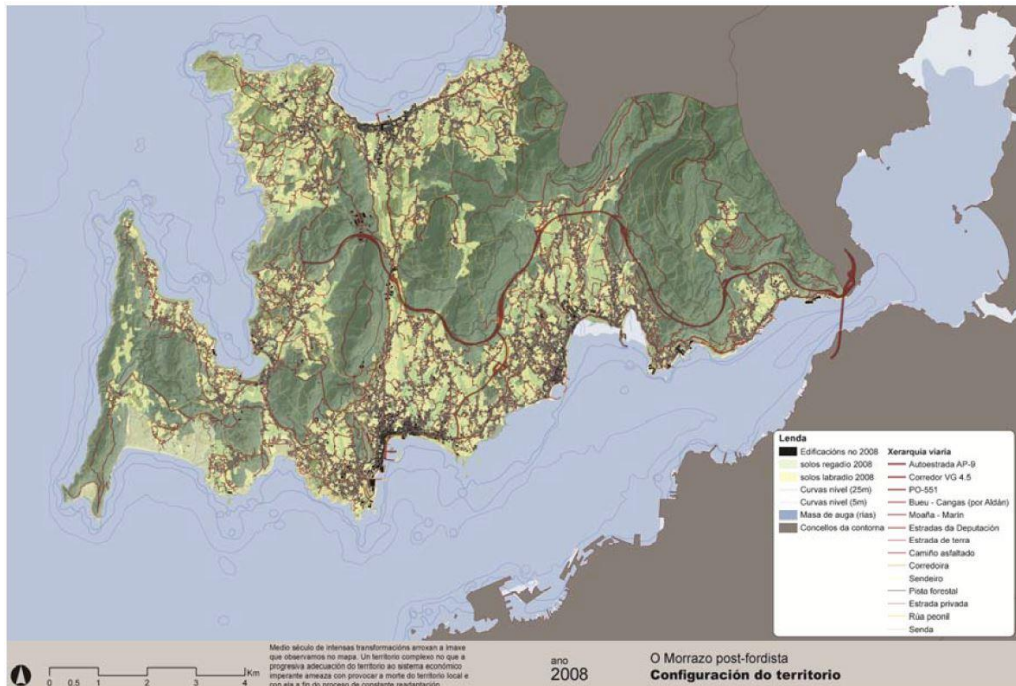
Para comprender las "inercias" que afectan a los procesos de transformación del territorio es necesario construir una visión procesual; de este modo podremos comenzar a observar el territorio como un organismo en constante transformación (formado por estratos superpuestos, los cuales se corresponden con las sucesivas fases históricas de la construcción del paisaje). Este tipo de planteamiento nos abre la puerta a asumir una realidad "post-crisis" en la que aparecen nuevas "reglas de juego" en el tablero del territorio, y por lo tanto nuevas formas de transformarlo asociadas al nuevo contexto económico.

Para comprender los posibles escenarios futuros vamos a comparar primero la configuración del Morrazo hoy con las que mostraba en 1981, 1956 y 1850. El ejercicio que pretendemos no es otro que el de mostrar la correlación entre la sociedad y economía de un determinado período con las transformaciones que esas supusieron para el territorio del Morrazo; de esta manera quizás consigamos debatir de una manera más clara acerca de las futuras transformaciones que como sociedad deberemos acometer en nuestro territorio para adecuarlo, una vez más, a las cambiantes condiciones externas (que no son otras que las que la crisis está imponiendo).

El proceso de transformación no fue ni lineal ni homogéneo. Por este motivo necesitaremos poner especial atención a los espacios o valores que funcionaron como "imanes" para el asentamiento de nuevos volúmenes, la construcción de carreteras y la manera en el que ambos se relacionan con los espacios abiertos.



Esto es así desde que esos espacios con capacidad de atracción de volúmenes y funciones cambiaron en repetidas ocasiones a lo largo del período que analizamos.

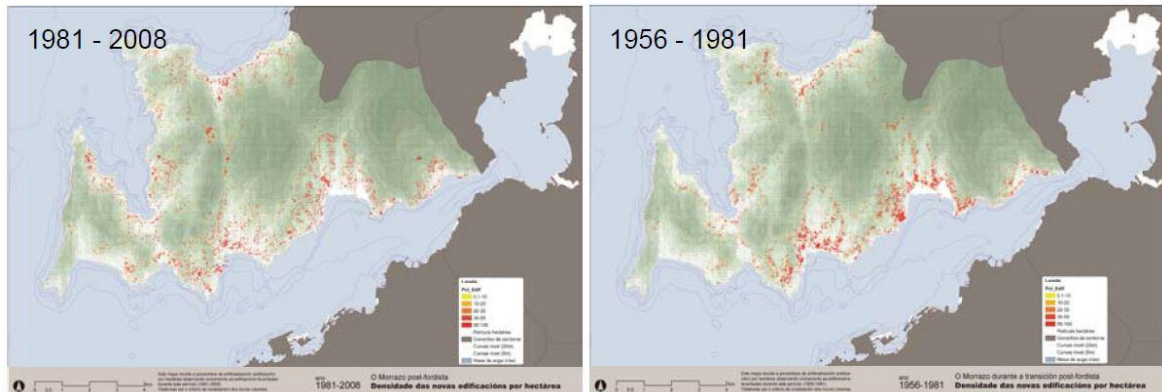


## 2008 – 1981: Territorio del consumo – terciarización

El Morrazo se incorpora al espacio periurbano de Vigo. Con la apertura del puente de Rande no sólo se disparan las relaciones laborales y comerciales con Vigo, sino que desembarcan en el Morrazo nuevas morfologías de espacios urbanizados, como es la segunda residencia y las construcciones ilegales en el entorno de los arenales. Se trata de un período caracterizado por la "explosión en volumen" del parque edificado y la conexión definitiva a las dinámicas culturales y económicas globales.

En este período se generalizó la dinámica según la cual los ayuntamientos pasan a considerar provechoso (cuando no indispensable) preparar planes generales de ordenación municipal (PXOM) que fueran quien de dar cabida a las demandas de los promotores e inversores (buscando el "aterrizaje de capitales").





### 1981 – 1956: Territorio simbiótico

Durante este período se extiende sobre la trama de caminos rurales una nueva red de carreteras. El crecimiento demográfico y económico es palpable. Se vuelven reconocible de las carreteras modernas, en los cruces y en sus márgenes. También a lo largo de ellas o apoyadas sobre antiguos caminos que se asfaltan. Son los "vectores" que acercan la modernidad a este tipo de contextos a los que semejar que la urbanidad y sus valores le eran inaccesibles.

Pese a a todo, trata de un período caracterizado por la hibridación entre los modos de vida rurales, sus estrategias productivas etc, y aquellos de nueva naturaleza, como son el trabajo asalariado, el cual permite a las familias acceder a una renta y mejorar la habitabilidad de sus viviendas, el confort. Este tipo de simbiosis entre el mundo fabril y el rural se extiende ya hasta la otra banda de la ría, y muchas personas acuden diariamente a sus puestos de trabajo en las fábricas en Vigo. Esto condiciona también la importancia de ciertos caminos frente a otros.

### 1956 – 1850: Territorio de la primera expansión industrial

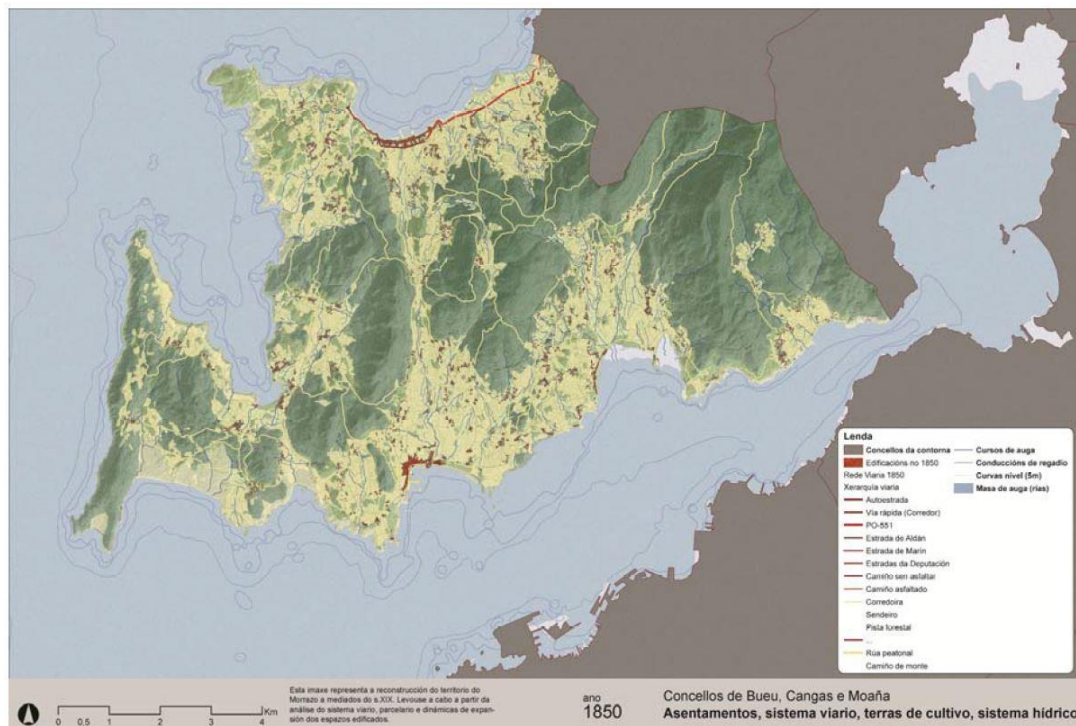
En 1956 tenemos la oportunidad de ojear para un territorio agrario, donde los espacios abiertos, el sistema de asentamientos y la red de comunicaciones de carácter rural domina aun el paisaje. Mas es posible al mismo tiempo identificar elementos propios de los "nuevos tiempos": se trata de un período en el que la industrialización estaba marcando su impronta en una sociedad hasta entonces puramente rural. Esa primera industrialización se encontraba ya considerablemente avanzada y con ella la red de carreteras a esta asociada. (Las industrias se asentaban allí donde existían recursos y había disponible mano de obra).

### 1850: Territorio Histórico Agrario

El mapa de 1850 es una reconstrucción de la península del Morrazo en un momento de impasse (en cierto modo como lo es el momento actual). Se trataba

de un territorio puramente rural en lo que acababa de comparecer (apenas dos años antes) la primera carretera moderna (Pontevedra - Bueu). Era un primer esfuerzo por dotar de infraestructuras adecuadas a la incipiente industria conservera que se estaba asentando en la citada aldea de Bueu (a cargo de los Massó).

Hemos cartografiado la mayor parte de las canalizaciones de regadío (que para los tres ayuntamientos analizados suman 128 km). Otros elementos, como molinos se contaban hasta la cifra de 359 (Aldao, 1982). Socalcos y bancales, que aumentaron la productividad, los elementos lineales de vegetación que contribuían a mantener lo equilibrio frente a plagas, protegían los cultivos y ofrecían materia prima para las estructuras de cierre o para los "tutores" de las especies cultivadas. Todos ellos elementos que el actual sistema económico no supo incorporar a sus ecuaciones.



### 2.3 Desarrollo vs crecimiento: Escenarios

En este artículo interpretamos de la actual crisis como un momento de impasse, por lo tanto de incertidumbre y, sobre todo, cambios. Hemos hipotizado dos escenarios posibles para el desarrollo territorial: el continuista (incrementalista) y el de reforma (resiliente). A partir de ellos se incentiva el debate acerca de las transformaciones que precisa el territorio de cara al futuro, más concretamente, el foco se coloca en el sistema viario y la movilidad como elementos estructuradores y por lo tanto que han de guiar las futuras transformaciones de la península.

“Quali beni immersi nel territorio siano rilevanti per l’ottica dello sviluppo – rispetto alla crescita – e come debbano essere trattati [?]” Donolo (2007)

## **Escenario continuista**

En este caso las transformaciones territoriales siguen la misma línea que en la etapa anterior, y por lo tanto procuran el desarrollo, únicamente, a través del crecimiento. Nuevas autopistas, ampliación de infraestructuras existentes, dinamización de sectores como la minería y la promoción inmobiliaria son vistos como la única estrategia para salir de la crisis. Esto provoca una irreversible artificialización del territorio, anulando de esta manera la posibilidad de emprender otras estrategias de desarrollo que requieran de recursos territorialmente localizados.

## **Escenario de reforma**

En este escenario, los efectos sinérgicos de las diferentes estrategias de desarrollo aumentan la resiliencia territorial, esto es, la capacidad del sistema (económico: personal, familiar o local) para resistir diferentes crisis sin ver peligrar su integridad.

En este escenario cambian las demandas de infraestructuras. Cobran importancia aquellas diseñadas para la movilidad suave o lenta, también llamadas de cercanía. Aparecen algunas conexiones peatonales y de bicicleta que son empleados de manera "intuitiva" por la población. Asimismo, el servicio marítimo y el transporte colectivo por tierra serán progresivamente demandados por una población que dispondrá de más tiempo para desplazarse pero menos poder adquisitivo para el combustible.

En esta misma línea los megaproyectos ligados a redes infraestructuras de elevado coste (como autopistas y TAV) cederán su protagonismo a una gran cantidad de microproyectos difusos, orientados a mejorar la accesibilidad fundamental-cotidiana, al tiempo que aumentan la calidad de vida de los espacios que atraviesan. El crecimiento se concentra en la eficiencia del territorio local.

## **3 INFLEXIÓN EN LAS DINÁMICAS: LA PROPUESTA “CAMINOS SEGUROS DEL MORRAZO”**

### **3.1 Reutilización-reinterpretación de la red viaria**

El proyecto Caminos Seguros quiere dar respuesta a las nuevas demandas de habitabilidad, competitividad económica y desarrollo humano; haciendo frente a los actuales procesos de obsolescencia territorial. Se trata de un proyecto para la creación de una nueva red infraestructural, entendiendo la movilidad como uno de los principales condicionantes en las transformaciones territoriales.

Esta nueva red infraestructural pretende corregir deficiencias del sistema infraestructural actualmente existente al tiempo que estimula el desarrollo de los potenciales territoriales endógenos. Se diseña según la máxima de la "innovación por necesidad", huyendo de aquellas respuestas ideológicas a problemas, sino por adaptación al contexto que ha impuesto la crisis.

Se basa, para eso, en una reutilización-reinterpretación del patrimonio viario (red caminera y de carreteras) bajo nuevas "reglas" en las que, el vehículo a motor cede el protagonismo y preferencia al caminante y el ciclista. Se busca por lo tanto generar un sistema viario de movilidad lenta, segura y de cercanía.

Este proyecto quiere invertir la tendencia actual que está acercándose el coche a todos los entresijos del territorio, ya que en este proceso se provoca la incomunicación entre los espacios cercanos, ya que cuanto más ancha es la carretera, más corren los coches y más insegura si hace para el peatón. En la actualidad semeja imposible moverse en la ciudad difusa sin un coche.

Otra consecuencia directa es la creciente monofuncionalidad del espacio público; este se ve reducido solamente a un espacio de tránsito. Es así como se expulsan de los caminos actividades como la socialización, el juego y el tránsito a pie.

En este contexto nace el proyecto de la Red de Caminos Seguros. Un proyecto piloto, que procura restituir el derecho a la movilidad a pie o en bicicleta. Podemos enumerar las características principales de estos caminos de la siguiente manera:

**Híbrido:** reutiliza pedazos de las redes preexistentes (de manera oportunista) empleando una filosofía de intervención de "usos compartidos"; en ella el tráfico de los residentes convive con el peatón y el ciclista.

**Paralelo:** evita, en la medida de lo posible, la convivencia con tráfico pesado, elevadas intensidades (IMD), etc.

**Complementario:** da servicio en las distancias más cortas, aquellas cotidianas. Cubriendo necesidades allí donde el automóvil privado se vuelve incómodo, ineficiente o molesto para el resto de la vecindad.

Esta propuesta de caminos seguros, contrariamente a otros enfoques, asume la realidad de la ciudad difusa y no la combate abiertamente. Se trata de una estrategia que procura evitar el conflicto que ese "combate" engendra. El objetivo es el de acercar las innovaciones y las habilidades técnicas/académicas a la vida real de las personas.

Hipotizamos que, quizás de esta manera, sea posible producir estrategias capaces de que salir al paso de la nueva (exigente y cambiante) escena global.

El espacio local debe generar un sistema suficientemente estable como para soportar el peso de las dinámicas globales; o en otras palabras, un contexto localmente dependiente de las dinámicas globales se arriesga a sufrir crisis más profundas y tener unos escenarios de futuro más inciertos.

Otra posible consecuencia podría ser el progresivo aterrizaje de nuevos volúmenes y funciones en el entorno de estos caminos seguros, ya que constituirían en sí mismo un valor en torno al cual valdría la pena vivir. Podrían convertirse en los nuevos ejes de vertebración del territorio desde el punto de

vista de la planificación con gran poder de atracción de nueva población. Combatir el envejecimiento de la población y generando nuevos estilos de vida más saludables.

### 3.2 Urbanismo participativo en la ciudad difusa

Un número siempre creciente de académicos y profesionales defiende la necesidad de aumentar la participación de la sociedad en las decisiones, especialmente en aquellas más trascendentes como son las relacionadas con la transformación del territorio. En este sentido resulta provechoso emplear propuestas concretas que sirvan de punto de partida para el debate social. La movilidad y los aspectos relacionados con esta (localización de edificaciones, trazado de las infraestructuras, etc.) han demostrado ser especialmente fructíferos para interpelar a la sociedad en mesas de planificación participada.



El proyecto plantea trabajar en estas diferentes escalas fomentando un urbanismo participativo, para ello es necesario un período de trabajo caracterizado por la comunicación y el debate previo a la ejecución de intervenciones. Las diferentes acciones promoverán la participación directa de la ciudadanía en:

- Articulación de un debate en torno a la movilidad/seguridad vial. Difusión y transmisión bidireccional de conceptos y necesidades. Para llamar a la participación y el debate es necesario hacer comprensible la propuesta.
- Discusión de un anteproyecto (técnico) de red de caminos seguros, diseñado a escala humana. Redactada por un equipo interdisciplinar de profesionales y debatida/reformulada en talleres participativos.
- Definición-propuesta de micro-intervenciones en el espacio público que funcionen como modelos experimentales. Esto permitirá evaluar el impacto/idoneidad de las propuestas.





Las acciones propuestas son:

- Presentaciones en las diferentes asociaciones comunitarias
- Organización de rutas guiadas participativas para conocer el trazado propuesto
- Intervención puntual/temporal en el espacio público
- Realización de actos de calle (juegos, proyecciones, conciertos, comidas...)

Además se emplearán en todos los casos diferentes “lenguajes” que consigan llegar al espectro más amplio posible del vecindario (paneles gigantes, libro resumen, video-spot, maquetas...)



Actualmente ya se han realizado estos materiales. Es necesario ahora iniciar el proceso de participación con los agentes-usuarios potenciales del contexto geográfico definido.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN: EFECTOS ESPERADOS Y SINERGIAS EN LA ESCALA LOCAL**

El balance entre los problemas y debilidades, sumado al amplio conjunto de bienes comunes territoriales presentes en la zona, hacen de este contexto un caso idóneo para ensayar nuevos modelos de gobierno del territorio que:

- Favorezcan que las economías familiares sean más resilientes a través de acciones como: complemento de la agricultura doméstica, el uso compartido del coche, la reutilización de edificaciones, el uso complementario de biomasa para la calefacción etc.
- Fomenten la economía productiva local, productos de km cero, hábitos de vida más saludables, espacios de ocio en contacto con los espacios habitados.
- Establezcan líneas de trabajo con las administraciones dirigidas a superar el modelo infraestructural pre-crisis a través del fomento de nuevas tipologías basadas en la reutilización de la extensa red existente.
- Respondan a la urgente necesidad de promover un mayor diálogo entre sociedad civil y administraciones con la finalidad de implantar un urbanismo participativo. Se pretende, de este modo, trabajar en la mediación entre ambos grupos, desde un rol técnico-propositivo.

La movilidad, y dentro de esta aquella suave/sostenible constituye la primera línea de acción. Esto es así, entre otros motivos porque influye sobre un elevado porcentaje de habitantes y lo hace además dentro de sus espacios cotidianos. Se consiguen así elevados índices de impacto positivo (indicadores económicos, salud, calidad del aire, vida social...) a través de un costo bajo. Este modo de trabajo lleva aparejada la recuperación (reutilización) de elementos preexistentes; introduciendo además otros nuevos según una lógica de máxima eficiencia en el empleo de recursos.

La crisis actual impone cambios en la forma de pensar el desarrollo, con todo no es posible establecer una estrategia unificada a escala regional, ya que esta requiere de planes específicos para cada espacio concreto. El análisis del patrimonio territorial sólo se puede afrontar con estudios de detalle y conocimiento del terreno a través de participación de la sociedad. No se puede hablar de recetas generales sino de soluciones a medida para cada territorio específico. La importancia de la escala local analizada con proceder científico.

La conclusión del estudio aquí expuesto es que el Morrazo se configura como un territorio ideal para la experimentación por necesidad. O se termina de colmar o se inicia un proceso de innovación en el que los caminos pueden funcionar como



ejes estructurales o primer paso para nuevas estrategias de planificación territorial. Es indispensable incoar este debate público para que la sociedad pueda decidir cuál es el horizonte territorial hacia el cual quiere dirigirse.

## BIBLIOGRAFÍA

BARREIRO, M. (2013): *Configuracións da cidade difusa en Galicia O caso do Morrazo, dos anos '50 ás prospectivas actuais*. Tesis de Doctorado, inédita.

DALDA et al. (coords) (2006): *A cidade difusa en Galicia*, Xunta de Galicia.

DELGADO, M (1999): *El animal público*. Anagrama, Barcelona.

DONOLO, C. (2007) *Sostenere lo sviluppo*. Mondadori, Milano.

FERRARESI, G. (2012): "Elementi per la definizione di un approccio territorialista al tema del «comune»" en Magnaghi, A. (a cura di) (2012) *Territoriobenecomune*. Firenze University Press.

INDOVINA, F. (2007): *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

FONT, A. (2007): "Morfologías metropolitanas contemporáneas de la baja densidad". En F. Indovina (coord.) *La ciudad de baja densidad*. Barcelona: Diputació de Barcelona. pp. 97-129

MAGNAGHI, A. (2001): *Rappresentareluoghi. Metodi e tecniche*. Alinea, Firenze.

PRADA BLANCO, A. (2007): "Causas e custos da dispersión" en Grial. Vol.176, tomo XLV.

SOUTO GONZÁLEZ, X. M. (1995): "Auxe e crisen a ordenación do territorio en Galicia. Escala e Poboaciónna escala xeodemografía" en *Cadernos de estudos galegos*, T35, fasc.100, pp.315-345

SOUTO GONZÁLEZ, X. M. (2000): *O Val Miñor. Entre as transformacións rurais e as innovacións urbanas*. Vigo, Cámara Oficial de Comercio, Industria e Navegación.



## ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

### El Cabanyal-Canyamelar un conjunto histórico (des)protegido.

*Pastor Villa, Rosa\**; *Santisteban Cazorla, María Petra\*\**; *Rodríguez Pasamontes, Jesús\*\*\**

*\*(Doctor Arquitecto, Departamento de Construcciones Arquitectónicas. Universidad Politécnica de Valencia,*

*\*\* (Arquitecto, Funcionario de la Generalitat)*

*\*\*\* (Arquitecto Urbanista, profesional libre)*

### RESUMEN

La práctica urbanística se centra en la construcción de ciudad desde un proyecto técnico, obviando los retos socioeconómicos, energéticos y ambientales.

El Cabanyal-Canyamelar, es un conjunto Histórico Protegido; su Plan Especial de Protección contempla la prolongación de un gran boulevard que atraviesa su trama urbana, rompiendo el tejido histórico y alterando las tipologías tradicionales. Este plan no respeta los criterios actuales de desarrollo sostenible ni las iniciativas ciudadanas.

### ABSTRACT

Urban planning focuses on the construction of a city starting from a technical project, ignoring the socio-economic, energy and environmental challenges.

The Cabanyal-Canyamelar is a heritage site; whose Special Protection Plan includes the extension of a large boulevard that runs through its urban grid, breaking the historic fabric and altering the traditional typology of the area. Such plan does not respect the current sustainable development criteria or the citizens' initiatives.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Desde la práctica urbanística, el planeamiento ha abandonado la construcción de ciudad, mostrando una perspectiva sesgada que prima un proyecto técnico basado en los parámetros urbanísticos sin tener en cuenta el verdadero destino de la planificación urbana que es dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos incorporando nuevos retos socioeconómicos, energéticos y ambientales que permitan redefinir nuevos modelos territoriales y urbanos, aceptando el desafío de transmitir la ciudad a las generaciones futuras, no sólo como lugares de memoria, si no también, como espacios habitables.

Una determinación que aparece comúnmente en las distintas legislaciones en materia de urbanismo, tanto en la exposición de motivos como en el articulado interno de las mismas es la consideración de Participación Ciudadana en los cambios y desarrollos a realizar en el territorio y en los espacios de nuestras ciudades. Sin embargo, generalmente dicha participación queda constreñida a determinados y puntuales momentos del procedimiento jurídico-administrativo y ya en fases muy avanzadas de los mismos. La participación ciudadana utilizada actualmente en nuestros marcos normativos se ajusta a los plazos de información y exposición al público de los planes, cuando éstos ya han iniciado su recorrido hacia la deseada aprobación por parte de los órganos competentes y es difícil incorporar los resultados de la opinión de los ciudadanos.

Los desarrollos urbanísticos son competencia de los ayuntamientos, supervisados por los órganos autonómicos competentes en esta materia; ambos organismos se rigen por la correspondiente legislación autonómica o en su caso la Estatal. En cuestiones de ámbitos con protección patrimonial además interviene el órgano autonómico competente en materia de cultura y en casos especiales el Estatal.

Desde 1993, en la ciudad de Valencia existen dos ámbitos urbanos declarados Bien de Interés Cultural (BIC) clasificados como Conjuntos Históricos Protegidos, son el Centro Histórico de la ciudad de Valencia y el Centro Histórico de El Cabanyal-Canyamelar.

Uno de los ejemplos más significativos del planeamiento valenciano de los últimos años es el Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) Cabanyal-Canyamelar convertido en tema de debate ciudadano, objeto de análisis del presente estudio.

## **2. OBJETIVOS**

El objetivo de la investigación es analizar la Adaptación del PEPRI Cabanyal-Canyamelar aprobado en sesión plenaria el 25 de Julio de 2014 y sus repercusiones en la ciudad.

### 3. METODOLOGÍA

La metodología se sintetiza en tres etapas:

- análisis del ámbito de aplicación del PEPRI y su adaptación
- problemas derivados del análisis previo
- valoración patrimonial

### 4. MARCO NORMATIVO

#### 4.1 Legislación Patrimonial

##### 4.1.1. Legislación Estatal

La Constitución Española en su artículo 46 habla sobre la conservación del patrimonio artístico:

*Artículo 46. Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.*

Este mandato constitucional se desarrolla en la Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español (LPHE) y en su apartado tercero del artículo primero, establece que los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de Interés Cultural.

Las disposiciones adicionales primera y segunda de esta Ley, consideran Bienes de Interés Cultural tanto aquellos bienes que han sido declarados histórico-artísticos o incluidos en el inventario del patrimonio artístico y arqueológico con anterioridad

Desde la aprobación de la LPHE ha habido un cambio importante en la protección jurídica del patrimonio histórico o cultural, entre otros motivos por la aprobación de las Leyes autonómicas que son las responsables de la regulación de la materia en su ámbito territorial. Con ello se ha creado un establecimiento de nuevas figuras o categorías de protección:

- Patrimonio de naturaleza mueble.
  - Bienes de Interés Cultural (BIC)
  - Bienes Muebles Inventariados.
- Patrimonio inmueble
  - Bienes de Interés Cultural.

La declaración de BIC requiere de un procedimiento específico marcado en el artículo 9 de la Ley de Patrimonio Histórico Español y desarrollado en el Real Decreto 111/1986 de 10 de enero de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico español. El expediente puede ser incoado de oficio o a instancia de parte y deberá

contar con el informe favorable de alguna de las instituciones consultivas y será objeto de información pública y de publicación oficial.

#### 4.1.2. Legislación patrimonial autonómica

El Artículo 148.1.16 de la Constitución Española faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en materia de patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma y el Artículo 149.1.28 reserva al estado la competencia exclusiva en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la expropiación y la expoliación. Los distintos estatutos de autonomías han asumido las competencias en materia de cultura y en particular sobre patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico. La Administración General del Estado perdió la exclusividad de declaración de Bienes de Interés Cultural. En este nuevo marco, las comunidades autónomas concededoras de su territorio son conscientes de la existencia de bienes que no llegan a alcanzar entidad cultural suficiente para ser reconocidos como BIC.

#### 4.1.3. Legislación autonómica, el Estatuto de Autonomía

El preámbulo de la ley 5/2007 de 9 de febrero, de la Generalitat de Modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio del Patrimonio Cultural Valenciano, recoge:

*El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su artículo 31, atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre el patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico y sobre los archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal, sin perjuicio de la reserva de competencia a favor del Estado sobre la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y la expoliación.*

Clases de bienes:

a) Bienes de Interés Cultural Valenciano (Primer nivel de protección del patrimonio cultural)

- Bienes Inmuebles, aquí se encuentran entre otros Conjunto Histórico
- Bienes muebles
- Documentos y obras bibliográficas,...
- Bienes inmateriales

b) Bienes inventariados no declarados de interés cultural (Segundo nivel de protección del patrimonio cultural).

- Bienes de Relevancia Local.
- Bienes muebles de Relevancia Patrimonial
- Bienes inmateriales de Relevancia local

## 4.2 Legislación Urbanística

Desde el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se establecía en su artículo 17 que los conjuntos históricos declarados como Bien de interés Cultural tuvieran un PE.

*Artículo diecisiete-Uno. En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales, en los Planes Directores Territoriales de Coordinación o en las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento deberán redactarse, si fuere necesario, Planes Especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas, sin que en ningún caso puedan sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio.*

Desde la aprobación de la citada Ley, los Conjuntos Históricos Protegidos deberán contar con un Plan Especial de Protección, amparados por la Ley Urbanística vigente en su ámbito territorial. En la Comunidad Valenciana el Conjunto Histórico Protegido Cabanyal-Canyamelar cuenta con un Plan Especial de Protección ajustado a la Ley Urbanística vigente en el momento de su redacción.

## 5. ÁMBITO DE ESTUDIO

### 5.1 El Conjunto Histórico Protegido Cabanyal-Canyamelar



Figura 1. Plano de Valencia y sus alrededores (1883) Cuerpo del Estado Mayor del Ejército (LLopis,VTiM arqts, Perdigón, 2010, p. 92)



El Cabanyal, es un conjunto urbano situado al Este de la ciudad de Valencia; constituye junto con El Grao, Malvarrosa y Nazaret la fachada marítima de la ciudad, es una pieza urbana con cualidades específicas que lo diferencian del resto de la ciudad (Fig. 1)

Hemos analizado los caracteres tipológicos y morfológicos identificables en el conjunto partiendo de unas hipótesis sobre la formación de los fenómenos urbanos, su verificación nos ha permitido conocer las relaciones existentes entre una determinada forma urbana y los tipos edilicios residenciales derivados de ella. El uso residencial es el mayoritario en el ámbito de estudio y la tipología de este uso uno de los factores principales de la permanencia morfológica de su estructura urbana.

Los acontecimientos estudiados en El Cabanyal constatan la existencia de un tipo de construcción popular, la barraca de pescadores, del que derivan las tipologías habituales y que conforman el parcelario actual. El tipo base desde su condición de vivienda unifamiliar de una planta produce edificios plurifamiliares de dos o más plantas, generándose en este proceso los resultados morfológicos que hoy persisten (Pastor, 2012).

Las barracas conformaron un parcelario regular y homogéneo del que deriva la trama actual del conjunto.

## 5.2 Antecedentes Urbanísticos

La situación geográfica de Valencia alejada del mar motivó el crecimiento independiente de El Cabanyal y la conexión de ambos núcleos ha supuesto históricamente una inquietud.

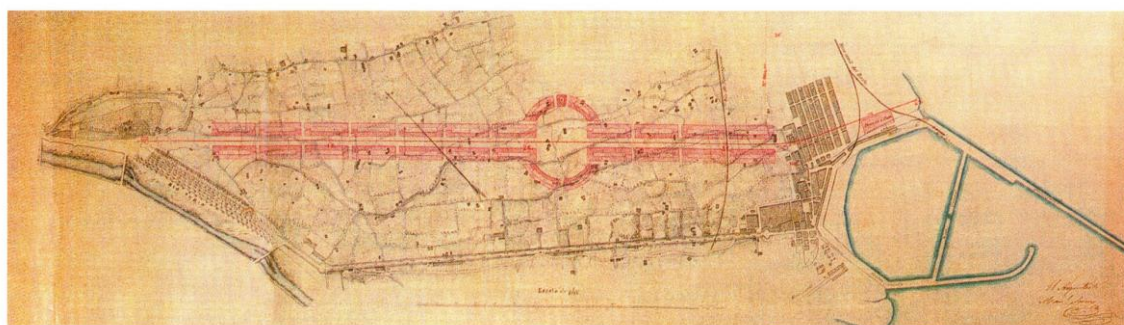


Figura 2. Plano del proyecto lineal de tranvía y barrio, 1865. Manuel Sorní. (Piñón 2000, 153)

Desde 1865, han sido varios los proyectos que han intentado resolver esta unión, en este año Manuel Sorní redacta el primer proyecto que contempla la conexión de la ciudad con los poblados marítimos y con el Mar, sin llegar ninguno a ejecutarse hasta la fecha (Fig. 2)

En 1893, y basándose en el proyecto de Sorní, Casimiro Meseguer plantea la apertura de un gran *camino-paseo* que uniera la ciudad desde los jardines del Real, con los poblados marítimos, planteado como nuevo acceso al mar y con vocación de estructurar el crecimiento de la ciudad mediante un ensanche

denominado del Este. Insinúa claramente que el acceso a la playa queda fuera del ámbito que se proyecta.

Pretendía construir una ciudad jardín al estilo del urbanismo utópico de Howard (arquitecto inglés pionero en el concepto de ciudad jardín) y del español Arturo Soria, si bien su elevado coste y otras circunstancias como la consolidación del ensanche noble de la ciudad lo hicieron fracasar, sólo queda una pequeña muestra en los *chalets de los periodistas* del arquitecto Enrique Viedma Vidal, en el arranque del paseo.

La traza del paseo, concluye sin llegar hasta el mar en el término municipal de Valencia, ya que la agregación de Pueblo Nuevo del Mar no tiene lugar hasta 1897 en que dejaron de ser municipio.

En la etapa más reciente, han sido varios los planeamientos que han regulado la actividad urbanística de El Cabanyal, contemplado como uno de los objetivos más destacables su conexión con la ciudad.

En 1966, el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) fue la primera causa de degradación tipológica y ambiental al permitir tipologías no habituales y un incremento de la edificabilidad permitiendo mayores alturas.

En 1988, el PGOU incluye a El Cabanyal en la zona de Conjuntos Históricos Protegidos y cataloga 773 edificios. La Revisión contempla como objetivo irrenunciable la conexión de los poblados marítimos con la ciudad y establece una ficha de planeamiento diferido M-4.

En 1993, es declarado Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico el núcleo original del Ensanche. El inicio de expediente de declaración de BIC suponía la redacción de un Plan Especial de protección del Bien, en el marco de la vigente Ley de Patrimonio Histórico Español Ley 16/1985.

En 1998:

- Se realiza la exposición Pública del PERI que presenta tres propuestas para acometer la unión entre la ciudad y los poblados marítimos.
- El Ayuntamiento encarga la redacción definitiva del PERI, eligiendo una opción que consistía en la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez con una anchura de 48 m atravesando la trama histórica de El Cabanyal y suponía el derribo de 1651 viviendas.
- Mientras tanto se aprueba la Ley 4/98 de 11 de Junio de Patrimonio Cultural Valenciano, por la que las entidades locales están obligadas a proteger el Patrimonio local y pasando a denominarlo Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI).

En 1999, se expone públicamente el PEPRI; se presentan 72.834 alegaciones que solicitan la retirada del Proyecto.

En 2000, aprobación inicial del PEPRI

En 2001, aprobación definitiva del PEPRI

En 2002, se produce la suspensión cautelar del plan por orden del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

En 2009:

- Se suspende la ejecución del PEPRI por Sentencia del Tribunal Supremo y ordena El Ministerio de Cultura debe emitir un informe sobre la posibilidad del expolio ocasionado por el PEPRI.
- En diciembre de 2009, el Ministerio de Cultura dicta la ORDEN MINISTERIAL CUL/3631/2009, que declara que el PEPRI determina la expoliación del Conjunto y exige la suspensión del Plan.

En 2010, la Generalitat Valenciana no acata La Orden Ministerial y aprueba el Decreto Ley 1/2010 de 7 de Enero y la Ley 2/2010 que establece que el PEPRI no pone en peligro la pérdida o destrucción de ninguno de los valores del Conjunto Histórico y autoriza a seguir con las actuaciones previstas en dicho plan.

En 2012, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid determina que la Orden de Cultura es válida y el PEPRI si determina expolio sobre el conjunto.

En 2014, el Ayuntamiento de Valencia redacta el documento urbanístico Adaptación del Plan Especial de Protección y reforma interior el Cabanyal-Canyamelar a la orden del ministerio de cultura CUL/3631/2009 en los ámbitos de actuación 6.01, 6.02, 6.03, 6.04, 7.05 y 7.06. Aprobado en sesión plenaria el 25 de julio de 2014, se sometió al trámite de información pública el día 3 de Agosto hasta el día 22 de septiembre en el que finalizó el plazo administrativo de presentación de alegaciones.

## **6. VALORACIÓN URBANÍSTICA Y PATRIMONIAL**

Desde el punto de vista de la disciplina urbanística las propuestas del PEPRI y de la reciente Adaptación del mismo a la Orden Ministerial CUL /3631/2009 resultan claramente indefendibles. La Adaptación del PEPRI mantiene como objetivo específico la prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez, lo que supone la destrucción de la trama urbana de El Cabanyal y la destrucción de un relevante conjunto edilicio tradicional y vernáculo (Fig. 3).

La Prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez hacia el mar, atravesando el Conjunto Histórico, se corresponde con las grandes operaciones de reforma interior llevadas a cabo en el siglo XIX en Europa y posteriormente en nuestro país. Ejemplos de estas intervenciones son la apertura de los grandes bulevares en el París de Haussmann (1852-1870), la Gran Vía madrileña (1886) y la Avenida de Barón de Cárcer (1910) en Valencia. Este último caso generó importantes rotos urbanos en uno de los barrios que conforman el Centro Histórico protegido de la ciudad, el barrio de Velluters, aún hoy sin resolver.



Figura 3. Vista calle Rosario. (Pastor, Santisteban y Rodríguez 2014)

Atendiendo al diseño urbano, la propuesta del PEPRI surge con la vocación de continuidad de un modelo urbano de ciudad abierta que se proyectó a principios del Siglo XIX en la ciudad de Valencia; consistía en la apertura de un gran *camino-paseo* (actualmente Avenida Vicente Blasco Ibáñez), que uniera la ciudad desde los jardines del Real, con los poblados marítimos, planteado como nuevo acceso al mar y con intención de estructurar el crecimiento de la ciudad mediante un ensanche denominado del Este.

La propuesta actual prevé la continuación de la avenida Blasco Ibáñez, mediante una franja viaria de 48 metros de ancho con una afección total de 80 m, que atraviesa la trama urbana de El Cabanyal en sentido ortogonal, sin tener en cuenta la diferente escala de los dos ámbitos urbanos en los que se desarrolla. La tipología edificatoria habitual en el tramo consolidado es de bloque plurifamiliar de más de diez alturas en su mayoría, y en el tramo que se proyecta, la tipología tradicional y vernácula es de vivienda unifamiliar en hilera de una o dos plantas y/o de edificio plurifamiliar hasta tres plantas. La propuesta tiende a hacer desaparecer la ciudad heredada al provocar rotos en la trama urbana y en la morfología, transformando la tipología edificatoria de El Cabanyal, modificando su morfología con la agrupación parcelaria que motiva la formación de fronteras internas, en definitiva, bordes urbanos (Fig. 4).

Uno de los principales objetivos del PEPRI es la unión de la ciudad y el mar mediante la prolongación de la avenida de Blasco Ibáñez. El proyecto incorpora un viario con características de amplio bulevar, cuyo actor principal del diseño es el vehículo privado a gran velocidad, totalmente contrario al concepto urbano de el conjunto protegido creado a escala humana, con viales de tráfico calmado y



desplazamiento peatonal, que favorece las funciones sociales intrínsecas del barrio.



Figura 4. Adaptación del Plan Especial de Protección y reforma interior el Cabanyal-Canyamelar a la orden del ministerio de cultura CUL/3631/2009 en los ámbitos de actuación 6.01, 6.02, 6.03, 6.04, 7.05 y 7.06

Este pretendido concepto de “unión” parece olvidar que dicho acercamiento ya existe, El Cabanyal dispone de 17 travessías en dirección Este-Oeste que derivan en el mar, son viales de menores dimensiones que permiten un tránsito más tranquilo adecuado a las nuevas iniciativas ciudadanas europeas respecto a la velocidad del tráfico en la ciudad. Un verdadero Plan de Reforma Interior, de Regeneración, Rehabilitación y Renovación Urbana, debe perseguir con herramientas innovadoras la adaptación y puesta en valor de los viales existentes y del patrimonio construido.

El proyecto enmascara sus objetivos bajo pautas de renovación y rehabilitación urbana conjugando elementos conceptualmente anacrónicos. Parece claro que dichos criterios resultan erróneos. Los procesos de degradación se iniciaron intencionadamente con las primeras compras y expropiaciones de edificios por parte del Ayuntamiento para su posterior abandono con la permisividad de ser ocupados por colectivos marginales. Es evidente la generación de plusvalías en los cientos de edificios que se derriban y especialmente en las parcelas recayentes a la prolongación del bulevar. Una vez más se prima la defensa de los beneficios e intereses individuales sobre los posibles beneficios a favor de la colectividad, a favor de la ciudad.

La Ley 5/2007 del Patrimonio Cultural Valenciano (LPCV) declara expresamente en su artículo 39.2.a que el criterio básico que debe informar la redacción de Planes Especiales de Protección de los Conjuntos Históricos es:

“Se mantendrá la estructura urbana y arquitectónica del Conjunto y las características generales del ambiente y de la silueta paisajística. No se permitirán modificaciones de alineaciones, alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones de inmuebles, salvo que contribuyan a la mejor conservación general del Conjunto”.



Figura 5. 1. Alzado tramo calle José Benlliure y plano de situación. (Ord. PEPR I. Cabanyal-Canyamelar. (T 1, 17)



Figura 5. 2. Plano situación Alzado tramo calle José Benlliure y plano de situación. (Ord. PEPR I. Cabanyal-Canyamelar. T 1, 17)

Según nuestra interpretación técnica de la Ley, el documento urbanístico de Adaptación del PEPR I continúa ignorando los valores patrimoniales que motivaron la declaración de esta área como Bien de Interés Cultural (Figura 5.1-5.2), la prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez crea un espacio ajeno a la estructura urbana del Cabanyal. Las contradicciones del Documento con respecto a la LPCV son evidentes.

Con la apertura del bulvar y las nuevas edificaciones previstas a ambos lados, de alturas superiores a las habituales y tipologías diferentes a las tradicionales, se modifica radicalmente la estructura urbana del conjunto, tanto en la forma como en el tamaño de las manzanas.

Por lo tanto, la Adaptación del PEPR I a la Orden Ministerial CUL/3631/2009 que inició procedimiento de aprobación por el Pleno Municipal el pasado 25 de julio de 2014, presenta mínimas diferencias en cuanto a la afección patrimonial con aquél. El derribo total de edificios previsto en el PEPR I es de 674, en la Adaptación 637 (37 menos); respecto del número de edificios que se encuentran protegidos tanto

por el PGOU como por el Plan Especial del Paseo Marítimo, según PEPRI son 196 y 182 en la Adaptación; en cuanto a edificios a derribar que presentan interés arquitectónico según PEPRI son 114 y 108 en la Adaptación. El nuevo proyecto no contribuye a la mejor conservación del Conjunto y afecta en gran medida a la calidad del paisaje urbano.

La paralización del otorgamiento de licencias durante la larga tramitación del planeamiento, suponen un deterioro progresivo del conjunto, unido a los derribos que se han llevado a cabo en los últimos años, entendemos sin amparo legal, suponen un daño irreparable para el patrimonio, tanto a nivel individual como para el Conjunto Urbano (Fig. 6). Esto implica un expolio y un menoscabo atroz del testimonio material del valor histórico y patrimonial del Cabanyal que no podrá ser legado a las generaciones venideras.



Figura 6. Vista actual edificio derribados por el Ayuntamiento en la calle Escalante. (Pastor, Santisteban y Rodríguez 2014)

## 7. CONCLUSIONES

La revitalización de un espacio urbano debe venir de la mano de mecanismos de renovación de los espacios públicos de la ciudad existentes y la rehabilitación de su patrimonio construido, renovación de sus infraestructuras, adecuándolas a los nuevos requerimientos de consumos energéticos, sostenibilidad y nuevas formas de transporte así como con la inclusión de las nuevas tecnologías de información y comunicación demandada por los ciudadanos tratando de aproximarla a la llamada ciudad del conocimiento.

Un objetivo irrenunciable en el horizonte 2020-2050 es el reto de la sostenibilidad ambiental, desde esta perspectiva el PEPRI Cabanyal-Canyamelar sigue modelos de desarrollo urbano de épocas pasadas no teniendo en cuenta las nuevas



solicitaciones lo que supone una continuidad en el modelo despilfarrador de recursos medioambientales de la ciudad obsoleta y una carga energética desmesurada. Cualquier intervención urbanística debería minimizar las cargas ambientales e incluso llegar a reducirlas a nivel cero con nuevas estrategias de renovación urbana. Parece evidente que el recurrir a los insostenibles desarrollos urbanísticos del pasado no es la mejor receta para la conservación del Cabanyal.

Esta perspectiva medioambiental ha sido tratada de manera marginal en la Actividad Urbanística y en particular en algunos desarrollos realizados en nuestras ciudades. En palabras de Ramón López de Lucio, urbanista, doctor Arquitecto por la UPM:

*“El desarrollo sostenible de las ciudades no debe confundirse con el sostenimiento, más o menos camuflado, del actual modelo de desarrollo”.*

*“El objetivo básico debería ser el de conseguir un espacio urbano en el que la calidad y la complejidad sean compatibles con una mayor austeridad expresada en menores tasas en el consumo de espacio, infraestructuras de todo tipo, algunas formas sofisticadas de equipamientos, energía y agua”.*

Cualquier intervención urbanística debería minimizar las cargas ambientales e incluso llegar a reducirlas a nivel cero con nuevas estrategias de renovación urbana, limitando el derroche de recursos naturales, físicos y medioambientales y enfocando los proyectos urbanos hacia modelos innovadores que permitan el desarrollo dinámico de las relaciones humanas para las generaciones futuras dentro de la ciudad

En cuanto a los cauces de Participación Ciudadana en los desarrollos urbanísticos se debe proponer por parte de las autoridades, instituciones y organismos tanto estatales como autonómicos una participación de carácter mucho más amplio que no se limite a las plazas de información y exposición al público de los planes, momento del procedimiento en el cuál la participación es muy limitada.

En el caso de estudio, durante el periodo de alegaciones, desde el 3 de agosto de 2014 hasta el 22 de Septiembre de 2014, se presentaron 25.000 alegaciones al Plan efectuadas por diversas asociaciones de vecinos, técnicos urbanistas y medioambientales, y ciudadanos en general, lo que evidencia la relativa inoperancia de la participación ciudadana tal como está establecida en las actuales legislaciones en esta materia.

Se deben establecer mecanismos innovadores que posibiliten la Participación Ciudadana en la Actividad Urbanística desde el inicio de los estudios y proyectos de actuación, integrando a los ciudadanos en los equipos de formación multidisciplinar encargados de dicha Actividad.

El equipo redactor de la presente ponencia, propone un Plan de Protección y Rehabilitación que potencie la revitalización del Conjunto Urbano con sus peculiares características conservando sus edificaciones de valor histórico

artístico y utilizando el equipamiento como motor del cambio, partiendo de la elaboración de un Plan Director que recoja todos los conceptos de conservación, rehabilitación, regeneración y, en los casos necesarios, renovación urbana para potenciar las posibilidades socioeconómicas y patrimoniales de El Cabanyal, Plan Director sobre el que actualmente trabajan los autores de esta Ponencia.

El proyecto de prolongación de la avenida Blasco Ibáñez, es una infraestructura viaria de grandes dimensiones que atraviesa un conjunto histórico protegido tanto por su tejido histórico como por su morfotipología, se postula como futuro elemento fragmentador del conjunto, que propiciará, además del “roto urbano”, disgregación y marginalidad social.

## BIBLIOGRAFÍA

Almela y Vives F. (1930): Enciclopedia Gráfica. Valencia. Barcelona, Editorial Cervantes.

Bonet Correa, A. (1978): Morfología y ciudad. Barcelona: Gustavo Gili S.A.

Benito Goerlich, D. (1992): La arquitectura del Eclecticismo en Valencia Vertientes de la arquitectura valenciana entre 1875 y 1925. Premio Senyera 1981. Valencia, Ayuntamiento de Valencia

Boira Maiques, J.V. (1987): El Cabanyal-Canyamelar. Valencia. Valencia, Ajuntament de Valencia, Delegació de Descentralització.

Blat Pizarro, J. (2000): La Arquitectura de la vivienda y la organización del crecimiento urbano. Valencia 1853-1936. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Valencia.

Caniggia, G. (1995): Tipología de la Edificación. Estructura del espacio antrópico. Madrid: Celeste Ediciones S.A.

Del Rey Aynat, M. (2004): Transformaciones tipológicas en torno a la ciudad de Valencia Historia de la Ciudad. En III Arquitectura y transformación urbana en la ciudad de Valencia. Valencia: Icaro Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia; 264-279.

López de Lucio, R. (1993): Ciudad y Urbanismo a finales del siglo XX. Universitat de València: Servei de Publicacions.

Meseguer, C. (1895): Memoria del Proyecto del Paseo al Mar. Consideraciones relativas al proyecto en general, Valencia.

Panelle, R. et al. (1993): Estrategias de intervención en centros Históricos. Valencia, Centro de Servicios e informes. COACV.

Pastor Villa, R. (2012): El Cabanyal: Lectura de las estructuras de la edificación. Ensayo tipológico residencial 1900-1936. Tesis Doctoral. Universitat Politècnica de València

Peñín, A. (1978): Valencia 1874-1959 Ciudad, Arquitectura y Arquitectos. Valencia, Escuela Técnica Superior de Arquitectura. UPV.

Sambricio, C. (1991): Territorio y ciudad en la España de la Ilustración. Madrid, Ministerio de obras Públicas y Transportes.



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

Polana Caniço Urban Renewal Project: apuntes críticos desde una experiencia de recualificación urbana en Mozambique

*Emanuele Pierobon*

*Doctor Urbanista, Jefe de Proyecto de la División de Desarrollo Urbano en PROINTEC SA.*

### **RESUMEN**

La ponencia presenta el caso de un proyecto de recualificación urbana en Maputo, capital de Mozambique, en el que el autor está actualmente involucrado en cuanto miembro del equipo responsable de las propuestas urbanísticas. El artículo quiere dar cuenta del contexto en que se desarrolla el proyecto, de sus objetivos y de las dificultades que va encontrando y que remiten a las idiosincrasias tanto económicas como culturales y sociales de un país del llamado Tercer Mundo.

En el desarrollo de la ponencia el autor se propone ilustrar cómo se ha entendido hacer frente de la manera más viable a los retos planteados por el proyecto, intentando mantenerlo a salvo del riesgo de gentrificación masiva que incumbe sobre el ámbito urbano en consideración, a causa de su ubicación estratégica y de la presión de los intereses económicos que se desarrollan a su alrededor.

El artículo se estructura en dos principales partes. En la primera se da cuenta de los alcances de las fases de diagnóstico y de elaboración de las propuestas de ordenación, mientras que en la segunda se intenta reflexionar en clave crítica sobre la globalidad de la experiencia hasta aquí observada, también con el propósito de formular algún consejo para los profesionales que tengan que medirse con proyectos de estas características.

### **ABSTRACT**

The paper presents an experience of urban renewal that is taking place in Maputo, Mozambique. The author is a member of the urban planning team involved in its development. The purpose of the article is to portrait the context of the project, its objectives and the obstacles that are determined by the peculiarities and constrains of a third world country.

The paper is structured in two main parts. In the first one are described the ways the project has been focused in order to maximize its feasibility and prevent the risk of gentrification that its implementation could trigger. In the second part are developed more general criticisms about the whole process that has been observer up to the date, tiring to advance some general conclusions that could become useful tips for other professionals involved in similar challenges.

# 1. INTRODUCCIÓN

Las presentes notas surgen como reflexión crítica sobre una experiencia todavía en curso, en la que el autor está involucrado. Se trata de la elaboración de un plan de recualificación integral de un barrio de la periferia de Maputo, la capital de Mozambique. El objetivo de estas notas es reflexionar sobre dos principales cuestiones. La primera es la distancia entre los enfoques de proyecto a los que estamos acostumbrados en los países occidentales, y las reales opciones que se dan sobre el terreno, una vez que se toma contacto con la realidad local africana. La segunda cuestión hace referencia al debate sobre la gentrificación. Se quieren poner interrogantes sobre las consecuencias de un proceso de gentrificación un entorno radicalmente pobre, como es el caso del contexto en análisis.

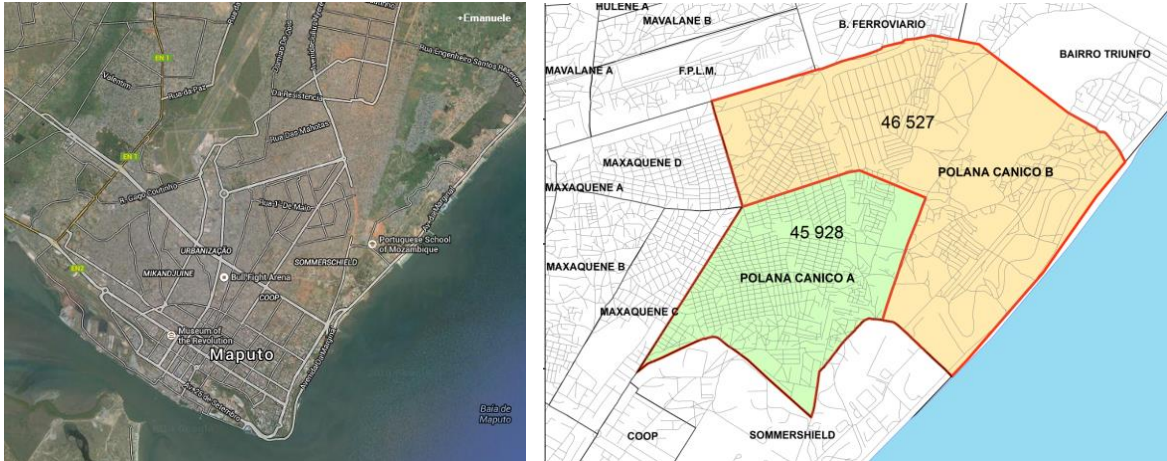


## 1.1. Rasgos del ámbito y objetivos del proyecto

El ámbito del proyecto se corresponde a los barrios de Polana Caniço A y B, en la periferia de Maputo. La extensión total del área ronda las 600 ha. con una población censada (2007) superior a los 90.000 habitantes. Se trata de un área urbana parcialmente planificada.

Al trazado muy básico de la red viaria, herencia de la etapa colonial, se han superpuesto numerosos procesos de ocupación espontánea y autoconstrucción, cuyo mayor auge ha coincidido con las migraciones del campo provocadas por la guerra civil (1976-92). El resultado es un paisaje urbano caótico y en continua evolución, tanto por el ritmo acelerado de las transformaciones, cómo por su carácter informal, que hace que acontezcan en buena medida fuera del control de una autoridad planificadora, cuya capacidad es en todo caso muy limitada y mermada por la corrupción.





Los problemas asociados a esta realidad son los típicos de una favela: grave carencia o falta absoluta de equipamientos públicos e infraestructuras, riesgos hidrogeológicos derivados de la inestabilidad del suelo y de la baja calidad de la edificación, riesgos sanitarios derivados de la falta de redes de saneamiento y de sistemas eficientes de gestión de la basura, riesgos de exclusión social fruto de la pobreza, de la baja escolarización, del hacinamiento, de la fragmentación étnica y religiosa. Por otro lado, el ámbito goza también de una serie de activos. En primer lugar, su ubicación, muy próxima al centro de la ciudad y a su zona más noble (el barrio de Sommerschild), frente a la costa y también relativamente cercana al aeropuerto.

El objetivo del plan de recalificación, promovido por el ayuntamiento y financiado en última instancia por el Banco Mundial, es proceder a una normalización de este entorno dotándolo progresivamente de servicios e infraestructuras y mejorando las condiciones de la vivienda, de la accesibilidad, del empleo y de la calidad medioambiental. Se trata por tanto de un proyecto cuyo enfoque pretende ser integrador y multidisciplinar: entre las 9 líneas de trabajo que componen el plan de recalificación se encuentra también los estudios de impacto, los planes de realojamiento y los planes de dinamización económica.

Por otro lado, por lo que se refiere estrictamente a la ordenación, dos de las nueve líneas de trabajo mencionadas tienen por objetivo respectivamente la redacción de un *Plan Parcial de Urbanização* y de un *Plan de Pormenores*, que son los dos principales instrumentos urbanísticos previstos por la legislación mozambiqueña en materia. La ciudad de Maputo hasta la fecha sólo cuenta con el *Plan Diretor de Estrutura Urbana*, cuyo alcance es inferior en términos de contenidos al de un plan general al uso. De hecho, los llamados Planes Parciales vienen a definir a una escala infra urbana (equivalente a un barrio o a un distrito) los contenidos que en España son propio de un plan general.

## 2. EL TRABAJO (HASTA AQUÍ) REALIZADO

Las fases del proyecto que han sido realizadas hasta la fecha (octubre 2014) corresponden a la elaboración del **diagnóstico integrado** de la situación del ámbito y a la elaboración de las **propuestas preliminares de ordenación**. Estas

fases de trabajo se han desarrollado a lo largo de 7 meses, incluyendo cinco misiones al país y dos actos de participación pública para la presentación de los avances del proyecto y su puesta a debate.

Sobre todo la fase de diagnóstico ha supuesto muchas dificultades, debido a la escasez y baja calidad de la información existente, cuya obtención ha sido a menudo tortuosa tanto por razones burocráticas, como por razones logísticas. El hecho de haber tenido que desarrollar la mayor parte del trabajo desde la distancia ha reducido también las posibilidades de integrar la poca información disponible con más trabajo de campo. Sin embargo, las sesiones de exposición pública de avance de resultados han sido especialmente ricas en términos de participación activa y crítica del público. Se exponen a continuación y de forma resumida los principales hitos de cada una de las dos fases desarrolladas hasta aquí.



## 2. 1. La etapa de diagnóstico

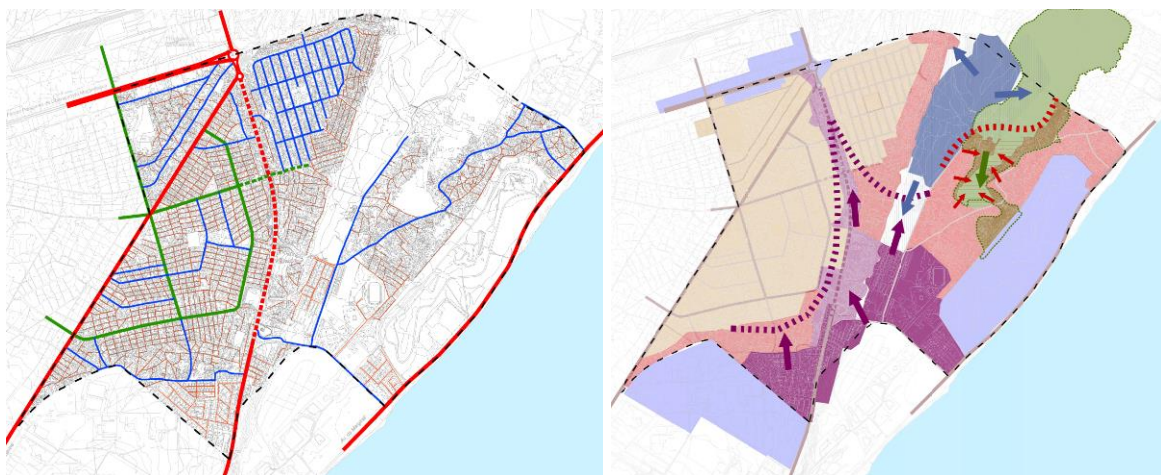
El mayor logro de la etapa de diagnóstico ha sido hacer aflorar, por lo menos parcialmente, el cuadro de los intereses contrapuestos que se organizan al calor del proyecto de recualificación del barrio, y que permiten entender mayormente cual es la verdadera puesta en juego en este proceso.

La ubicación estratégica del ámbito ya ha animado una serie de procesos especulativos, sobre todo en las zonas de contacto con el centro de la ciudad. Se trata a todos los efectos de procesos de gentrificación, razón por la que uno de los dilemas de la propuesta urbanística es precisamente no acentuar estas dinámicas ya en acto, sino tratar de moderarlas y reconducirlas.

Otra evidencia resultante del diagnóstico ha sido la casi total inaplicabilidad de los estándares urbanísticos fijados para el plan general de la ciudad (el *Plano de Estructura Urbana*). La realidad del barrio impone una renegociación y contextualización de esos estándares principalmente a causa de las condiciones de altísima densidad del espacio residencial al cual están asociadas de forma casi inextricable una miríada de actividades. La economía informal, preponderante en el ámbito, configura usos y tipologías del espacio muy peculiares, que no son abordables con simples estrategias de reubicación, pena su extinción y por tanto el empeoramiento de las condiciones de vida de la población.



Se trata de un contexto socio-económico que se rige gracias a una serie de equilibrios frágiles, de micro-economías, a menudo no monetarias, que giran en torno al reciclaje, al trueque, al uso compartido de recursos, a redes de ayuda mutua que tienen vinculaciones espaciales muy fuertes. Todas estas constataciones han ido alejando progresivamente las hipótesis de intervenciones radicales de esponjamiento, reorientando las propuestas hacia objetivos más modestos e incrementales, pero posiblemente menos dañinos en sus efectos colaterales.



Por otro lado, el diagnóstico ha permitido poner en evidencia también una serie de virtudes del ámbito que las propuestas de ordenación han de saber valorizar. Entre estas destaca en primer lugar la bajísima tasa de motorización del barrio, donde el tráfico se concentra en muy pocas arterias de borde, dejando las zonas residenciales interiores en una situación muy sosegada. Ello se debe en buena medida a la mera inaccesibilidad motorizada de amplias zonas a las que sólo se puede llegar por medio de estrechos recorridos peatonales. Esta situación abre a la posibilidad de repensar el espacio urbano sin que el coche se convierta automáticamente en su primer elemento tácito de ordenación, con las consecuencias que podemos observar en la gran mayoría de las ciudades occidentales.

Queda claro que hay condiciones mínimas de accesibilidad que han de ser garantizadas, sobre todo por razones de seguridad (emergencia sanitaria, incendios, intervención policial), pero se debe a la vez mirar a estas circunstancias como una oportunidad de liberar el concepto de lo urbano del yugo coche, entre otras cosas para no condenar a la ciudad africana a vivir dentro de unas décadas los mismos problemas de congestión, polución y inseguridad vial de los que las ciudades occidentales están intentando liberarse en la actualidad.

El segundo aspecto potencialmente positivo del ámbito diagnosticado es la preeminencia de la agricultura dentro del espacio urbano. De hecho, una de las principales actividades informales a las que se ha hecho referencia es la producción de alimentos que acontece dentro del propio barrio, aprovechando cualquier resquicio del escaso suelo no edificado para implantar huertas, frutales, un maizal, etc. Nuevamente, se presenta una situación en la cual la ciudad pobre africana tiene virtualmente una ventaja, si miramos al afán con el cual se habla de

la reintroducción de la agricultura en la ciudad occidental tanto como práctica pedagógica, de cohesión y regeneración social (las experiencias de las redes huertas urbanas), que como auténtica alternativa de producción sostenible dentro de una lógica de “Km cero”.



Una vez más, estas consideraciones no quitan la necesidad de subsanar una serie de situaciones del espacio urbano por las cuales la propia producción agrícola puede verse amenazada por la contaminación del agua, la falta de tratamiento de los residuos, el uso de fertilizantes inapropiados y con riesgos sanitarios. Pero se trata nuevamente de dar espacio, también en el sentido literal, a prácticas ahí ya muy arraigadas que son hoy en día tópicos del *urbanismo sostenible y ecológico* que se viene debatiendo en occidente.

La debilidad del contexto social en términos educativos hace todavía más problemático el proceso de recualificación, en parte porque no existen entre la población suficientes herramientas para *imaginar* realísticamente y responsablemente el cambio. El problema del analfabetismo, todavía muy elevado, no sólo limita la capacidad de acceso a la información y a la comprensión, sino también a una capacidad de imaginación que no sea “pueril”, y que no identifique la renovación con el mero cambio del “decorado” (la aparición de los objetos y símbolos de la modernidad y la desaparición de los estigmas de la pobreza), sino sobre todo un cambio de las formas, de las prácticas de uso, del concepto de bien y espacio público.

El diagnóstico deja claro que existe un enorme trabajo de “pedagogía al uso de la ciudad” por hacer, que no puede emanar directamente de la mejora del espacio físico, sino que requiere la coordinación con otros programas sociales y de la implicación de una comunidad local que a menudo se presenta fragmentada, huidiza, desconfiada, ya que no existe realmente lo que aquí llamaríamos una sociedad civil articulada. No hay para ello suficientes recursos culturales ni sobre todo materiales, y no hay apenas tiempo, acaparado como es por las actividades de la mera *supervivencia*. Sin embargo con esos habitantes (pobres, analfabetos, supersticiosos, todavía apegados a formas de tribalismo) y no con otros “ideales” hay que imaginar un proceso de cambio que ha de ser a su medida, manejable por ellos, en el que puedan acabar creyendo.

## 2.2. El proceso de elaboración de las propuestas

El escenario que de forma resumida se ha querido dibujar en el punto anterior ha llevado a formular hipótesis de ordenación necesariamente prudentes, inspiradas por una filosofía que ha pretendido ser a la vez incremental y posibilista y por la cual es fundamental dar el tiempo a un organismo frágil (el barrio) de asumir el *alimento* de la recualificación minimizando el riesgo de estrangularse en el intento. En todo caso la propuesta de ordenación ha querido mantener como punto de partida aquellos principios generales que se habían consensuado con el sujeto público, y que quedan así resumidos:

- **“El barrio es sus habitantes”**. Prioridad de las necesidades de las personas que ahí viven frente a otros intereses externos
- **“Seguridad”**. Entendida cómo física (habitaciones en condiciones, eliminación de riesgos sanitarios e hidrogeológicos, eliminación de riesgos sociales), pero también jurídica en referencia al régimen de tenencia.
- **“Densidad”**. Casi ninguna acción de mejora del espacio físico puede ser implementada hasta que no se consiga una puesta a disposición de suelo por medio de un aumento de la densidad. Pero la densidad ha de ser también la de relaciones, intereses y sujetos involucrados en el proceso de recualificación
- **“Creación de oportunidades económicas”**. La recualificación no puede ser viable si no se pone por objetivo la simultánea creación de oportunidades tanto para atraer inversores, cómo para ofrecer alternativas de mejora a la población local.
- **“Horizontes de largo plazo”**. El proceso no puede estar dominado por estrategia de corto plazo, si bien estas también han de poder tener cabida para atraer sobre todo a los inversores.
- **“Conjugación de lo urbano y lo rural”**. Saber aprovechar la idiosincrasia urbano-rural del ámbito en clave de innovación; dar protagonismo activo al espacio verde.
- **“Procesos con pedagogía”**. El proceso de transformación ha de plantearse como un proceso de aprendizaje colectivo, capaz de mejorar las *capabilities* de toda la población y sobre todo de los segmentos más jóvenes.

Se ha dicho, y se dirá con mayor detalle en apartado de las conclusiones, que la principal amenaza para el ámbito es su completa gentrificación, lo cual supondría una expulsión masiva de población y por tanto un mero desplazamiento a una periferia más lejana de los problemas urbanísticos y sociales que el sujeto público declara querer atajar. Nos encontraríamos en la situación paradójica en la cual “la operación ha sido un éxito, pero el paciente ha fallecido”.





Todo proceso de mejora de un ámbito urbano conlleva un riesgo de gentrificación por la repercusión que tiene ante todo en el mercado inmobiliario. La peculiaridad de Mozambique respecto al régimen de propiedad privada del suelo (todo el suelo es público e inalienable, sólo pueden ser objeto de compraventa los derechos de uso del suelo) mitiga sólo en parte esta situación, ampliando las garantías a disposición los moradores más desprotegidos, para los cuales establece derechos de uso y/o e compensación aún cuando no puedan acreditar su situación.

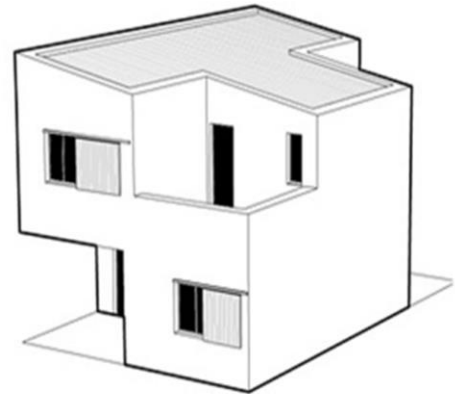
Ello significa que el proceso de recalificación ha de evitar que estos procesos, éticamente no deseables, acaben aconteciendo al amparo del propio planeamiento. No obstante, se dan situaciones de cierta gravedad que han de ser igualmente atajadas con firmeza por la ordenación, estableciendo un límite sobre todo a los fenómenos de ocupación espontánea de zonas de alta fragilidad hidrogeológica o de especial interés medioambiental.

Por otro lado, dadas las grandes limitaciones financieras del sujeto público, el modelo urbano implementado ha de ser capaz de generar rápidamente ocasiones económicas que atraigan inversores al ámbito. Ello para que, en primer lugar, provean a la financiación de las operaciones de transformación urbana, y en segundo lugar para que contribuyan a ampliar y fortalecer la economía local, generando principalmente empleo y ocasiones para la llegada de nuevos sujetos económicos.

Se ha tratado entonces de elaborar una propuesta urbanística que ayudara a combinar de alguna manera los *tiempos* radicalmente diferentes de los principales actores implicados. Por un lado, los tiempos muy cortos de los inversores y de su necesidad de retorno económico casi inmediato. Por otro lado, los tiempos previsiblemente muy dilatados de adaptación de la población local más desfavorecida a nuevos estilos de vida, tipologías residenciales, relaciones laborales, etc.

Esta dicotomía de velocidades se ha trasladado al espacio. Se han definido por un lado los corredores de “transformación rápida”, que coinciden con los grandes ejes estructurantes de ámbito, de mayor accesibilidad, donde se ha considerado más oportuna la localización del espacio de oportunidad económica (comercio, terciario, nueva residencia de alto estándar) en tipologías arquitectónicas de alta densidad. Aquí se favorecería una sustitución de tejidos más acelerada, con la

salvedad de garantizar la reubicación de los vecinos afectados siempre dentro de un radio de proximidad.



A espaldas de estos ejes, en las zonas interiores del barrio, es donde se plantea una transformación más pausada, acorde con el ritmo asumible por la población local, que coincide en buena medida con su tiempo de acumulación de un surplus de recursos que puedan ser invertidos en el proceso de mejora. Para estos sub ámbitos se han planteado estrategias de apoyo a procesos de autoconstrucción de la vivienda que deberían contribuir a un uso más eficiente del espacio con un aumento progresivo de la densidad (pasar de las viviendas de una planta a viviendas de dos) y la consecuente liberación de suelo para usos públicos.

Al proceso de liberación del espacio se vincula en estas aéreas interiores la progresiva mejora de los pocos equipamientos existentes y la implantación de nuevos, siempre asociados en la medida de lo posible a la aparición de espacios verdes y de esparcimiento. Esto también pretende ser parte de la pedagogía que el proceso de recalificación debe plantearse: demostrar a la escala local que el esfuerzo que los habitantes hacen para optimizar el uso del suelo va asociado a la generación de espacios y servicios públicos en su beneficio.

La estrategia de creación de nuevas centralidades y de refuerzo de las existentes se pone el problema del reequilibrio de un ámbito actualmente muy polarizado, con un sector suroccidental en pleno proceso de gentrificación y un sector noreste sujeto a fuertes condiciones de aislamiento y ulterior marginación.



Las nuevas centralidades están concebidas como metafóricos “caballos de Troya”, pensados para repartir la semilla de la renovación de forma razonablemente equilibrada dentro de todo el ámbito, y generar a la vez una competencia entre centralidades que pueda actuar como moderadora de la subida de los precios. Claro está que, nuevamente, el arranque de estas centralidades no va a poder depender únicamente de la iniciativa pública, dada debilidad económica. Aquí también se tratará de conseguir captar la atención de inversores diferentes, no únicamente económicos, sino también culturales y sociales.

Otra cuestión que se quiere tratar aquí con más detenimiento es el espacio de la economía informal. Hay una evidencia muy clara: en un contexto donde el 80% del comercio es informal, no nos vale con plantear la ubicación de mercados públicos o de bajos comerciales sin habernos interrogado previamente sobre su viabilidad. El 80% del comercio se produce informalmente en la calle por la sencilla razón de que quienes lo practican no tienen recursos suficientes para hacer frente al pago periódico de un alquiler. No faltan en Maputo los mercados planificados, pero a menudo las tiendas no están en su interior, sino en todas las calles aledañas, donde no están sujetas al pago de un canon.

Una vez más, la pobreza y todavía más la incertidumbre e imposibilidad de programación a largo plazo que genera son el elemento clave para procurar entender la viabilidad de determinadas iniciativas. En la propuesta elaborada se ha planteado la ubicación de “espacios de transición”, que pretenderían ser áreas mínimamente equipadas para alojar el comercio informal de tal manera que el mismo acontezca de forma menos caótica. Este tipo de iniciativa meramente espacial debería ir acompañada por una política de gestión que se haga cargo de favorecer la progresiva transición del comercio informal hacia modalidades más formales.



Por último, las propuestas formuladas para la ordenación del espacio verde han apostado en primer lugar por la recuperación y puesta en valor de la enorme área protegida del Mangal, hoy en día amenazada por procesos de ocupación así como por fenómenos de contaminación debidos a la inexistencia de una red de saneamiento (prácticamente todas las aguas negras del barrio desaguan en el



Mangal). La segunda mancha verde de mayor relevancia es sin embargo un espacio privatizado: el campo de golf.

Este entorno, y las intenciones de sus gestores, dejan al desnudo una serie de contradicciones, pero brindan a la vez la ocasión para experimentar. El golf es hoy en día un enclave (para ricos) literalmente rodeado por pobres. Los ambiciosos planes de desarrollo del club de golf no revelan ninguna intención de diálogo con su entorno, sino al contrario un refuerzo de la clausura hacia el mismo, que simboliza muy bien la intención de colocar una valla electrificada a lo largo de todo su perímetro. Al mismo tiempo, la población utiliza el campo de golf como atajo para alcanzar el litoral, donde muchos mantienen actividades de venta callejera o donde van a abastecerse de materiales y alimentos.

Esta situación visualiza espacialmente la fractura social que se da de forma progresiva en todo el país entre unos pocos privilegiados y una gran masa de excluidos, pero podría ser vista también como la ocasión para ensayar a la pequeña escala una experiencia de negociación entre intereses públicos y privados. Los planes de expansión del golf no podrán tener lugar mientras no se apruebe una herramienta urbanística que les dé cabida y amparo legal, por tanto el campo de golf necesita de la acción ordenadora todavía más que la población, que se conforma con poder cruzar de alguna manera el área en cuestión.

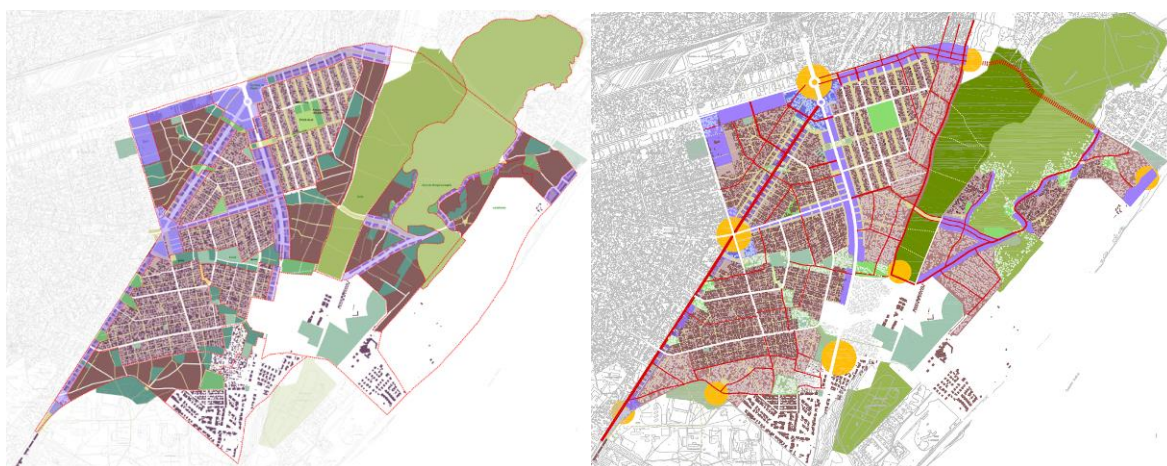


La propuesta de ordenación propone habilitar algunos recorridos seguros que permitan a la población de cruzar la instalación a cambio de atender algunas peticiones de la sociedad gestora del golf apelando también a su responsabilidad social cooperativa para que pueda convertirse en co-financiadora de la recalificación que atañe sus bordes y que repercutiría favorablemente en sus expectativas.

Tratase de momento de una mera hipótesis, pero es un hecho que la empresa concesionaria del golf es hasta la fecha el único sujeto económico de cierta relevancia ya presente dentro del ámbito y con un interés objetivo en su mejora. Otro aspecto relevante del enfoque propuesto para el tratamiento de las áreas verdes es la promoción de la agricultura urbana y la introducción de sistemas de fito-depuración asociados a las redes verdes. Se recapitulan abajo los puntos esenciales de la propuesta de ordenación elaborada.



- Reorganización de la red de movilidad y accesibilidad bajo un principio de preservación del espacio residencial de la invasión capilar del coche, y por contra máxima promoción de las opciones de movilidad blanda con puesta en seguridad de los recorridos
- Renovación del espacio residencial a través de la combinación de estrategias diferentes de ayuda a la autoconstrucción y de programas cofinanciados de nueva edificación, para responder de forma variada a las tres situaciones más características: áreas ordenadas, áreas semi-planificadas y áreas de ocupación espontánea. Aprovechamiento puntual de vacíos urbanos para la ubicación de módulos de autoconstrucción apoyadas en procesos de negociación local
- Concentración a lo largo de los principales ejes de los usos comerciales y terciarios en tipologías de alta densidad y uso mixto, para permitir mantener relativamente inalteradas las condiciones de densidad en los barrios ya consolidados
- Refuerzo de las centralidades existentes y articulación de nuevas centralidades asociadas a la dotación de equipamientos y a la mejora de las redes de transporte público
- Mejora e integración de los espacios verdes y protegidos, con defensa y promoción de agricultura urbana. Creación de sistemas de fito-depuración asociados a las redes verdes.



### 3. ALGUNAS CONCLUSIONES

Aquí algunas conclusiones necesariamente parciales sobre la experiencia de planificación presentada, que como se ha dicho sigue desarrollándose. Uno de los primeros problemas que se encuentra al tener que trabajar en un contexto tan diferente al nuestro (occidental y rico) estriba en nuestros propios “vicios mentales”. Debemos, si pretendemos trabajar con un mínimo de aspiraciones

éticas y eficacia, ser capaces de despojarnos de buena parte de nuestros supuestos conocimientos, por la razón de que muchos de los paradigmas a los que estamos acostumbrados en África no funcionan, o pueden revelarse hasta contraproducentes y perversos.

Al margen de las idiosincrasias culturales, el primer factor limitante es obviamente la pobreza de estos contextos, que impregna y tiende a radicalizar muchas situaciones. Al provenir de mundo opulento nuestra tendencia natural es la de plantear soluciones caras, que remiten a un contexto complejo y generalmente solvente. Cometemos este error de falta de realismo cuando por ejemplo damos por supuesto un escenario técnico y tecnológico que en África no existe sino en raras ocasiones. Esto ha de recordarnos que también las llamadas “buenas prácticas” necesitan inevitablemente de una contextualización, no puede creerse universales y a-espaciales, aplicables a cualquier ámbito.

Para ahondar en esta reflexión sobre la importancia de la contextualización quiero referirme a una de las últimas *modas* del debate sobre la ciudad: las smart cities. Sin querer entrar en detalles, sólo quiero destacar el hecho de que, si analizamos el ranking de las ciudades más Smart (<http://www.smart-cities.eu/ranking.html>), notaremos sobre todo una cosa: casi todas ellas son ciudades ricas, capaces de invertir en una variedad de artilugios de alta tecnología (leds, autómatas, fibra óptica, redes wi-fi, etc.) por medio de los cuales la ciudad se volvería Smart.

Ahora, si no se sale de esta tautología, por la cual son smart aquellas ciudades que pueden permitirse los *gadgets smart*, se corre el riesgo de hacerle un muy flaco favor a todas aquellas realidades urbanas pobres que pueden ser igualmente capaces de poner en acto otro tipo de inteligencia colectiva, aun sin el recurso a artilugios que no están a su alcance. Una buena y provocadora pregunta por tanto podría ser: ¿es posible ser smart siendo pobre?

Plantearse así las cosas puede dar lugar a mucha creatividad y capacidad de innovación, y liberarnos por otro lado de veleidades, falsos mitos y frustraciones, o directamente del riesgo de avalar la venta de complejos artilugios tecnológicos, presentados como panaceas, a países que todavía no han resuelto sus problemas de analfabetismo masivo. Es de entrada muy impopular oponerse a la inversión tecnología (¿quién no quiere modernidad?), pero probablemente sea necesario hacerlo cada vez que los recursos que se le dediquen hayan sido desviados de otras prioridades. Un triste ejemplo de lo contrario es constatar cómo a menudo los países más pobres se encuentran paradójicamente a la vanguardia en cuanto a la compra de armamentos sofisticados. Generalizando más allá de lo Smart, puede ser muy peligroso y contraproducente (menos para el vendedor) *vender* un modelo urbano que no está al alcance de las reales condiciones de sus habitantes.

Otro ejemplo: sin duda la tarea de la ordenación ha de contribuir también a la progresiva normalización de la economía de un ámbito. Pero abordar la transformación del espacial de ese ámbito y el modelo de gestión que eso conlleva sin reconocer el peso predominante de la economía informal, habiendo comprendido su *fisiología*, puede acabar siendo una grave irresponsabilidad.

Podría llevar a creer entre otras cosas que los complejos residenciales de alquiler o venta que planteamos para sustituir las infraviviendas de autoconstrucción encontrarán sin duda compradores o inquilinos, cuando en realidad sólo un porcentaje ínfimo de los tiene solvencia o suficientes garantías sobre el futuro como para asumir este tipo de vinculaciones económicas. Por otro lado, pensar que las arcas públicas podrían subvencionar la casi totalidad del proceso, regalando de facto las viviendas a los usuarios pobres, sería también una hipótesis fuera de lugar y perniciosa.

La economía informal, ya se ha dicho, no es sólo sinónimo de falta de controles y de fiscalidad. Diría que significa sobre todo imposibilidad de planificación a medio y largo plazo del uso de los recursos. Cuando no existen ingresos relativamente estables y periódicos como un sueldo así como lo entendemos en occidente, el conseguimiento de recursos es para los sujetos una batalla cotidiana imprevisible. Quien se ve envuelto en esta dinámica puede no tener un oficio principal. Va alternando según la necesidad tareas muy variadas: vender, reparar, producir, pedir prestado, en casos extremos robar.

Por tanto ¿cómo podemos conjugar realísticamente nuestros modelos de *relación residencial* con estas formas de vivir? Es un dilema a los que se han encontrado soluciones parciales sobre todo ahí donde se han acompañado los procesos de mejora del espacio físico con programas de creación de redes solidarias de ayuda mutua, cooperativas de autoconstrucción, y otras iniciativas que se han puesto como objetivo específico el refuerzo del tejido social, y por tanto de su capacidad de dar respuestas colectivas a problemas individuales. Sin embargo, ahí donde el proyecto de transformación del espacio siga a la hora de la verdad dissociado del proyecto social los riesgos de futilidad o perversidad se multiplican.

El consultor no puede sentirse responsable de los fallos de concepción de los pliegos técnicos de los proyectos a los que se presenta, y lamentablemente estos pliegos suelen mantener, más allá de su retórica integradora e interdisciplinaria, enfoques muy sectoriales. En su visión del trabajo las fases suelen sucederse más bien de forma estricta, sin que se prevean por sistema solapes, feed backs, retrocesos que podrían ser provechosos. Es cierto que finalmente la participación ciudadana ha conseguido convertirse en uno de los puntos de estas agendas programáticas, ya que por sistema se exige ahora un mínimo nivel de involucración de la población en el proceso de elaboración de los diagnósticos y de las respuestas. Pero ahí también la manera en la que se lleva a la práctica la participación es todavía ampliamente mejorable, ya que a menudo los actos y reuniones se traducen en un mero cumplimiento de un trámite del cual trasciende poco o nada al plano de las decisiones.

Las empresas por otro lado tienden a hacer básicamente *lo que saben* y, como dicho arriba, lo que saben suele reflejar enfoques y metodologías a menudo maduradas en latitudes muy diferentes a las de aplicación. Cabe añadir que para ellas los costes de la "innovación en situ" no suelen ser asumibles, mientras que sus plantillas tienden a ser todavía muy poco interdisciplinarias. Aún cuando la composición de los perfiles consigue ser más variada, se mantiene a menudo una jerarquía de saberes en la forma de trabajar y los perfiles socioeconómicos o

antropológicos quedan normalmente en la base de la pirámide, son vistos como suplementarios más que complementarios.

A la luz de esta situación, la modesta recomendación que extraigo de mi experiencia es la de intentar ser, como profesionales, por lo menos conscientes de estas situaciones más o menos heredadas y/prestables e procurar corregirlas cada vez que se ofrece una oportunidad para hacerlo. ¿Cómo? Por ejemplo, desconfiando de nuestra soberbia intelectual y por tanto sometiendo a un duro examen nuestras supuestas certezas, aprovechando toda ocasión para establecer lazos con la realidad en la que trabajamos (de aquí la importancia también del lenguaje) y “fichar” interlocutores que nos puedan ayudar a interpretarla, intentando multiplicar (en lugar de reducir) los stakeholders, las partes interesadas.



Otra cuestión no marginal aprendida en el transcurso de este proyecto es el riesgo que tenemos los consultores (occidentales) de ser instrumentalizados por algunos poderes, acabando por hacer el “trabajo sucio” para los mismos. Sucede que a menudo los consultores somos presentados como la encarnación o personificación de la ciencia, los depositarios del saber, un elemento neutro que sólo puede ser sinónimo de progreso y modernidad. De esta manera podemos estar llamados a ser, muy a nuestro pesar, los emisarios de mensajes que serían políticamente incómodas e insostenibles, como por ejemplo la puesta en marcha de un proceso de gentrificación disfrazando de recualificación (podría ser el caso de Polana Caniço), dando a entender a la población que determinadas soluciones son la consecuencia lógica e inapelable de la aplicación de un modelo racional. Sin embargo, no hay creación más política que la ciudad, como su propia etimología griega indica.

Contribuye a este riesgo de hacer el trabajo sucio el hecho de que en los países pobres los mecanismos de selección de los representantes políticos, de los funcionarios, y también de muchos técnicos y profesionales son escasamente meritocráticos. Esto hace que el cuerpo de la administración pública se pueda convertir con mayor facilidad en el comité de negocios de algunos intereses privados. A estos últimos es más difícil oponerse cuando la ciudadanía está



mayoritariamente desprovista, por causa de la pobreza, de herramientas eficaces para la crítica y el recurso, la acción colectiva.

Esta situación aumenta en la opinión de quien escribe la responsabilidad de los profesionales que se encuentran a trabajar en estos ámbitos, ya que les impone un posicionamiento ético a favor de los más desfavorecidos. En el proyecto de recualificación urbana aquí analizado se abren algunas posibilidades para que esto acontezca, para que el profesional llamado a asesorar intente a través de su trabajo reequilibrar una balanza fuertemente inclinada hacia los intereses de los poderosos. Es necesaria entonces por parte del profesional una capacidad de relación y empatía con la población. Ello puede marcar una diferencia en las posibilidades de transmisión de conocimiento y hasta de organización y representación de los intereses locales, que pocas veces coinciden con los que las autoridades les han atribuido.



Ahora, la capacidad de comunicación implica necesariamente el suficiente dominio de un lenguaje común. Mozambique es un país que cuenta con una trentena de idiomas cooficiales de los cuales en Maputo se hablan por lo menos una decena. Es imposible para un profesional hacerse en poco tiempo con todo este conocimiento, pero es sumamente necesario dominar por lo menos una lengua franca (en este caso el portugués) para tener la posibilidad de ser mayormente entendido y de captar más matices de la comunicación.

En un entorno analfabeto, donde la oralidad es de forma inevitable protagonista, los aspectos dialógicos de la profesión, el hablar, hacerse entender, instigar dudas y pensamientos, expresar cercanía y comprensión, se vuelve en mi opinión más relevante de la misma capacidad de expresión gráfica de las propuestas de proyectos, que hacen en realidad referencia a códigos expresivos mucho más desconocidos e inaccesibles (no todo mundo sabe interpretar un mapa o una visión cenital).

Planteo como último apunte conclusivo un pronóstico sobre las posibilidades de éxito en el largo plazo del proyecto de recualificación. Se ha dicho de la importancia de conseguir inversores para que el entero proceso de transformación pueda acontecer y es este un elemento ineluctable, ya que sin dinero muy poco puede hacerse. Pero añadiría a ello la necesidad de que tanto las instituciones

(que, se ha dicho, tienen serios problemas de corrupción) como la población local se crea que el cambio puede acontecer y se sume a ello orientando consecuentemente sus grandes y pequeñas acciones.

No se puede apelar sólo a la fe en el proceso, sino que estas voluntades han de verse reforzadas gracias a la posibilidad de constatar en lo cotidiano cosas concretas, cómo la mejora de los servicios, una diferente actitud de los administradores, una mayor transparencia. ¿Cómo llegar a ello? Probablemente, reforzando más la vertiente no material de estos proyectos, concibiendo desde un principio la activación de sujetos y redes de seguimiento que preparen el terreno trabajando codo a codo con la población para hacer esa labor de “pedagogía del cambio” a la que se ha hecho referencia en varios puntos.

Si todo esto no acontece en paralelo a las transformaciones es mucho más probable que el proceso de recualificación se convierta en lo que mayormente se debería evitar: **un proceso masivo de gentrificación** por el cual se ampliará la tendencia de la economía especulativa de la ciudad, proporcionándole una nueva “cancha de juego” en una posición inmejorable, mientras se habrán de hecho empeorado las condiciones de vida de todos aquellos que no puedan estar al paso del nuevo entorno y deberán desplazarse con toda probabilidad a zonas peores y más alejadas de las ocasiones de trabajo que ofrece el centro de la ciudad.

Si esto llegará a producirse, no habrá retórica que pueda mitigar el fracaso del urbanismo en este contexto, allá donde se entienda este complejo de saberes no simplemente cómo una técnica para el gobierno de la transformación de la ciudad, sino como una misión inseparable de una finalidad de mejora de la situación de una sociedad en su conjunto. Por tanto no se deben confundir ni aquí ni en el África subsahariana los posibles medios del urbanismo (por ejemplo los planes, de la naturaleza que sean) con el cumplimiento de sus fines últimos, que no son la aprobación del *plan “x”*, sino la promoción de un modelo urbano y territorial que apoye en todo lo posible el progreso colectivo de la humanidad que lo habita.



*\*Nota: todas las fotografías e imágenes presentadas son del autor.*





## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

El papel de los procesos cooperativos en la viabilidad de la regeneración urbana sostenible

**GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier (\*1), MORENO SORIANO, Susana (2), GRUPO SC6**

(1) UE, Departamento de Urbanismo e Historia, Madrid, España.

(2) UE, Departamento de Gestión y Tecnología de la Edificación, Madrid, España.

(3) UE, Escuela de Arquitectura, Madrid, España. ARROYO ROBLES Sergio, CHAVARRI FIGUEIRAS Fernando, GARCÍA LÁZARO Borja, GUTIERREZ GARCIA Mireya, RAMOS, Erika, SAVOIE RODRIGUEZ José Luis.

### **RESUMEN**

Se explora un marco organizativo teórico para la constitución de cooperativas de regeneración urbana, basado en el funcionamiento convencional de una cooperativa de vivienda, para aplicarlo a la regeneración urbana sostenible de un barrio. Para este modelo teórico se ha simulado una intervención en un barrio existente, localizado en España. Los pasos metodológicos son: Desarrollo de un Plan de Barrio.; Desarrollo económico y ecológico de las acciones; construcción de un modelo que permita la planificación temporal para reinvertir en el barrio los recursos económicos generados.

### **ABSTRACT**

The research is focused on exploring an organizational theoretical framework for sustainable neighborhood urban regeneration, based on the conventional functioning of a cooperative housing association, to apply to the sustainable urban regeneration of a neighborhood. For this theoretical building model there has been simulated an intervention in a real neighborhood, located in Spain. The methodological steps are: Development of a neighborhood plan; Ecological and economic quantification of the actions; Build a model that allows, in the temporary intervention planning, to use the economic resources generated to reinvest in the neighborhood.

## I.- EVOLUCIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA INTERVENCIÓN EN LA CIUDAD CONSOLIDADA.

En la experiencia española durante el siglo XX, la mirada hacia la ciudad consolidada es un fenómeno que ha tenido lugar, en buena parte, como reacción pendular a los procesos expansivos del desarrollismo urbano. Esto se muestra especialmente claro en el último cuarto de siglo<sup>1</sup>. Así, a los periodos de construcción de la periferia moderna de las ciudades españolas, especialmente durante los años 60 y 70, en los que la ciudad tradicional era considerada un espacio obsoleto del que olvidarse o bien como un solar en el que construir de cero, le siguen los años ochenta, con la pretensión de renovación conceptual e instrumental de la práctica del urbanismo<sup>2</sup>. Los nuevos ingredientes son la búsqueda de la calidad formal a través del proyecto urbano con el fin de recualificar los tejidos históricos con los equipamientos y servicios adecuados, los que se han empezado a incluir en las nuevas periferias que sustituyen a los últimos barrios de chabolas y, todo ello, llevado de la mano de una ola de recuperación del patrimonio edificado y de sus valores históricos y culturales. Como señala Campesino Fernández (1989) “el nuevo urbanismo regeneracionista y rehabilitador se constituye en ruptura alternativa a la renovación salvaje, tratando que la ciudad no es un instrumento de hacer dinero fácil y rápido, sino el marco de la convivencia urbana”<sup>3</sup>.

De forma análoga, tras la expansión inmobiliaria sobre el territorio que en España ha durado desde principios de los 90 hasta la crisis de financiación global que sorprende al mundo en el 2007, en las instituciones, en la academia, en la profesión y en una parte del sector productivo se vuelve la mirada hacia la intervención sobre lo ya construido. Las situaciones no son las mismas hoy que hace 30 años, pero las necesidades de reformular conceptos e instrumentos están presentes en el momento actual.

Por parte de Comisión Europea y los gobiernos de la UE se ha buscado un consenso sobre el concepto que aúne las prácticas de renovación urbana, rehabilitación urbana y revitalización que en décadas anteriores habían tenido un protagonismo mayor o menor en función de los procesos urbanos dominantes. El documento de referencia es la Carta de Toledo de 2010. <sup>4</sup>. En él se define la

---

<sup>1</sup> MORENO, S, GONZÁLEZ, F J, GÓMEZ, A, “La Regeneración Urbana en España. Revisión crítica para un estudio de caso de regeneración sostenible” *Arquitectura y Rehabilitación Urbana*. n 27, *Revista de Arquitectura FAU* (2013) Santiago de Chile

<sup>2</sup> TERÁN TROYANO, F.de (1984). “Teoría e intervención en la ciudad, balance de un periodo. Estado de la cuestión. Perspectivas” *Ciudad y Territorio*.59/60. Madrid. IEAL.

<sup>3</sup> CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. ( 1989) “*La rehabilitación integrada de los centros históricos: el reto del urbanismo de finales de los ochenta*” reunión científica sobre “La utilización de los estudios geográficos en la planificación del territorio” *Departamento de Geografía Humana. Universidad de Alicante*.

<sup>4</sup> “Conjunto de actuaciones integradas y coordinadas desde diversos departamentos sectoriales, sobre áreas o zonas de un tejido urbano que conjugan la rehabilitación de edificios, la posible renovación (demolición y construcción de nuevos edificios), la intervención sobre el espacio público o sobre los equipamientos, con otras de carácter social, económico y/o ambiental, para su transformación y mejora urbanística, la revitalización económica y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes”. La Carta de Toledo de 2010 fue firmada por los estados miembros de la Unión Europea para relanzar las políticas urbanas.

**Regeneración Urbana Integrada.** En esta línea se han producido puestas en común de experiencias a lo largo de los dos últimos años para articular el marco conceptual con la realidad de la práctica urbanística y edificatoria existente.

En paralelo con el consenso institucional sobre el término de Regeneración Urbana Integrada, los contenidos de las actuaciones han ido incorporando nuevos temas, tanto en el discurso sobre lo que se ha de hacer en el futuro como en las últimas experiencias desarrolladas. Esta tendencia queda clara en el conjunto de ponencias de las jornadas sobre “Regeneración urbana Integrada y sostenibilidad” (2010) que tuvieron lugar en Madrid en ese mismo año. La incorporación de criterios de sostenibilidad en la regeneración urbana es uno de los temas novedosos en las intervenciones de los próximos años en un marco de cambio del modelo de financiación y de la necesidad de mejorar la eficiencia energética como uno de los asuntos prioritarios en la agenda de la UE. Durante el año 2010 tuvieron lugar los congresos SB+10 en Madrid; el Congreso Internacional Rehabilitación y Sostenibilidad. El futuro es posible en Barcelona y 10º Congreso Nacional de Medioambiente (CONAMA) cuya mesa de urbanismo se dedicó a la rehabilitación de vivienda desde sus aspectos ambientales y sociales.

## **II.-LA REGENERACIÓN URBANA COMO PRÁCTICA NECESARIA.**

### **1. Los retos del presente.**

Como hemos mencionado el crecimiento de las ciudades españolas en la última década ha ido acompañando la mejora de la ciudad existente. Sin embargo, en los próximos años el ritmo de producción de ciudad<sup>5</sup> no parece que vaya a repetirse y por supuesto desde el punto de vista de la sostenibilidad territorial y urbana no es ni mucho menos deseable. Se abre así una etapa en la que los activos urbanos que disponemos son la base, los mimbres con los que conformar ciudades más habitables. En este sentido la Regeneración Urbana Sostenible se apunta como la práctica urbana deseable y posible. Esta nueva etapa que se está abriendo en la actualidad presenta, desde el punto de vista de sus contenidos estratégicos los siguientes retos:

- La situación del parque residencial actual. La antigüedad del parque edificado en España en síntesis es: El 70% de los edificios fue construido después de 1960, un 16% en la primera posguerra europea siendo el 14% restante anterior a la guerra civil. Si atendemos a la previsión del informe “Una Visión-País para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda”<sup>6</sup> el

---

<sup>5</sup> Aproximadamente 800.000 viviendas anuales en su momento álgido según el CSCAE.

<sup>6</sup> Los autores de este informe son Albert Cuchí y Peter Sweatman miembros del GTR. Se presentó dicho informe en el Encuentro Local de CONAMA en noviembre de 2011. El GTR es un grupo de profesionales vinculado a los congresos SB10,R+S= F y CONAMA 10 que sobre rehabilitación tuvieron lugar durante el 2011. El Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación (GTR) y el consejo de dirección de este informe está compuesto por: Valentín Alfaya. Director de Calidad y Medio Ambiente del Grupo Ferrovial, Luis Álvarez-Ude. Director General de Green Building Council España (GBCe), Xavier Casanovas. Director de rehabilitación del Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Barcelona, Albert

parque residencial susceptible de ser rehabilitado entre el 2012 y el 2050 en España es de aproximadamente 14 millones de viviendas. La falta de adecuación a estándares de servicios en las viviendas también es una deficiencia clara;<sup>7</sup> así como la falta de confort térmico y la ineficiencia energética, al ser buena parte del parque anterior al uso de estándares como el Código Técnico de la Edificación.

- La vulnerabilidad urbana es otro dato a tener en cuenta en las prácticas regeneradoras. De procedencia socioeconómica o sociodemográfica, se concentra en cuatro grandes ciudades: Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia. La población afectada es proporcionalmente mayor en los cascos históricos, donde ha venido a concentrarse población como inmigrantes o ancianos.
- La sostenibilidad urbana se ha convertido en un requisito imprescindible. La mejora del metabolismo de los barrios tiene su punto fuerte hoy en día en el tratamiento de la energía (racionalización del vehículo privado y eficiencia energética en la edificación) y del uso sostenible del agua, tanto en edificios como a escala de barrio. En esta línea se están centrando buena parte de los esfuerzos actuales en la rehabilitación de viviendas. En el contexto europeo se han realizado esfuerzos por coordinar la aplicación de la transposición las directivas relativas a eficiencia energética que se han traducido en la Acción Concertada EPBD (Concerted Action EPBD) en 2005 para promover el diálogo y el intercambio de buenas prácticas entre ellos. La actual revisión arroja datos sobre cómo se están aplicando las determinaciones de la Refundición de la directiva 2010/31/CE, de la evolución hacia edificios nuevos y rehabilitados de energía casi nula en 2020 y de la aplicación de una metodología de costes óptimos para determinar los requisitos mínimos tanto para la envolvente como para los sistemas mecánicos de acondicionamiento. La revisión del estado de aplicación en los distintos países arroja información muy dispar para cada país y ya alerta de la lentitud y de los obstáculos económicos y administrativos que se están presentando para su aplicación <sup>8</sup>

---

Cuchí. Profesor de la Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona Tech. Francisco Javier González. Profesor de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Europea de Madrid, Fernando Prats. Asesor del Centro Complutense de Educación e Información Medioambiental (CCEIM) para el programa Cambio Global España 2020/50, Peter Sweatman. Director General de Climate Strategy & Partners  
Alicia Torrego. Gerente de la Fundación CONAMA

<sup>7</sup> Por poner un ejemplo, si observamos la situación del parque residencial en Francia, Alemania o Italia más del 92% del mismo dispone de baño o ducha, agua caliente sanitaria y algún tipo de calefacción; incluso en el caso sueco llegamos a un 99% del mismo. En España sólo disponen de estos elementos de habitabilidad básicos el 63,8% de las viviendas existentes. Housing Statistics in European Union. OTB Research Institute for the Built Environment at Delft University of Technology and Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations

<sup>8</sup> MARQUEZ MARTINÓN, J. M., MORENO SORIANO, S., ACHA ROMÁN, C., JUBERA PÉREZ, J. (2014)

- La necesidad de activar el sector de la construcción<sup>9</sup>, que antes de la crisis suponía cerca del 14% PIB del país y que en los últimos años se ha desplomado hasta tan sólo el 5% de sus actividad de hace unos años, puede suponer una oportunidad de refundación de un sector económico en torno a la rehabilitación.

Con estos retos estamos ante la **necesidad de rehabilitación de vivienda a gran escala**. Y esto por dos razones:

- porque el trabajo a realizar no puede ser hecho desde un lógica doméstica de rehabilitación edificio a edificio.
- porque las condiciones de financiación no van a ser las mismas que en el pasado. El modelo de financiación para poder hacer abordar el problema de la magnitud de las necesidades, no va a poder mantener en los próximos años la aportación pública de hasta el 40%<sup>10</sup> como ocurre en la actualidad, lo que implica que el reparto de la financiación público-privada en los próximos años tendrá que ser diferente. Para que sean viables nuevas formas de financiación, con inversión de operadores especializados,<sup>11</sup> sea cual sea su tamaño y su capacidad de inversión, hay que establecer una mínima masa crítica que parece más fácil de conseguir si está dimensionada a escala urbana. **Por tanto, se dibuja de forma clara la necesidad de explorar modelos de intervención a escala de barrio.**

2. El nuevo marco regulatorio de la rehabilitación, regeneración y la renovación urbanas.

Como consecuencia de documentos como la carta de Toledo o la directiva europea (DEEE/2010/31 UE) sobre eficiencia energética, en los últimos años ha cambiado el contexto regulatorio de la actividad rehabilitadora. Las políticas públicas han pasado de denominarse de “vivienda y rehabilitación” a políticas de

“El progreso hacia la implantación de una economía baja en carbono en los estados de la Unión Europea”, *REIA 2 ISSN 2340-9851*

<sup>9</sup> GTR estima que la rehabilitación de viviendas, incluyendo la rehabilitación energética puede la generación de entre 110.000 y 130.000 empleos anuales. Los datos para el periodo más cercano, hasta el 2020, periodo en el que habría que impulsar el giro del sector constructivo desde la vivienda en nueva planta a la rehabilitación, los empleos generados anualmente se cifrarían en 130.000, sobre una rehabilitación de 250.000 viviendas, esto es, 0,52 empleos por vivienda rehabilitada. A estas oportunidades se suman las obligaciones de cumplimiento del protocolo de Kioto que si no se satisfacen habremos de pagar en los próximos años, (no olvidemos que la vivienda supone alrededor de un 20 % de las emisiones de CO2), sin descartar la mejora de la calidad ambiental con el consiguiente ahorro en prestaciones sociales en salud, tema aún no evaluado en España pero que empieza a encontrarse en la contabilidad económica en algunos países europeos.

<sup>10</sup> En el caso de la ciudad de Zaragoza, que tiene una de las experiencias en rehabilitación y eficiencia energética de referencia en España en la que la rehabilitación se ha emprendido en conjuntos residenciales enteros, y no sólo vivienda a vivienda., la financiación de cada vivienda se encuentra entre el 35% y el 40%.

<sup>11</sup> No se trata por tanto de marcar un ámbito con unas condiciones favorables específicas para acceder a ayudas, como ocurre con los ARI's actuales, sino de que haya una estrategia conjunta para la rehabilitación de un barrio con posibilidades de dar entrada a la inversión de operadores profesionalizados.

“rehabilitación y alquiler” asumiendo el fin del ciclo marcado por la máquina inmobiliaria y la mirada hacia la ciudad consolidada como la actividad urbanística propia de los próximos años.

Este cambio de óptica se consolida en la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que pretende allanar las barreras actuales detectadas para la práctica masiva de la actividad rehabilitadora, para lo cual hace una incursión en regulaciones sectoriales de todo tipo, que van desde la ley del suelo estatal hasta las leyes que regulan la propiedad horizontal. Como hemos visto este cambio de rumbo, busca consecuencias económicas para un sector casi desaparecido<sup>12</sup> abriendo una posible puerta de reorganización de los efectivos tecnológicos y humanos en la reconfiguración de agentes que evolucionen hacia la intervención masiva en patrimonio edificado. Desde la nueva regulación se le ha prestado atención a la eficiencia energética pretendiendo que se pueda convertir en una fuente de financiación a través de la capitalización de ahorros energéticos.

Por otro lado, se pretende que la activación del sector se apoye de forma fundamental en la entrada de inversores privados especializados, ya que la capacidad de endeudamiento de las familias está muy limitada y las administraciones públicas y sus políticas de subvención se encuentran con la imposibilidad de extender la inversión pública más allá del 20 o 25 %, según las previsiones del último plan de rehabilitación y alquiler 2011-2015. Estamos por tanto ante un nuevo modelo regulatorio y operacional abierto a un mercado todavía por conformar, que no tiene muy claro que producto vender (en términos de su financiación) y que no tiene claro cuáles van a ser los agentes que participen en los procesos.

En el momento actual se necesitan prototipos de experiencias que puedan testar estos supuestos de viabilidad económica y los municipios y las comunidades autónomas están moviéndose desde la regulación, desde el diagnóstico de sus necesidades y desde el intento de iniciar prototipos de actuaciones<sup>13</sup>.

### **III.- LOS PROCESOS COOPERATIVOS COMO MODELO DE INTERVENCIÓN: EL CASO DE SAN JOSÉ DE VALDERAS.**

En este contexto una de las posibilidades de organizar intervenciones a escala de barrio es aprovechar el conocimiento práctico y teórico que tenemos sobre las asociaciones cooperativas. Si bien los antecedentes españoles sobre el

---

<sup>12</sup> “GONZÁLEZ GONZÁLEZ, F.J.(2012)”El ave fénix y otros mitos” *Revista CIC nº 495. Abril. 2012*

<sup>13</sup> La experiencia de algunos países como Holanda parece útil. Después de un momento de liberalización y “privatización” de las asociaciones de vivienda, que históricamente se habían comportado como organismo paraestatales de vivienda social en alquiler, en la actualidad se están ensayando procesos regulados y tutelados por las administraciones de cooperación público-privada, intentando huir de dinámicas de gentrificación y pretendiendo financiar la regeneración sostenible de barrios incorporando nuevos vecinos sin desplazar a los ya existentes. Ver GONZÁLEZ GONZÁLEZ F.J (2013) *Experiencias de Regeneración Urbana: Amber an Puper. Poptahof, Delft Ciudad y Territorio. Estudios territoriales VOI XLVI Cuarta época nº 179 Primavera 2014pag 175-181*



movimiento cooperativista de vivienda nueva en los años 80 y 90 arroja luces y sombras, sobre todo en lo que se refiere a su deriva hacia funcionamientos parecidos a los de organizaciones empresariales convencionales, lo cierto es que se demostró en todo caso como un instrumento productivo de primera magnitud. En cualquier caso *el enfoque de nuestro trabajo es el de explorar un marco organizativo teórico, basado en el funcionamiento convencional de una asociación cooperativa de vivienda, para aplicar procedimientos a la regeneración urbana sostenible de un barrio*. En resumen la propuesta es indagar en el funcionamiento básico y no normativo de una posible **cooperativa de regeneración urbana sostenible**, que contemple la gestión de las actuaciones complejas de estas características.

En la construcción de este modelo teórico se ha simulado una intervención en un barrio real, San José de Valderas, en el municipio de Alcorcón. Los pasos metodológicos que se han dado han sido los siguientes:

- **Elaboración de un Plan de Barrio.** Las necesidades objetivas y subjetivas de los vecinos quedan recogidas en un documento de propuesta urbana a modo de guía, que sirve para la comunicación de una imagen transformadora del barrio, útil para todos los agentes implicados, especialmente para los vecinos, pero también para administración y pequeños inversores.
- **Cuantificación ecológica y económica de las actuaciones recogidas en el plan de barrio.** La consideración de la viabilidad de las propuestas pasa por asegurarnos de que contribuyen a mejorar el metabolismo del barrio con costes mínimos. El estudio de los niveles óptimos de rentabilidad para establecer los requisitos ecológicos requiere poner a punto una metodología que está basada en las recomendaciones que hace el Texto Refundido de la EPBD (UE2010/31/CE) para determinar los requisitos energéticos mínimos.
- **Construir un modelo temporal que permita aprovechar los recursos económicos generados para reinvertirlos en el desarrollo de sucesivas actuaciones del plan de barrio.** Por tanto, no sólo es importante una valoración de los flujos de beneficios a reinvertir, sino una adecuada programación de las fases de intervención. Este modelo ha de ser pensado desde la involucración de los vecinos y por tanto desde su difusión.

Veamos estas etapas con mayor detalle aplicadas al caso de estudio.

#### 1. **El plan de barrio en San José de Valderas.**

Un plan de barrio es un documento no normativo mediante el cual se ponen de manifiesto las necesidades de regeneración sostenible del barrio. Dentro de estas necesidades se contemplan las mejoras posibles y las actuaciones que hay que desarrollar para hacer viable económicamente la intervención. Con estos puntos

de partida se puede considerar que el plan de barrio es útil para el desarrollo de una política de regeneración en los siguientes aspectos:

- Establece cuáles son las prioridades de intervención en cada barrio, pudiéndose así canalizar la financiación conforme a un esquema flexible que se acerque a las necesidades específicas detectadas
- Es un instrumento operativo en los procesos de participación pública que se puedan desarrollar en una intervención integral, sirviendo como medio de comunicación de cara a los vecinos y otros agentes.
- Al establecer las actuaciones también se ponen a la luz las posibilidades de retorno de inversores profesionales de modo compatible con las iniciativas de las comunidades de vecinos sobre la mejora de su propio inmueble. Del mismo modo se posibilitan las contrapartidas que las administraciones puedan establecer como condiciones necesarias a cumplir en un proceso de intervención integral en el barrio por parte de operadores privados profesionalizados.
- Se clarifican y articulan los instrumentos normativos necesarios o ya existentes para llevar a delante el programa de actuaciones recogido en el plan de barrio, tales como planes especiales, proyectos de urbanización, modificaciones de planeamiento, desarrollos a escala local de los planes de movilidad y otros planes sectoriales de infraestructuras, equipamientos, etc.

El barrio de San José de Valderas está situado en Alcorcón, ciudad perteneciente a la primera corona Sur metropolitana de Madrid. Es un barrio de tamaño mediano, que ocupa 11,6 hectáreas, con una población de 3.472 habitantes que se alojan en 1.258 viviendas. La morfología urbana corresponde a un barrio propio de los acercamientos de postguerra a los modelos urbanos del Movimiento Moderno, esto es, un barrio de bloques de viviendas exentos con jardines entre los mismos, de viario y dotaciones locales más bien escaso. En total, 16 bloques, 98 portales y una edificabilidad de poco más de 100.000 metros cuadrados, de los cuales sólo 1.554 m<sup>2</sup> construidos son no residenciales, mayoritariamente comerciales.

El conjunto se organiza en torno a una plaza ajardinada a la que dan un colegio público y la mayoría del tejido comercial del barrio. En realidad los tipos de bloques son variados, destacando tres grupos formados por tres bloques lineales en paralelo que tienen 5 plantas y son de crujías especialmente estrechas. Estos son los bloques más antiguos, construidos a principios de los años 60. El resto de la edificación lo conforman una torre de 12 plantas, dos bloques de 7 plantas que junto con la torre cierran la plaza y un conjunto de tres bloques en paralelo, de 6 plantas y edificación adosada de una planta de uso comercial. A este conjunto de edificios se suman los equipamientos mencionados y un mercado de titularidad privada de dos plantas. El tamaño medio de las viviendas es de 70 m<sup>2</sup> cuadrados

construidos. Cabe destacar la presencia en superficie de 929 plazas de aparcamiento en superficie.



**Fig 2. San José de Valderas. Alcorcón**

La elaboración del plan de barrio ha pasado por una primera fase de caracterización de sus problemas. Para ellos se ha recurrido a aplicarle una batería de indicadores de sostenibilidad<sup>14</sup> y a confeccionar una encuesta básica que identifique opiniones y deseos, y en la que también se indaga sobre la opinión de los vecinos sobre algunos de los temas a incluir en un proceso de regeneración sostenible, ya sea porque han aparecido en el diagnóstico objetivo o porque son soluciones a implementar.

En una segunda fase, se han confeccionado propuestas concretas. Basadas en tres líneas de actuación: Mejora del metabolismo, nuevas viviendas nuevos vecinos, recualificación del barrio, mejora energética de los edificios existentes, nuevos equipamientos, nuevos usos, nueva accesibilidad mejora espacios públicos.

---

<sup>14</sup> Se han utilizado los indicadores de sostenibilidad ideados por Salvador Rueda desde la Oficina de Ecología Urbana del Ayuntamiento de Barcelona.

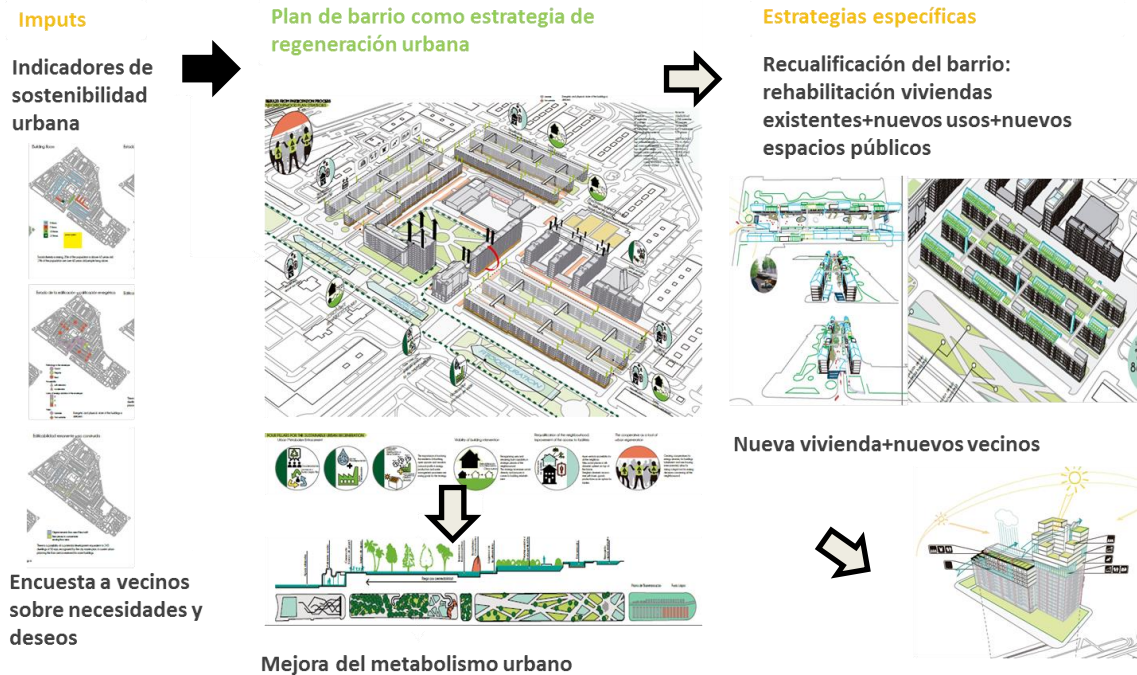


Fig 2. Esquema metodológico del plan de barrio. Ejemplo San José de Valderas.

## 2. Cuantificación ecológica y económica de las actuaciones recogidas en el plan de barrio.

El modelo perfilado en el Plan de Barrio requiere una propuesta concreta que demuestre la validez general del planteamiento y permita realizar un estudio de su viabilidad en términos económicos y ecológicos.

Para aportar cifras globales estimando la regeneración efectiva del metabolismo urbano del barrio, es necesario definir con rigor varios aspectos del proyecto. Es importante que la metodología de cálculo sea clara y esté referenciada al marco establecido por las herramientas oficiales. Siendo en este caso la mayor parte de ellas, herramientas que están desarrolladas para la escala del edificio. Por lo tanto un levantamiento del estado actual de las edificaciones es imprescindible, tanto en planimetría de los edificios, como en la información sobre los sistemas constructivos de la envolvente. Para este trabajo esta información se ha recabado en el Archivo General de la Comunidad de Madrid y en el Archivo del Ayuntamiento de Alcorcón y se ha digitalizado la información hallada. Es importante así mismo conocer las características básicas de las instalaciones de climatización y agua caliente sanitaria. Datos de consumos medios de agua y electricidad y de producción diaria de residuos sólidos urbanos también son necesarios.

2.1 Tomando como base esta información ha sido posible realizar los Certificados de Eficiencia Energética de Edificios Existentes utilizando los programas oficiales ce3 y ce3x de una muestra representativa de las viviendas y

se ha extrapolado al resto. Para obtener una referencia de consumos de electricidad por metro cuadrado se han tomado referencias oficiales por metro cuadrado para cada uso. Para evaluar la expectativa de mejora y por lo tanto conocer los ahorros esperados, se ha asumido que es posible alcanzar los niveles de demanda fijados por el Documento Básico HE1 Limitación de la Demanda Energética para la calificación energética de letra D para la edificación existente que se rehabilita y A para la ampliación de viviendas nuevas. Los resultados se han calculado de acuerdo con los datos de este documento sin aplicar la revisión del DB HE de septiembre de 2013 en lo referente a la limitación del consumo (HE 0) y limitación de la demanda energética (HE1).

El proceso seguido ha sido el siguiente:

- Cuantificar las pérdidas y ganancias a través de la envolvente, la iluminación y la ventilación los consumos de ACS, calefacción y refrigeración<sup>15</sup>.
- Evaluar económicamente los costes de las medidas de rehabilitación energética de la envolvente
- Evaluar económicamente los costes de las medidas de sustitución de las instalaciones y la rehabilitación de zonas comunes.
- Obtener las ayudas y subvenciones para un edificio concreto considerando subvenciones públicas a la rehabilitación energética y a la accesibilidad.

<b>COSTE REHABILITACIÓN INTEGRAL POR EDIFICIO</b>	<b>1.915.631,65 €</b>
<b>COSTE REHABILITACIÓN INTEGRAL POR VIVIENDA</b>	<b>21.284,80 €</b>

<b>5º AYUDAS Y SUBVENCIONES</b>			
<b>ACCESIBILIDAD</b>		<b>270.000,00 €</b>	
<i>Ayuda vivienda</i>	<i>por</i>	<i>3.000,00</i>	<i>Nº viv</i> <b>90</b>
<b>EFICIENCIA ENERGÉTICA</b>		<b>540.000,00 €</b>	
<i>Ayuda vivienda</i>	<i>por</i>	<i>6.000,00</i>	<i>Nº viv</i> <b>90</b>
<b>Aportación total de ayudas por edificio</b>		<b>810.000,00 €</b>	
<b>Aportación total de ayudas por vivienda</b>		<b>9.000,00 €</b>	

<sup>15</sup> MORENO SORIANO, S GONZÁLEZ GONZÁLEZ, F J (2014) “El concepto coste-eficiencia EECN aplicado a escala de barrio en el nuevo marco legislativo español de rehabilitación, regeneración y renovación urbana” *Actas Segundo Congreso Edificios Energía Casi Nula*. Madrid

2.2 Se ha procedido tomando consumos estimados para el agua potable por habitante y día y para el riego de jardines. Del mismo se ha operado para obtener las cifras globales de producción de residuos sólidos urbanos y determinar las expectativas de generación de compost y de gas metano. El proyecto plantea la propuesta de implantar una planta soterrada de biometanización y compostaje siguiendo los modelos conocidos construidos a escala mayor.

2.3 Es necesario proponer una solución concreta para ubicar nueva vivienda en el barrio dentro de los límites previstos por el planeamiento pero revisando una ubicación más adecuada atendiendo a criterios basados en el control del impacto ambiental y la óptima orientación. Para este modelo se ha optado por ubicar la nueva vivienda sobre los edificios existentes más compactos. Éstos están situados en la zona central a sur de los espacios libres controlando la incidencia de las sombra arrojadas por el nuevo perfil edificado sobre el espacio público y evitando que ésta incida negativamente sobre ninguno de los edificios existentes. Se ha considerado también la revitalización de las plantas bajas actuales a través de cambios de uso transformando el uso de algunas viviendas en planta baja por el uso de zócalo comercial. Estas viviendas se reubican entre las nuevas viviendas antes mencionadas alcanzando un total de 243 nuevas viviendas y 36 viviendas reubicadas.

<b>6º COSTE DE LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVA VIVIENDA</b>			
<b>COSTE DE LA ESTRUCTURA</b>			<b>458.640,00 €</b>
<i>Sup. planta añadida</i>	<b>780,00</b>	<i>Nº plantas</i>	<b>2</b>
<i>Precio €/m<sup>2</sup> de refuerzo estructural</i>			<b>294</b>
<b>COSTE DE LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS VIVIENDAS</b>			<b>2.184.000,00 €</b>
<i>Sup. total de nueva vivienda</i>	<b>1560</b>	<i>Precio €/m<sup>2</sup></i>	<b>1400</b>
<b>COSTE DE INVERNADEROS</b>			<b>11.700,00 €</b>
<i>Sup. total de invernadero</i>	<b>780</b>	<i>Precio €/m<sup>2</sup></i>	<b>15</b>
<b>Coste total por edificio</b>			<b>2.654.340,00 €</b>
<b>Coste total por m<sup>2</sup> de vivienda</b>			<b>1.701,50 €</b>

<b>7º VENTA DE NUEVAS VIVIENDAS</b>			
<b>TASACIÓN MEDIA €/m<sup>2</sup> VIVIENDAS DE ALREDEDORES</b>			
<i>Media m<sup>2</sup> de las viviendas</i>			<b>100</b>
<i>Media del precio del piso</i>			<b>167000</b>
<i>Media del precio €/m<sup>2</sup></i>			<b>1678</b>
<i>Revalorización del barrio</i>			<b>15%</b>
<i>Precio estimado de venta de la vivienda €/m<sup>2</sup></i>			<b>1.935,00 €</b>
<b>PRECIO DE VENTA DE VIVIENDA TIPO DE 60 m<sup>2</sup></b>			<b>125.775,00 €</b>
<b>PRECIO DE VENTA DE TODAS LAS VIVIENDAS</b>			<b>754.650,00 €</b>
<b>BENEFICIO PARA LA COOPERATIVA</b>			<b>- 1.899.690,00 €</b>



2.4 El modelo propuesto tiene por objeto detectar las sinergias que se producen entre los productos de las distintas etapas del ciclo de generación de residuos sólidos urbanos y del ciclo de aguas residuales para aplicar medidas de mejora en el proceso de su recolección selectiva y para obtener de estos residuos de fin de proceso nuevas entradas positivas para el metabolismo del barrio.

El gas obtenido en la biometanización de los residuos orgánicos se aprovecha energéticamente en una central energética de distrito para la que la aportación del gas metano se ha estimado en un porcentaje de un 8% del consumo final de energía total para la climatización de todo el barrio.

La consideración de la reducción de los consumos finales de energía para refrigeración en verano por efecto de la corrección del efecto Isla de calor que favorece la nueva vegetación, es otro recurso interesante a tomar en consideración que debe tomarse en cuenta si bien en este modelo no ha llegado a introducirse como dato.

El agua residual gris y el agua recolectada de la lluvia se canalizan hacia el punto de cota más baja del barrio donde se localiza un bulevar. En este eje se aprovecha para implantar un proceso lineal de filtración por plantas (fitodepuración) de forma compatible con el uso de esparcimiento de este jardín.

2.5 La revisión del estado actual del barrio ha permitido detectar los problemas de accesibilidad de algunos portales y proponer soluciones concretas de modificación de los portales de acceso y las cajas de escalera de estos bloques para permitir la instalación de ascensores en los edificios que carecen de ellos. Los bloques de viviendas más antiguos, construidos en la década de 1950 requieren la aplicación de esta medida junto con la rehabilitación energética ya comentada, lo que para este barrio arroja una cifra de 810 viviendas sin ascensor frente al total del 1258. En este conjunto de bloques lineales junto a la mejora de la accesibilidad y la rehabilitación energética se han considerado dos propuestas transformadoras que pretenden corregir el impacto actual del aparcamiento en superficie y aportar espacio de uso colectivo de calidad. Así se propone una calle elevada como espacio estancial conservando las plazas de aparcamiento a nivel de cota de calle actual en aquellos bloques en los que también se ha propuesto habilitar un zócalo comercial y también se considera, para este grupo de edificios, hacer uso de las cubiertas para la instalación de recintos de uso común como tendaderos e invernaderos para la instalación de huertos urbanos.

Las cifras globales obtenidas para todo barrio se resumen en las siguientes tablas:

<b>COSTE DE LA REGENERACIÓN EDIFICATORIA</b>	
<i>Coste total de rehabilitación de envolvente del barrio</i>	7.120.487,51 €
<i>Coste total de rehabilitación de instalaciones del barrio</i>	12.558.443,60 €
<i>Coste total de construcción de nueva vivienda en el barrio</i>	67.801.436,20 €
<i>Coste total de construcción de locales comerciales en el barrio</i>	268.500,00 €
<b>Coste total de la regeneración edificatoria</b>	<b>87.748.867,31 €</b>
<b>COSTE DE LA OPERACIÓN ENERGÉTICA Y URBANA</b>	
<i>Coste total planta metanizadora (descontando ayudas)</i>	911.813,38 €
<i>Coste total de bulevar para fitodepuración</i>	1.208.970,00 €
<i>Coste total de plazas elevadas y reurbanización</i>	2.548.800,00 €
<b>Coste total de la operación energética y urbana</b>	<b>4.669.583,38 €</b>
<b>APORTACIÓN TOTAL DE LAS AYUDAS</b>	
<i>Ayudas para la mejora de la accesibilidad</i>	2.430.000,00 €
<i>Ayudas para la mejora de la eficiencia energética</i>	7.212.000,00 €
<i>Ayudas para la mejora de los espacios públicos</i>	2.516.000,00 €
<b>Aportación total de las ayudas</b>	<b>12.158.000,00 €</b>
<b>CAPITAL TOTAL A 20 AÑOS DE LAS COOPERATIVAS</b>	
<i>Capital total a 20 años de los socios para rehabilitación</i>	17.352.852,00 €
<i>Capital total a 20 años de los socios para nueva vivienda</i>	46.267.575,60 €
<i>Capital total a 20 años de los socios para nuevos comercios</i>	16.593.300,00 €
<i>Capital total a 20 años de los socios del barrio (op. Energét)</i>	11.161.488,00 €
<b>Capital total a 20 años de las cooperativas</b>	<b>91.375.215,60 €</b>
<b>BALANCE TOTAL A 20 AÑOS</b>	<b>11.114.764,91 €</b>

Finalmente se constituye un modelo de gestión y viabilidad económica en cooperativa con un escenario a veinte años y un modelo que propone la creación de tres cooperativas con fines específicos aglutinados a partir de la cooperativa matriz de regeneración urbana sostenible que se ha propuesto en este estudio.

### **3 Hacia la configuración de cooperativas de regeneración urbana. Dos momentos tres cooperativas.**

Las cooperativas de regeneración urbana no tienen forma legal en la actualidad. No existen como organizaciones en cuyos objetivos sociales se encuentre la regeneración integral de un espacio urbano. Sin embargo, sí existen cooperativas que desempeñan labores parciales que tienen lugar de modo sectorial en los procesos de regeneración.

La investigación se ha centrado en dos líneas de trabajo: Por un lado, establecer una secuencia temporal lógica y, por otro, avanzar en describir un modelo de

gestión y auto organización en base al funcionamiento de las experiencias cooperativas clásicas. Así.

**3.1 El desarrollo temporal del proceso.** Las actuaciones propuestas tienen la lógica de permitir una visualización de las mismas para que la involucración de los vecinos sea uno de los factores fundamentales del éxito y que permitan alimentar procesos de participación que informen la transformación del barrio. Así la secuencia temporal sería:

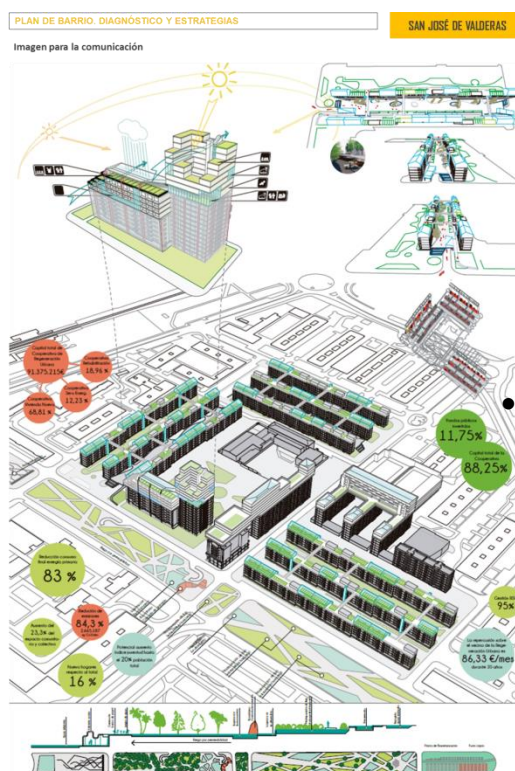
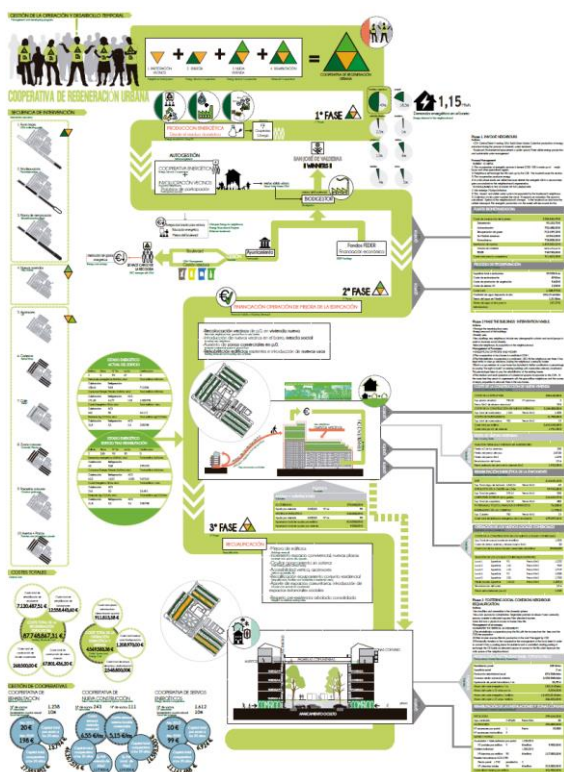
- **MOMENTO 1.** Acciones para hacer patente la utilidad de la **recogida de basuras y la reutilización del agua como elementos que permiten ahorrar**. Vincular a los vecinos a que reciclen sus residuos sólidos urbanos a cambio de una mejora en el recibo de la luz y del agua.
- **MOMENTO 2.** Acciones para **generar plusvalías que financien la mejora** del parque residencial y de los espacios públicos existentes. En este momento la vinculación de los vecinos es fundamental ya que han de compartir y construir una imagen del futuro del barrio. Una vez que las posibilidades de mejora de la fase 1 han tenido éxito, se hace más verosímil ir más allá en la transformación del barrio con criterios de sostenibilidad a promover en esta fase.

**3.2 Organización de los procesos a través de cooperativas interconectadas.** La idea es generar plusvalías en actuaciones organizadas desde unas cooperativas para reinvertir, no en ellas mismas, sino en otras cuyas actividades son diferentes. Veamos esto en relación con la secuencia temporal anteriormente descrita.

**Cooperativa de servicios energéticos:** se pone en marcha en la fase 1. Sería la que rentabilizaría los ahorros en la gestión de los residuos sólidos urbanos y del agua, La reducción de los gastos domésticos por estos servicios es la primera de las consecuencias, con el impacto positivo que supone en la involucración de los vecinos. Avanzado el proceso existe la posibilidad de derivar los ahorros hacia la rehabilitación de las viviendas o la mejora de los espacios públicos.

Cooperativa de vivienda nueva: el modelo de funcionamiento es semejante al de una cooperativa de vivienda convencional. La compra de un terreno por parte de la cooperativa a unos propietarios de suelo se sustituye en nuestro caso por la compra del derecho a construir encima de los edificios otorgados por las comunidades de vecinos. La complejidad legal es mayor pero en realidad el planteamiento consiste en consolidar un derecho a una edificabilidad ya reconocida por el ayuntamiento, que no va a ejecutar la propia comunidad de vecinos. Las plusvalías se invierten en la cooperativa de rehabilitación. Sus miembros pueden formar parte de la cooperativa de servicios energéticos si parte de sus ahorros anuales se reinvierten en la mejora del barrio.

**Cooperativa de rehabilitación:** Gestiona las actuaciones de rehabilitación en la edificación y se coordina con las propuestas de mejora provenientes del Ayuntamiento sobre equipamientos y espacio público. Se ha de constituir a la vez que la cooperativa de vivienda nueva y sus miembros son los mismos (parcial o totalmente) que los de la cooperativa de servicios energéticos. La gestión del proceso de rehabilitación de las viviendas viene asociado a la incorporación de nuevos servicios domésticos y comunitarios (lavanderías, guarderías, huertos urbanos) que pueden ser administrados desde la misma estructura organizativa. La ventaja de la cooperativa en la gestión de las actuaciones de rehabilitación vienen dada por la capacidad de tomar decisiones que afectan a todo el barrio sin tener que aprobarlas comunidad a comunidad, ya que constituyen una entidad legal con capacidad de decisión reconocida.





---

## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

“Europa de las ciudades y de la ciudadanía”

*Gaia Redaelli*

*Doctora en Proyecto, Directora General de Rehabilitación y Arquitectura de la Junta de Andalucía*

### **RESUMEN**

La búsqueda de una identidad europea reside en el entendimiento de la ciudad como lugar principal de la condición territorial y social de nuestro continente. La Polis griega, origen de la cultura urbana europea y mediterránea, es espejo de la estructura policéntrica de áreas urbanas como Andalucía, pero al mismo tiempo representa la condición de cada ciudadano y ciudadana como político, es decir como actor vivo de la dimensión urbana. La base de una nueva Europa reside en la actualización en clave contemporánea de la Ciudad-Polis en la dimensión de movilidad, urbana, social.

### **ABSTRACT**

Wondering the European identity starts from understanding that City is the principle place where the territorial and social condition take place in our continent. The Greek Polis, the origin of urban European and Mediterranean culture, is the mirror of the policentric structure of urban areas such as Andalucía, but at the same time, represents the condition of each citizen as politician, protagonist of the urban scene. The basement of a new Europe is maybe the actualization in contemporary key of the City-Polis in its components of Mobility, Urban, Society.

“La ciudad se convierte hoy en el principal laboratorio en el que se buscan, se diseñan, se experimentan y se ponen a prueba soluciones locales a problemas globales” (...)

Zygmunt Bauman

Europa – históricamente y en la actualidad – es la suma de diferentes identidades que comparten el mismo espacio y el mismo curso de tiempo. Ortega y Gasset lo define como “el equilibrio europeo”, una realidad dinámica presente en la historia del continente que busca “el carácter unitario de la magnífica pluralidad europea”. La Ciudad es el lugar donde se representa la identidad del territorio y de la sociedad europeas, la *mónada*, entendida como “cada una de las sustancias indivisibles, pero de naturaleza distintas que componen el universo” en el pensamiento del filósofo y matemático alemán Leibniz.

Así, en oposición a la Europa del Estado-Nación -modelo anacrónico decimonónico que está guiando el nacionalismo centralista del Gobierno y que impide conscientemente un real camino compartido- nuestro presente y nuestro futuro residen en la *Europa de las Ciudades y de la Ciudadanía*, modelo que actualiza nuestra historia y hace hincapié en la *Polis* de la antigua Grecia, cuna de la cultura urbana europea. En la tradición mediterránea, Polis, es decir Ciudad, y Estado coinciden. “El punto de partida de la República de Platón – la búsqueda de un ideal de sociedad – no es utópico ni especialmente platónico; es la idea misma de ciudad, de Estado, de sociedad que, como lo más evidente del mundo, llevaba dentro de sí todo hombre griego”. Así Ortega y Gasset, interprete precursor del debate en el que nos encontramos en búsqueda de una identidad europea, contrapone la Idea de Nación a la Idea de Polis.

En términos territoriales, el concepto de *metrópoli* – que coincide en muchos casos con la capital del Estado-Nación - es un conglomerado que va ampliándose a sus alrededores en un espacio continuo y homogéneo. Es lo que genera los barrios satélites, que separa, aísla, zonifica, que se ensancha para englobar territorio – indiferente a la cultura de los lugares y sus habitantes. La noción de *ciudad red* – es decir poli-céntrica, como su propio nombre indica - reconoce una estructura multipolar de urbes con identidades propias que conforman una red histórica potenciada a través de la infraestructura de transporte público y de políticas urbanas coherentes en sus características espaciales, ambientales, sociales, culturales.

En términos sociales, sirva recordar que la palabra *político* deriva, una vez más, de la raíz griega *\_polis*; ya que la ciudad, en la Grecia clásica era la única unidad estatal existente, en ella *todo* ciudadano es político, es decir ejerce la política como derecho a las decisiones colectivas.

Así en el marco europeo, las áreas urbanas policéntricas como Andalucía juegan un papel importante en una Europa de las próximas décadas. Lejana al centro del poder económico y de la troika, Andalucía es centro de nuevas e inminentes relaciones por su historia y por su posición geográfica, que la hace puente de las conexiones con las fronteras continentales sur del Mediterráneo, con el Magreb y



el Norte de Africa, reto cultural, económico y social para la Europa de este milenio.

Andalucía con sus más de ocho millones de habitantes que viven en 772 municipios debe y puede potenciar, a través del transporte ferroviario público y de una política que prioriza la rehabilitación, regeneración y densificación de la ciudad consolidada, su condición de urbe en red, hacia un modelo europeo policéntrico verdaderamente más social, más cultural y más sostenible. El camino indicado por el parlamento europeo con la aprobación del corredor mediterráneo y del corredor atlántico se inserta coherentemente con la apuesta de Andalucía por potenciar la intermodalidad del transporte público, tanto de personas como de mercancías, en especial en su conexión con los puertos que significan el futuro de las relaciones comerciales con el Magreb. Pero también nos recuerda que de aquí al 2020 será fundamental intervenir en los nudos infraestructurales de la ciudad-red y, sobre todo, cambiar el modelo productivo derivado de la burbuja inmobiliaria, cuyo afán expansivo no solo ha generado una ciudad insostenible, con más de 700.00 viviendas vacías, sino una lacra inasumible como los deshaucios masivos que viven los ciudadanos y ciudadanas. La construcción más sostenible es la que ya existe, solo debe cumplir su función habitacional y debe ser rehabilitada energéticamente; la ciudad más sostenible es la que no consume más territorio, no genera más movilidad, que densifica los nudos de la ciudad-red para fomentar el transporte público y no contaminante.

El Horizonte 20/20 del próximo marco 2014-2020 tiene cómo ejes fundamentales la apuesta europea de la reducción del 20% de emisiones contaminantes, la reducción del 20% del consumo de energía primaria y la producción del 20% de la energía final a partir de fuentes renovables. Las ciudades contribuyen a la contaminación en una proporción superior al 75% y utilizan el 70% de la energía. En ellas, el tráfico urbano produce prácticamente la mitad de las emisiones de Gases Efecto Invernadero y la edificación, en su 80% de carácter residencial, consume el 40% de la energía.

Así, la política de movilidad y la política de vivienda y rehabilitación son una prioridad para dar respuesta al reto europeo y más aún en nuestro territorio que además de apostar por el horizonte 20/20 puede ser ejemplo puntero para Europa. Desde la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, concientes del papel de Gobernanza que nos corresponde, de la urgencia de cambio de modelo productivo y del riesgo que puede significar la aplicación mecánica de los próximos fondos europeos, venimos trabajando con agentes sociales, sector productivo y ayuntamientos en estructurar una línea coherente entre Movilidad y Ciudad, desde la escala territorial a la urbana, a través de herramientas como el Plan Andaluz de la Bicicleta, la Ley de Movilidad Sostenible, la Ley para garantizar la función social de la vivienda, el programa La ciudad amable que interviene en el espacio público y ahora el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación 2014-20 que prima el alquiler y la rehabilitación energética así como la rehabilitación urbana sostenible.

Algunas de las rutas necesarias para pasar “de la especulación a la cultura de la rehabilitación” y para apostar por una ciudad-red sostenible que evite una

segunda burbuja inmobiliaria en el interior de la urbe (bien de las derivadas de compañías eléctricas en la mejora energética de los edificios, bien de los fondos buitres del sistema financiero en la renovación urbana) y en favor de la cohesión social de la población más vulnerable y de la generación de empleo de forma inmediata en el sector. Para optar por ser nuevamente modelo, tras varios siglos, de una renovada Europa de las ciudades y de la ciudadanía.

### **Líneas de Regeneración urbana para la Ciudad H20/20:**

1. Potenciar la **Ciudad Red de Andalucía**, como puente de las relaciones incipientes entre Europa y Magreb y como modelo territorial policéntrico sostenible en una Europa de las Ciudades.

2. Intervención de rehabilitación y densificación en los **nudos infraestructurales** y de las conexiones intermodales ferrocarril-puertos como regeneradores de la estructura de la ciudad red.

3. Los puntos intermodales de movilidad suponen la **conexión entre movilidad y núcleos urbanos** a la escala regional como es el caso de las operaciones que se generarán por el Corredor Mediterráneo y Atlántico. Estos nudos se convierten en centros captadores de equipamientos de alta necesidad, que a la vez que fomentan el uso del transporte público, generan nuevas puertas urbanas.

4. Desarrollo del programa **Re(U)So – Rehabilitación Urbana Sostenible** en colaboración con los ayuntamientos de Andalucía, como herramienta de intervención urbana prevista en el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación.

5. Desarrollo del programa **Área de Rehabilitación Integral**, como instrumento autonómico previsto en el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación para barriadas residenciales obsoletas, entre ellas la de parque público de viviendas, hacia la figura del Eco-barrio.

6. Desarrollar **políticas de espacio público** – en su intersección con la movilidad urbana - como lugar de representación y participación de la colectividad en los que se propongan nuevos equilibrios entre la movilidad sostenible, la gestión de los recursos, la cohesión social y la viabilidad económica, primando el peatón y la bici y evitando el efecto “isla de calor”.

7. Cambio de **modelo productivo** pasando de la especulación en la construcción a la cultura de la rehabilitación, tanto a la escala urbana – primando la **regeneración de la ciudad consolidada** - como a la escala de la edificación – fomentando la **mejora energética del parque residencial**.

8. Las circunstancias derivadas de la crisis y de la necesaria apuesta por una mayor sostenibilidad de las ciudades y del modelo productivo, aconsejen considerar el **parque residencial existente como el activo principal** en el que soportar el derecho a una vivienda digna y adecuada en Andalucía.

9. La rehabilitación energética del parque residencial, como componente prioritaria del proceso de rehabilitación, tiene una dimensión propia que incide directamente en cuestiones mayores, e incluso geoestratégicas, como la estrategia europea 20/20/20 sobre energía o la mitigación y adaptación a los efectos del Cambio Climático

## **BIBLIOGRAFIA**

**Bauman, Z.** (2008), "Múltiples culturas, una sola humanidad", Barcelona

**Belil M, Borja J., Corti M.** (2012), "Ciudades, una ecuación imposible", Icaria

**Latouche, S.** (2008), "Pequeño tratado del decrecimiento sereno", Icaria

**Nel.lo, O.** (2012), "Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Catalunya", Tirant

**Ortega y Gasset, J.** (1998), "Europa y la idea de Nación", Alianza Editorial

**Redaelli, G.** (2007), "I paesaggi invisibili. Tre conversazioni portoghesi", Maggioli

**Weber, M.** (1987), "La ciudad", La Piqueta



---

## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

Políticas de Regeneración y Rehabilitación Urbana en la CAPV.  
Evolución e impacto.

*Olatz Grijalba\*, Rufino Hernandez*

*\*(Arquitecta, Profesora e investigadora del Departamento de Arquitectura de la UPV/EHU)*

### **RESUMEN**

La Regeneración Urbana (RU, planteada desde una perspectiva territorial multiescalar, es una de las principales líneas de actuación del nuevo modelo de desarrollo urbano. Conocer el recorrido que se ha dado en las políticas públicas dirigidas a la misma a lo largo de las últimas décadas nos proporciona la base teórica y empírica para el diseño de la futura estrategia. En este artículo se presenta el estudio realizado sobre las políticas dirigidas a la RU de la CAPV, mediante el cual se han identificado las debilidades y oportunidades de la misma y las claves para mejorar su impacto en el futuro.

### **ABSTRACT**

The Urban Regeneration (UR), addressed from a multi-scalar territorial approach, is one of the principal action lines in the new urban development model. In this context, the theoretical and empirical basis for the future strategy will be built up from the knowledge of the development undergone by public policies in the last decades. In this article a study of the Basque Country's UR policies is presented. In it, the keys for increasing their impact were identified through the analysis of their weakness and opportunities.

# 1. INTRODUCCIÓN

El modelo de desarrollo de las últimas décadas ha creado sistemas urbanos ilimitados, arrasadores de recursos y suelo, que además, sufren importantes patologías sociales y económicas en cuanto que adolecen de equilibrio y cohesión social. Estos sistemas no solo tienen un impacto directo a escala local, sino que influyen de manera significativa en la crisis medioambiental global.

Si bien la insostenibilidad del modelo de desarrollo actual se identificó hace ya más de medio siglo, la crisis económica actual ha agravado la polarización social existente y ha puesto de manifiesto la urgente necesidad de transformar el sistema. Actualmente nos encontramos ante un punto de inflexión, donde el cambio de paradigma lejos de ser circunstancial deberá enraizarse de manera paulatina pero permanente en las múltiples disciplinas y escalas del territorio.

Los sistemas urbanos juegan un papel muy relevante en este cambio. En las ciudades<sup>1</sup> se concentra la actividad económica, social y cultural más intensa. Son el motor económico de la Europa globalizada, y a su vez, son áreas funcionales donde se localizan la mayor parte de los recursos y servicios públicos. Sin embargo, tal y como apuntaba la Carta de Leipzig (2007), son los lugares donde se concentran los mayores problemas de la sociedad actual<sup>2</sup> (exclusión social, pobreza, segregación, inseguridad, racismo, falta de sentido de pertenencia o colectividad, etc.) y donde se focalizan gran parte de las causas de la insostenibilidad ambiental planetaria<sup>3</sup>.

Dada la densidad de población y de actividad de las áreas urbanas<sup>4</sup>, las políticas dirigidas a ellas tienen un alto potencial de impacto. En el marco del cambio de paradigma global descrito, es imprescindible crear **nuevos modelos de desarrollo urbano** que den respuesta al reto medioambiental y a la segregación y desequilibrio sociales existentes actualmente.

Evidentemente, estos retos no se podrán alcanzar si no se interviene en la ciudad consolidada. Pero tampoco si dicha intervención no se hace de forma endógena, de tal manera que se potencie el patrimonio cultural e identitario existente en cada territorio, e integrada, en el sentido de que se asuman los componentes sectoriales de una manera sistémica y multiescalar, entendiendo la ciudad como parte de un sistema urbano de escala supramunicipal. En este contexto, la **Regeneración Urbana (RU)** en su sentido más amplio, se prefigura como una de las estrategias básicas del futuro modelo de desarrollo.

---

<sup>1</sup> La Comisión Europea y la OCDE han establecido una definición conjunta de ciudad según una densidad mínima y el número de habitantes. Se describe en *Cities in Europe the new OECD-EC definition, (Anexo 1)* [LEWIS D. et al].

<sup>2</sup> Las disparidades en el seno de una misma ciudad generalmente son mucho más importantes que las diferencias observadas entre las ciudades de la UE [Cooperación con las ciudades, iniciativa comunitaria URBAN, 2003].

<sup>3</sup> Según el estudio *World Energy Outlook de 2008*, actualmente en las ciudades vive la mitad de la población mundial, sin embargo se consumen dos tercios de la energía consumido mundialmente.

<sup>4</sup> El 71% de la población europea vive en áreas urbanas de más de 5.000 habitantes y casi la mitad de la población en ciudades de más de 50.000 habitantes [Auditoría Urbana Europea (*Urban Audit*) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region\\_cities/city\\_urban/](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/city_urban/)]

Esta sin embargo no es una afirmación novedosa. Aunque en la actualidad se haya convertido en un término muy recurrente, las políticas dirigidas al cambio de modelo de desarrollo de las ciudades, en general, y a la RU en particular, tienen un largo recorrido tanto a nivel europeo, como estatal o autonómico. Conocer la evolución que se ha dado en las mismas en estas últimas décadas posibilita un mejor entendimiento de la situación actual y sienta las bases para el diseño estratégico para el futuro.

Este artículo recoge parte del trabajo realizado por la autora en el desarrollo de la tesis doctoral titulada *La regeneración urbana en la CAPV. Análisis de Impacto de las políticas públicas* y en la trayectoria investigadora llevada a cabo en el grupo de investigación CAVIAR, *Calidad de vida en la Arquitectura*. En él se analizan los principios y las directrices que han impulsado la política de RU Europea con el fin de contextualizar el análisis de mayor profundidad sobre la política vasca en esta materia.

La política de RU en la CAPV, tiene su origen en los años 80. El estudio de la evolución que se ha dado en ella y el conocimiento del estado en la que se encuentra hoy en día posibilita detectar las potencialidades y debilidades de la misma y trazar las estrategias básicas para la consecución de un escenario socialmente más justo y equilibrado y ambientalmente más sostenible para el futuro.

## **2. CONTEXTO EUROPEO**

La regeneración urbana como política comunitaria se introdujo en Europa a partir de los años 80 desde el enfoque de la rehabilitación física y económica de las áreas urbanas degradadas. Posteriormente, en los 90, se vio fortalecida y afianzada con la introducción de estrategias vinculadas a la sostenibilidad social y cultural [COLANTONIO, 2009].

El primer elemento clave en el desarrollo de la política urbana en Europa fue el *Libro verde sobre medio ambiente urbano* [COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1990], publicado con el objetivo de incitar a la reflexión en el ámbito comunitario sobre los problemas de las ciudades europeas. Este documento, recogía el contexto de actuación, daba una serie de directrices y orientaciones dirigidos a los Estados miembros y establecía los canales de financiación de la CEE para desarrollar acciones concretas de mejora de las ciudades. Entre las acciones propuestas se encontraban los Proyectos Piloto Urbanos, PPU<sup>5</sup>, laboratorios de experimentación para la regeneración urbana de barrios

---

<sup>5</sup> A partir del artículo 10 de los fondos FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional (instrumento financiero de la Comisión Europea cuya finalidad es la ayuda para el desarrollo económico de las regiones deprimidas de la Unión Europea) la Comisión Europea se capacita para usar una pequeña parte de los recursos del fondo (cerca de un 1%) para financiar estudios o planes piloto que tengan que ver con el desarrollo regional en el ámbito comunitario. Se llevaron a cabo primeramente en Marsella y Londres y posteriormente en 31 ciudades europeas. Web oficial política Regional: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/urban2/urban/upp/src/frame4.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/frame4.htm)



desfavorecidos situados en territorio europeo con el que se gestó posteriormente el programa URBAN<sup>6</sup>.

Hasta esta época, las políticas de regeneración se daban de una manera sectorial y principalmente se centraban en los aspectos físicos. Sin embargo, durante la década de 1990, se abandonó el enfoque meramente físico en favor de un enfoque más integrado; la regeneración se vinculó a la estimulación de las actividades económicas y ambientales, a la mejora social y cultural. En el Libro Verde se anunciaba ya la intención de responder a la problemática urbana a través de una política específica de carácter transversal, al afirmar que era necesario que las distintas políticas sectoriales tuvieran en cuenta los problemas de las áreas urbanas y se coordinasen para constituir una única estrategia comunitaria.

En 1998, con el documento *Desarrollo urbano sostenible en la UE: un marco para la acción* [COMISIÓN EUROPEA, 1998] la Comisión pretendía “*hacer más efectivas las políticas de la UE haciéndolas más sensibles hacia lo urbano*” y “*velando por facilitar un desarrollo urbano integral*”. Asimismo, introdujo el concepto de Gobernanza Urbana a la estrategia de desarrollo sostenible y propuso mejorar el *know-how* mediante el intercambio de conocimiento y experiencia de los Estados miembros<sup>7</sup>.

Posteriormente, mediante varios de los documentos aprobados en diversos consejos europeos se fue afianzando y complejizando esa visión. El *Programa de Acción de Lille* (2000) estableció un programa plurianual de cooperación en asuntos urbanos en la Unión Europea, la *Agenda de Lisboa* [ref] añadió la dimensión socioeconómica a la estrategia y la *Agenda de Gotemburgo sobre desarrollo sostenible* (2001) la dimensión ecológica; finalmente en el programa *Urban Aquis de Rotterdam* (2004) se determinaron los principios básicos para el futuro desarrollo urbano en Europa a partir del cual se firmó el *Acuerdo de Bristol* que definió lo que se entiende en Europa por una "comunidad sostenible".

Más recientemente, en 2007, se firmó la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, documento base de las políticas actuales de Regeneración Urbana [MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE, 2007]. En él se establecieron las bases para “*una nueva política urbana integrada en Europa, centrándose en hacer frente a los desafíos urbanos relacionados con la exclusión social, cambio estructural, el envejecimiento, el cambio climático y la movilidad*”. Los 27 Estados miembros se pusieron de acuerdo en la caracterización del modelo ideal para la ciudad europea del siglo XXI y definieron los principios y estrategias comunes: “*hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano*” y “*prestar especial atención a los barrios*”.

---

<sup>6</sup> Programa financiado con los fondos FEDER, impulsaba la regeneración económica y social de las ciudades y barrios en crisis, con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Los documentos de evaluación de la iniciativa URBAN están disponibles en la página web inforegio:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/evaluations/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm)

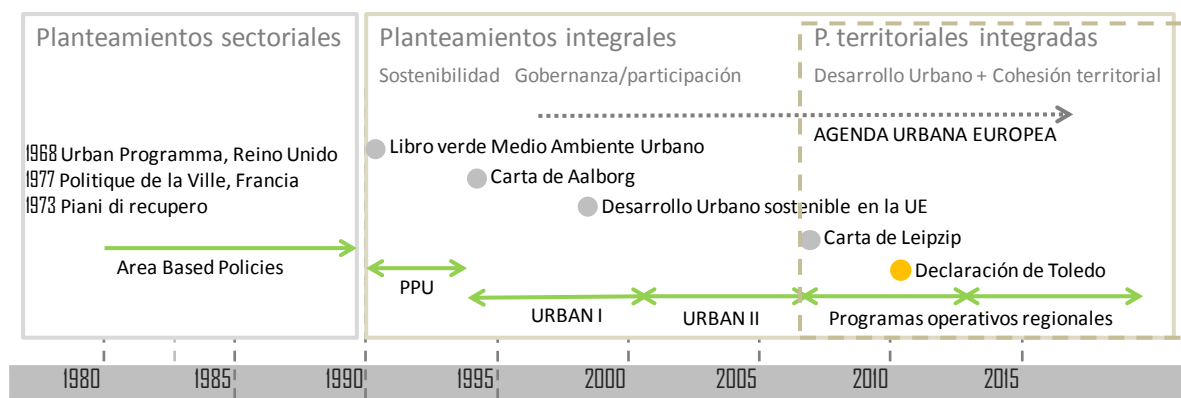
<sup>7</sup> En 2002, se puso en marcha el programa URBACT de intercambio de experiencias entre ciudades europeas, y para la promoción de desarrollos urbanos sostenibles. Hoy en día sigue activo. Información disponible en: [www.urbact.eu](http://www.urbact.eu)

menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad”. Bajo este enfoque, en 2008, en la *Declaración de Marsella* se creó el Marco de Referencia de Ciudades Europeas Sostenibles.

Pero fue en la *Declaración de Toledo* en 2010 [MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE, 2010] cuando se estableció por primera vez la política de Regeneración Urbana Integrada como herramienta estratégica para afrontar los nuevos principios de desarrollo urbano reconocidos en Leipzig y en Marsella y para la consecución de los objetivos de la Estrategia Europea 2020.

A su vez, la Declaración determinó las claves para RUI: enfoque y pensamiento holístico, correcta articulación entre las escalas temporales y espaciales, inclusión de la dimensión social en los planteamientos y planteamientos operativos basados en estrategias o planes con una visión global cuyo desarrollo óptimo se da en “acciones concretas territorializadas”.

Fig. 1: Cronograma de los hitos de la política de RU en Europa



Fuente: Elaboración propia

Actualmente, se es consciente del potencial de las ciudades en la implantación de políticas sociales, ambientales y económicas, y por ello se está trabajando en el desarrollo de una *Agenda Urbana Europea*<sup>8</sup>. Esta abarca la amplia temática vinculada a lo urbano, en la que han venido colaborando en los últimos años los Estados miembros mediante reuniones informales de Ministros o Directores Generales. Una de las claves en el desarrollo de esta agenda ha sido la multisectorialidad ya que en el planteamiento actual confluyen todas las dimensiones urbanas, que a su vez, son parte de las áreas temáticas y objetivos de la estrategia Europa 2020.

Uno de los aspectos más influyentes en el cambio de planteamiento ha sido la vinculación de la estrategia de desarrollo urbano a la de desarrollo o cohesión

<sup>8</sup> La tercera parte de la Declaración de Toledo destacaba la necesidad de “comenzar a establecer líneas estratégicas de continuidad y de coordinación entre las sucesivas presidencias, caminando hacia la elaboración futura de un programa de trabajo conjunto o “Agenda Urbana Europea” que habrá de irse madurando progresivamente hasta tomar su forma definitiva”. El seguimiento de las acciones y sus resultados puede verse en los Informes presentados en las reuniones de Directores Generales de desarrollo urbano celebradas en Gante el 14 de diciembre de 2010 (*1st Progress Report on the Follow up of the Toledo Declaration*) y en Budapest el 2 de mayo de 2011 (*2nd Progress Report on the Follow up of the Toledo Declaration*).

territorial. La Dirección General de Política Regional y Urbana (DG Regio) ha realizado una importante contribución al desarrollo urbano en las ciudades europeas, a través de la dimensión urbana de la política de cohesión y en particular de la asignación de fondos para el desarrollo urbano. En 2011, se adoptó la *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020* (TA2020)<sup>9</sup>, relacionando la estrategia de cohesión territorial con la estrategia Europa 2020. En él se destaca que el impacto que puedan obtener muchas de las políticas europeas puede ser mayor si se planifican en una dimensión territorial.

Por otra parte, la Dirección General de Medio Ambiente tiene también una interesante línea de trabajo sobre Medio Ambiente Urbano y sostenibilidad urbana, basada en la *Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano* [COMISIÓN EUROPEA, 2005] y la *Estrategia de desarrollo Sostenible de la UE*, renovada en 2009 [COMISIÓN EUROPEA, 2009].

Además, trabajan en ello también la Dirección General de de Energía, a través del Pacto de los Alcaldes y la lucha contra los efectos del cambio climático y la emisión de gases invernaderos, la Dirección General de Movilidad y Transporte, promoviendo la movilidad urbana sostenible, y La Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, en la lucha contra el desempleo y la exclusión social en áreas urbanas.

### 3. CONTEXTO ESTATAL

La comisión europea establece el marco general y las estrategias principales de la política de desarrollo urbano para los Estados miembros. Pero más allá de dicho marco y de los fondos de financiación europeos existentes, son los Estados los que deben implementar las políticas de RRU en su territorio.

En España la introducción de esta política fue algo más tardía que en otros países. Los primeros programas a nivel nacional se impulsaron en los años 80. La CAPV fue pionera en este aspecto. El primer hito importante a nivel normativo y de políticas públicas en lo que a la rehabilitación urbana se refiere se dio en 1983, con la aprobación del *Real Decreto 2329/1983 Sobre la Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano*<sup>10</sup>. En el mismo se define el concepto de *Área de Rehabilitación Integrada* (ARI), como instrumento de zonificación y priorización territorial de las actuaciones de RRU.

Su contribución fue importante, ya que dio lugar a una labor de renovación que empezó a mejorar la situación ambiental de las ciudades, sobre todo en los cascos históricos y las áreas centrales. Sin embargo, se trataba de medidas que se quedaban en el soporte físico, sin ejercer acciones sobre el origen de los procesos de declive urbano, la decadencia económica y social. En general, esta política no ha tenido efectos significativos sobre las periferias donde el estado de la edificación no era generalmente considerado un problema.

---

<sup>9</sup> <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>

<sup>10</sup> Disponible en: [www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-23851](http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-23851)

A partir de dicho decreto los sucesivos planes estatales de vivienda han sido las que han recogido la estrategia política en materia de RU. Es en los últimos años cuando puede detectarse una inquietud creciente al respecto con la aprobación del *Plan Estatal 2013-2016 de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*<sup>11</sup> (aprobado por el Real Decreto 233/2013), y la *Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana*<sup>12</sup>, cuyo proyecto de ley ha sido también aprobado recientemente.

## 4. POLÍTICA VASCA DE RRU

### 1.1 Antecedentes

La política de RRU en la CAPV comenzó su andadura vinculada a la política territorial. Frente al deterioro que sufrían las áreas urbanas en general, y los cascos históricos en particular, tras décadas de desarrollismo y abandono de la ciudad existente, se vio la necesidad de adoptar medidas específicas para frenar dicha dinámica de degrado.

El 5 de diciembre de 1983, se aprobó el *Decreto 278/1983, sobre Rehabilitación del Patrimonio urbanizado y edificado*<sup>13</sup> del Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco. Fue el primer instrumento normativo del que se dotó la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco para articular medidas económicas y urbanas que dieran respuesta a las necesidades de mantenimiento de las ciudades consolidadas a nivel territorial.

Esta política de rehabilitación se caracterizó por establecer un proceso de racionalización y priorización, que dirigía los escasos recursos públicos hacia las áreas más necesitadas de intervención. Al igual que el Real decreto estatal antes mencionado se crearon nuevos instrumentos para la implementación eficiente de las acciones de RRU: las Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI), los Planes especiales de Rehabilitación (PER) y las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación (SUR).

Este programa se ha mantenido activo durante tres décadas, dando lugar a la declaración de varias ARIs. Según datos del Departamento de Empleo y Política Social, en 2013 existían en la CAPV 67 áreas declaradas ARI (19 en Álava, 17 en Bizkaia y 31 en Gipuzkoa), 31 incoadas (7 en Álava, 9 en Bizkaia y 15 en Gipuzkoa) y 29 áreas declaradas (1 en Álava, 10 en Bizkaia y 18 en Gipuzkoa). Esto ha supuesto la redacción de un buen número de Planes Especiales y la creación de múltiples sociedades, gracias a los cuales se han venido implementando las medidas impulsadas por el Gobierno para estas áreas.

Si bien se han mantenido los planteamientos iniciales del Decreto a lo largo de estas tres décadas, la política de RRU se ha ido desvinculando cada vez más de la política territorial para pasar a formar parte de la política de vivienda. A partir de

<sup>11</sup> Disponible en: [www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-3780](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-3780)

<sup>12</sup> Disponible en: [www.boe.es/boe/dias/2013/06/27/pdfs/BOE-A-2013-6938.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2013/06/27/pdfs/BOE-A-2013-6938.pdf)

<sup>13</sup> Disponible en: [http://www9.euskadi.net/cgi-bin\\_k54/bopv\\_20?c&f=19831224&a=198302410](http://www9.euskadi.net/cgi-bin_k54/bopv_20?c&f=19831224&a=198302410)

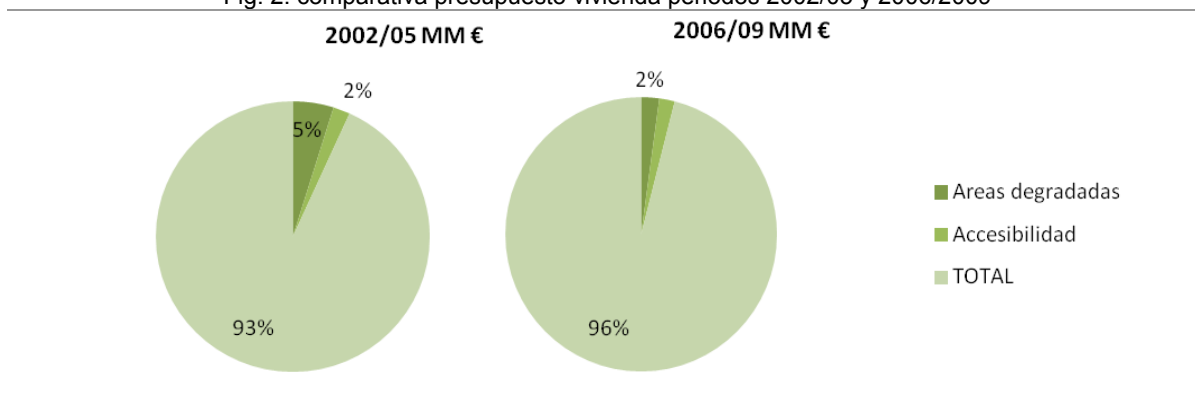
finales de siglo, los Planes Directores de Vivienda (PDV), como marco de intervención estratégica, se establecieron como el instrumento que determinaba las directrices que orientaban las actuaciones en materia de vivienda en general y de la RRU en particular.

## 1.2 Evolución de la RRU en el contexto de los PDV

Aunque la política de RRU ha estado presente en estos planes desde su origen, ha sido en los últimos años cuando ha adquirido un mayor protagonismo. En el *Plan Director de Vivienda 2002-2005* [DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES, GV, 2002] la política de RRU se recoge como la continuidad de las actuaciones que se venían impulsando en las ARIs y ADs desde la aprobación del Decreto 273/83. En el *Plan Director de Vivienda 2006-2009* [DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES, GV, 2006] además de la tradicional priorización de las actuaciones en las ARIs y ADs, se introducen nuevos conceptos como la sostenibilidad y eficiencia energética en la rehabilitación, y se crean acciones concretas para la mejora de la accesibilidad tanto urbana como edificatoria.

Aun así, en líneas generales estos PDV, focalizaban sus acciones en la satisfacción de las necesidades de alojamiento de la población mediante la oferta de vivienda protegida.

Fig. 2: comparativa presupuesto vivienda periodos 2002/05 y 2006/2009



Elaboración propia. Fuente: Plan estratégico de rehabilitación y regeneración urbana 2011-2013

En este mismo periodo, pero de manera totalmente paralela e inconexa a las acciones de la Consejería de Vivienda, se implementó el *Programa IZARTU, Programa Integral de Revitalización Urbana de la CAPV*<sup>14</sup>. Fue un programa impulsado y gestionado desde el Departamento de Hacienda y Administración Pública, en el marco de la Iniciativa extraordinaria *Euskadi2000Tres*<sup>15</sup>. Consistía en la cofinanciación de actuaciones de carácter integral de regeneración de zonas

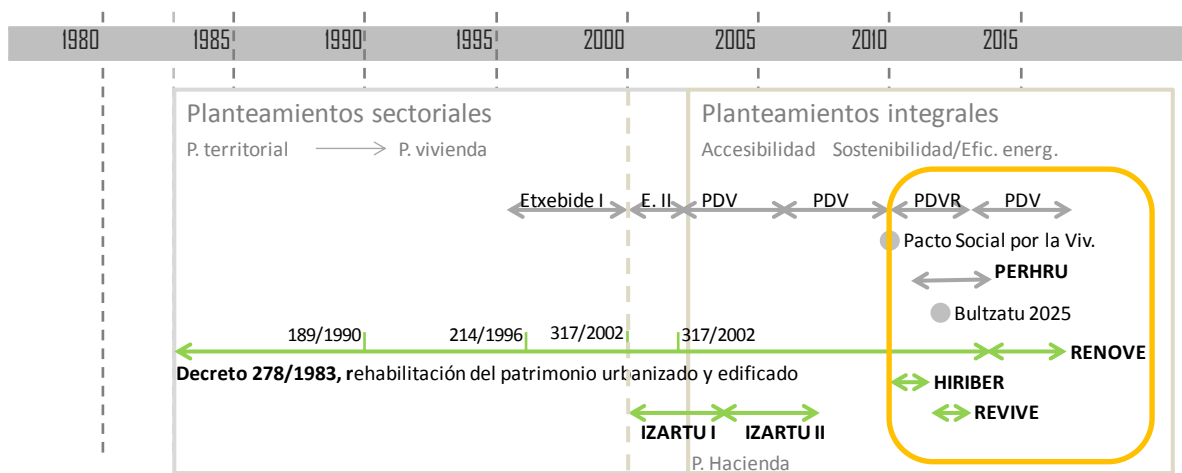
<sup>14</sup> Regulado por el Decreto 236/2000. Toda la información sobre el programa, las actuaciones y su seguimiento está disponible en la página oficial del Departamento de Hacienda y finanzas del Gobierno Vasco. [www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-19356/es/](http://www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-19356/es/)

<sup>15</sup> En el año 1999 el Gobierno Vasco rubricaba la transición hacia un nuevo modelo económico. En este contexto, se planteó la necesidad de llegar al objetivo de la consecución de una convergencia plena con los niveles europeos de renta y empleo. Como herramienta básica para la consecución de dicha meta surgió la Iniciativa extraordinaria Euskadi2000Tres.

urbanas degradadas de Euskadi a través de un Fondo Extraordinario, con un planteamiento similar al del programa europeo URBAN antes mencionado. La primera convocatoria, Izartu I, se implementó en el periodo 2001-05. Se implantaron un total de 51 programas integrales de revitalización urbana con un presupuesto público de 150 millones de euros. La segunda, Izartu II, del periodo 2004-2008, con una dotación financiera de 109 millones de euros, benefició a 65 programas. Según el informe de cierre de programa, en total se vieron beneficiados 87 áreas urbanas.

Aunque el planteamiento teórico y los objetivos de ambos Departamentos fueran similares la implementación de las políticas impulsadas por cada uno de ellos se dio de una manera inconexa y descoordinada. Las actuaciones en los barrios seleccionados se concatenaban en la medida que se conseguía financiación desde cualquiera de las fuentes, y sin que predominase la visión integral como se prefiguraba en las bases teóricas de los programas. Aun así, la suma de las aportaciones de los distintos Departamentos, tuvo una incidencia importante en algunos barrios lográndose detener la dinámica de degrado que venían sufriendo. No obstante, es a partir del 2010, a raíz de la fuerte crisis económica y de la caída del sector de la construcción, cuando se detecta un cambio considerable en el diseño de las políticas de vivienda. En los planes sucesivos, la RRU adquiere gran protagonismo junto con el fomento del alquiler, en detrimento de la promoción de viviendas en propiedad. Y junto con la introducción de líneas de acción concretas en materia de RRU en los sucesivos PDV, se pusieron en marcha varios planes y programas específicos.

Fig. 3: Cronograma de los hitos de la política de RU en la CAPV



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, el *Plan Director de Vivienda y Rehabilitación 2010-13* [DPTO. DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GV, 2010(b)], introdujo el término rehabilitación en el título, realizando una clara declaración de intenciones. Este Plan Director recogió en su contenido los compromisos adquiridos en el *Pacto Social por la Vivienda*<sup>16</sup>, e introdujo como eje estratégico el “Reformular y

<sup>16</sup> El Pacto Social por la Vivienda de Euskadi, refrendado el 16 de junio de 2010 por más de 75 agentes sociales y económicos, desarrolla un marco consensuado que identifica los objetivos de la política de vivienda

*liderar una nueva política de rehabilitación y regeneración urbana*”, a raíz del cual se aprobó el primer plan estratégico en materia de RRU de la CAPV: el *Plan Estratégico de Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana 2011-2013 (PERHRU)* [DPTO. DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GV, 2011].

Este documento desarrollaba un plan de acción estructurado en los siguientes 5 ejes estratégicos que se especificaban en líneas de actuación y acciones, a las que se les atribuía un presupuesto y unos indicadores para la evaluación y seguimiento:

- Profundizar el diagnóstico y propiciar una intervención basada en prioridades
- Reformular una nueva política de rehabilitación y regeneración urbana
- Reforzar la capacidad de gestión proactiva
- Cooperar con otros agentes implicados
- Revisar las herramientas legales y normativas actuales

En ese contexto, se impulsaron dos programas específicos de RRU. El primero, *HIRIBER-Hiriak berritu*<sup>17</sup>, es anterior a la aprobación del plan estratégico. Según se describe en la convocatoria era un programa de subvenciones para la mejora de barrios y áreas urbanas de intervención prioritaria, concebido en el marco de las medidas de + *Euskadi 09*<sup>18</sup> y pretendía sustituir el sistema de subvenciones a la rehabilitación vigente, basado en el decreto 273/83. Se dotó de un presupuesto de 15 millones de euros, sin embargo, no fue más que un programa anecdótico que tuvo una única convocatoria de un año y su incidencia fue menor, aunque sirvió a algunos Ayuntamientos para acometer unidades de urbanización que no podían atender, y por tanto, posibilitó la ejecución de algunas actuaciones que se encontraban paralizadas, pero que poco tenían que ver con la regeneración de barrios de intervención prioritaria.

El segundo programa, el *Programa REVIVE*<sup>19</sup>, aprobado durante la vigencia del plan estratégico en el marco de la *Hoja de Ruta de Edificación Sostenible, Bultzatu 2025*<sup>20</sup>, tenía el objetivo de impulsar la edificación sostenible en la CAPV. Era un programa específico de ayudas para la rehabilitación integral de conjuntos edificatorios residenciales construidos anteriormente a 1980. Para poder acceder a las ayudas los proyectos de intervención debían de asumir de manera integral la

---

a largo plazo, y concreta los retos a alcanzar y los compromisos que cada uno de ellos asume en atención a su consecución. El principal objetivo era dar respuesta a la dificultad de muchas familias para disfrutar de una vivienda digna y adecuada a sus necesidades en la coyuntura económica y social del momento. Entre sus 4 retos principales esta el “Incrementar la rehabilitación de edificios y definir programas estratégicos para renovar y regenerar espacios urbanos”. [DPTO DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GOBIERNO VASCO, 2010(a)]

<sup>17</sup> *Regulado mediante la ORDEN de 24 de febrero de 2010.* Disponible en: [www9.euskadi.net/cgi-bin/k54/ver\\_c?CMD=VERDOC&BASE=B03A&DOCN=000095562&CONF=/config/k54/bopv\\_c.cnf](http://www9.euskadi.net/cgi-bin/k54/ver_c?CMD=VERDOC&BASE=B03A&DOCN=000095562&CONF=/config/k54/bopv_c.cnf)

<sup>18</sup> Programa dotado con 367 millones de euros con el que el Gobierno Vasco pretendía reimpulsar la economía vasca generando 10.000 empleos. Información disponible en: [www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/noticia/inter\\_20090908\\_maseuskadi/es\\_maseuska/inter\\_20090908\\_maseuskadi.html](http://www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/noticia/inter_20090908_maseuskadi/es_maseuska/inter_20090908_maseuskadi.html)

<sup>19</sup> Regulado por la ORDEN de 18 de julio de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Disponible en: [www.euskadi.net/cgi-bin/k54/ver\\_c?CMD=VERDOC&BASE=B03A&DOCN=000110652&CONF=/config/k54/bopv\\_c.cnf](http://www.euskadi.net/cgi-bin/k54/ver_c?CMD=VERDOC&BASE=B03A&DOCN=000110652&CONF=/config/k54/bopv_c.cnf)

<sup>20</sup> Disponible en: [www.irekia.euskadi.net/assets/attachments/2415/resumen\\_hoja\\_ruta\\_edif\\_sostenible.pdf?1341994444](http://www.irekia.euskadi.net/assets/attachments/2415/resumen_hoja_ruta_edif_sostenible.pdf?1341994444)



mejora de las condiciones de accesibilidad, habitabilidad y eficiencia energética de los edificios.

El escaso tiempo que tuvieron los agentes locales y las comunidades de vecinos para preparar la convocatoria, y las exigencias maximalistas de la misma, hicieron muy dificultosa la concurrencia en este caso. En consecuencia, el resultado se concretó en únicamente 9 casos piloto de rehabilitación integral cuya dotación económica fue de 5,12 millones de euros [OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA, GV, 2013(b)].

Actualmente, es el *Plan Director de vivienda 2013-2016* [DPTO. DE EMPLEO Y POLÍTICA SOCIAL, GV, 2013] es el documento que establece el marco estratégico en política de vivienda en la CAPV. Este plan da continuidad a las principales líneas estratégicas del anterior, focalizando el esfuerzo en el fomento del alquiler de viviendas, que contará con una línea específica dirigida al fomento del alquiler juvenil, y las actuaciones de RRU, especialmente las que tengan como objetivo la mejora de la sostenibilidad y ahorro energético.

En este marco, se ha puesto en marcha el *Plan RENOVE de Rehabilitación vivienda 2013-16*<sup>21</sup> que da continuidad al programa de ayudas a las actuaciones en ARIs y ADs y se alinea con los objetivos medioambientales de la *Estrategia Europa 2020* mediante 5 programas operativos:

1. Programa de ayudas a particulares y comunidades de propietarios para la rehabilitación de edificios y vivienda.
2. Programa de ayudas en materia de Accesibilidad a Ayuntamientos y Entidades Locales Menores
3. Programa de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas
4. Programa de ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios para la elaboración de proyectos de intervención en el patrimonio edificado,
5. Programa de subvenciones para la regeneración urbana,

### **1.3 Conclusiones**

La evolución de la política de RRU en la CAPV se puede considerar como continuista, hasta la definición en el 2010 del Pacto Social y el Plan Estratégico. En general, la acción del Gobierno se limitaba a la puesta en marcha de sistemas de financiación, más o menos homogéneos, para aquel vecino, comunidad o administración local que se animara a acometer obras de rehabilitación en su edificio de viviendas o urbanización.

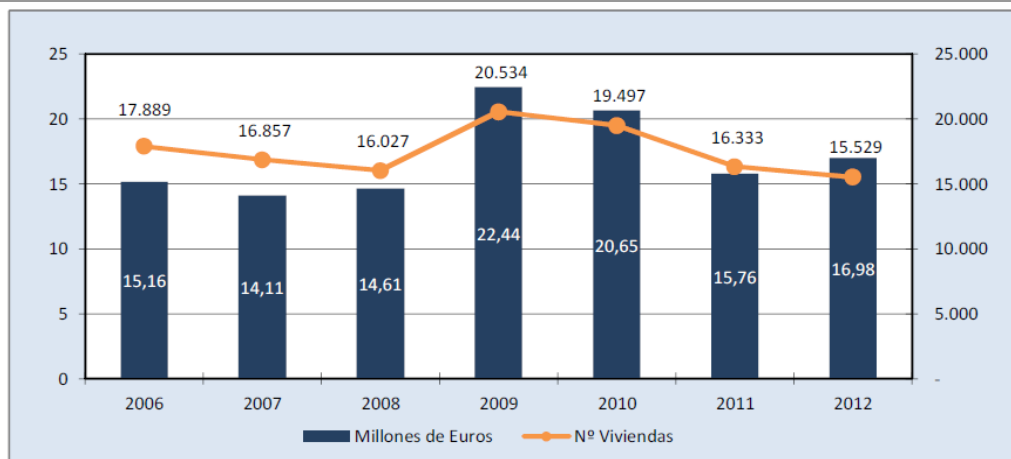
Incluso a partir del 2010, si bien la apuesta política se afianzó en el plano teórico, esta no tuvo reflejo directo en la implementación de las acciones sobre todo por

---

<sup>21</sup> Aprobado mediante la Orden de 31 de julio de 2013, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, Disponible en: [www.etxebide.euskadi.net/x39-contreha/es](http://www.etxebide.euskadi.net/x39-contreha/es)

dos motivos: la importancia que se le da a la RRU en la declaración de intenciones de los últimos planes no corresponde con la financiación adjudicada a la misma; y además, se le suma la disminución general en las partidas presupuestarias destinadas a vivienda debido a la crisis económica y la consecuente reducción de dotación presupuestaria para los programas de RRU.

Fig. 4: Evolución número de viviendas rehabilitadas e importe de las subvenciones

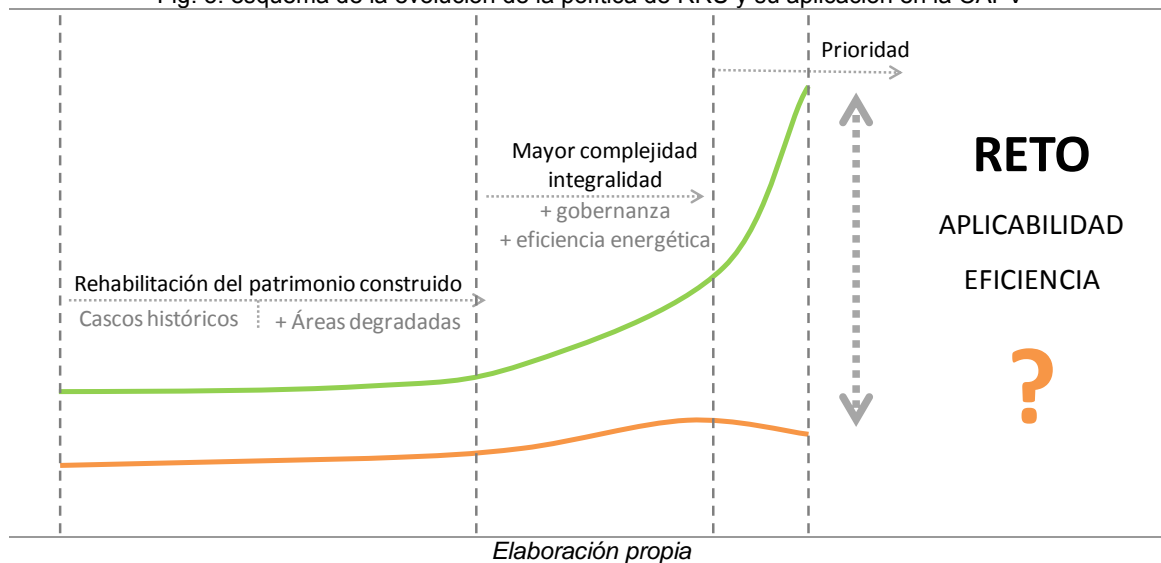


Fuente: Plan Director de vivienda 2013-2016, Fase 1, evaluación y diagnóstico

Por tanto, a pesar del auge de la estrategia de RRU en el plano político, a efectos de la aplicación de la misma, la incidencia no ha sido apreciable en estos años. No se ha conseguido ni cambiar la deficiente cultura de mantenimiento y conservación de la ciudadanía, y mucho menos, realizar operaciones de regeneración urbana que abarcasen todos los estadios que se le presuponen a un planteamiento integral. Además, según el análisis realizado en el *PERHRU*, así como en el *Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV*, se puede afirmar que, en general, el avance logrado en estas tres décadas de andadura no ha sido suficiente para lograr el equilibrio territorial y urbano ni la regeneración de las áreas urbanas más deprimidas de la comunidad autónoma.

Por tanto, a pesar del cambio sustancial que se ha dado en el plano teórico-político hacia la complejidad y prioridad de los procesos de RRU, en la práctica ese cambio todavía no se ha visto reflejado. Más allá de algunos casos piloto, que servirán sin duda para adquirir conocimiento para futuras experiencias, pero que no vislumbran un cambio de tendencia, las actuaciones que se realizan siguen estando en la misma línea en la que se viene trabajando las últimas décadas, incluso la incidencia ha disminuido en los últimos años por la crisis económica.

Fig. 5: esquema de la evolución de la política de RRU y su aplicación en la CAPV



Dicha evolución y complejización de los planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana (RRU) hacen que la gobernanza de las mismas sea cada vez más dificultosa y que la gestión de los procesos de implementación de dichas políticas adquiera especial relevancia. La deficiente comunicación y coordinación tanto interdepartamental como interinstitucional, y la falta de instrumentos o sistemas de gobernanza en materia de RRU, junto con la falta de concienciación en el mantenimiento y mejora de los espacios públicos y edificios o la multipropiedad (características propias de la CAPV), entre otros factores, hacen que en demasiadas ocasiones no se consigan los objetivos establecidos a priori por el Gobierno y que el uso de los recursos públicos a ello destinados no sea óptimo.

El reto es la mejora de la aplicabilidad de estas políticas, pasar del plano teórico al práctico y hacerlo de la manera más eficiente posible. Bien es cierto que en la coyuntura actual de crisis económica se hace más difícil si cabe, la implementación de estos procesos de regeneración. Crear fórmulas innovadoras de gestión y financiación, adaptadas al contexto actual de crisis es claves para la implantación exitosa de las políticas públicas de RRU. Pero no será factible sin que exista una apuesta real y duradera por el nuevo modelo de desarrollo urbano por parte de los poderes públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

COLANTONIO A. y DIXON T. (2009): *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe*. Oxford Institute for Sustainable Development (OISD). School of the Built Environment, Oxford Brookes University. Disponible en: [http://oisd.brookes.ac.uk/sustainable\\_communities/resources/Social\\_Sustainability\\_and\\_Urban\\_Regeneration\\_report.pdf](http://oisd.brookes.ac.uk/sustainable_communities/resources/Social_Sustainability_and_Urban_Regeneration_report.pdf)

COMISIÓN EUROPEA, (1990): *Green paper on the urban environment*, Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburgo. Disponible en: [http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index\\_es.htm](http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_es.htm)

COMISIÓN EUROPEA, GRUPO DE EXPERTOS SOBRE MEDIO AMBIENTE URBANO (1996): *Ciudades europeas sostenibles. Informe*. Bruselas. Disponible en: <http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/exsum-es.pdf>

COMISIÓN EUROPEA (1998): *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la unión europea*. Bruselas. Disponible en: [http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/framework\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/framework_es.pdf)

COMISIÓN EUROPEA (2005): *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com\\_2005\\_0718\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_es.pdf)

COMISIÓN EUROPEA (2009): *Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible*. Disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development/l28117\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/l28117_es.htm)

DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y POLÍTICA SOCIAL, GOBIERNO VASCO, (2013): *Plan Director de vivienda 2013-2016*. Disponible en: [www.etxebide.euskadi.net/x39-contgen/es/contenidos/informacion/orientacion\\_estrategica/es\\_etxecont/orientacion.htm](http://www.etxebide.euskadi.net/x39-contgen/es/contenidos/informacion/orientacion_estrategica/es_etxecont/orientacion.htm)

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES, GOBIERNO VASCO, (2002): *Plan Director de vivienda 2002-2005*  
DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES, GOBIERNO VASCO, (2006), *Plan Director de Vivienda 2006-2009*, Disponible en: [http://www.ej-gv.net/etxebide/html/topics/admon/plandirector\\_c.htm](http://www.ej-gv.net/etxebide/html/topics/admon/plandirector_c.htm)

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GOBIERNO VASCO (2010)(a), *Pacto Social por la Vivienda en Euskadi*. Disponible en: [http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41430/es/contenidos/noticia/pacto\\_social\\_vivienda/es\\_psv/psv.html](http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41430/es/contenidos/noticia/pacto_social_vivienda/es_psv/psv.html)

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GOBIERNO VASCO (2010)(b), *Plan Director de Vivienda y Rehabilitación 2010-13*. Disponible en: [http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-ovad01/es/contenidos/plan\\_programa\\_proyecto/ovv\\_administracion4/es\\_ovv\\_admi/adjuntos/plan\\_director\\_2010\\_2013.pdf](http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-ovad01/es/contenidos/plan_programa_proyecto/ovv_administracion4/es_ovv_admi/adjuntos/plan_director_2010_2013.pdf)

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GOBIERNO VASCO, (2011): *Plan Estratégico de Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana 2011-2013*. Disponible en: [http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-2208/es/contenidos/nota\\_prensa/nptv\\_20110202\\_rehab/es\\_nptv/adjuntos/plan\\_estrateg\\_rehab.pdf](http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-2208/es/contenidos/nota_prensa/nptv_20110202_rehab/es_nptv/adjuntos/plan_estrateg_rehab.pdf)

LEWIS D. y POELMAN H. (2012): *Cities in Europe the new OECD-EC definition*, Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission. Disponible en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/focus/2012\\_01\\_city.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf)

MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE (2007): *Carta de Leipzig sobre Ciudades europeas Sostenibles*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)

MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE (2008): *Declaración de Marsella*. Disponible en: [http://m.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERAL\\_ES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/ACTIVIDAD/MARSELLA\\_2008/](http://m.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERAL_ES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ACTIVIDAD/MARSELLA_2008/)

MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE (2010): *Declaración de Toledo*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/newsroom/pdf/201006\\_toledo\\_declaration\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf)

OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA, GOBIERNO VASCO, 2013(b), *Evaluación de la actividad de rehabilitación 2013*. Disponible en: [http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/contenidos/informacion/ovv\\_adm\\_ev\\_rehab13/es\\_ovv\\_admi/adjuntos/Evaluacion\\_rehabilitacion\\_2013.pdf](http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/contenidos/informacion/ovv_adm_ev_rehab13/es_ovv_admi/adjuntos/Evaluacion_rehabilitacion_2013.pdf)

ROBERTS P., 2000, "The evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration", *Urban regeneration. A handbook*, pp. 228-253, Londres



## ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

### Regeneración Urbana integral y participativa (RUIP): Metodología y herramientas

#### *Paisaje Transversal*<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN: PUNTO DE PARTIDA

### 1.1. Aproximación y antecedentes a un nuevo urbanismo

Desde hace unos años estamos siendo testigos de una eclosión de prácticas colectivas que tratan de dibujar de manera más o menos coordinada un nuevo escenario urbano. Propuestas que nacen en contraposición al modelo urbanístico especulativo y expansivo<sup>2</sup> que hemos vivido en las últimas décadas —auspiciado principalmente por la ley del suelo de 1997— y que tienen en la participación, la colaboración, la horizontalidad, la ecología y la utilización de las nuevas herramientas digitales sus principales rasgos diferenciadores<sup>3</sup>.

Si bien el escenario socioeconómico posburbuja ha espoleado este tipo de iniciativas, no conviene olvidar que éstas cuentan con notables referentes históricos, de los que hay que tomar buena nota a la hora de dar forma a un «nuevo urbanismo». Efectivamente, el urbanismo participativo no se ha inventado en este nuevo siglo. Sin ir más lejos ahí tenemos toda la experiencia acumulada en Madrid durante los años ochenta con el programa *Barrios en remodelación*<sup>4</sup>,

1 Guillermo Acero Caballero (Arquitecto), Jon Aguirre Such (Arquitecto), Jorge Arévalo Martín (Arquitecto), Pilar Díaz Rodríguez (Arquitecta), Iñaki Romero Fernández de Larrea (Arquitecto).

2 Sobre los efectos de este urbanismo depredador recomendamos dos informes que determinan el exponencial crecimiento urbano de las últimas décadas: **NAREDO**, José Manuel.; **GARCÍA ZALDÍVAR**, Ricardo (coord.): *Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales, aplicado a la Comunidad de Madrid*. Madrid: revista *Hábitat*, 2008 (disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/oscam/>); y la serie de informes *Destrucción a toda costa* publicados por Greenpeace desde 2006 (disponibles en: [www.greenpeace.es](http://www.greenpeace.es))

3 En nuestro artículo «Otro urbanismo es posible. La nueva praxis urbana ante el cambio de época» publicado en el número 57 de la revista *Papers* contiene un amplio muestrario de las diferentes prácticas, colectivos e iniciativas urbanas que han comenzado a surgir en la última década. **ACERO CABALLERO**, Guillermo; **AGUIRRE SUCH**, Jon; **ARÉVALO MARTÍN**, Jorge; **DÍAZ RODRÍGUEZ**, Pilar; **ROMERO FERNÁNDEZ DE LARREA**, Iñaki: «Otro urbanismo es posible. La nueva praxis urbana ante el cambio de época» en *Papers*, número 57. Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, 2014 (disponible en: [http://www.iermb.uab.es/htm/revistaPapers\\_numeros.asp?id=62](http://www.iermb.uab.es/htm/revistaPapers_numeros.asp?id=62))

4 Sobre el programa *Barrios en remodelación* y la articulación entre movimientos vecinales de base y técnicos urbanistas son recomendables dos lecturas complementarias: **VILLASANTE**, Tomás R. (Ed.). *Retrato de chabolista con piso*. Madrid: CIDUR S.A, 1989 y **LÓPEZ DE LUCIO**, Ramón: «El programa Barrios en remodelación, Madrid, 1978-1988. Experiencias de transición entre bloque abierto y la manzana», en *Evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales 1860-210*. Buenos Aires: nobuko, 2013. La primera ofrece una visión más social y la segunda analiza el programa desde una perspectiva urbanística.

que supuso una alineación entre movimientos vecinales y técnicos urbanistas; o las experiencias más recientes como el Ecobarrio Trinitat Nova (GEA 21), la remodelación de la Plaza Lesseps (Itziar González) o la regeneración urbana del barrio de La Mina (Jornet-Llop-Pastor Arquitectes); todos ellos proyectos desarrollados en el Área Metropolitana de Barcelona. A nivel internacional la tradición del *advocacy planning*<sup>5</sup> y el *community planning*, por ejemplo, también cuentan con una larga trayectoria, especialmente en el ámbito anglosajón<sup>6</sup>. Sin querer entrar a redactar un detallado prontuario, lo cierto es que estos antecedentes junto a las incipientes y cada vez más exitosas prácticas de nuevo cuño nos permiten asegurar sin ambages que otra forma de hacer urbanismo «no solo es necesario, sino que también es posible». Esta constatación resulta muy relevante a la hora de reivindicar ante los poderes públicos un rotundo viraje en sus políticas urbanas, ya que todavía existe un porcentaje nada desdeñable de representantes políticos de la Administración Pública —sea cual sea su escala de incidencia— que siguen encerrados en los mismos esquemas desarrollistas que propiciaron la burbuja inmobiliaria.

Pero para poder consolidar una praxis urbanística alternativa con capacidad de incidencia real en la sociedad y en las instituciones públicas los ejemplos recientes y precedentes exitosos no son suficientes. También se requieren de metodologías, herramientas y teorías empíricas con las que dar forma a ese nuevo urbanismo. De lo contrario corremos el peligro de caer en la autocomplacencia y la experimentación vacua.

Es por ello que tenemos que empezar a construir unas bases sólidas —a través de una retroalimentación constante entre teoría, crítica y práctica— sobre las que erigir este necesario y reclamado cambio de paradigma urbanístico y arquitectónico. Un corpus teórico-práctico que permita trazar «líneas de fuga»<sup>7</sup> para la construcción democrática y ecológica de la ciudad.

En esta comunicación profundizaremos en algunas de las claves sobre las que puede asentarse esta transformación de la disciplina como son los procesos de regeneración urbana integral y participativa, así como las metodologías y herramientas para llevarlos a cabo.

## 1.2. Contexto, retos y agentes para intervenir hoy en la ciudad construida

Resulta productivo realizar un análisis de los procesos de regeneración urbana que han tenido lugar en Madrid durante los últimos años<sup>8</sup>. La voluntad política de

---

5 El concepto de *advocacy planning* nace en 1965 con el artículo de Paul Davidoff «Advocacy and pluralism in planning». En castellano podría traducirse como “procuraduría urbana”, que serviría para referirse a la asesoría y acompañamiento de técnicos a procesos emergentes de transformación urbana que surgen desde la base en una lógica *bottom-up* (de abajo arriba). DAVIDOFF, Paul: «Advocacy and pluralism in planning» en *Journal of the American Institute of Planners* Volume 31, Issue 4, pp. Páginas 331-338, 1965.

6 Para una análisis pormenorizado de algunas de las experiencias de regeneración urbana integrada y participativa a nivel estatal e internacional recomendamos: VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS, Carlos; VELÁZQUEZ VALORIA, Isabela: *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de La Mina*. Madrid: SEPES Entidad Estatal de Suelo, 2011.

7 DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix: *Mil Mesetas*. 6ª ed. Valencia: Pre-Textos, 2006

8 La evolución desde mediados de los 90 época en la que se designaron por primera vez las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) en las que, exclusivamente, se intervenía en el estado de conservación de la edificación, a lo que ahora entendemos por regeneración urbana integrada, se debe en España principalmente a la contribución de la



acometer la regeneración de estos barrios, en ocasiones bienintencionada, no se ha visto acompañada de una labor de comunicación e inclusión del tejido social, asociativo y vecinal de los mismos. De esta manera, los equipos técnicos han desarrollado proyectos que, aun atendiendo a los problemas reales de estos lugares, son vistos a menudo con desconfianza por la población, que se siente excluida de los procesos de decisión destinados a producir transformaciones en sus entornos más inmediatos. La incapacidad de la Administración para establecer canales de diálogo y la opacidad de muchos de los proyectos —que solo resultan públicos en su fase final— ha penalizado el éxito de estos procesos, ya que no han sido entendidos por la ciudadanía. A este respecto, se pone de manifiesto la necesidad de confluencia entre la manera de proceder de las administraciones públicas en la rehabilitación de estos barrios y las políticas europeas que desde mediados de la década de 1990 abogan por una pérdida relativa del énfasis en los aspectos de competitividad en favor de la inclusión social de la población<sup>9</sup>. Experiencias recientes como el caso de Trinitat Nova y La Mina en Barcelona y, en menor medida, la participación de Madrid en programas como Interreg IIC han de servir de base sobre la que seguir construyendo.

No obstante, la capacidad de todos los agentes de participar de manera activa en estos procesos pasa por la existencia de estructuras organizativas consolidadas, ya sean formales o informales. En este contexto, la falta de identidad comunitaria supone uno de los principales impedimentos para el desarrollo de los procesos participativos. En los últimos años, la esfera digital se ha revelado como un espacio público más activo y participativo que el espacio público tradicional, que ha quedado relegado en gran medida, a una mera función de representación. Uno de los retos durante los próximos años será el de alcanzar la convergencia entre ambas esferas, la digital y la física, con el objetivo de generar una ciudadanía más crítica y proactiva. Los nuevos mecanismos de participación deberán desarrollarse de manera coordinada en el espacio digital y en el espacio físico, en lo local y en lo global, a través de estrategias capaces de obtener un mayor grado de representatividad en los procesos de decisión.

Para lograrlo, es necesario establecer canales de comunicación entre esta ciudadanía activa y la Administración Pública. La tradicional desconfianza existente entre unos y otros es uno de los principales factores que lastran el desarrollo de los procesos participativos. Convertir las demandas y reclamaciones ciudadanas en propuestas será una de las labores que los profesionales del urbanismo tendrán que desempeñar durante los próximos años.

En este contexto, el ámbito profesional ha de reconsiderar su papel desde una perspectiva colaborativa. La figura tradicional del técnico ha de encaminarse hacia la posición del mediador, agente capaz de poner en diálogo perspectivas divergentes y a menudo contrapuestas, de transformar las reclamaciones

---

metodología del programa Europeo URBAN, además de otras iniciativas ejemplares aisladas como el programa de Remodelación de Barrios desarrollado en Madrid en los años 80.

<sup>9</sup> Algunos de los pocos proyectos que han trabajado desde la perspectiva de la regeneración urbana integrada son las Iniciativas Urbanas (herederas del programa URBAN) y el caso de regeneración de 21 conjuntos urbanos promovido por Zaragoza Vivienda, entre algunos otros. Pueden consultarse algunas de las experiencias más interesantes desarrolladas hasta la fecha en el resumen del seminario *Regeneración Urbana Integrada: Cohesión Social, Responsabilidad ambiental e Integración Urbana* gestionado por el grupo investigación Re-Hab del Departamento de Urbanismo y Ordenación del territorio de la ETSAM.

vecinales en estrategias propositivas y de implementar nuevas herramientas y canales de diálogo, que agilicen los procesos y eviten la actual descoordinación entre diferentes Áreas de Gobierno, así como entre éstas y la ciudadanía.

En cuanto a las oportunidades y dificultades a las que se enfrentará la regeneración urbana integral en España durante los próximos tres o cuatro años, nos encontramos con algunas pistas tras la publicación durante el pasado año de la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, el Plan Estatal de vivienda 2013-2016 y la aparición de la nueva convocatoria de Fondos Europeos (2014-2020)

Existen, de partida, dos nuevos factores a tener en cuenta en el sector de la regeneración en España. Por un lado, la rehabilitación ha cobrado durante los últimos años una importancia creciente tanto para la Administración como para el sector privado, principalmente por su capacidad de ahorrar consumos energéticos y como alternativa económica al denostado sector de la nueva edificación. Y por otro lado, se está consolidando una preponderancia, al menos teórica, de metodologías integradas en los proyectos de transformación y regeneración de la ciudad, frente a las estrategias centradas exclusivamente en la rehabilitación física.

A pesar de ello, son todavía escasas las prácticas estatales que han desarrollado procesos colaborativos entre instituciones y ciudadanía incluyendo las dimensiones ambiental, social y económica<sup>10</sup>, por lo que poner en marcha durante el próximo periodo mecanismos que impulsen y faciliten más procesos de este carácter se hace fundamental.

En este sentido la escasa capacidad de la Ley 8/2013 para activar el desarrollo de intervenciones de regeneración urbana integral dibuja un panorama incierto. La Ley responde a una política económica estatal en la que los recursos públicos escasean y a una economía global en la que la necesidad de potenciar económicamente mercados parece resultar la única vía para llevar a cabo cualquier tipo de proyecto. Sin embargo, la reducción de cargas asociadas a las plusvalías en la rehabilitación de edificación, a pesar de incrementar la rehabilitación energética, hará difícil que la movilización de capital privado revierta en la mejora integral de los entornos urbanos más degradados, así como en el conjunto de la ciudad. En este sentido se hace más que necesario desde el sector profesional explorar vías alternativas de intervención en la ciudad que impliquen a distintos actores y sectores económicos y que hagan viable intervenir en áreas vulnerables desde una óptica integral y participativa.

---

10 El Plan Integral del Casco Histórico (PICH) de Zaragoza uno de los ejemplos de desarrollo colaborativo.

## **1.1. Los procesos de Regeneración Urbana Integral y Participativa (RUIP) como respuesta**

Conocidos los retos y agentes a los que se enfrentan los proyectos para la mejora de barrios se deduce la necesidad de poner en práctica una nueva manera de hacer ciudad entre todas las partes interesadas de manera participativa e intersectorial.

Hasta la fecha la regeneración urbana ha ido asociada a gestiones costosas e inversiones económicas elevadas, que equivalen a largos procesos de desarrollo de las intervenciones y a dificultades para ponerlas en marcha debido fundamentalmente a la falta de consenso y a deficiencias en los procesos de decisión.

Frente a esta realidad, que debilita la implicación ciudadana, se plantean procesos de regeneración urbana integrales y participativos: integrales porque entiende que las soluciones urbanas no corresponden a una sola disciplina ni a un solo Área de Gobierno, y que todas ellas han de trabajar de manera coordinada para alcanzar soluciones comunes. Y participativos porque la población debe identificar los problemas, establecer las prioridades y colaborar en las soluciones. Se trata pues de generar dinámicas de corresponsabilidad en las que todos los sectores que hacemos ciudad: ciudadanía, técnicos, políticos y agentes culturales y productivos, sin olvidar a los no humanos (ecosistemas y procesos naturales).

Además, para que los procesos de regeneración urbana sean capaces de implicar a la población y coordinar a los agentes que forman parte del proceso, estos deben desarrollarse mediante intervenciones parciales con visión integral que supongan menor gasto y mayor efectividad. Se plantean pues, procesos participativos y de negociación que detecten necesidades de un barrio sobre las que proponer intervenciones puntuales de regeneración que tengan impactos integrales.

De entre los distintos beneficios asociados a procesos de regeneración urbana integral y participativa basados proyectos puntuales con visión integral, señalamos los siguientes:

- Por su escala las intervenciones parciales requieren menor inversión económica que los proyectos de regeneración y el desarrollo de figuras urbanísticas como los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), lo que permite diversificar las actuaciones de regeneración, beneficiando a un mayor número de ciudadanía y obteniendo beneficios que van más allá de las mejoras físicas.
- La facilidad de ejecución de algunas de las actuaciones permite acompañar el proceso participativo con las intervenciones físicas prioritarias. Con ello se consigue mayor satisfacción de la ciudadanía durante el desarrollo, ampliando su implicación y participación.

- Resiliencia: el desarrollo a lo largo del proceso de intervenciones puntuales permite testear los beneficios de cada intervención, extraer conclusiones para adaptar y mejorar las posteriores intervenciones definitivas y dar de esta manera una respuesta más eficaz a la continua transformación de la ciudad.

## **2. PROPUESTAS PARA ABORDAR LA RUIP**

### **2.1. Metodología**

Para abordar este nuevo escenario (retos, necesidades y posibilidades), desde Paisaje Transversal proponemos una metodología de trabajo de carácter transversal, innovando los instrumentos en materia de regeneración participativa y ecológica capaz de mejorar la ciudad con inversiones económicas muy controladas.

#### **2.1.1. Principios Metodológicos**

Incluso desde una perspectiva participativa, el proyecto urbano se revela insuficiente para resolver los problemas a los que se enfrenta la ciudad hoy en día. La redefinición del papel del técnico pasa por diversificar nuestra labor más allá del desarrollo de proyectos de intervención, incorporando todos los subprocesos previos que garantizan un desarrollo eficaz. De nada sirve desarrollar un proyecto si primero no somos realmente conscientes de los conflictos que hemos de resolver, si no somos capaces de implicar a la ciudadanía en organizaciones lo suficientemente representativas o si no se ha desarrollado una labor de pedagogía profunda.

La metodología transversal, participativa y replicable en distintos tejidos urbanos debe por lo tanto incorporar los siguientes criterios en su desarrollo:

- Comunicación: visibilización y comunicación a nivel local y global con el fin de generar interés por el proyecto, así como medio para garantizar la transparencia. La difusión del proyecto también está dirigida a generar una mayor implicación ciudadana y un posicionamiento a nivel nacional e internacional del modelo como instrumento innovador para promover una nueva forma de regeneración urbana integral y participativa.
- Participación ciudadana: incorporar un proceso participación ciudadana que permita una implicación de la sociedad civil en el proyecto y, por ende, que éste responda a las necesidades reales de aquella. Otros objetivos de la participación serán la creación de confianza con la ciudadanía y la sensibilización sobre temas más conflictivos de mejorar de la sostenibilidad urbana.
- Trabajo interdepartamental: debe incorporar estrategias para una colaboración entre diferentes departamentos con un doble objetivo: que tenga un carácter integral, fomentando así una dinámicas intersectoriales dentro de la Administración Pública; y que se puedan diversificar las cargas

económicas incorporando o reinterpretando programas y presupuestos, permitiendo viabilizar las estrategias de regeneración proyectadas.

- Participación de agentes privados: ha de prever la colaboración público-privada tanto de las empresas con capacidad de invertir en la rehabilitación del entorno construido –empresas de servicios energéticos, promotoras inmobiliarias, grandes empresas comerciales– como la pequeña empresa característica de la actividad de barrio –pequeño comercio, hostelería, empresas de servicios y ocio, oficinas– que puedan hacer viables económicamente el desarrollo de aquellas estrategias que la Administración Pública a las que no pueda hacer frente.
- Mediación entre agentes: recogerá la figura del «facilitador», un equipo técnico que medie en la concertación de propuestas y la colaboración entre agentes: Las distintas Áreas de Gobierno del Ayuntamiento, ciudadanía y agentes privados.
- Incorporación de las nuevas tecnologías: Será importante la utilización de las TIC y las herramientas digitales como medios para un generar nuevos canales y plataformas de participación digital e instrumentos de diseminación.
- Evaluación participativa de propuestas: Se establecerá un diagnóstico que vincule indicadores técnicos y la percepción ciudadana, que permitan evaluar a posteriori las mejoras alcanzadas con cada una de las propuestas desarrolladas.
- Operatividad y eficacia: la definición y concreción de propuestas, su viabilidad y plazos previstos para su ejecución. Será característica principal definir un Plan ajustado a la realidad cuya consecución en plazos y presupuestos esté definida y aprobada por los agentes implicados (Áreas de Gobierno y entidades privadas, si las hubiera), y por lo tanto cuente con el compromiso explícito de los mismos.
- Optimización de recursos: desarrollo de intervenciones de bajo coste y evaluables (Acciones de testeo), previas a la realización de proyectos que supongan una gran inversión económica. Este tipo de acciones se realizarán el objetivo de obtener unos primeros resultados que permitan valorar la eficacia de las propuestas a través de indicadores, evitando así sobrecostes innecesarios y garantizando así la eficiencia de las inversiones a realizar.

### 2.1.2. DGP: Difusión, Colaboración y Proyecto participativo

Se hace necesario para integrar los criterios metodológicos enunciados, definir una metodología capaz de estructurar los procesos de regeneración urbana integral y participativa con el objetivo de garantizar su eficiencia, su nivel de respaldo y su relevancia. Para ello, establecemos una estrategia que se lleva a cabo a través de tres canales que estructuran los proyectos. Tres estrategias paralelas en el tiempo pero transversales en el contenido, cada una de ellas con objetivos complementarios que en conjunto configuran el proyecto de manera integral. Estos son Difusión, Ciudadanía y Proyecto participativo (DGP).

(D) El canal Difusión aborda tanto la visibilización a nivel local y global de las propuestas como su transparencia, principalmente a través de las posibilidades

que ofrecen las redes sociales y las nuevas herramientas digitales de difusión, aunque sin olvidar los medios de comunicación tradicionales.

En proyectos integrales, la difusión consigue ampliar el colectivo local comprometido con el proyecto y, gracias a la repercusión exterior, se consigue el intercambio de impresiones a nivel global, enriqueciendo así las propuestas. En segundo lugar la transparencia que ofrece la difusión se traduce en una herramienta de presión colectiva que supervisa el cumplimiento y la consecución de las propuestas tal y como fueron planteadas.

(C) El canal Ciudadanía trabaja la coordinación de agentes institucionales y ciudadanía, la concienciación respecto a la participación, el espacio público o la ecología así como la identidad comunitaria a través de la pedagogía y la información.

De esta manera se consigue generar una estructura social en la que la identidad comunitaria respecto al espacio urbano queda reforzada. Específicamente se potencia el movimiento colaborativo, los valores del espacio público, los principios de sostenibilidad y el potencial de las herramientas digitales para facilitar los procesos.

(P) El canal Proyecto participativo se centra en proponer modelos de gestión y diseños urbanos transdisciplinarios y participativos a nivel local y global a través de dos fases solapables: el diagnóstico propositivo y participativo y las propuestas piloto, para concluir con la propuesta final integral.

Las propuestas piloto son laboratorios urbanos que sirven para someter a prueba las soluciones de modo temporal, evitando con ello implementar definitivamente la solución final, que conlleva mayor inversión económica sin una fiabilidad de éxito. El canal Proyecto participativo requiere del cruce con los otros dos canales para su implementación.

## **2.2. Herramientas**

### **2.2.1. Indicadores participativos [InPar]**

Los Indicadores Participativos [InPar] nacen con el fin de dar una solución a la falta de relación existente entre los indicadores de sostenibilidad y la percepción ciudadana. Constituyen una herramienta que permite establecer una radiografía de un entorno urbano relacionando indicadores de sostenibilidad con información cualitativa procedente de la opinión ciudadana, asegurando la presencia de la accesibilidad en ambas partes de modo transversal. Gracias a ello podemos analizar la calidad de aspectos ambientales, sociales, económicos y funcionales de una ciudad, y relacionarlos con la percepción que tiene la ciudadanía sobre los mismos, con el fin de obtener una visión integral de la complejidad del territorio, transparente e inclusiva.

La aplicación y utilidad de los indicadores participativos en el desarrollo del proceso de regeneración urbana es amplia, abarca desde la evaluación de la evolución de un entorno urbano hasta la valoración de los beneficios alcanzables

y la prescripción de proyectos urbanos, pasando por la cuestión prioritaria, justificar la transparencia en la toma de decisiones.

Así pues [InPar] es una herramienta de análisis y gestión de la información indispensable de cara a facilitar la priorización de propuestas en las que es necesario tener en cuenta de manera simultánea las percepciones ciudadanas y las cuestiones técnicas.

Los Indicadores Participativos trabajan por separado la información cuantitativa — indicadores de sostenibilidad— de la cualitativa —opinión ciudadana— organizando esta última de modo que puede ser relacionada con la primera para obtener una imagen final en la que se refieren ambos mundos.

A partir de la fotografía final de los Indicadores Participativos se generan visualizaciones e informes que detallan desde distintos enfoques los resultados obtenidos como por ejemplo:

- Enumeración de los indicadores de sostenibilidad más desfavorables y las percepciones ciudadanas asociadas a los mismos.
- Desglose de los indicadores de sostenibilidad relacionados con las temáticas cualitativas menos valoradas.
- Descripción del estado de los indicadores de sostenibilidad y de las temáticas cualitativas asociados a cada una de las áreas administrativas de la ciudad.

Gracias a las visualizaciones finales se extraen conclusiones para consensuar estrategias dirigidas a solucionar problemas desde la sostenibilidad y la percepción ciudadana.

#### *2.2.1.1. Proceso participativo*

Los indicadores cualitativos son las percepciones y opiniones ciudadanas sobre los distintos aspectos de la ciudad objeto de estudio. Esta parte de la herramienta recoge información ciudadana de modo natural priorizando siempre la facilidad y accesibilidad para que el ciudadano pueda dejar sus percepciones sin que deba atender a cuestiones técnicas ajenas a su cotidianidad. El potencial de esta información reside en su categorización de modo que queda relacionada con los distintos ámbitos en los que se agrupan los indicadores de sostenibilidad. La estructura de los indicadores cualitativos se define por:

#### *2.2.1.2. Metodología para la obtención de percepciones ciudadanas, canales y fuentes de información*

Para cada ciudad caso de estudio se determina previamente a la recogida de información los distintos canales y fuentes que dispone y cuales son utilizables atendiendo a la diversidad de población y a la accesibilidad de los mismos, a su vez se especifica el porcentaje de opiniones a obtener.

De modo genérico se plantean unas premisas para los canales de obtención de información ciudadana:



- Los canales deben contemplar parámetros de accesibilidad, en caso de no disponer de canales accesibles en el ámbito objeto de estudio será obligatorio utilizar canales independientes a los preexistentes.
- Se prioriza la utilización de canales ya existentes en la ciudad, de cara a optimizar gastos y obtener de modo natural las valoraciones ciudadanas, se dispondrá de herramientas externas en caso de ser necesario.
- Los sistemas de obtención de información permitirán la participación directa —voluntaria— e indirecta —involuntaria—, de modo que siempre pueda obtenerse una muestra representativa indirecta de valoraciones y una muestra irregular de participación directa, que servirá para estimar la capacidad participativa de la población en cuestión.
- Los canales de obtención de información serán digitales y físicos, utilizando apps participativas existentes o nuevas, analizando redes sociales y foros locales así como informes previos de procesos participativos y facilitando herramientas participativas a equipamientos y redes ciudadanas locales.

#### *2.2.1.3. Sistema de categorización de la información cualitativa y su visualización*

Las distintas entradas —valoraciones ciudadanas— a analizar, se registrarán de forma sistemática para extraer finalmente percepciones globales sobre los distintos aspectos —temáticas cualitativas— de la ciudad. Para ello a cada opinión se les asignará siempre las distintas temáticas cualitativas a las que hace referencia, los ámbitos a los que afecta y el carácter de la información. A su vez, siempre que los canales utilizados lo permitan, se definirá el emisor y la procedencia —localización— de cada percepción ciudadana.

- Carácter: positivo, negativo, indiferente.
- Emisor: mujer, hombre, joven, tercera edad y discapacitados, niño, inmigrante, asociación o colectivo.
- Localización: distrito o barrio.
- Temática de cruce: en cada caso de estudio se definirán las temáticas de mayor relevancia para el cruce de los ámbitos ambiental, funcional, económico y social.
- Temática cualitativa: éstas hacen referencia, como su nombre indica, a las cualidades de una ciudad, críticas para un ciudadano medio. Para cada temática cualitativa se desarrolla la siguiente información:
  - Definición y características.
  - Canales y dinámicas para obtener la información.
  - Visualización del porcentaje de valoraciones ciudadanas según su tipo para cada una de las características de cada temática cualitativa.

### **2.3. Trabajo intersectorial**

Para el desarrollo del estudio técnico intersectorial se debe conformar un equipo con técnicos de distintas áreas. Con ellos se lleva a cabo el análisis integral del barrio que se materializa además de por los estudios específicos, por medio de un sistema de indicadores de sostenibilidad. Los indicadores de sostenibilidad

recogen la información cuantitativa que define el estado del lugar objeto de estudio desde la perspectiva ecológica.

Como parte de la herramienta [InPar], para un caso genérico se propone utilizar los indicadores de sostenibilidad definidos por la Guía Metodológica para los sistemas de certificación de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano, editada por el Ministerio de Fomento. No obstante, estos indicadores, en caso que la ciudad objeto de estudio ya disponga de evaluaciones de indicadores de sostenibilidad pueden ser sustituidos por los mismos, así como si se considera necesario incluir algún indicador específico que sería desarrollado ad hoc. Sean cuales sean los indicadores de sostenibilidad utilizados, éstos se vincularán con las distintas Áreas de Gobierno, Departamentos o Conejalías en las que se organizan las ciudades y se agruparán según los ámbitos generales descritos — ambiental, funcional, social y económico—. Estas variables permitirán la relación con los indicadores participativos y facilitarán la comprensión general de la información y la posterior aportación de soluciones.

Para cada uno de los indicadores de sostenibilidad propuesto se detalla la siguiente la siguiente información:

- Definición.
- Sistema de cálculo, en caso de que el indicador se componga de indicadores menores se especifica el cálculo para cada uno de ellos.
- Fuentes de donde obtener los datos, algunas serán dependientes de la ciudad objeto de estudio.
- Valor óptimo de referencia: establece los valores óptimos de sostenibilidad según la comunidad científica, en algunos casos los valores de referencia serán las medias municipales.
- Cartografía del indicador y visualizaciones de su estado respecto al valor establecido como óptimo.

## **2.4. Equipos facilitadores**

Dado el carácter intersectorial de la iniciativa, resulta necesario definir el papel de Paisaje Transversal en el proceso. Nuestro equipo actúa como facilitador, aplicando las metodologías que a continuación se proponen y valorando simultáneamente su efectividad para readaptarlas. Para ello desarrollará principalmente las siguientes tareas:

- Actuar como interlocutor imparcial entre ciudadanía, técnicos de la Administración y representantes políticos: plantear estrategias transversales entre estos grupos de agentes interesados (stakeholders).
- Traducir la información ciudadana en propuestas técnicas.
- Coordinar las distintas Áreas de Gobierno implicadas en el proceso.
- Dar respuestas creativas a las distintas actividades, propuestas y acciones a desarrollar durante el proceso.
- Gestionar las herramientas digitales y los canales de comunicación necesarios para facilitar la inclusión y participación de todos los agentes y mantener la transparencia con la ciudadanía durante el proceso.

- Documentar los procesos, materializando las necesidades y las propuestas en documentos dirigidos a los distintos técnicos de las áreas de gobierno involucradas.

## **2.5. Tácticas Urbanas**

Frente a la dificultad que supone hoy el reto asociado a las ciudades para reducir su impacto y alcanzar mayor equilibrio económico y social, las «tácticas urbanas» se presentan como una propuesta innovadora basada en intervenciones estratégicas, demostrativas, que ahorran costes y amplían los beneficios: proyectos de pequeña escala, participativos y «testeables» (cuyos efectos pueden ser evaluados de manera rápida y sencilla, tipo test).

Las tácticas urbanas o acciones de testeo, destacan por ser proyectos urbanos desarrollados junto a la ciudadanía, con el fin de obtener la máxima aceptación y a su vez ampliar la implicación de la sociedad en la ciudad, facilitando el posterior proceso de gestión.

Además, por ser propuestas estratégicas y evaluables, sus resultados son objeto de evaluación. De esta manera, a través de intervenciones que precisan de pocos recursos económicos y temporales, disponemos de la posibilidad de corregir, adaptar u optimizar las soluciones definitivas y de mayor coste.

Los principales beneficios derivados del desarrollo de tácticas urbanas en un proceso de regeneración urbana son los siguientes:

- Visibilizar el avance del proceso a través de pequeñas intervenciones físicas.
- Mantener la implicación ciudadana, que comprueba que su tiempo y su esfuerzo se ve recompensado.
- Evaluar los beneficios que supondrían las intervenciones definitivas y readaptarlas para garantizar su efectividad.

En este sentido las tácticas urbanas resultan una herramienta fundamental a implementar durante todo el proceso de regeneración urbana. Sin embargo es preciso destacar la importancia de incluir algunas de estas acciones durante el proceso de definición, concertación y priorización de las actuaciones a realizar en el barrio. Una vez concluido el diagnóstico participativo la ejecución de alguna acción de testeo otorgará credibilidad y confianza en el proceso.

Además es importante remarcar que las tácticas urbanas han de formar parte de una estrategia general de regeneración urbana integrada más amplia y con una proyección temporal. De lo contrario podemos generar soluciones parciales y poco rigurosas que nos respondan a la complejidad de los barrios y sus gentes.

## **2.6. Programa Integrado de Acciones de Mejora (PIAM) como instrumento**

Como resultado de la implementación de la metodología y herramientas descritas en los procesos de regeneración urbana, se formalizarán las actuaciones de

mejora a realizar en el barrio. Se especificarán los indicadores que se verán mejorados por estas intervenciones, así como los presupuestos o programas necesarios para abordarlas y sus plazos para su ejecución.

A continuación se describe de forma detallada la propuesta para el posible desarrollo de este instrumento para la regeneración urbana integrada que hemos denominado Programa Integrado de Acciones de Mejora (PIAM).

### 2.6.1 Descripción y objetivos

El objetivo último de la propuesta es desarrollar un Programa Integrado de Acciones de Mejora (PIAM), un documento marco resultado del proceso que se llevará a cabo, en el que se definirán:

- Un conjunto de actuaciones prioritarias programadas económica y temporalmente, esto es, especificando cómo y cuándo deberán llevarse a cabo.
- Las actividades de acompañamiento a estas actuaciones, en forma de eventos lúdicos, talleres colaborativos, campañas de comunicación o acciones efímeras de visibilización.
- Los mecanismos de coordinación de las diferentes áreas administrativas.

El PIAM establece las bases para el desarrollo de proyectos puntuales de intervención capaces de dar respuesta a las problemáticas más acusadas desde una perspectiva integral. Se trata de vincular de forma transversal las actuaciones que se establezcan como prioritarias con los programas y presupuestos de las distintas Áreas de Gobierno.

### 2.6.2. Contenidos

- Planificación: Descripción de los objetivos del Programa Integrado de Acciones de Mejora (PIAM) y creación de una comisión de seguimiento que vele por su cumplimiento. Esta comisión podrá ser la propia Mesa de Sectores de Intervención Prioritarios o estar generada ad hoc.
- Programación de acciones: Descripción de las Líneas Estratégicas y de cada una de las acciones que las conforman. La información se detallará de tal manera que la redacción final de cada uno de los proyectos pueda llevarse a cabo por el Área de Gobierno correspondiente con el fin de reducir las inversiones económicas.
  - Tipo de actuación: Planeamiento, obras, acciones y programas socioculturales, acciones y programas ambientales, acciones y programas de activación económica.
  - Desarrollo: cómo llevar a cabo la actuación.
  - Agentes implicados: Tejido asociativo, comercial, empresarial, entidades públicas, y colectivos.
  - Financiación: Pública, privada o público-privada (PPP), aproximar presupuesto necesario. Valoración económica de cada una de las acciones programas, plan de búsqueda de fondos, análisis de viabilidad.
  - Coordinación. Acorde a la programación de acción, se desarrollará una estrategia para vincular las acciones de manera transversal, de manera

que las acciones funcionen conjuntamente y no como intervenciones aisladas. Se realizará una relación de las unidades administrativas y se establecerá un plan de reuniones de seguimiento conjunto.

- Programación de eventos de visibilización: En este apartado se recogerá el programa de actividades de acompañamiento a las intervenciones que se llevarán a cabo, de manera que se continúe y aproveche el proceso de acercamiento y generación de confianza con la ciudadanía que se ha puesto en marcha. Dependiendo de las líneas estratégicas o acciones concretas, los eventos de acompañamiento podrán orientarse a labores de:
- Difusión y sensibilización: Descripción de acciones continuas durante el desarrollo e implementación del PIAM.
- Participación: Descripción de las sesiones de trabajo colaborativo para la definición de aspectos concretos del PIAM.

Plan de Seguimiento y evaluación: revisión de resultados.



---

## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

El patrimonio social como instrumento de apoyo a los nuevos modelos de desarrollo territorial. La participación ciudadana aplicada al ACA<sup>1</sup>

*Miriam Alonso Naveiro*

*Arquitecta*

*PhD Miembro del Grupo de estudios jurídico-sociales sobre Territorio y Desarrollo Sostenible  
Universidad de Oviedo*

### **RESUMEN**

La Regeneración Urbana Integrada se concibió como un proceso integrado capaz de trascender los enfoques parciales sobre la ciudad. Sin embargo, a pesar de que este nuevo enfoque pretendía fomentar, entre otras, la dimensión social, los sistemas de planificación vuelven a dejar de lado la participación ciudadana. Este artículo pretende llenar ese vacío, proponiendo la inclusión de los sistemas cualitativos como técnicas capaces de marcar las pautas de los sistemas urbanos hacia un desarrollo sostenible. La aplicación de los mapas cognitivos a un fragmento urbano refleja las amplias posibilidades de estas técnicas en nuestra aproximación a la RUI.

### **ABSTRACT**

Integrated Urban Regeneration was developed as an integrated process able to overcome partial approaches to the city. However, despite the new approach intended to promote, amongst others, the social dimension, the new planning systems tend to leave behind public participation. This paper pretends to fill this gap, by proposing the inclusion of qualitative systems as a tool capable of developing the guidelines for urban systems towards sustainable development. The implementation of cognitive maps to an urban area reflects the broad range of applicability of these techniques in our approach to IUR.

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación "La regeneración urbana integrada como instrumento estratégico para un nuevo modelo de desarrollo urbano más inteligente, sostenible, e inclusivo. Su estatuto jurídico" (DER2011-26446) que dirige la catedrática María Rosario Alonso Ibáñez. La autora agradece a los evaluadores anónimos sus enriquecedores comentarios.

# 1. LA INCLUSIÓN DE LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA

Desde la celebración de la Cumbre de la Tierra, la inclusión a escala comunitaria del concepto desarrollo sostenible ha sido uno de los objetivos fundamentales y a largo plazo de la Unión Europea. Este término llegó a adquirir tal relevancia a nivel internacional y europeo que su inclusión como concepto global se extendió a todas las escalas, desde las políticas, a las actuaciones, y estrategias de la Unión. En esta transición desde los modelos tradicionales de desarrollo, basados en el consumo de recursos finitos, hacia un sistema más sostenible, los análisis internacionales presentan de forma recurrente a los sistemas urbanos como un factor clave para la consecución de los objetivos. Por ser los entornos urbanos en sí mismos las áreas de mayor consumo de recursos, así como el mayor grado de concentración poblacional, la renovación hacia la sostenibilidad debía tener en cuenta la modificación de ciertas pautas que formaban parte de la tendencia habitual en las aglomeraciones urbanas.

En este avance hacia el desarrollo de estas nuevas políticas urbanas sostenibles, los Ministros responsables de Desarrollo Urbano de los Estados Miembros coincidieron en la necesidad de definir con mayor exactitud el término desarrollo sostenible, acuñando el término **desarrollo urbano integrado** como herramienta para la planificación y puesta en marcha de nuevas estrategias. Este concepto, que aparece ya documentado en la Carta de Leipzig en 2007<sup>2</sup>, buscaba integrar en las políticas urbanas los factores medioambiental, social, cultural y económico, de manera que los futuros enfoques de los documentos sobre sistemas urbanos quedaban ligados de forma indiscutible a este carácter multidimensional.

Su desarrollo fomentó la aparición de **políticas integradas de desarrollo urbano**<sup>3</sup> con las que se pretendió intensificar la interacción entre “la arquitectura y la planificación urbana y de infraestructuras, y la creación de espacios públicos atractivos y humanos, y lograr altos estándares en relación al medioambiente y la calidad de vida”. Esta humanización de la ciudad partió de la necesidad de combatir la crisis que, después de amenazar a diferentes factores, llegó a afectar al ámbito social, de ahí que en la Cumbre de Río se estableciera en el primero de los principios “la humanización” como eje fundamental del desarrollo dejando establecido que: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones

---

<sup>2</sup> Documento en el que se recogieron los acuerdos de la Reunión de Ministros responsables de Desarrollo Urbano de los Estados Miembros, Documento de los Estados Miembros (2007). “Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles”.

<sup>3</sup> Las políticas integradas de desarrollo urbano son entendidas como aquellas que tiene en cuenta todos los aspectos relevantes para el desarrollo urbano, coordinando los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana, y con la esencial implicación de los agentes económicos, partes interesadas y el público en general, a escala nacional, regional y local, es decir, debían ser globales, coordinar a todas las personas e instituciones involucradas. En el documento además de acuñarse el término de *política integrada de desarrollo urbano*, y su alcance, se recomienda a todas las ciudades europeas que comiencen a elaborar programas en esta línea: “Para nosotros, las políticas integradas de desarrollo urbano suponen la consideración justa y simultánea de todas las preocupaciones e intereses que puedan ser relevantes en materia de desarrollo urbano.” “Recomendamos que las ciudades europeas elaboren programas integrados de desarrollo urbano para el conjunto de la ciudad.” Documento de los Estados Miembros (2007). “Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles”, p.2.



relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”<sup>4</sup>.

Será finalmente en la Declaración de Toledo 2010<sup>5</sup>, encargada de desarrollar los acuerdos de la Carta de Leipzig, cuando estas políticas se condensan en un proceso denominado **Regeneración Urbana Integrada**<sup>6</sup>. Definida en el “Documento de Referencia de Toledo”<sup>7</sup>, la Regeneración Urbana Integrada se concibió como “un proceso planificado que había de trascender los ámbitos y enfoques parciales hasta ahora habituales, para abordar la ciudad como totalidad funcional, y sus partes, como componentes del organismo urbano”<sup>8</sup>. Sin embargo, cuando en el documento se desarrolla la dimensión **social** no ahonda en los problemas de participación ciudadana de los procesos de planificación. Se centra en “el impulso del empleo, la reducción del abandono escolar, y la reducción del riesgo de pobreza, haciendo gran hincapié en la renovación y rehabilitación, y en desarrollar políticas de vivienda adecuadas como uno de los principales pilares para la consecución de estos objetivos”, actuando el ciudadano como “mero espectador”, como “objeto de análisis”<sup>9</sup>. Este enfoque del factor social no define en su totalidad los problemas de coordinación, y no será hasta que hayamos avanzado más en el documento cuando en “la definición de los elementos clave del enfoque integrado” llegue a clarificarse esta necesidad de “**coordinación horizontal**” entre todos los actores que intervienen en el sistema urbano, haciendo hincapié en la necesaria implicación y participación del ciudadano. Esta separación del problema social de coordinación del resto de problemas sociales hace que permanezca en un segundo plano a pesar de que en Carta de Leipzig ya se hacía referencia como uno de los objetivos primordiales a la necesidad de una mayor implicación social afirmando que “la política integrada implica la participación de los agentes económicos, partes interesadas y el público en general.” Y definiendo la integración como aquella que “busca el consenso entre el estado, las regiones, las ciudades, los ciudadanos y los agentes económicos”, destacando que “cobran importancia con esta política los actores ajenos a la administración, buscando el papel activo del ciudadano”<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> Documento de las Naciones Unidas (1992). “Declaración de Río sobre el medioambiente y el desarrollo.”:1-5

<sup>5</sup>La declaración de Toledo es un documento que surge de la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de los países miembros de la UE, cuyo tema central fue *la regeneración urbana integrada* análisis de las ciudades europeas desde la múltiple dimensión de la sostenibilidad, entendiendo esta como una oportunidad para mantener un rumbo firme basado en los principios del desarrollo urbano integrado, inteligente, cohesivo, e inclusivo, como el único modo de conseguir una mayor competitividad económica, ecoeficiencia, cohesión social y progreso cívico en las ciudades europeas, así como de garantizar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos en el presente y en el futuro. Documento de los Estados Miembros (2010). “Declaración de Toledo”, p.11

<sup>6</sup> **ALONSO IBÁÑEZ**, M.R. (2012): “De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del derecho urbanístico”, Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente, nº277, noviembre.

<sup>7</sup> “Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa” incluido en: Documento de los Estados Miembros (2010). “Declaración de Toledo”.

<sup>8</sup> “Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa” incluido en: Documento de los Estados Miembros (2010). “Declaración de Toledo”, p.7.

<sup>9</sup> **ALONSO IBÁÑEZ**, M.R., “Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011”, CyTET, nº174.

<sup>10</sup> Documento de los Estados Miembros (2007). “Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles”, p.2.

## 2. LA PSICOLOGÍA AMBIENTAL COMO ANÁLISIS CUALITATIVO

La necesidad de integración de la dimensión social en los procesos de planificación ya había sido defendida en múltiples ocasiones desde el ámbito de la psicología ambiental. Craik en 1981 ya define los posibles sistemas de evaluación desde dos perspectivas, la evaluación técnica y la evaluación observacional, haciendo referencia la primera a indicadores basados en sistemas científico-técnicos, y la segunda a la evaluación derivada de las impresiones recogidas por los sujetos<sup>11</sup>. En definitiva se trata de analizar el comportamiento y la experiencia humana en los escenarios en donde tiene lugar: edificios, calles, ascensores, parques, espacios naturales o cualquier otro lugar que las personas ocupen<sup>12</sup>, y por tanto, se toma en consideración al usuario.

Pero podríamos sumar a esta visión de Craik muchas otras aportaciones posteriores. En la publicación “Introducción a la psicología ambiental” Josep Muntañola ya afirmaba que “la evaluación es válida tan solo dentro de los límites de una cultura y no existen variables universales que determinen a priori la correcta valoración de un edificio al margen de su situación geográfica e histórico social”, por tanto podemos afirmar que tampoco existen valores universales, o estándares científicos universales que puedan ser aplicados a la ciudad y por ende, es el individuo el que ha de filtrar las posibles aproximaciones técnicas a los sistemas urbanos. Este punto enlaza con la necesidad de incorporar la dimensión social que proponen los documentos europeos, la necesidad de cualificar en vez de exclusivamente cuantificar, que es la forma en que se están llevando a cabo los análisis y evaluaciones en la actualidad. Muntañola nos da la clave cuando afirma “no estoy en contra de la cuantificación, que muchas veces es útil, sino a favor de la cualificación, y a favor de que se invierta tanto dinero en lo uno como en lo otro, y no solo en hacer estadísticas sin saber después el uso de los resultados, su significación” denunciando el desequilibrio que por aquel entonces se estaba dando entre cualificar y cuantificar, y que aún en los sistemas de indicadores desarrollados en 2010 para municipios y ciudades puede advertirse. Estos problemas que podrían aparecer derivados de falta de cualificación de los sistemas de indicadores ya se sugerían en el Anexo 1 del Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español<sup>13</sup>. En este se nos advierte de la necesidad de controlar la perversión que puede derivarse de la cuantificación, entendiendo esta como el establecimiento de un solo límite de forma indiscriminada sin tener en cuenta cada contexto específico. Sin embargo, se considera necesario establecer unos parámetros que dispongan unos criterios mínimos que puedan incorporarse a la normativa para reducir la dispersión,

---

<sup>11</sup> **CORRALIZA**, J. A., La experiencia del ambiente. Percepción y significado del medio construido, Tecnos, 1987, Madrid, p.35.

<sup>12</sup> Psicología ambiental. <http://www.ub.edu/dppss/psicamb/uni1/intr11b.htm>

<sup>13</sup> *El Libro Blanco es una publicación coordinada por la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas y que ha elaborado la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, de la Universidad Politécnica de Madrid, a través de su Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Su finalidad estriba en servir de informe y guía, aportando un conjunto argumentado de propuestas de actuación, en este caso, con el fin de alcanzar una mayor sostenibilidad en el ámbito de la planificación urbanística. Ministerio de Vivienda, (2010): Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, Madrid.*

complejizar las áreas urbanas y controlar los estándares y densidades, como se especifica en el “Decálogo a favor de un urbanismo más sostenible”<sup>14</sup>.

Sería necesario por tanto, que en la elaboración de los índices encaminados a la evaluación de la sostenibilidad se atendiera más a la identidad de la ciudad y a los ciudadanos, en lugar de centrar los indicadores en valores abstractos y genéricos para el continuo de la misma<sup>15</sup>. “La metodología cualitativa como una estrategia de investigación fundamentada en una depurada y rigurosa descripción contextual del evento, conducta, o situación que garantice la máxima objetividad en la captación de la realidad, siempre compleja...” puede aportar esa contextualización a los sistemas de análisis y evaluación. La diferencia clave entre la perspectiva cuantitativa y la cualitativa es que en la primera de ellas “la explicación causal” se basa en unas hipótesis dadas, mientras que a través de la cualitativa se estudia el fenómeno desde su complejidad<sup>16</sup>. No existe realmente incompatibilidad entre ellas, pudiendo funcionar unas como complemento de las otras. Esta apuesta por la dualidad en la investigación aparece descrita ya por Reichardt y Cook en 1979 cuando afirman que “un investigador no tiene por qué adherirse ciegamente a uno de los paradigmas polarizados que han recibido las denominaciones de “cualitativo” y “cuantitativo”, sino que puede elegir libremente una mezcla de atributos de ambos paradigmas para atender mejor a las exigencias del problema de la investigación con que se enfrenta. Parece entonces que no existe tampoco razón para elegir entre métodos cualitativos y cuantitativos.”<sup>17</sup>. ¿Podríamos entonces repensar la inclusión del sistema cualitativo en los sistemas de evaluación existentes? Esta no solo serviría como complemento a la evaluación cualitativa sino que además mostraría una perspectiva mucho más cercana al ciudadano.

La metodología cualitativa ha quedado ligada a dos tipos de técnicas, la directa en la que el sujeto que va a tomar parte en la investigación se introduce en el escenario para observarlo e intercambiar información, este método ha sido muy criticado por la posibilidad de introducir subjetividad tanto en la interacción personal con los individuos como en la observación; y la indirecta, en la que la investigación parte de documentos y trazas que no son perceptibles en la observación directa. Estas técnicas, parten directamente del usuario, a través de diferentes metodologías que pueden apostar por la observación, la interacción con este, o del estudio de sus trazas, y por tanto podrían favorecer la implementación real la Regeneración Urbana Integrada, al menos en su dimensión social.

---

<sup>14</sup> El “Decálogo a favor de un urbanismo más sostenible” plantea en diez puntos los temas que fueron considerados como más importantes con la intención de conseguir que la tendencia hacia la sostenibilidad de los planeamientos sea creciente. Ministerio de Vivienda, (2010): *Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Madrid, p.27.

<sup>15</sup> Roger Cremades, en su conferencia en el Foro para la edificación sostenible Comunitat Valenciana, nos transmite esta necesidad de que en el establecimiento de los mismos la identificación de problemas y la validación de los índices este ligada íntimamente al contexto concreto y abierto a la participación de los ciudadanos. **CREMADES, R.** (2012): “Los sistemas de indicadores y la mejora en la transparencia en la toma de decisiones”, IVE.

<sup>16</sup> **ANGUERA ARGILAGA, M. T.** (1986): “La investigación cualitativa”, *Educación* 10, 1986, p. 23-50.

<sup>17</sup> **ANGUERA ARGILAGA, M. T.** (1986): “La investigación cualitativa”, *Educación* 10, 1986, p. 23-50.

### 3. LOS IMAGINARIOS URBANOS COMO SISTEMAS DE EVALUACIÓN

La ciudad es soporte de multitud de usuarios permanentes o esporádicos. La utilización del espacio propicia el desarrollo de “imaginarios urbanos” por parte de estos usuarios, “imaginarios urbanos” que de algún modo representan el espacio según la interpretación de cada usuario<sup>18</sup>. Estas representaciones podrían analizarse para influir en el desarrollo urbano por representar la ciudad a nivel multidimensional. Cada una de las imágenes proyectadas o la que se desea proyectar, condiciona y representa a su vez el panorama económico, social, ambiental y cultural que cada individuo percibe o desea percibir. Por tanto, el análisis de estos “imaginarios urbanos”, en tanto proporcionan una interpretación de lo que realmente percibe el usuario, puede funcionar como herramienta de análisis en el estudio de posibles disfunciones en los modelos de desarrollo, permitiendo a través de estos conectar con la participación ciudadana y favorecer la contextualización de los sistemas de evaluación.

La captación de los símbolos del ambiente es fruto de la socialización, y en suma implica, en sí misma, una actividad social<sup>19</sup>. Por tanto, la percepción ambiental es un fenómeno de carácter social y podría paliar la deficiente comunicación actual entre el usuario y los sistemas y agentes de la planificación. Todo sujeto es atraído o fija su atención en una serie de propiedades de un marco físico que le permiten reconstruir su estructura. Tras ese nivel de reconocimiento el individuo selecciona una serie de información que le permiten desarrollar una valoración. Esta valoración incorpora ya la dimensión afectiva y un plan de metas o expectativas del individuo. El último nivel correspondería con la adaptación del individuo con el propósito de obtener unas metas.

Este tipo de análisis fue utilizado por Armando Silva en su libro “Ciudades imaginadas”, en el que emplea como método de análisis las representaciones cognitivas de los individuos que han experimentado la ciudad. En esta publicación Armando desarrolla este aspecto de la ciudad vista desde la perspectiva del ciudadano y realiza un estudio empírico de la ciudad a través de las narraciones de los habitantes como una posible “categoría de análisis”<sup>20</sup>. Y es que tal y como explica en uno de los fragmentos “una ciudad se autodefine por sus mismos ciudadanos y por sus vecinos o visitantes. Cómo decir que no son diferentes los parisinos de los romanos, o cómo no ver a estos últimos tan distintos a los londinenses y un poco más parecidos a los madrileños. Quiero presentar, entonces, una propuesta de reconocimiento de la ciudad por vía de proyección imaginaria.” “Sólo a través de ejercicios continuados de investigación, y de cara al registro de la participación ciudadana en su construcción simbólica, podemos

---

<sup>18</sup> **LYNCH**, K. (1984): “La imagen de la ciudad”, GG, Barcelona.

<sup>19</sup> **CORRALIZA**, J. A. (1987): *La experiencia del ambiente. Percepción y significado del medio construido*, Tecnos, 1987, Madrid, p.42.

<sup>20</sup> **SILVA**, A. (2006): *Imaginarios urbanos*, Arango Editores, Bogotá

averiguar cómo usan los ciudadanos su ciudad y también cómo se imaginan que la ciudad se segmenta para mostrarse a sus moradores y extraños.”<sup>21</sup>

Una de las estrategias más empleadas en la aplicación de la cognición ambiental son los “mapas cognitivos” o mapa mental. Downs y Stea definían en 1978 el mapa cognitivo como “un constructo que abarca aquellos procesos que hacen posible a la gente adquirir, codificar, almacenar, recordar y manipular la información acerca de la naturaleza de su ambiente espacial. Esta información se refiere a los atributos y localizaciones relativas de la gente y los objetos en el ambiente, y es un componente esencial en los procesos adaptativos de la toma de decisión espacial<sup>22</sup>”. En esta definición ya se percibe la carga reflexiva que estos atribuyen a los mapas cognitivos como herramientas útiles en la construcción de un entorno espacial. Y es que además de “organizar la experiencia social y cognitiva, e influir en la organización del espacio”, Siegel atribuía a los mapas cognitivos la capacidad de funcionar como “dispositivos para generar decisiones acerca de acciones y planificación de secuencias de acción”<sup>23</sup>.

El estudio de los mapas cognitivos lleva a la identificación de ciertos componentes que se repiten en los mismos: la “identidad” o identificación de un objeto, la “estructura” o relación espacial del objeto con el observador y otros objetos, y el “significado” emotivo o práctico que tienen estos elementos para el observador. Elementos que se relacionan con los términos sendas, bordes, barrios, nodos, y mojones que Kevin Lynch dejó definidos en su análisis de los urbanos en su libro “La imagen de la ciudad”<sup>24</sup>.

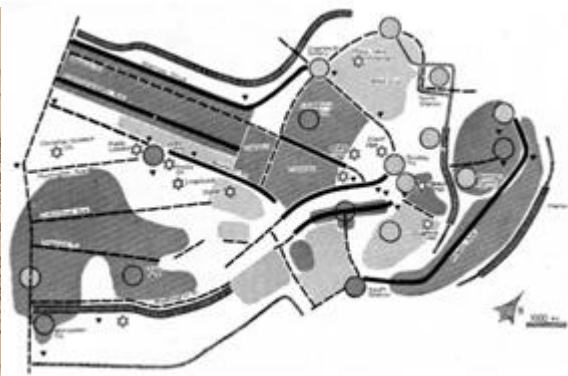


Figura 1. Bocetos para la imagen de Boston Lynch. Figura 2. Mapa cognitivo Boston Kevin Lynch.

<sup>21</sup> SILVA, A. (2006): *Imaginario urbano*, Arango Editores, Bogotá p. 15.

<sup>22</sup> Definición de Downs y Stea recogida en el libro de: ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F. (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, 1986, Ed. Alianza psicología, p. 67.

<sup>23</sup> ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F. (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, 1986, Ed. Alianza psicología, p. 68.

<sup>24</sup> LYNCH, K.(1984): “*La imagen de la ciudad*”, GG, Barcelona.

Un mapa cognitivo es por tanto “un dibujo de la ciudad que una persona lleva en su mente: las calles, barrios, plazas, que son importantes para él, de algún modo enlazadas y con una carga emocional adjunta a cada elemento”<sup>25</sup>. Por ser este una representación directa de la percepción del usuario, es determinante en el análisis de su comportamiento, y por tanto, la lectura o análisis de los mapas cognitivos, aplicados al contexto urbano, proporcionaría gran cantidad de información tanto a nivel de análisis, en la realización de propuestas de intervención urbana, como de evaluación, pues si tal y como apunta Lefebvre “para cambiar la vida debemos cambiar el espacio”, es obvio que, no hemos intervenido bien en el espacio si esa vida no ha cambiado a pesar de haber cambiado el espacio. Y es que la capacidad de los sistemas cualitativos para ver hasta qué punto se ha consolidado el cambio y ha mejorado la dimensión social es muy significativa, de ahí la defensa de estos sistemas como complemento a los actuales.

#### 4. APLICACIÓN DE MAPAS COGNITIVOS AL ACA

¿Qué pasaría si aplicamos los mapas cognitivos a un área con los problemas urbanos que los documentos comunitarios describen? Desde hace varias décadas Asturias al igual que Europa se enfrenta a este reto, a esta disputa por implantar un nuevo modelo de desarrollo que sea capaz de recuperar la economía tras el declive del modelo tradicional. Ya en las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio se habla del “desequilibrio territorial entre el centro y las periferias territoriales entre el centro y las periferias” y de la necesidad de “la disminución del desequilibrio como uno de los grandes objetivos planteados”<sup>26</sup>. La extensión de las carreteras de alta velocidad y la difusión de los nuevos medios de comunicación provocó la “desconcentración”, y con ello que actividades secundarias y terciarias tradicionalmente ligadas a la ciudad salpicaran cada vez con mayor intensidad el campo, atraídas por el bajo precio del suelo rústico y por la mejora de la accesibilidad en las áreas rurales, de tal manera que cada vez resulta más difícil establecer los límites, ya muy difuminados, entre lo rural y lo urbano.

Por tanto, en el territorio asturiano, al igual que apunta Castells en su confrontación de “espacio de los flujos” y “espacio de los lugares”, existe “una profunda transformación de la estructura espacial urbana” que atiende más al “espacio de los flujos” que “ligan entre sí, globalmente, nodos estratégicos de producción y gestión sin necesaria conexión espacial”, que a la “lógica tradicional” de los lugares “como forma territorial de organización de la cotidianeidad y de la experiencia de los seres humanos”. Y es que actualmente, mientras el “espacio de los flujos” está globalmente integrado, es decir organizado, el “espacio de los

---

<sup>25</sup> ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F. (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, 1986, Ed. Alianza psicología, p. 67.

<sup>26</sup> Gobierno del Principado de Asturias (1991): *Directrices de Ordenación del Territorio*, “Enfoque y objetivo de las directrices”.

lugares” está localmente fragmentado, es decir desorganizado<sup>27</sup>. La lucha contra la desintegración requiere la intervención en múltiples dimensiones (económica, social, cultural, medioambiental), que deben ser tenidas en cuenta y repensadas de forma solidaria, tal es el objetivo de la Regeneración Urbana Integrada, y ahí radica su compleja aplicación. Y es el acercamiento a la dimensión social desde la perspectiva del usuario del territorio, en este caso de un fragmento del Área Central de Asturias, lo que nos permiten la psicología ambiental y en concreto los mapas cognitivos que analizaremos a continuación.

Las siguientes imágenes corresponden a diferentes mapas cognitivos realizados por usuarios de la ciudad de Avilés en Asturias. Cada una de ellas aporta una lectura diferente del sistema urbano, y a la vez todas ellas proporcionan multitud de información sobre el sistema urbano.

En cuanto al concepto de la escala, se observa en las representaciones como el concepto “ciudad” se difumina. Y es que ya en el “Libro verde sobre el medio ambiente urbano” se hace referencia a la necesidad de cambiar el término “ciudad”, por el término “área urbana” que refleja mejor la realidad, la estructura existente, en la que la ciudad supera los límites tradicionales. Mientras que en el primer mapa cognitivo (figura 3) aparece representada la “ciudad compacta”, en el segundo mapa ya se refleja la dispersión urbana y la explosión de la ciudad a la escala supramunicipal. Y es que más allá de límites en función de los asentamientos humanos, pasan a ser límites en función de los patrones de comportamiento, pudiendo dos espacios lejanos tener gran conexión debido a ciertos patrones de conducta.



Figura 3. Mapa cognitivo Avilés 1.

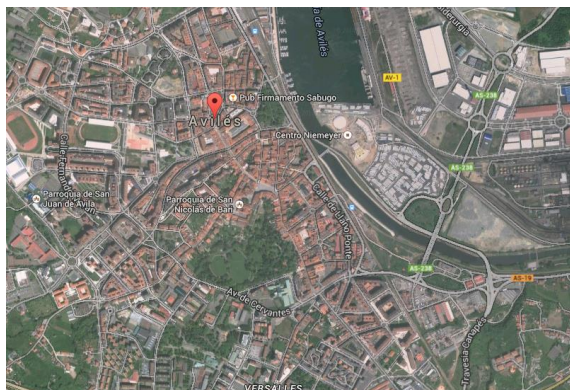


Figura 4. Correspondencia mapa cognitivo. Google.

<sup>27</sup> CASTELLS, Manuel y BORJA, J. (1998): *Local y global, La gestión de las ciudades en la era de la información*, p.67.



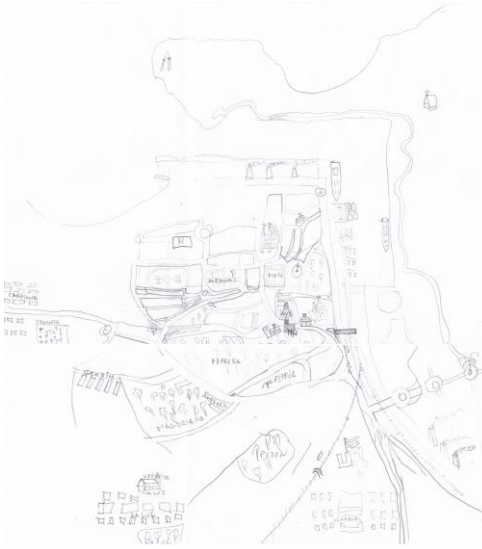


Figura 4. Mapa cognitivo Avilés 2.

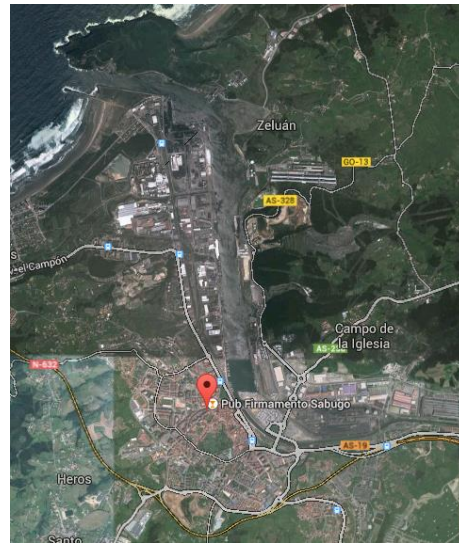


Figura 5. Correspondencia mapa cognitivo. Google.

Respecto a la organización de la estructura urbana cada representación cognitiva de cada usuario incorpora los lugares para él reconocibles. Goethe dijo que “vemos solo aquello que conocemos”, y esta cita es una de las explicaciones por la cual este método puede ser de gran utilidad en la planificación. Cada usuario representa los lugares simbólicos o que le son afines en la ciudad. ¿Qué áreas nunca aparecen y por qué?, ¿Cuáles se repiten en todos y por qué? En los mapas cognitivos del fragmento urbano del ACA áreas que aparecen continuamente hasta llegar en algunos a ser las grandes protagonistas del mapa elaborado. ¿Qué pasa con el resto de áreas que permanecen ocultas, son áreas degradadas?, ¿Qué debemos hacer con los elementos patrimoniales que no son reconocibles por el usuario? ¿Podríamos recuperarlos para la memoria del usuario para crear ciudad?



Figura 6. Mapa cognitivo Avilés 1



Figura 7. Mapa cognitivo Avilés 2



Figura 8. Mapa cognitivo Avilés 3

En todas las figuras podemos ver que aparecen elementos comunes. El señalado en este caso corresponde con el espacio público del “Parque de Ferrera”.

La escala de cada barrio, los nombres, el orden en que se dibujan los elementos, todo lo que el usuario describe en la elabora un mapa cognitivo aporta información valiosa para orientar las políticas de regeneración. Y es que en último término, es el usuario el que utiliza el entorno urbano, y a través de sus pautas o conductas, es él el que puede mejorar la sostenibilidad de los sistemas urbanos.

Y es en este aspecto en el que debemos incidir para alcanzar un proceso de planificación “integrado” real.

## 5. LOS MAPAS COGNITIVOS Y LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA

Los sistemas de análisis que, como en los mapas cognitivos, tienen en cuenta la visión particular de los ciudadanos enlazan con la visión “integrada” propuesta por los documentos europeos en los que la implicación ciudadana ostenta gran relevancia. Entendiendo que lo novedoso es la separación entre arquitectura y psicología ambiental Muntañola apuesta por la recuperación del dialogo y la colaboración entre las disciplinas ya que “no puede existir arquitectura sin sociedad ni sociedad sin arquitectura”<sup>28</sup>. Y es que de forma empírica Armando Silva ya aplica la cognición ciudadana como técnica de investigación de la ciudad, sin embargo estas técnicas aún no forman parte ni se han planteado a nivel institucional a pesar de que la suma de cada visión es una visión muy completa de la ciudad tal y como afirma en la descripción del método: “...entre las técnicas de investigación que se desarrollaron para establecer la imagen de la ciudad, una de ellas incluya la elaboración de un formulario-encuesta sobre proyecciones imaginarias de ciudadanos según explicaciones de croquis urbanos. Apuntando que, la representación de una ciudad, pues, no es sólo una imagen urbana que se encuentra en cualquier esquina, sino el resultado de muchos puntos de vista ciudadanos, que sumados, dan como resultado una ciudad que también es el efecto de un deseo o de muchos deseos que se resisten a aceptar que la urbe no sea también el otro mundo que todos quisieran vivir.”<sup>29</sup>

Si los sistemas de planificación tuvieran en cuenta esta representación de la ciudad desde los múltiples puntos de vista de los usuarios, se paliarían las actuales deficiencias que generan problemas de adaptación al contexto, a la identidad urbana y a la participación ciudadana. Además supondrían la superación del modelo cerrado, es decir, de la aplicación de un modelo y de unos estándares predeterminados por un equipo técnico al conjunto del territorio, para adaptarse a las necesidades concretas. En los Foros de debate organizados con objeto de desarrollar el Estatuto Jurídico de Regeneración Urbana Integrada del Área Central de Asturias casi la totalidad de las deficiencias que los documentos de análisis europeos detectan en las ciudades, eran detectadas ya por los usuarios del ACA<sup>30</sup>. Actualmente los ciudadanos se preguntan “para quién, con

---

<sup>28</sup> Intervención de Josep Muntañola en las I Jornadas de Psicología Ambiental, Madrid, 1986, recogidas en la publicación: **ARAGONES**, J. I., **CORRALIZA**, J. A. (1988): “Comportamiento y medio ambiente: La psicología ambiental en España.” Comunidad de Madrid consejería de política territorial, Madrid.

<sup>29</sup> **SILVA**, A. (2006): *Imaginario urbano*, Arango Editores, Bogotá, p. 15.

<sup>30</sup> A pesar del acierto de las observaciones ciudadanas su voz no pudo llegar a los técnicos ni a las mesas de gestión de los espacios urbanos, y es que una de las conclusiones al Foro de debate de Oviedo fue la falta de toma en consideración real de la participación ciudadana, denunciando la FAVO (Federación de Asociaciones de Vecinos de Oviedo) la “falta de participación real”. *Grupo de Estudios Jurídico-Sociales Sobre Territorio y Desarrollo Sostenible, Regeneración Urbanística y territorial. Oviedo, publicado en la web: <http://www.unioviedo.es/Desarrollosostenible/informacion/documentos/Texto%20Foro%20Oviedo.pdf>*

quién, y como” se ha hecho la ciudad<sup>31</sup>, y es que desde los foros científicos se defiende desde hace décadas la necesidad de incorporación de estos sistemas cualitativos sin haber obtenido respuesta. En las I Jornadas de Psicología ambiental de Madrid, Muntañola recomendaba “estudiar más las pautas de habitar espacios, para aprender luego de ellas los mejores y más sutiles medios de análisis”<sup>32</sup>. Y en cierto modo esta es la deficiencia que aún hoy muestran los procesos de planificación, que a pesar de apostar por la Regeneración Urbana Integrada como nuevo modelo con un enfoque global, no han sabido conectar con el usuario de la ciudad. Apostemos entonces por:

“Estudiar más el mundo para conocer el espacio, y menos el espacio para producir mundos”<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Grupo de Estudios Jurídico-Sociales Sobre Territorio y Desarrollo Sostenible, *Regeneración Urbanística y territorial*. Oviedo, publicado en la web:  
<http://www.unioviedo.es/Desarrollosostenible/informacion/documentos/Texto%20Foro%20Oviedo.pdf>

<sup>32</sup>Intervención de Josep Muntañola en las I Jornadas de Psicología Ambiental, Madrid, 1986, recogidas en la publicación: **ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F.** (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, 1986, Ed. Alianza psicología.

<sup>33</sup>Intervención de Josep Muntañola en las I Jornadas de Psicología Ambiental, Madrid, 1986, recogidas en la publicación: **ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F.** (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, 1986, Ed. Alianza psicología.

## BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBAÑEZ, M.R. (2012): “De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del derecho urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, nº277.

ALONSO IBAÑEZ, M.R., “Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011”, *CyTET*, nº174.

ANGUERA ARGILAGA, M. T. (1986): “La investigación cualitativa”, *Educación* 10.

ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F. (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, Ed. Alianza psicología.

CASTELLS, M., BORJA, J. (1998): *Local y global, La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus.

CORRALIZA, J. A. (1987): *La experiencia del ambiente. Percepción y significado del medio construido*, Tecnos, 1987, Madrid.

CREMADES, R. (2012): “Los sistemas de indicadores y la mejora en la transparencia en la toma de decisiones”, *IVE*.

Estados Miembros (2007): “Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles”

Estados Miembros (2010): “Declaración de Toledo”

Gobierno del Principado de Asturias (1991): “*Directrices de Ordenación del Territorio*”, “*Enfoque y objetivo de las directrices*”

Grupo de Estudios Jurídico-Sociales Sobre Territorio y Desarrollo Sostenible (2013): “Regeneración Urbanística y territorial. Oviedo”, publicado en la web: <http://www.unioviedo.es/Desarrollosostenible/informacion/documentos/Texto%20Foro%20Oviedo.pdf>

LYNCH, K. (1984): *La imagen de la ciudad*, GG, Barcelona.

Ministerio de vivienda, (2010): *Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Madrid.

Naciones Unidas (1992). “Declaración de Río sobre el medioambiente y el desarrollo.”

SILVA, A. (2006): *Imaginario urbano*, Arango Editores, Bogotá



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

Evaluación de la justicia ambiental por distritos urbanos como base para un nuevo desarrollo. El caso de Barcelona

*Antonio Moreno Jiménez\**, *Antonio J. Palacios García\*\**, *Ana Mellado San Gabino\*\*\**

*\* Catedrático de Geografía Humana del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid*

*\*\* Profesor Contratado Doctor del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid*

*\*\*\* Licenciada en Ciencias Ambientales*

### **RESUMEN**

Esta comunicación tiene dos objetivos: a) analizar la exposición potencial de ciertos grupos vulnerables de la población a la contaminación atmosférica en la ciudad de Barcelona; b) proporcionar bases para el examen de las injusticias ambientales por distritos urbanos, dada su idoneidad para la gobernanza municipal. Se muestra qué grupos vulnerables y con qué intensidad están expuestos a la contaminación atmosférica y en qué distritos. Así, se exponen las inequidades ambientales, base de las políticas tendentes a corregirlas.

**Palabras clave:** justicia ambiental; grupos vulnerables; contaminación del aire; sistemas de información geográfica

### **ABSTRACT**

The present paper has two goals: a) to analyze certain vulnerable population groups potential exposition to air pollution in the city of Barcelona; b) to provide a basis for the study of environmental injustice by urban districts – a useful tool for municipal governance. It shows which vulnerable population groups are exposed to air pollution - and how intense this exposure is - in different districts. This serves as a basis for the discussion of the environmental injustices that should be corrected by policies.

**Keywords:** environmental justice; vulnerable population groups; air pollution; geographical information systems

## 1. INTRODUCCIÓN

Tal y como reza el enunciado del área temática en el que se inserta este trabajo, asistimos a un cambio de época en el que los retos ambientales requieren nuevas respuestas. Esto supone que debemos de conocer con la mayor rigurosidad posible los impactos que las actividades humanas están generando sobre el medio, pero también sobre el propio ser humano. Si las ciudades de los países desarrollados aglutinan hoy a aproximadamente una tercera parte de la población de dichos países, es más importante aún si cabe tener en cuenta los efectos negativos que sobre sus habitantes se producen.

En las últimas décadas ha ido creciendo una mayor concienciación pública y política por un desarrollo territorial más equilibrado, que aúne conceptos tales como la calidad de vida, el bienestar o la sostenibilidad. En este marco también se ha desarrollado el principio de justicia ambiental<sup>1</sup> que, aunque complejo, alude al necesario equilibrio que deben soportar todos los individuos frente a las “cargas” ambientales (peligros, degradación, insalubridad, contaminación, etc.).

Sin embargo, esto no resulta tarea fácil por cuanto existen diferencias intraurbanas, algunas de las cuales son la transcripción de la desigual composición social, que se concretan espacialmente en ámbitos segregados dentro de las ciudades contemporáneas. Puesto que esta segregación no suele ser homogénea para el conjunto de la población urbana, uno de los hechos más característicos de la configuración de las ciudades es la desigualdad que existe entre los diferentes grupos sociales expuestos a los riesgos ambientales con los cuales conviven (Egea *et al.*, 2008). Son, por tanto, los colectivos más sensibles o vulnerables a los impactos ambientales (como los niños, los ancianos o los inmigrantes) los que requieren un mayor grado de atención.

De acuerdo con estas premisas, esta comunicación se plantea con un doble objetivo: en primer lugar, abordar el análisis de la exposición potencial de ciertos grupos vulnerables de la población a la polución atmosférica en la ciudad de Barcelona; y en segundo término, proporcionar bases para el examen de las injusticias ambientales por distritos urbanos, dada su idoneidad para la gobernanza municipal. Con ello pretendemos poner el acento en la necesidad de un mejor conocimiento del espacio urbano, de cara a un desarrollo más equilibrado y justo para el conjunto de la sociedad.

## 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

La ciudad objeto de estudio, Barcelona, capital de la Comunidad Autónoma de Cataluña, posee 1.611.622 habitantes (a 1 de enero de 2013) y una extensión de 98,21 km<sup>2</sup>. El municipio está dividido en diez distritos (Figura 1), aunque su área metropolitana está conformada por 36 municipios e incluye a una población que supera los 3,2 millones de habitantes. Tal y como realizamos en anteriores

---

<sup>1</sup> Para ampliar información sobre el concepto de justicia ambiental recomendamos la lectura de las obras de Walker, 2012, Arriaga y Pardo, 2011 y Moreno, 2010.

publicaciones (Vidal y Palacios, 2012), el ámbito de estudio utilizado ha sido la denominada “área urbana poblada (AUP)”, que es el espacio urbano caracterizado por la presencia de vivienda (tejido continuo y discontinuo) y también por usos del suelo no residenciales, pero sí de utilización habitual por parte de la población (e.g. deportivos, comerciales, recreativos, zonas verdes, etc.), y excluyendo otros usos, urbanos o no, con baja presencia humana.

En el espacio urbano barcelonés se ha aplicado una metodología basada en la utilización de diferentes fuentes, que han sido tratadas de formas diversas. Así, la información estadística demográfica, desagregada por secciones censales y distritos, procede del Padrón Municipal de Habitantes (PMH) referido al 1 de enero de 2011. Las pautas de distribución intraurbana de los colectivos vulnerables elegidos (niños de entre 0 y 4 años de edad, ancianos o personas de más de 80 años de edad e inmigrantes de países menos desarrollados, agrupados por continentes) han sido una de las facetas tenidas en cuenta para analizar las posibles injusticias ambientales.

El segundo de los componentes considerados ha sido la contaminación del aire. En este caso los datos proceden de la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica (XVPCA), dependiente de la Direcció General de Qualitat Ambiental, Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya. Las estaciones utilizadas en este trabajo pertenecen al municipio de Barcelona, pero dado el número reducido de las mismas (6), también se han utilizado otras 6 provenientes de municipios limítrofes; todas están dentro de la zona 1 de calidad de aire, denominada Área de Barcelona, con una población de 2.858.770 habitantes según el Anuario Estadístico de Cataluña de 2010.

Las variables ambientales seleccionadas para este trabajo han sido la concentración media anual en la atmósfera de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) y de partículas inferiores a 10 µm (PM<sub>10</sub>) en 2010. Los valores de referencia adoptados aquí para hablar de alta o baja polución han sido, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Europea (UE) y a la normativa española, de 40 µg/m<sup>3</sup> para el NO<sub>2</sub>. Para el caso de las PM<sub>10</sub>, dada la discordancia en los límites admisibles entre ambas instituciones (40 y 20 respectivamente), se ha adoptado el de 30 µg/m<sup>3</sup>, como valor intermedio.

La estimación de la polución resulta un desafío complejo y se ha abordado con métodos varios, tal y como se desvela en los ensayos publicados (*vid.* Daly y Zannetti, 2007; Wheeler *et al.*, 2008; Wong *et al.*, 2004). En nuestro caso, el procedimiento adoptado constó de varias etapas (*vid.* Cañada *et al.*, 2014): a) análisis exploratorio espacial de los datos; b) análisis estructural de los mismos mediante el semivariograma e interpolación polinómica global de 1º, 2º y 3º grado, para detectar la posible anisotropía y tendencia espacial; c) ensayos de interpolación espacial mediante la media ponderada por el inverso de la distancia (IDW) y el Kriging ordinario (Cañada, 2007a y b; Krivoruchko, 2011).



Figura 1. División por distritos en Barcelona y área urbana poblada



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona y elaboración propia

Finalmente, para estimar la posible justicia o injusticia ambiental se procedió a calcular la población de los grupos vulnerables expuestos potencialmente a una contaminación superior e inferior a los niveles de referencia, como indicadores sintéticos (*vid.* Moreno, 2012). Frente a otros análisis de la equidad ambiental que examinan y presentan los resultados para el conjunto de la ciudad como un todo (e.g. Moreno, 2007 y 2013; Moreno y Cañada, 2007), en el presente trabajo los datos de población (inicialmente por secciones censales) y de contaminación estimada (por píxeles de 50 metros) se han agregado y analizado por distritos municipales. Se obtuvieron así las cifras de población total y de grupos vulnerables por encima de los límites mencionados antes en toda la ciudad y en cada distrito. A efectos de comparación entre distritos se adoptaron como cifras de referencia los porcentajes de población total expuesta a alta polución en el conjunto de la ciudad (para cada contaminante). El análisis se ha basado en un indicador para cada grupo vulnerable  $g$  en cada distrito  $d$ ,  $\Delta_{gd}$ , construido así:

$$\Delta_{gd} = (PE_c \cdot 100 / P_c) - (PE_{gd} \cdot 100 / P_{gd})$$

Siendo  $PE_c$  la población total expuesta a polución por encima del límite normativo en la ciudad,  $P_c$  la población total de la ciudad,  $PE_{gd}$  la población del grupo vulnerable  $g$  en el distrito  $d$ , expuesta a una polución superior al nivel normativo, y  $P_{gd}$  la población total del grupo vulnerable  $g$  en el distrito  $d$ .

De esta forma, una diferencia nula implicaría que los residentes de un grupo dado,  $g$ , soportan en el distrito  $d$  una exposición similar a la del conjunto urbano. Las cifras positivas significarían que dicho grupo muestra una exposición inferior a la de la población de la ciudad y que, por tanto, está en una situación más favorable. Por el contrario, las diferencias negativas significarían que dicho grupo muestra en ese distrito una exposición superior a la de la población de la ciudad y que, por tanto, está en una situación más desfavorable; en este caso se podría interpretar como injusticia ambiental para los miembros de ese grupo en dicho distrito, lo que merecería ser valorado por políticos, expertos y ciudadanos.

### **3. RESULTADOS OBTENIDOS**

El resultado de justicia o de injusticia ambiental, por tanto, se deriva del cruce de dos variables. Por un lado, la calidad ambiental. En este sentido, habría que recordar que los contaminantes del aire son considerados como los mayores responsables de la carga ambiental negativa que soportan las ciudades. Por otro lado, la segunda variable a considerar es la relativa a la distribución intraurbana de los colectivos vulnerables. Así, de lo que se trata es de mostrar en qué distritos y en qué proporción hay una situación de mayor o menor exposición a una atmósfera contaminada o, dicho de otro modo, cuánto de “penalización ambiental” excesiva sufren dichos colectivos respecto al resto de habitantes de la ciudad.

#### **3.1. La exposición de los grupos de población vulnerables al dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) por distritos en la ciudad de Barcelona**

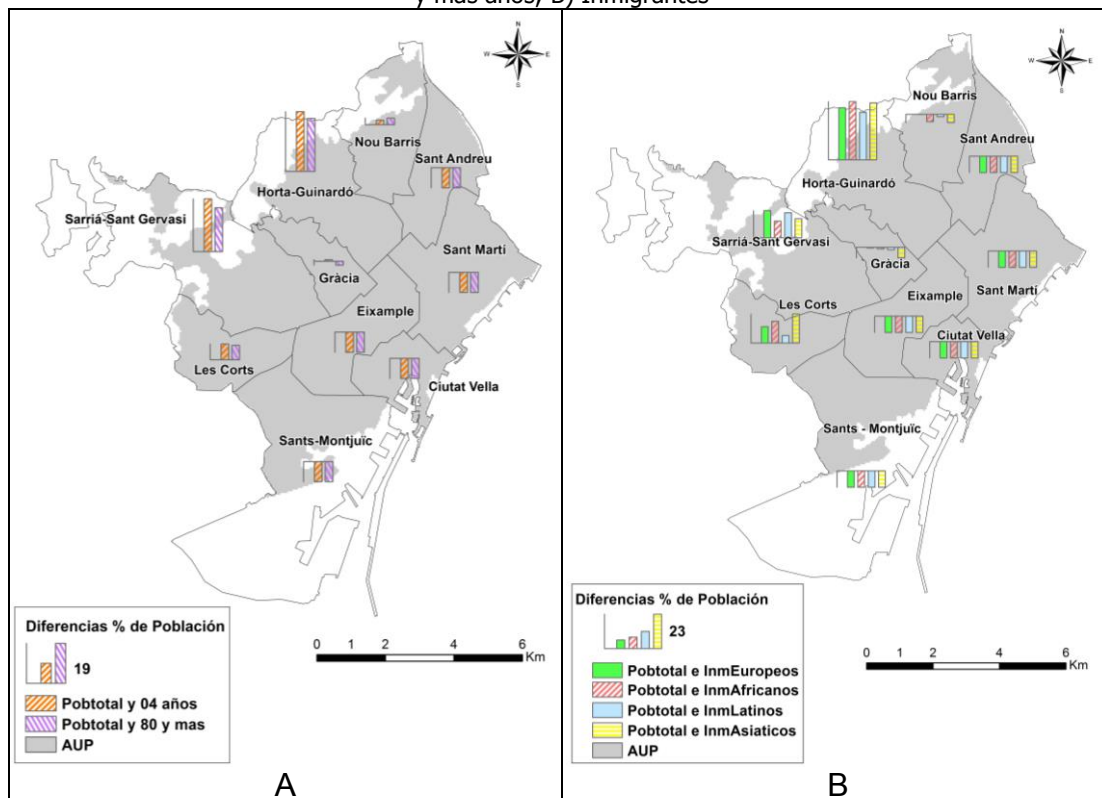
El grado de exposición potencial de la población total a las concentraciones de NO<sub>2</sub> superiores a 40 µg/m<sup>3</sup> en el conjunto de la ciudad es elevado, del orden del 87,24%. Sin embargo, afloran notables diferencias de exposición entre los diferentes distritos. Así, en los ubicados en la franja más próxima al mar (Ciutat Vella, Eixample, Sants-Montjuïc, Sant Andreu y San Martí) la totalidad de su población se encuentra expuesta a valores más elevados de contaminación<sup>2</sup>. Por otra parte, los distritos ubicados más hacia el interior, singularmente en la periferia oeste, presentan una menor exposición (Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó y Nou Barris). Las razones que explican estas diferencias habría que relacionarlas con esa localización periférica y seguramente con la distribución de la renta per cápita en el municipio (a mayor renta, menor nivel de exposición).

La Figura 2 permite visualizar las disparidades existentes entre distritos para los grupos de edad de niños y ancianos por un lado, y para los grupos de inmigrantes por otro, en cuanto a exposición al NO<sub>2</sub>.

---

<sup>2</sup> Sin embargo, un análisis más detallado permite detectar que son los barrios de Gràcia y parte de Sant Gervasi, los que alcanzan los valores más altos de concentración de este contaminante. Se trata en ambos casos de áreas urbanas recorridas por grandes avenidas con tráfico muy intenso, como la Ronda General Mitre, Vía Augusta, Travessera de Dalt o la Avenida de la Diagonal (Cañada *et al.*, 2014: 330).

Figura 2. Exposición a niveles inaceptables de NO<sub>2</sub> en los distritos de Barcelona: A) Grupos de 0 a 4 años y 80 y más años; B) Inmigrantes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística (INE)

En el lado izquierdo (A) de la Figura 2 se constata que en los distritos ubicados en la franja noreste-suroeste (más próximos al mar) las barras de ambos grupos de edad (niños y ancianos) quedan de forma notable por debajo de la línea horizontal que marca la equi-exposición. Es decir, los porcentajes de exposición de estos grupos son superiores al porcentaje de la ciudad. Es por ello que en estos distritos (Sant Andreu, San Martí, Eixample, Ciutat Vella y Sants-Montjuïc), tanto los niños como los ancianos soportan una carga ambiental por NO<sub>2</sub> proporcionalmente superior a la carga estimada para toda la ciudad de Barcelona. Ello refleja una 'penalización', por excesiva exposición, en este conjunto de distritos donde los niños de edades comprendidas entre los 0 y 4 años y los ancianos de más de 80 años se verían más afectados por el contaminante que el total poblacional.

Por otro lado, el conjunto de distritos localizados hacia el oeste (Les Corts, Sarriá-Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó y Nou Barris) muestra que las barras de ambos grupos de edad están muy por encima de la línea horizontal de equi-exposición, lo que indica una sub-exposición al contaminante con respecto a la población total de Barcelona. Por tal razón, en estos distritos los grupos vulnerables de estudio se ven favorecidos por una menor exposición proporcional a concentraciones de NO<sub>2</sub> por encima del umbral permitido. No obstante, hay diferencias significativas entre unos lugares y otros. Así, la sub-exposición es más elevada en los distritos occidentales de Sarriá-Sant Gervasi y Horta-Guinardó, dándose en mayor medida en niños que en ancianos. Por otro lado, encontramos a los distritos de Nou Barris y de Gràcia, en los cuales las exposiciones de los grupos vulnerables son muy análogos al valor porcentual de la ciudad. Si bien en

el segundo existe cierta disparidad entre el grupo de ancianos (ligeramente sobre-expuestos al contaminante) y el grupo de niños (ligeramente favorecido con una sub-exposición).

En definitiva, el análisis realizado muestra evidentes diferencias en cuanto a la exposición de los grupos de edad en función de su localización intraurbana. Así, los niños y ancianos de los distritos de Sant Andreu, San Martí, Eixample, Ciutat Vella y Sants-Montjuïc sufren una penalización no equitativa, por excesiva exposición al contaminante. Por el contrario, los distritos de Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó y Nou Barris se muestran notablemente favorecidos en algunos casos, y de forma más ligera en otros, por tener una menor 'carga', siempre en términos comparativos. Las razones de esta distribución podrían ser varias. Por un lado, la topografía de la ciudad y la influencia de la Sierra de Collserola, junto con el predominio de los vientos de componente norte, propician la dispersión del contaminante en el sentido del eje de máxima continuidad espacial (Cañada *et al.*, 2014: 328). Por otro, las emisiones de los vehículos, que son más intensas en el interior urbano, la existencia en la periferia de mayor cantidad de zonas verdes y de otro patrón urbanístico, o la influencia marítima, también podrían ser razones a considerar en función del distrito.

En lo que respecta a los cuatro grupos de inmigrantes extranjeros (Figura 2B) el patrón general de sobre y sub-exposición en la ciudad es bastante concordante con el anterior. No obstante, existen diferencias en los distritos de Nou Barris y de Gràcia, en los cuales se observa una ligera sobre-exposición de algunos de los inmigrantes extranjeros al NO<sub>2</sub>. En ambos casos, los cuatro grupos se ven desfavorecidos teniendo una 'carga' un poco superior a la del total de población de la ciudad, siendo el grupo de inmigrantes asiáticos el más alejado de la equi-exposición. Por su lado, en los distritos de la franja oriental y costeros (Sant Andreu, Sant Martí, Ciutat Vella, Sants-Montjuïc y Eixample), también hay una sobre-exposición, pero más intensa y similar, entre los cuatro grupos de inmigrantes analizados.

Por el contrario, los distritos periféricos del arco noroeste-oeste (Horta-Guinardó, Sarrià-Sant Gervasi y Les Corts) muestran una sub-exposición notable de estos grupos. Aunque hay desigualdades en los niveles de exposición (los inmigrantes latinos se ven menos favorecidos en el caso de Les Corts y Horta-Guinardó que el resto de grupos), en general, en todos ellos el grado de exposición de los inmigrantes extranjeros es menor, y por tanto más favorable, en relación al valor porcentual de la población total.

En resumen, en cinco de los diez distritos barceloneses está presente una clara desventaja o no equidad por excesiva carga ambiental de NO<sub>2</sub> para los inmigrantes extranjeros. Se trata tanto de distritos costeros, como interiores, pero básicamente de la llanura litoral. Por su parte, las situaciones de menor exposición comparativa (i.e. beneficio relativo), solo aparecen en tres distritos interiores. Estas discrepancias están relacionadas, sin lugar a dudas, con los patrones de distribución intraurbana específicos que tienen cada uno de los colectivos de inmigrantes extranjeros analizados.

### **3.2. La exposición de los grupos de población vulnerables a las partículas atmosféricas (PM<sub>10</sub>) por distritos en la ciudad de Barcelona**

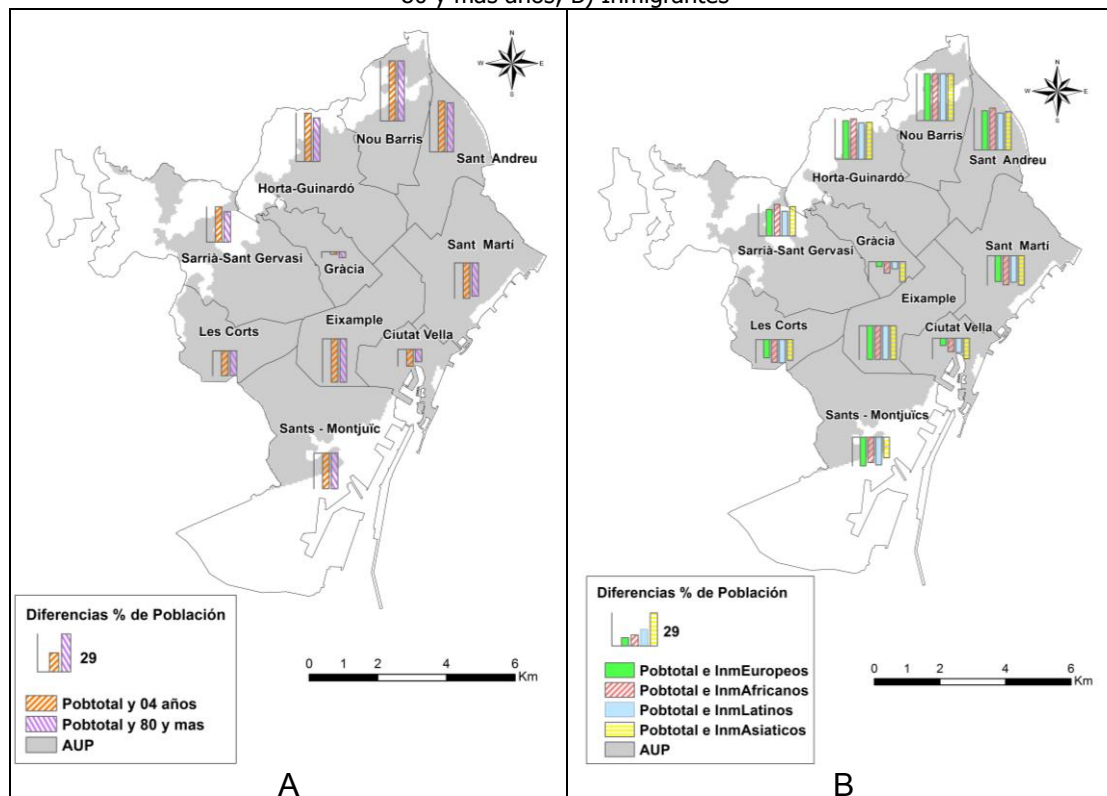
El grado de exposición potencial de la población total a las concentraciones de PM<sub>10</sub> superiores a 30 µg/m<sup>3</sup> es menos elevado en el conjunto de la ciudad con respecto a los datos del anterior contaminante: 58,16%. Sin embargo, hay diferencias significativas nuevamente entre distritos (Figura 3), tanto en los grupos de edad (A), como en el colectivo de inmigrantes (B).

Como se puede observar en ambos mapas, las diferencias contraponen los distritos más septentrionales, de carácter más interior y urbanismo periférico, y los más meridionales, de carácter costero y pertenecientes a zonas urbanas bajas. Así, los distritos de Nou Barris, Sant Andreu, Horta-Guinardó y Sarrià-Sant Gervasi muestran una exposición al contaminante marcadamente inferior de la observada en el total de la ciudad (diferencias positivas). Es decir, tanto los grupos de edad estudiados (niños y ancianos), como los inmigrantes extranjeros se ven “favorecidos” en cuanto a su relación con este contaminante. Las razones que lo explicarían podrían ser vinculadas con el propio carácter del contaminante (PM<sub>10</sub>), que tiende a situarse en las zonas de menor altitud y en extensiones llanas de terreno que facilitan la acción del viento y la dispersión del mismo. Esto se traduciría en una menor concentración en estas áreas periféricas puesto que tienen una mayor influencia de la sierra y están situadas a una mayor altitud.

Por su parte, los distritos de la llanura costera (como Sant Martí, Ciutat Vella, Eixample, Gràcia, Les Corts y Sants-Montjuïc), situados en el arco noreste-sur-suroeste, presentan una clara sobre-exposición (diferencias negativas con respecto al valor observado en la ciudad) al contaminante, tanto en los grupos de edad, como en el colectivo de inmigrantes extranjeros. Sin embargo, ello no obsta para que nuevamente existan diferencias entre distritos. Así, los distritos de Gràcia y de Ciutat Vella presentan, para los grupos de edades vulnerables, una menor sobre-exposición con respecto al valor porcentual total, siendo muy exigua en el primero de ellos. Los resultados ‘penalizan’ algo al grupo de ancianos en el caso de Gràcia mientras que en el caso de Ciudad Vella los niños aparecen más desfavorecidos en comparativa. Respecto a los cuatro grupos de extranjeros, los inmigrantes asiáticos tienden a estar más penalizados en ambas demarcaciones. Los restantes distritos de este gran grupo presentan una exposición al contaminante claramente superior a la observada en la ciudad (diferencias negativas). Esa discriminación negativa exhibe niveles parecidos en los cuatro grupos de inmigrantes. Es decir, en la comparativa entre los dos grupos de edad y los cuatro grupos de extranjeros, los resultados para este contaminante son bastante similares y negativos con respecto al valor poblacional total.

Estos hallazgos se podrían vincular a una mayor intensidad de tráfico, a las elevadas densidades edificatorias y poblacionales y a una disminución de las zonas verdes del interior. Además, los distritos se ubican en zonas llanas lo que facilita la acción del viento y la dispersión de polvo en la atmósfera.

Figura 3. Exposición a niveles inaceptables de PM<sub>10</sub> en los distritos de Barcelona: A) Grupos de 0 a 4 años y 80 y más años; B) Inmigrantes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística (INE)

En definitiva, en el conjunto de la ciudad afloran desigualdades notorias en lo que respecta a la exposición potencial a concentraciones elevadas de partículas atmosféricas (PM<sub>10</sub>). Todos los grupos vulnerables aparecen penalizados comparativamente en los distritos costeros, orientales y meridionales. En el otro extremo estarían los grupos que residen en los distritos del arco periférico noreste-oeste, donde hay una fracción significativa de espacio y población que tiene unos niveles de exposición más favorables.

#### 4. CONCLUSIONES

Tal y como aparece en el área temática en el que se inscribe esta comunicación, las bases para un nuevo desarrollo deberían pasar necesariamente por un diagnóstico más certero de las injusticias ambientales presentes en las ciudades actuales. Parece lógico pensar que las decisiones públicas deben sustentarse en el conocimiento de la problemática a resolver.

Asumiendo que el principio de la justicia ambiental implica un reparto proporcionalmente equilibrado entre territorios y ciudadanos de amenazas ambientales como la excesiva contaminación, esta comunicación ha pretendido poner de manifiesto que, en el caso de la ciudad de Barcelona, existe injusticia ambiental, o lo que es lo mismo, desigual exposición potencial de la población al aire contaminado del entorno donde reside.

La evaluación se ha realizado aquí confrontando dos fenómenos. Por un lado, la calidad ambiental. Puesto que los contaminantes del aire son considerados como los mayores responsables de la carga ambiental negativa que soportan las ciudades, se han utilizado los niveles de contaminación inadmisibles de dos sustancias contaminantes. Por otro, la distribución intraurbana de los colectivos más sensibles o vulnerables. El resultado es el grado de exposición potencial a concentraciones elevadas de dichos colectivos. En este sentido, en Barcelona se evidencian desigualdades notables por distritos y contaminantes. A grandes rasgos, son los distritos periféricos más cercanos a la Sierra de Collserola los que más “benefician” comparativamente a ciertos grupos vulnerables. Y al contrario, están más “penalizados” los residentes en los distritos de la llanura próxima al mar.

Finalmente procede subrayar que con este trabajo se ha pretendido ilustrar una metodología que, a partir de las estimaciones sobre la contaminación urbana, la localización y la exposición potencial de los colectivos humanos más sensibles, avance hacia un conocimiento más completo del territorio, desvelando posibles injusticias ambientales. De este modo, entendemos que se puede ayudar, de una forma más rigurosa, a la toma de decisiones urbanas, sentando además unas bases más sólidas y amplias de cara a un nuevo desarrollo atento a principios como los de sostenibilidad y equilibrio territorial.

## **NOTAS**

Este trabajo se ha elaborado dentro del proyecto de investigación «Contaminación atmosférica urbana y justicia ambiental: metodología de evaluación y estudio de casos con sistemas de información geográfica», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España, referencia CSO2011-26177.



## BIBLIOGRAFÍA

ARRIAGA, A., PARDO, M. (2011): "Justicia ambiental. El estado de la cuestión", *Revista Internacional de Sociología*, 69 (3), pp. 627-648.

CAÑADA, R. (2007a): "Técnicas de interpolación espacial deterministas y exactas: media ponderada por el inverso de la distancia y funciones de base radial", En MORENO, A. (Coord.): *Sistemas y análisis de la información geográfica*. Madrid, Ra-Ma, pp. 781-809.

CAÑADA, R. (2007b): "Técnicas de interpolación geoestadísticas: Kriging ordinario", En MORENO, A. (Coord.): *Sistemas y análisis de la información geográfica*. Madrid, Ra-Ma, pp. 823-853.

CAÑADA, R., MORENO, A. y GONZÁLEZ, H. (2014): "Modelado de la calidad del aire urbano. Un experimento metodológico con técnicas interpolación espacial", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 65, pp. 317-342.

DALY, A. y ZANNETTI, P. (2007): "Air pollution modeling – An overview", In ZANNETTI, P., AL-AJMI, D. y AL-RASHIED, S. (Eds.). *Ambient air pollution*, Chapter 2. The Arab School for Science and Technology (ASST) and The EnviroComp Institute.

EGEA, C., NIETO, J., DOMÍNGUEZ, J. y GONZÁLEZ, R. (2008): *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía. Análisis y potencialidades*, Centro de Estudios Andaluces. Consejería de Presidencia, Sevilla.

KRIVORUCHKO, K. (2011): *Spatial statistical data analysis for GIS users* (DVD-ROM), Esri Press.

MORENO, A. (2007): "¿Está equitativamente repartida la contaminación sonora urbana? Una evaluación desde el principio de justicia ambiental en la ciudad de Madrid", *Estudios Geográficos*, 263, pp. 595-626.

MORENO, A. (2010): "Justicia ambiental. Del concepto a la aplicación en análisis de políticas y planificación territoriales", *Scripta Nova*, XIV, 316, 33. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-316.html>

MORENO, A., (2012): "Evaluación de la justicia ambiental con sistemas de información geográfica", En MORENO, A., BUZAI, G. D. y FUENZALIDA, M. (Eds.), *Sistemas de información geográfica. Aplicaciones en diagnósticos territoriales y decisiones geoambientales*, Madrid, Ra-Ma, pp. 173-202.

MORENO, A. (2013): "Población y polución atmosférica intraurbana por dióxido de nitrógeno en Madrid: análisis desde la justicia ambiental basado en sistemas de información geográfica", *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 52, 1, pp. 84-107.

MORENO, A. y CAÑADA, R. (2007): "Justicia ambiental y contaminación atmosférica por dióxido de azufre en Madrid: análisis espacio temporal y valoración con sistemas de información geográfica", *Boletín de la AGE*, 44, pp. 301-324.

VIDAL, M<sup>a</sup> y PALACIOS, A. (2012): "Apuntes metodológicos para el estudio de las desigualdades sociodemográficas intraurbanas", En REQUES, P.; DE COS, O. (Eds.) *La población en clave territorial. Procesos, estructuras y perspectivas de análisis*, Actas del XIII Congreso de la Población Española, Ministerio de Educación y Competitividad, pp. 457-464.

WALKER, G. (Ed.) (2012): *Environmental justice: concepts, evidence and politics*, London, Routledge.

WHEELER, A.J., SMITH-DOIRON, M., Xu, X., GILBERT, N.L. y BROOK, J. R. (2008): "Intra-urban variability of air pollution in Windsor, Ontario - measurement and modeling for human exposure assessment", *Environ Res*, 106(1), pp. 7-16.

WONG, D., YUAN, L. y PERLIN, S.A. (2004): "Comparison of spatial interpolation methods for the estimation of air quality data", *Journal of Exposure Analysis and Environmental Epidemiology*, 14(5), pp. 404-415.



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

Opciones estratégicas e instrumentos de diagnóstico para la mitigación urbana del cambio climático

*Luis Miguel Valenzuela Montes\**, *Julio A. Soria-Lara\*\**, *José Alfonso Gálvez Salinas\*\**

*\*(Dr. Geografía, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada)*

*\*\* (Dr. Ciencias Ambientales, Investigador post-doctoral, University of Amsterdam, Países Bajos)*

*\*\*\* (Máster en Urbanismo. Licenciado en. Ciencias Ambientales, Investigador. Laboratorio de Planificación Ambiental (LABPLAM). Universidad de Granada)*

### **RESUMEN**

El objetivo de la progresiva adecuación espacial a la sostenibilidad urbana implica nuevos enfoques estratégicos e instrumentos de diagnóstico ambiental que valoren las potencialidades y las limitaciones de la estructura urbana para la introducción de medidas de mitigación del cambio climático. Desde esta perspectiva, se perfila un esquema esencial de opciones estratégicas, pautas metodológicas y dimensiones de análisis que considerará a la hora de optimizar la transferencia a la planificación de la investigación en materia de mitigación urbana. Todo ello en el marco de un proyecto de investigación en curso.

### **ABSTRACT**

The goal of the progressive spatial adaptation to the urban sustainability means new strategic approaches and instruments for environmental diagnosis to assess the potential and the limitations of the urban structure for promote policies to mitigate climate change. From this perspective, it is outlined a basic framework of strategic options, methodological guidelines, and dimensions of analysis to reflect about optimize the transfer from urban research mitigation to planning of urban mitigation. All of this in the framework of an ongoing research project.

## 1. SINERGIAS DE LA INNOVACIÓN ESTRATÉGICA URBANA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Las ciudades constituyen el ámbito geográfico de mayor importancia en la respuesta frente al cambio climático. Junto al hecho de que la mayor parte de las actividades humanas se encuentran, directa o indirectamente, ligadas a los centros urbanos y, por tanto, su contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero es más acusada que en el ámbito rural, también es el ámbito urbano es el más vulnerable a los efectos del cambio climático y, al mismo tiempo, el más capaz de generar soluciones innovadoras más eficientes frente a las necesidades de mitigación.

La orientación estratégica requerida a la hora de abordar los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático, exige enfoques alternativos a la hora de proponer nuevos instrumentos en el contexto de la toma de decisiones de la planificación urbana (Davoudi, 2010), como, por ejemplo, el backcasting en el diseño, la simulación y la evaluación de escenarios; o metodologías para la evaluación del rendimiento ambiental. De ahí el interés de progresar en la valoración de la capacidad de respuesta del medio urbano al cambio climático, es decir, respecto al conjunto de factores que delimitan el alcance y la efectividad de las medidas propuestas en los distintos escenarios de mitigación y adaptación, ya que supone una excelente oportunidad para la transferencia científica al ámbito de la planificación estratégica del medio urbano (Agendas Locales 21, PAES, Planes de Movilidad Urbana Sostenible, estrategias de ahorro energético y cambio climático...).

Las acciones frente al cambio climático se plantean desde dos estrategias principales:

- *La mitigación*, es decir, la reducción de las fuentes (emisiones del transporte y consumo energético residencial) y mejora de los sumideros de gases de efecto invernadero (zonas verdes).
- *La adaptación*, o el ajuste de los sistemas urbanos a los estímulos climáticos presentes o previstos, para la moderación de sus daños o el aprovechamiento de las oportunidades beneficiosas.

Ambos objetivos, que se reflejan en las principales estrategias regionales frente al cambio climático, encuentran cabida en múltiples dimensiones y estrategias locales, como las de integración de la movilidad y el desarrollo urbano; o las de diseño urbano con atención a la mejora de la calidad ambiental o a criterios

bioclimáticos. El enfoque estratégico que se ha aplicado a la planificación de la movilidad urbana y el transporte para resolver cuestiones sociales, tales como la accesibilidad, la congestión, la seguridad, o la dependencia del automóvil, supone, sin duda, una gran oportunidad a la hora de abordar la actual problemática del cambio climático desde una perspectiva integrada. En este sentido, las necesidades propias de la ciudad resultan compatibles y, a veces, también coincidentes con dichos objetivos. No obstante, todavía se observa una falta de atención a las tensiones y complementariedades entre las propias estrategias de mitigación y adaptación, patente tanto en la teoría como en la literatura especializada.

Las estrategias de mitigación que se dirigen a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a través de estructuras urbanas eficientes energéticamente (compactas y de alta densidad), deben atender también a los conflictos y oportunidades potenciales que pudieran surgir en relación con las más recientes estrategias urbanas de adaptación al cambio climático. Las necesidades de adaptación refuerzan la dimensión local de los problemas ambientales y fijan la atención sobre la vulnerabilidad del medio urbano frente a impactos derivados, por ejemplo, de la pérdida de espacios abiertos, la contaminación atmosférica, los fenómenos relativos a la climatología urbana (isla de calor, regulación térmica...) o el potencial bioclimático local.

## **2. PAUTAS PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS URBANAS DE MITIGACIÓN**

A la hora de propiciar la transferencia entre, por un lado, investigación sobre la eficiencia ambiental de la estructura urbana y, por otro lado, estrategias mitigación frente al cambio climático, cabe identificar algunas pautas de carácter metodológico:

- *La movilidad urbana sostenible tiene un gran potencial integrador de la investigación:* los estrechos vínculos entre movilidad, forma urbana, calidad ambiental y emisiones de GEI -gases efecto invernadero- (Hickman & Banister, 2014), sin duda, señalan que la Integración entre urbanismo y movilidad aporta un enfoque instrumental útil a la hora de orientar el proyecto hacia factores ambientales concretos.
- *Asumir la relevancia de la visión espacial:* las tendencias observadas en la literatura científica e incluso las buenas prácticas de planificación urbana apuntan a que ciertos modelos o escenarios espaciales de estructura urbana -Figura 1- (adecuadamente densa, compacta y diversa) son

positivos condicionantes a largo plazo para su eficiencia energética y su capacidad para reducir emisiones (la dependencia del automóvil).

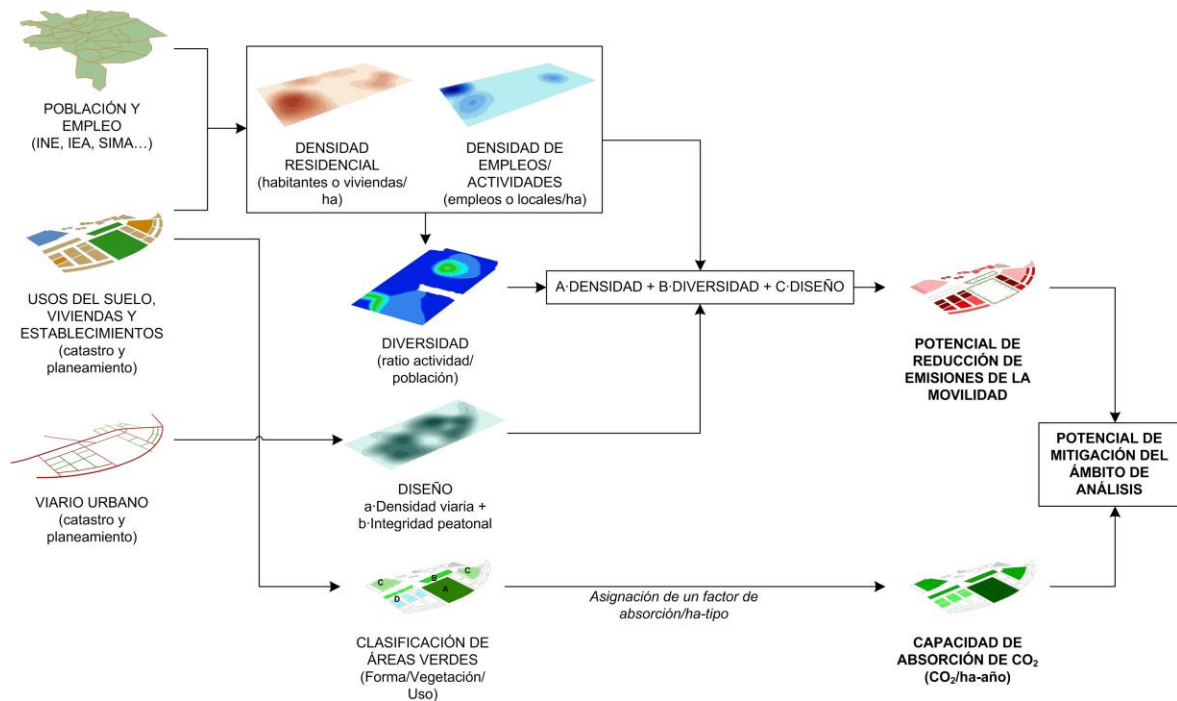


Figura 1. Esquema del método de análisis espacial para la valoración del potencial de mitigación del medio urbano.

- *Potenciar prácticas e instrumentos innovadores en la planificación urbana:* la exploración de métodos de diseño, simulación y visualización de escenarios para orientar la evaluación de los planes hacia objetivos concretos (backcasting) constituye una oportunidad para introducir un enfoque proactivo.
- *La “mitigación” es una prioridad, pero no es independiente de la “adaptación”:* pese a que tradicionalmente las estrategias de integración de la movilidad y el urbanismo han atendido de forma exclusiva a las necesidades de mitigación del cambio climático, las implicaciones de las mismas a escala local y en el largo plazo obligan a atender también a un conjunto de factores ambientales determinantes, tanto de la calidad ambiental del medio urbano como de conflictos, complementariedades y sinergias respecto a los propios objetivos de reducción de emisiones.

### 3. Instrumentos de diagnóstico del medio urbano

La vinculación entre estrategias, pautas e instrumentos de análisis define el marco metodológico (Figura 2) que define los escenarios urbanos basados, fundamentalmente en, los objetivos frente al cambio climático (mitigación y/o

adaptación) y los criterios de diagnóstico urbano (valores de referencia; parámetros); de tal forma DE TAL.

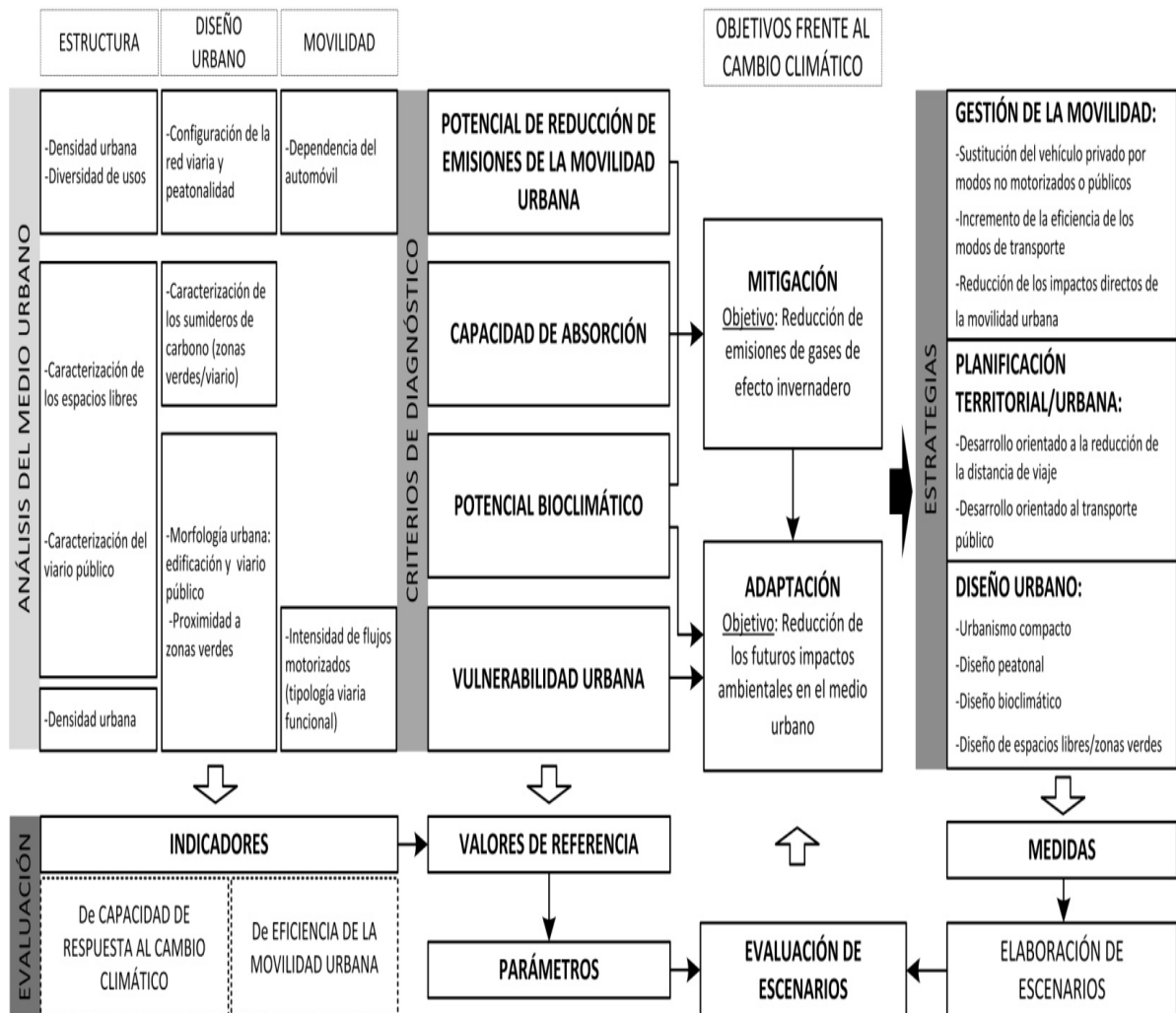


Figura 2. Diseño de escenarios-medidas frente al cambio climático basados en análisis, diagnóstico, parámetros y objetivos del medio urbano.

Las dimensiones de diagnóstico demandan la generación de diferentes técnicas dirigidas a valorar la capacidad del medio urbano para incorporar estrategias de mitigación del cambio climático -Figura 3- (Valenzuela, Navarro y Soria, 2012), estas dimensiones de análisis pueden fundamentarse respecto a cuatro instrumentos:



			Criterios determinantes de las estrategias de mitigación del CC										Criterios determinantes del modelo de movilidad				
			POTENCIAL DE MITIGACIÓN							VULNERABILIDAD URBANA			DEPENDENCIA DEL AUTOMÓVIL				
			Estructura urbana				Emisiones GEI		Capacidad de absorción								
			Densidad urbana (viviendas/población)	Diversidad (ratio viviendas/centros de trabajo)	Densidad viaria urbana/interconectividad	Integridad de la red peatonal	Factores globales de emisión GEI por modo de transporte	Emisiones CO2 de la movilidad urbana	Superficie relativa de áreas verdes	Capacidad de absorción de CO2	Proximidad a viario con alto nivel de tráfico	Proximidad a zonas verdes	Compacidad	Tasa de motorización privada	Distancia recorrida en vehículo privado	Reparto modal	
Ámbito A	Grupo de medidas A	Medida 1	↑														
		Medida 2															
		...															
	Grupo de medidas B	Medida 1															
		Medida 2															
		...															
...																	
Ámbito B	Grupo de medidas A	Medida 1															
		Medida 2															
		...															
	Grupo de medidas B	Medida 1															
		Medida 2															
		...															
...																	
..	...	...							...								

Incidencia de la medida en el valor del indicador (%)

Figura 3. Ejemplo de matriz para la evaluación de las medidas identificadas en la planificación respecto a su potencial de mitigación.

- *Potencial de reducción de emisiones de la movilidad urbana* (Figura 4): factores determinantes de la necesidad de viaje, la dependencia del automóvil (Figura 5) y la competitividad de los modos de transporte más eficientes energéticamente (públicos y peatonales): densidad urbana, diversidad de usos y actividades y diseño y orientación peatonal y accesible al transporte público.

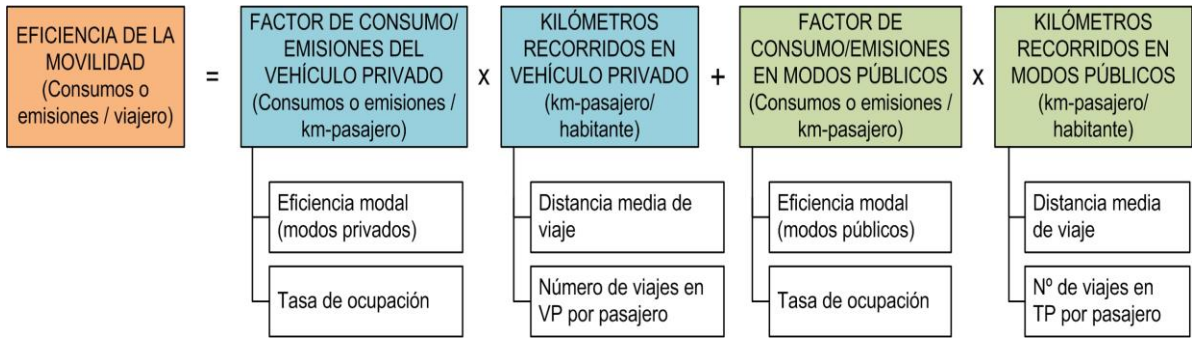
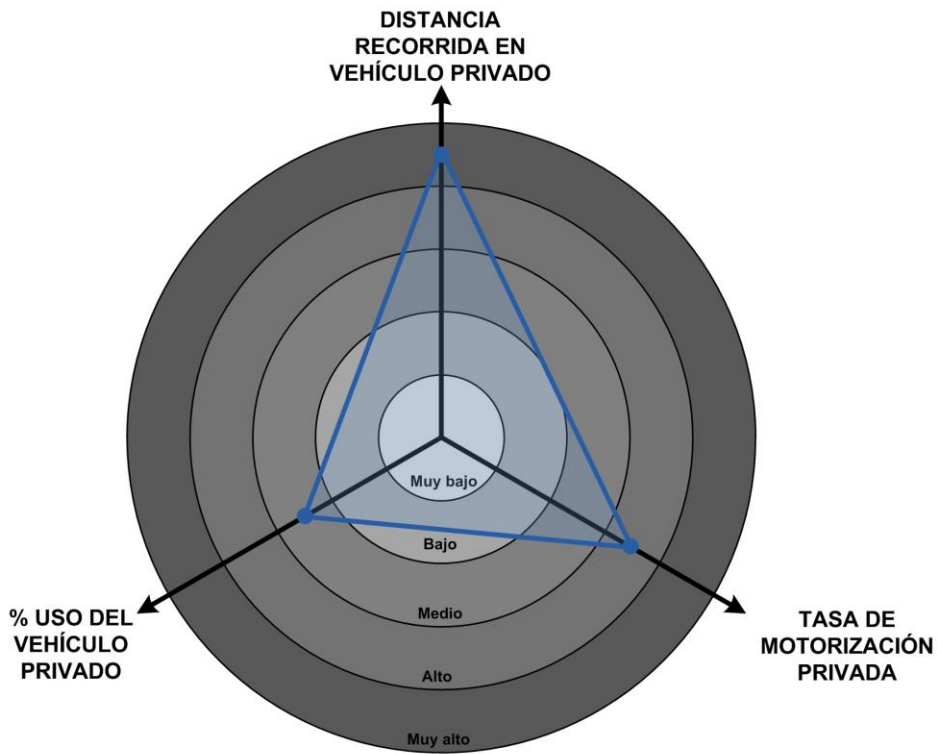


Figura 4. Modelo general para el diseño de indicadores de eficiencia de la movilidad urbana. Elaboración propia, a partir de Hickman (1999) y Den Boer et al. (2008).



#### DEPENDENCIA DEL AUTOMÓVIL

	Variable	Tasa de motorización privada	% Uso del VP	Distancia recorrida en VP
	Indicador	<i>turismos/1000 habitantes</i>	<i>% trabajadores que usan VP</i>	<i>km-pasajero en VP per cápita</i>
<b>CLASE DE CIUDADES POR NIVELES DE DEPENDENCIA (Kenworthy y Newman, 1990)</b>	I (Muy alto)	684	87,2	12822
	II (Alto)	570	74,4	11359
	III (Moderado)	422	51,7	7384
	IV (Bajo)	366	45,4	5185
	V (Muy bajo)	254	23,7	2966

Figura 5. Diagrama del análisis de la dependencia y ejemplo de los criterios para el mismo. Elaboración propia, a partir de Kenworthy y Newman (1990).

- *Capacidad de absorción*: factores asociados a la capacidad de un determinado uso o tejido urbano para absorber las emisiones de gases de efecto invernadero, en función de su diseño como sumidero de carbono.
- *Potencial bioclimático*: factores que influyen en la aplicación de medidas pasivas (esto es, que minimicen los consumos energéticos futuros) para asegurar el confort térmico a través del diseño de la edificación y el espacio público.
- *Vulnerabilidad urbana* (Figura 6): factores que incrementan la susceptibilidad del medio urbano a la pérdida de calidad ambiental provocada por la congestión del viario y el espacio público y la infradotación de espacios libres y áreas verdes.

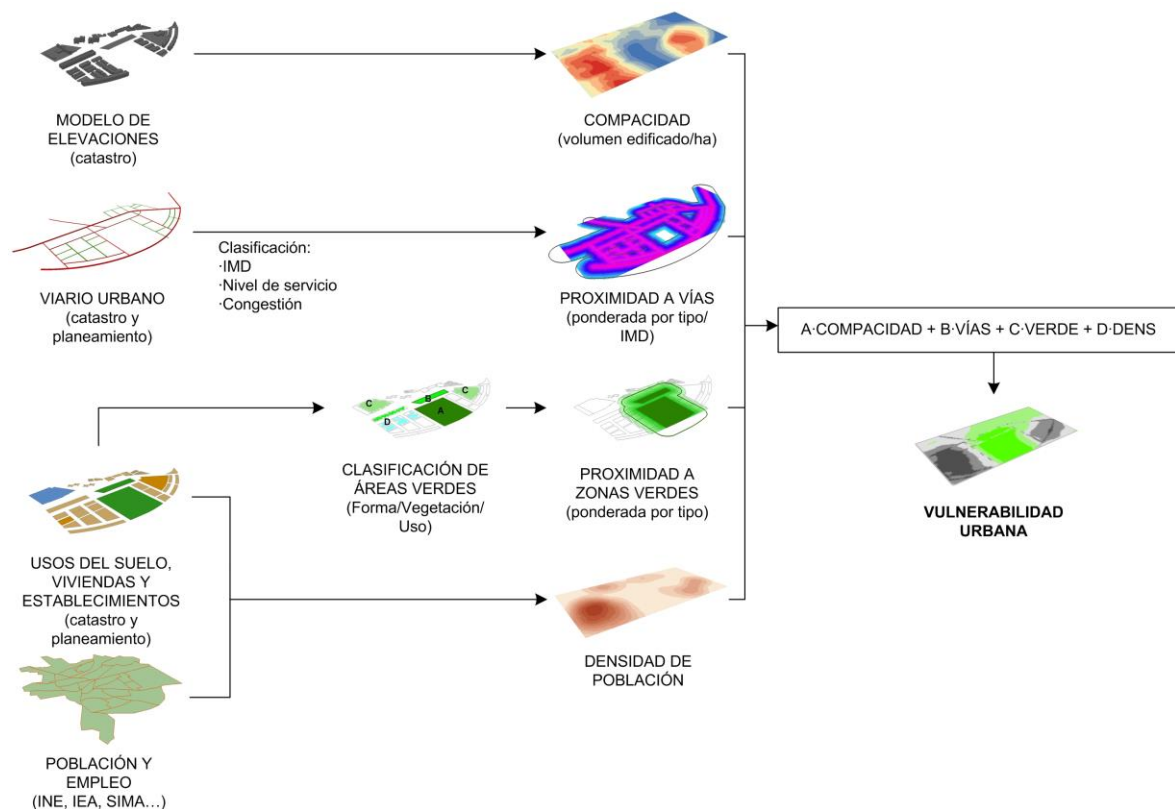


Figura 6. Esquema del método de análisis espacial para la valoración de la vulnerabilidad del medio urbano.

## 4. CONCLUSIONES

Identificar comportamientos y patrones sostenibles de desarrollo urbano resulta, por tanto, esencial para diseñar, evaluar e identificar escenarios eficientes en la mitigación del cambio climático, con el fin de generar resultados extrapolables a

otros ámbitos, al igual que pautas metodológicas para la integración de distintas dimensiones estratégicas (desarrollo urbano, sostenibilidad y cambio climático). Además de la transferencia científico-técnica que supondría el desarrollo de diversas aplicaciones de I+D+i (Sistemas de Ayuda a la Decisión, Software y SIG, Portales WEB metodológicos, Smart Ciites, etc.).

La búsqueda de modelos y prácticas para incrementar la eficiencia energética de la ciudad, ha enriquecido durante las últimas décadas la exploración de aquellos procesos y factores de la forma urbana determinantes respecto, por ejemplo, a la dependencia del automóvil. Esta problemática vinculada a una movilidad urbana excesivamente basada en el uso del vehículo privado (congestión, consumo de espacio y recursos, emisiones a la atmósfera...), juega un papel decisivo en la definición y consecución de futuros objetivos de reducción de emisiones de GEI.

## 5. GLOSARIO

*Adaptación:* “Ajuste en los sistemas humanos o naturales en respuesta a los estímulos climáticos presentes o previstos, que moderan los daños o aprovechan las oportunidades beneficiosas” (Klein et al., 2007).

*Backcasting:* método usado en prospectiva. Partiendo de la identificación precisa de un escenario específico se reconstruye su desarrollo a la inversa, buscando sus orígenes y evolución. Conceptualmente es el proceso inverso al del del pronóstico.

*Capacidad de absorción de carbono:* nivel de absorción de dióxido de carbono de un tejido urbano en función de la extensión y las características de sus áreas verdes.

*Capacidad de respuesta al cambio climático:* la habilidad de un determinado ámbito (región, ciudad, medio urbano, sistema...) para implementar medidas específicas de mitigación (capacidad de mitigación) y adaptación (capacidad de mitigación), condicionando, por tanto, el alcance y la efectividad de las mismas (Klein et al., 2007).

*Contaminación atmosférica:* “la presencia en la atmósfera de materias, sustancias o formas de energía que impliquen molestia grave, riesgo o daño para la seguridad o la salud de las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza”. (Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera). Las principales sustancias contaminantes definidas en este sentido de acuerdo a la legislación son: los óxidos de nitrógeno (NOx), el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), el ozono (O<sub>3</sub>), el monóxido de carbono (CO), los

compuestos orgánicos volátiles (ej. benceno), metales pesados (plomo) y partículas de pequeño tamaño (PM10, PM2.5).

*Dependencia del automóvil:* estado o escenario de la movilidad urbana en la cual se observa o establece una tendencia al incremento del uso del vehículo privado y la tasa de motorización a largo plazo propiciada por un conjunto de factores sociales, económicos, urbanos y territoriales.

*Gases de efecto invernadero (GEI):* aquellos gases que contribuyen a la alteración del equilibrio energético del sistema climático (IPCC, 2007). Son, principalmente, el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el metano (CH<sub>4</sub>) y el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O).

*Mitigación:* “Acción antropogénica conducente a la reducción de las fuentes y mejora de los sumideros de gases de efecto invernadero” (Klein et al., 2007).

*Potencial de mitigación:* habilidad de un determinado desarrollo urbano para implementar medidas de mitigación del cambio climático, bien en base a su potencial para mitigar emisiones de GEI provocadas por la movilidad urbana o a su capacidad para absorber dióxido de carbono.

*Potencial de reducción de emisiones de la movilidad urbana:* concepto diagnóstico aplicado específicamente en este proyecto de estudio, que corresponde a una medida de la vocación de un desarrollo urbano determinado a la hora de incorporar con efectividad medidas de reducción de emisiones de la movilidad urbana, y que se fundamenta en la relación entre la estructura urbana y la flexibilidad de elección entre formas de desplazamiento más o menos eficientes.

*Vulnerabilidad urbana:* en el contexto general del cambio climático, el término vulnerabilidad se refiere al grado de susceptibilidad de los sistemas geofísicos, biológicos y socioeconómicos a los impactos del cambio climático (IPCC, 2007). Para el presente estudio, la “vulnerabilidad urbana” acota el término al contexto, y, en concreto, al nivel de susceptibilidad a la pérdida de calidad ambiental del medio urbano.

## **6. AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo ha sido posible gracias a la financiación de la Junta de Andalucía y los fondos FEDER para el Proyecto de Excelencia P12-RNM-1514: “Instrumentos para la valoración de escenarios urbanos frente al cambio climático. Diseño de un software para la evaluación ambiental -MITIGA-“. 2014-2018.

## 7. BIBLIOGRAFIA

DAVOUDI et al. (2010): *Planning for Climate Change. Strategies for Mitigation and Adaptation for Spatial Planners*. Earthscan publishing. UK.

DEN BOER, L.C.; BROUWER, F.P.E. AND VAN ESSEN, H.P. (2008): *Studie naar Transport Emissies van Alle Modaliteiten*. CE Delft.

HICKMAN, A.J. (1999): *Methodology for calculating transport emissions and energy consumption*. SE/491/98, TRL, Brussels.

HICKMAN, R., & BANISTER, D. (2014): *Transport, Climate Change and the City*. Routledge. UK.

KENWORTHY, J.R. AND NEWMAN, P.W.G. (1990): Cities and Transport Energy: Lessons from a Global Survey. *Ekistics*, No. 344/345, pp. 258-268.

KLEIN, R.J.T.; HUQ, S.; DENTON, F.; DOWNING, T.E., RICHELIS, R.G.; ROBINSON, J.B. AND TOTH, F.L. (2007). Interrelationships between adaptation and mitigation. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 745-777.

VALENZUELA, L.M.; NAVARRO, M.L. y SORIA, J.A. (2012): “Enfoque metodológico para la valoración de escenarios de movilidad urbana frente al cambio climático”. *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno* [en línea]. Año 7, núm. 19, pp.111-128. Disponible en: <[http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles\\_n19/articles\\_PDF/ACE\\_19\\_SE\\_22.pdf](http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles_n19/articles_PDF/ACE_19_SE_22.pdf)>.



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

Realidad social y económica del área industrial de Villaverde: Una propuesta para su regeneración y renovación

*Isabel Ochoa<sup>1</sup>, Ana Belén Berrocal<sup>1</sup>, Alicia López<sup>1</sup>,*

*<sup>1</sup> Asociación SODESTE. Asociación para la Sostenibilidad y Desarrollo Territorial*

*<sup>2</sup> Asociación de Vecinos Residencial Resina*

### **RESUMEN**

El Área Industrial de Villaverde es el polígono industrial más grande dentro de la ciudad de Madrid. El declive de la industria, la crisis económica y la explotación sexual de mujeres ha dejado un territorio, que pese a su alto valor y potencial económico y territorial, es una de las zonas de mayor paro y marginalidad.

Frente a esta situación, vecinos, empresarios y técnicos están impulsando un proyecto para su conversión en un espacio generador de empleo y calidad de vida local y regional.

### **ABSTRACT**

Villaverde Industrial Area is the largest industrial park in the city of Madrid. The decline of industry, the economic crisis and the sexual exploitation of women turn this territory in one of the areas of highest unemployment and marginalization, despite of its high value and economic and territorial potential.

In this situation, neighbors, employers and technicians are promoting a project for conversion into a generator of employment and quality of local and regional life space.

## **1. CONTEXTO TERRITORIAL**

El área industrial de Villaverde (AIV) se sitúa al sur del distrito, entre las arterias de comunicación M-50, A-42 y Avenida de Andalucía. Incluye el barrio de San Andrés y parcialmente los de Ciudad de los Ángeles y San Cristóbal. En total supone una superficie de 5.758.600 m<sup>2</sup>, equiparable a la de la Zona Franca de Barcelona, lo que le convierte en la mayor área industrial dentro de la ciudad de Madrid. El AIV está muy vinculada al origen industrial de la capital. Desde el siglo



XVIII se desarrolla una importante industria cerámica en la zona, y con la construcción del ferrocarril Madrid-Aranjuez, empiezan a establecerse otras industrias, perfilándose de esta manera el germen de una actividad de mucha mayor envergadura, que llegaría a consolidar la zona como referente industrial de la capital.

## **2. PROBLEMÁTICAS Y FORTALEZAS**

Desde la segunda mitad del siglo XX, el AIV, como otros espacios industriales de la capital, experimenta un creciente abandono industrial de componente centrifuga. Actualmente, toda el área sufre una acusada decadencia, a la que se incorporan nuevos problemas de tipo estructural y social.

### **2.1 Problemáticas**

#### **2.1.1 Situación en un espacio de frontera**

Se trata de un espacio frontera entre la ciudad de Madrid y los municipios de Getafe y Leganés. Esta localización, lejos de entenderse como una oportunidad, por su situación de “puerta de entrada”, ha jugado un papel desfavorable en el desarrollo del área industrial. Esta situación de borde y la falta de gestión y planificación actuales, ahonda en su abandono y pérdida de identidad territorial.

#### **2.1.2 Inseguridad ciudadana y prostitución**

Desde hace más de 20 años se produce de forma persistente el ejercicio de la prostitución en sus calles. Una actividad, la de la esclavitud sexual, que aumenta cada año y que desplaza cualquier otra actividad económica legal y legítima.

Por tanto, a esta denigrante actividad ilícita, se asocian dos graves problemas: el de la explotación y trata de seres humanos en pleno siglo XXI y ante la indiferencia de las administraciones, y la condescendencia de buena parte de la sociedad. Fruto de esta situación, se ha producido el arrasamiento del tejido empresarial, cuya actividad e imagen resultan muy perjudicadas por encontrarse en medio de un colosal burdel al aire libre.

#### **2.1.3 Una isla habitada en plena zona industrial**

Sobre la antigua colonia de Marconi se sitúa la zona residencial de La Resina, construida en el año 2000 como vivienda de protección oficial. Acoge a 2.400 habitantes censados y cuenta con las infraestructuras básicas dotacionales, aunque adolece de un buen servicio de transporte y sufre todos los problemas asociados a estar inmersa en un entorno puramente industrial, bajo la presión de la ya referida actividad de prostitución callejera.

## 2.2 Potencialidades

### 2.2.1 Industria para la generación de empleo

El AIV acoge los polígonos industriales APR 17.02, Pº Talleres, Boetticher, Marconi, Villaverde, La Resina, Camino de Getafe, El Gato y Aristrain, en los que se asientan aún grandes empresas, polígonos con medianas industrias, áreas de logística y transporte, mini polígonos industriales, edificios para localización empresarial o espacios de extraordinaria calidad arquitectónica como la nave Boetticher. Por su superficie, el número de puestos de trabajo que puede albergar, considerando un 50% de capacidad, es aproximadamente de 200.000 personas. Esto supone casi el 100% de la población de Villaverde.

La orientación industrial que ha tenido (más enfocada a la industria metalúrgica y química) se encuentra ante la necesidad de un proceso de redefinición. Por su situación anexa a grandes núcleos de población, ya no cabe la reactivación de cierta industria calificada legalmente como peligrosa, sino la búsqueda de actividad que se vea favorecida precisamente de la cercanía de grandes masas poblacionales. En la falta actual de consolidación reside la posibilidad de definir con mayor libertad la estrategia de establecimiento de la actividad e imagen empresarial futura, potencial de regeneración con la que no siempre cuentan las áreas industriales. El AIV presenta ventajas comparativas claras en este sentido: tejido empresarial remanente diverso en cuanto a estructura, tamaño y sector, espacio disponible que puede cubrir los requerimientos de diversos tipos de empresas, cercanía a polos de actividad estables (Mercamadrid, industria automovilística...), cercanía de centros de formación de corte técnico-industrial y tecnológico (campus universitario), red de vías de comunicación bien dotadas que conectan la zona con la ciudad y el exterior, etc.

### 2.2.2 Un tejido social cohesionado

Actualmente, existe una relación estrecha entre el sector empresarial y el vecinal, unidos en la denuncia del estado de abandono de este espacio. Esta relación es especialmente significativa en el caso de la AEVI y la AVV LA RESINA, quienes llevan años colaborando para tratar de aumentar la competitividad empresarial y mejorar la calidad de vida de sus vecinos.

## 3. PROPUESTAS PARA LA REGENERACIÓN PARTICIPATIVA DEL AIV

La alianza empresarial y vecinal está trabajando en la definición de propuestas. Entre ellas, la creación de una mesa de participación técnica, administrativa y vecinal para impulsar la regeneración y puesta en valor del conjunto industrial y residencial. Además, se pretende desarrollar los siguientes temas estratégicos:

- Acabar con la situación de inseguridad y prostitución de la calle.
- Activar el sector industrial para acoger empresas medianas y grandes relacionadas con la tecnología, la innovación y la investigación.
- Poner en uso el patrimonio industrial existente, como la Nave Boetticher, para crear escuelas-taller de colaboración público-privada.
- Complemento formativo estable y de referencia para los centros de formación relacionados con el sector de actividad.
- Cohesionar y permeabilizar este ámbito, especialmente el área residencial.
- Crear una marca territorial basada en la gestión y calidad del paisaje industrial, la calidad de vida y la competitividad económica
- Smart Industry. Crear un área industrial inteligente e incluir las TIC en las propias empresas. Generando un espacio conectado, con visibilidad global y funcionalidad local para vecinos, clientes y empresarios.

## **BIBLIOGRAFÍA**

LÓPEZ GARCÍA, M. (Dir.). (2009). *IPICAM 2009: Inventario del Patrimonio Industrial de la Comunidad de Madrid*. Comunidad de Madrid.

OCHOA, I; PALOMERO, C. (2014) “*La participación ciudadana para la recuperación y regeneración de los espacios de borde urbano de Madrid*”. En (coord. Vinuesa, J.; Fernández, F. (coord.)). *Pasado, presente y futuro de la región metropolitana de Madrid*. Inédito.



---

## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

Crisis del modelo de acumulación, regeneración urbana y reindustrialización

*Francisco López Groh*

*Urbanista*

### **RESUMEN**

Las políticas de Regeneración Urbana, asociadas al proceso de conversión-reconversión de los activos urbanos en activos financieros, han quedado obsoletas tras la crisis financiero-inmobiliaria. Estas políticas han estado asociadas íntimamente además con los procesos de desindustrialización y offshoring, que han impactado severamente en las condiciones de sostenibilidad de las ciudades. En este texto se defiende un nuevo modelo de regeneración urbana que revierta el predominio financiero/inmobiliario y se asocie a las estrategias de reindustrialización de la economía europea.

### **ABSTRACT**

Urban Regeneration Policies related to the conversion-reconversion process of urban assets enclosed in financial assets have become obsolete subsequent to the financial and real estate crisis. These policies have also been closely associated with the processes of deindustrialization and offshoring, which have severely impacted in terms of city sustainability. In this paper a new model of urban regeneration that reverses the financial/real estate prevalence and associated with re-industrialization strategies of the European economy is defended.

### **INTRODUCCIÓN**

Este texto pretende reflexionar sobre las razones por las cuales las estrategias y prácticas de la regeneración urbana tal como han sido realizadas en el largo período de acumulación flexible y especialmente en la etapa más aguda de la financiarización, hasta el estallido de la crisis financiera se han quedado obsoletas hasta convertirse en irrelevantes. Estas prácticas han estado (en su mayor parte) estrechamente asociadas con los objetivos de la financiarización de la economía en el marco urbano de forma que la crisis de este modelo (el de la financiarización)

ha quebrado la base sobre la que se sustentaban dichas políticas. La regeneración ha sido una pieza clave en el proceso de financiarización de la producción de la ciudad y en otros casos un mero espejismo de alivio.

Las proposiciones previas de este escrito son las siguientes: Primero, que la regeneración ha estado asociada fuertemente al proceso de conversión-reconversión de los activos urbanos en activos financieros y que este proceso ha sido determinante en las operaciones que se han denominado de revitalización o regeneración urbana. Estas han girado en su mayoría (de forma casi forzosa habría que decir) en torno a la formación y el manejo de las rentas urbanas, por más que se acompañaran ocasionalmente de otras políticas de carácter social.

Segundo, que de forma relevante, estas políticas han estado ligadas a los procesos de desindustrialización y offshoring provocadas por el proceso de financiarización de la economía y su distribución funcional-espacial. Procesos que han impactado severamente en las condiciones de sostenibilidad económico/social de las ciudades y de su propia fábrica urbana. No es casualidad que un buen número de estas acciones, precisamente las más publicitadas, se desarrollaran en espacios industriales y portuarios obsoletos.

Tercero, que las intervenciones de regeneración urbana han estado orientadas por un mix de actividades (no pocas veces espectaculares) en las que el patrón urbano buscado consistía en una combinación de “nuevas clases creativas”, espacios de consumo de moda, comercio del arte y proyectos arquitectónicos *flagship*.

Lo sorprendente es que mientras este era el mundo real de la transformación de la ciudad, el mundo de la deriva viajera internacional del capital financiero para obtener “ingresos no ganados” (Veblen) se publicitaba una ciudad “competitiva” abierta a la innovación, eficaz (como ahora quizás con la boca pequeña defiende el nuevo paradigma idiota de la *smart city*).

La crisis financiero-inmobiliaria, tan estrechamente entrelazada y demoledora en nuestro caso, ha desmontado las bases de este sistema, al menos su aplicación masiva. Endeudamiento, crisis financiera municipal, desempleo masivo especialmente entre los jóvenes (fuerza dinamizadora de la gentrificación urbana) ha socavado esta política urbana. En ausencia de una transformación de la política económica de largo alcance probablemente lo que denominamos “regeneración urbana” se desplazará a proyectos muy medidos de remodelación de usos buscando ventajas de posición altamente ventajosas buscando más que la expansión amplia de los mercados urbanos la concentración de rentas en algunos puntos de la ciudad.

Obviamente si es este el modelo que se va a imponer en la política urbana (tal como por ejemplo se está expresando en la ciudad de Madrid) los actuales desajustes no harán más que agravarse. La ciudad, sus ciudadanos, su gobierno, deberían realizar un giro espectacular y esforzado de las políticas urbanas en la búsqueda de esa ciudad más justa y equilibrada que es el objetivo al menos nominal de la política urbana.

La tesis que se defiende aquí es que esta transformación requiere (no sólo pero también) una transformación de la base económica de la ciudad que rompa el predominio financiero-rentista en la economía urbana hacia una base económica sustentada en la creación de bienes y servicios reales, y que dentro de este nuevo paradigma la industria, la manufactura urbana, tiene un papel decisivo.

Existen oportunidades para ello. Al menos existe el relato. Como es conocido, la crisis financiera ha extendido en los países avanzados (UE, USA...) la idea de que la reindustrialización es una estrategia de salida a medio plazo a la actual recesión, hasta convertirse en una nueva consigna ritual en la UE, que ha lanzado como objetivo la consecución de una participación de la industria del 20 % en el PIB para el conjunto de la Unión. Estas políticas sin embargo tienen recorridos y pretensiones muy diversas en los distintos países de la UE, padeciendo en el nuestro de un fatal retraso teórico y político en un escenario en el que las líneas estratégicas están dominadas por la consigna de la austeridad y la reducción del estado del bienestar.<sup>1</sup>

Este texto trata de las condiciones en que esta reindustrialización puede tener lugar y especialmente del papel y las interrelaciones que esta reindustrialización mantiene con la ciudad, la política urbana y el planeamiento, prestando especial atención a los requerimientos espaciales de la Pequeña Manufactura Urbana (SUM en sus siglas en inglés) sosteniendo que ésta debería constituir una (no la única) de las líneas clave de un nuevo modelo de regeneración urbana. **La regeneración urbana debe ser asociada a la reindustrialización de la ciudad.** En otro caso sólo consistirá en reapropiaciones parciales de rentas comunes.

## **LAS CONDICIONES HAN CAMBIADO: EL IMPACTO DE LA FINANCIARIZACIÓN Y LA CRISIS FINANCIERA EN LA CIUDAD**

En el particular modelo de financiarización de la economía europea España siguió el modelo de crecimiento que Stockhammer ha denominado “crecimiento orientado por la deuda” (*Debt-led growth*, Stockhammer<sup>2</sup>). El enorme flujo de endeudamiento de hogares y empresas se aplicó de forma preferente a los mecanismos del mercado urbano: consumidores y sector inmobiliario (junto a los sectores no financieros que se adhirieron al modelo) acapararon masivamente este flujo de crédito aplicándolo a una expansión desorbitada del mercado de suelo y vivienda, absorbiendo la mayoría de recursos no sólo financieros sino laborales y técnicos del país, en detrimento de otros sectores de la economía “real”, como es el caso de la industria.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Como muestra no hay más que comparar la pobreza estratégica del documento que guía la intervención de nuestro Ministerio de Industria Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España con documentos y políticas equivalentes que se están poniendo en marcha en Francia (Montebourg) Inglaterra (----) o Alemania

<sup>2</sup> STOCKHAMMER “Rising Inequality as a Root Cause of the Present Crisis” PERI Working Paper Series 282, Abril 2012

<sup>3</sup> Hay un amplio debate sobre las relaciones y conflictos entre lo que se denomina economía “real” y la economía financiera o especulativa. Es cierto que la financiarización de la economía ha provocado que lo que se denomina habitualmente “economía real” (producción de bienes y servicios) sea indistinguible en términos

El marco general en que se sustentaba la regeneración urbana se apoyaba en diversos anclajes.

- a) Una financiación abundante encaminada al reforzamiento del suelo como activo financiero (por más que en nuestro país dicha burbuja de crédito se dedicara primordialmente, aunque no sólo, a la producción indiscriminada de nuevo suelo,). La burbuja y la expansión en la producción de nuevo suelo hizo aparecer este otro subsector de transformación urbana como la contraimagen imposible de aquel modelo de crecimiento.
- b) La orientación dominante hacia el espacio de consumo, de la circulación de las mercancías, y el abandono de aquellos sectores y ámbitos que, inicialmente, no parecían brindar las rentas de posición que permitían "valorizar" las actuaciones.

Esto provocó una enorme transformación del marco de referencia de las economías urbanas:

*"Estamos acostumbrados a vivir con un mecanismo económico y financiero que conduce inexorablemente a la destrucción progresiva del tejido productivo del país y de las instituciones que son el fundamento de la democracia: en este contexto, la pérdida de empresas, puestos de trabajo, know-how y mercados existentes es irreversible"*

Y por otra parte, este mecanismo tenía a su vez los pies de barro. Por un lado:

*"las políticas de regeneración urbana argumentaban que el crecimiento económico podía ser alcanzado por medio de inversiones públicas para atraer y concentrar aglomeraciones de trabajadores "creativos" altamente especializados, anclando las localizaciones ex industriales en la nueva economía. En este contexto la arquitectura y la cultura urbana se convirtieron en una suerte de pauta lingüística, un nuevo urbanismo basado en la circulación de deuda financiera hacia el futuro pero articulando los flujos y reflujos de las necesidades y deseos de los consumidores contemporáneos"*<sup>4</sup>

Sin embargo, la realidad de economía de los espacios regenerados era otra.

*"Los puestos de trabajo creados por la regeneración urbana a menudo son por su carácter de baja categoría, o lo que se han denominado 'McJobs'. Por ejemplo, la industria del ocio ofrece algunos de los empleos peor pagados, menos especializados y menos seguros, pero a menudo constituyen la mayor parte de los puestos de trabajo creados por los nuevos planes de regeneración"*<sup>5</sup>.

Por otra parte, al igual que el mecanismo de huida hacia el futuro de la deuda en las economías avanzadas, la base socioeconómica de este proceso de regeneración tenía en sí misma obstáculos estructurales. Como señalaban Jones y Evans ya en 2000:

---

económico-empresariales, lo que desmonta en parte la idea de un sector "bueno" y otro "malo. La subordinación de la economía "real", y en concreto productiva, a la financiarización de la economía ha cambiado sustancialmente la forma en que el sector productivo (las empresas) trabajan y la forma en la que los hogares son explotados. El mantenimiento "ingenuo" de esta diferenciación sigue siendo útil no sólo para explicar las causas de la crisis sino para dar cuenta de la pérdida de fuerza de los colectivos más desfavorecidos, los trabajadores.

<sup>4</sup> Luis Moreno "The Urban Process under Financialised Capitalism" City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, 18:3, 244-268, 2014

<sup>5</sup> PHIL JONES y JAMES EVANS "URBAN REGENERATION IN THE UK" SAGE Publications. 2008



*“El número de jóvenes profesionales capaces de comprar apartamentos céntricos y la cantidad de poder adquisitivo de los consumidores para apoyar nuevos “outlets” e instalaciones de ocio no es infinita”:*

La regeneración consistía mayoritariamente, (más allá de los buenos deseos) en el sostenimiento de dos componentes complementarios, lugar de acumulación para los excelentes de capital y sostenimiento de un tercer circuito del capital (Harvey)<sup>6</sup> “regenerando” el conjunto de la infraestructura social y espacial necesaria para el consumo colectivo: comercio, hostelería, mercado del arte, y por supuesto vivienda, lofts, apartamentos para la clase creativa... Quizás el retraso o fracaso de la política de regeneración en España haya sido sobre todo un problema estructural no político: la competencia de financiación con la expansión de la ciudad. El crédito hipotecario dominaba el de consumo.

### ***Una primera reflexión sobre la regeneración urbana***

Como es conocido, a partir del verano de 2007 todo cambió. Las repetidas señales acerca de la insostenibilidad de la burbuja financiero-crediticia-inmobiliaria, sustancialmente ignoradas, se convirtieron en un catastrófico derrumbe de las economías avanzadas que produjo lo que se ha denominado la Gran Recesión y que se asemeja ya más bien a una gran y larga depresión.

La crisis ha alterado las condiciones en las que se producía la acumulación en la ciudad (nuestra particular burbuja inmobiliaria) trastocando las pautas y los procesos de inversión y gasto en la ciudad y afectando a los contenidos y la propia existencia de la incipiente (y casi ausente) política de “regeneración urbana” en nuestro país.

Una primera reflexión sobre la regeneración debe enfrentarse al hecho de que las experiencias pasadas, al margen de sus éxitos o fracasos, de las propias objeciones críticas que puedan hacerse a sus estrategias y prácticas, pertenecen al pasado. La crisis financiera y urbana ha sido de tal calibre que ha privado de sentido no sólo muchas “políticas” sino muchos de los propios conceptos que las sustentaban. Es el caso de la regeneración, incluso en países como el nuestro donde ha habido más debates sobre el tema que experiencias prácticas o políticas realmente implementadas.

Por decirlo de algún modo, y reflexionando sobre el objetivo de este mismo congreso, los “ejemplos” y la discusión sobre sus mecanismos y resultados puede constituir un ejercicio interesante de análisis de los procesos en los que se desarrollaba la financiarización de la economía y la burbuja inmobiliaria, pero son ahora mismo un ejercicio de arqueología histórica, con escasa capacidad de iluminarnos sobre los procesos y estrategias de una hipotética “nueva política urbana” adaptada a las circunstancias actuales.

El problema es que la crisis financiero-inmobiliaria ha trastornado todo este modelo, no sólo la capacidad de gasto público (aceptando provisionalmente las actuales condiciones) sino que ha afectado seriamente a la capacidad “regeneradora” del

---

<sup>6</sup> HARVEY, DAVID 1989. *The Urban Experience*. Oxford: Blackwell

consumo privado, clave en la regeneración, e incluso a las orientaciones macroeconómicas que se plantean en las estrategias de salida a la crisis.

## ¿OBJETIVO REINDUSTRIALIZACIÓN?

“*El mayor desafío que enfrentan los sindicatos, los movimientos sociales y la izquierda política hoy es **revertir el predominio de las finanzas, y al mismo tiempo sentar las bases de una economía en beneficio de la mayoría***”<sup>7</sup>

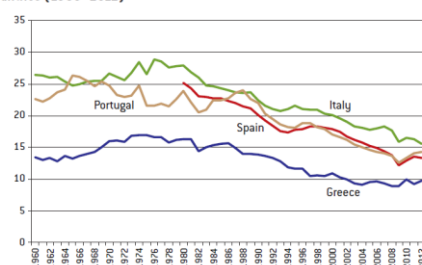
La crisis financiero-inmobiliaria ha suscitado por parte de numerosos gobiernos e instituciones de los países avanzados y en concreto en la Unión Europea un amplio debate acerca de la necesaria re-industrialización de las economías europeas (debate iniciado quizás en EEUU desde el gobierno Clinton). Este objetivo (que la UE ha fijado en una participación de la industria en el PIB del 20%) ha dado lugar a un abanico de análisis sobre las causas de la desindustrialización, el carácter de la manufactura del futuro, los valores de este sector en la economía y las políticas de apoyo al mismo.

El declive de la manufactura (visto desde el punto de vista de su participación en el PIB) ha sido un proceso sostenido y constante iniciado en los años 80 del pasado siglo, derivado de un amplio conjunto de causas, entre ellas el *offshoring*; los cambios estructurales de la manufactura en relación con la participación de los servicios a la producción ex ante y ex post (y su deficiente incorporación en la estadística); o la financiarización de la economía, especialmente en aquellas economías de crecimiento orientado por la deuda.

### ***La mezcla fatal de la burbuja financiero-inmobiliaria y el Offshoring***

Desde el punto de vista espacial dos factores han condicionado la evolución de las ciudades y su desindustrialización urbana: el *offshoring* y la burbuja inmobiliaria. El primero deslocalizando actividades manufactureras a lugares con menores costes de mano de obra en la creencia (y relato) de que esta deslocalización permitía mantener en el núcleo de los países desarrollados la ventaja de los sectores de alta productividad, diseño, innovación, alta tecnología.

Figure 4: Share of manufacturing in total gross value added for southern euro-area countries (1960–2012)



Source: Bruegel based on AMECO.

Esto fue parcialmente cierto durante un tiempo, sin embargo como señalan Gary Pisano y Willy C. Shih en el caso de EEUU: “*Gracias a la externalización destructiva*

<sup>7</sup> KOSTAS LAPAVITSAS: “Why Governments Need To Stop Financialisation”. Social Europe Journal 2014

*y retroceso de las inversiones en la investigación, EE.UU. ha perdido o está a punto de perder su capacidad para desarrollar y fabricar una serie de productos de alta tecnología.*<sup>8</sup>

Pero además, según Suzanne Berger<sup>9</sup> y el equipo del PIE del MIT, la idea que hacía parecer inevitable una especial "división del trabajo" entre países avanzados que iniciaban los procesos de innovación y países atrasado que manufacturan estas innovaciones es falsa. Los estudios empíricos realizados por este equipo en empresas de EEUU muestran que no hay "un solo camino" hacia la producción manufacturera que pase por la deslocalización de la manufactura, y muchas empresas exitosas se basan precisamente en la proximidad. Berger sostiene que **muchos de los sectores más avanzados (y manufactureros) de la economía americana requieren de proximidad no sólo a los focos de conocimiento que suponen las ciudades, sino que la compleja implementación de estos proceso de la manufactura avanzada requiere una potente imbricación y proximidad espacial entre los "innovadores" y los "industriales"** que implementan la producción, un proceso de permanente retroalimentación. Y esta es una de las razones de la "vuelta a casa" de la manufactura.

El segundo factor, la burbuja financiero inmobiliaria, está estrechamente imbricado con el anterior: la deslocalización (*offshoring*) producía el declive de los espacios productivos que el modelo financiero/inmobiliario incluía en su patrón de transformación urbana y a la vez la financiarización de la economía urbana trabajaba contra el propio espacio productivo por medio de la competencia de usos). En España la burbuja absorbió todos los recursos financieros, técnicos, laborales, y todo el esfuerzo de las administraciones haciendo depender de forma dramática la economía del sector inmobiliario/construcción y su extrema dependencia de la deuda. Para la manufactura en la ciudad esto fue catastrófico. El espacio de la manufactura se convirtió en una molestia para el eficaz desarrollo de la burbuja (una "oportunidad" se decía).

La desindustrialización urbana fue el resultado, más allá de factores de cambio estructural en la propia manufactura, de la acción combinada de ambos procesos, que destruyeron la base manufacturera de las ciudades y el empleo asociado a la misma.

### ***Una nota sobre el retorno de la manufactura (onshoring)***

Desde hace tiempo, primero en estados Unidos y luego en Europa se viene discutiendo acerca de la inversión de los procesos espaciales de deslocalización industrial. Estos procesos de inversión de los movimientos (*onshoring*) parecen incipientes y en algunos casos (EEUU están comenzando a dar lugar a políticas específicas para apoyar la vuelta de empresas manufactureras (algo similar a lo que a escala urbana significa la consigna en Nueva York de "Back blue collars to Brooklyn").

---

<sup>8</sup> GARY PISANO Y WILLY C. SHIH "Restoring American Competitiveness" HBR 2009

<sup>9</sup> Suzanne Berger es profesora de ciencia política en el MIT (Massachusetts Institute of Technology ) y está considerada una de las mayores especialistas en la manufactura en Estados Unidos. Es co-presidente de una nueva iniciativa del MIT sobre la manufactura: La Producción en la Economía de la Innovación (PIE)

Este retorno incipiente se basa en las transformaciones produciendo en los lugares de destino de las plantas deslocalizadas y que se expresan en las siguientes variables:

- Disminución de los diferenciales de coste de la fuerza de trabajo (caso de China) y reestructuraciones regionales de los mercados de fuerza de trabajo.
- Elevación tendencial de los costes de transporte (ligado estrechamente a los problemas del cambio climático y los costes de la energía)
- Necesidad de proximidad a los mercados ante transformaciones rápidas de la demanda y ventajas de la proximidad a los lugareros de diseño e investigación
- Inaceptabilidad política de las condiciones ambientales y sociales de la producción en muchos de esos países y lucha contra el dumping ambiental y social.
- Robo de la propiedad intelectual y marcas
- Inseguridad estratégica

## VISIONES DE LA NUEVA MANUFACTURA

Lo que se podría denominar “ansiedad por la manufactura” que muestran los gobiernos de las economías avanzadas ha dado lugar a numerosos análisis informes y estudios

¿Qué es la manufactura?

También rechaza la idea de que el futuro esté cada vez más en las industrias de servicios. "La distinción entre la industria y los servicios, me parece en última instancia falsa", dice. "La mayoría de los productos más valiosos, de las más valiosas empresas que vemos, son paquetes de servicios y productos manufacturados. Un iPod o Iphone es el hardware más los servicios".

El segundo es un imprescindible en mi opinión estudio de prospectiva realizado por *The Government Office for Science* del Reino Unido<sup>10</sup> acerca de las características y necesidades de la industria manufacturera del futuro y cuyos análisis y conclusiones se utilizan en este texto.

### 4.1. Las Características de la Nueva Manufactura

Pero ¿cómo será esta nueva manufactura? Según el citado informe de prospectiva, esta nueva manufactura tendrá las siguientes características:

- Rápida, adaptable y flexibles.
- Más ágil para responder rápida y flexiblemente a las demandas de los

---

<sup>10</sup> Foresight (2013). "The Future of Manufacturing: A new era of opportunity and challenge for the UK". Project Report. The Government Office for Science, London

clientes, y la volatilidad de los factores externos, incluido el acceso a los recursos.

- Más responsable desde el punto de vista ambiental y social
- Próxima a los consumidores.

Esta nueva manufactura tendrá diferentes niveles de escala y necesidad de inversión, desde los sectores de alta inversión en capital en sectores estratégicos de alta tecnología y producción de productos complejos intensivos en capital (*superfábricas*) a los que hacía referencia por ejemplo Suzanne Berger a pequeñas, avanzadas y entrelazadas empresas manufactureras organizadas en redes complejas, altamente flexibles ante los cambios en el tipo de bienes y en el carácter de la demanda, un sector que ha sido denominado de alguna forma como Pequeña Manufactura Urbana (SUM en sus siglas en inglés).

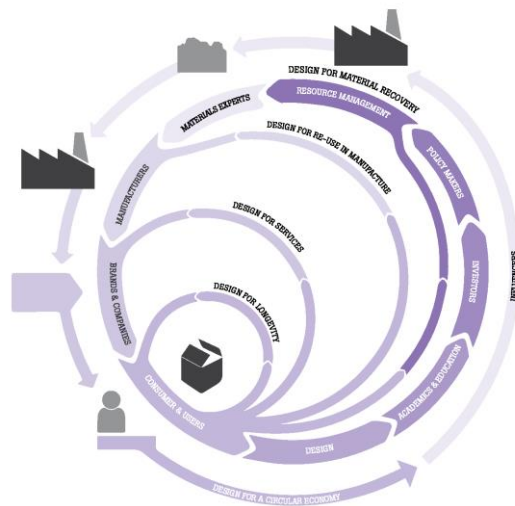
Estas nuevas plantas deberán ser reconfigurables espacialmente (entre otras cosas porque su localización hará valer más su espacio y porque los propios objetivos de reducir el consumo del territorio y el suelo obligarán a un mayor rigor en el uso del espacio productivo. Y tendrá en gran medida una localización urbana, en ocasiones, como ha ocurrido con ciertos servicios a la producción, instalada en las propias viviendas o en espacios compatibles con las mismas (ver como ejemplo el capítulo dedicado a la arquitectura de la nueva industria al final de este texto). La fábrica, el taller, se convertirán progresivamente no sólo en un “buen vecino” (citar el informe) desde el punto de vista ambiental sino en **un vecino imprescindible para la vitalidad del tejido urbano**.

#### **4.2. La sostenibilidad en la manufactura**

Otro de los aspectos fundamentales de la nueva manufactura es su papel en la sostenibilidad. La reconversión de la economía:

*“no se puede hacer sino poniendo el objetivo en la sostenibilidad, sea para centrarse en producciones que tienen un futuro, incluso en el mercado; o para evitar los costos cada vez más importantes y destinados a incrementarse, causados por el cambio climático. Esto requiere producciones y consumos ecológicos a través procesos que exigen como condición irrenunciable la descentralización y el redimensionamiento de las plantas, su diferenciación en base a las características del territorio, la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, la ciudadanía activa y de los gobiernos locales y, sobre todo, reterritorialización (es decir, la reubicación)”*.

Lo que importa de nuevo para el objetivo de este texto es que este objetivo de sostenibilidad pasa, entre otros aspectos, por una reevaluación de las relaciones entre manufactura y ciudad. La sostenibilidad de la manufactura está ligada a la proximidad no sólo por los efectos de coste (e impacto ambiental) energético de la distancia (a proveedores, consumidores o fuerza de trabajo) sino por el propio modelo industrial de “economía circular” basado en tecnologías de durabilidad, reciclado, recuperación rápida y extracción no destructiva de materiales y piezas de alto valor de productos complejos al final de su vida útil.



La economía circular. Fuente Op. Cit. según "Royal Society for the encouragement of Arts Manufacturers and Commerce (2013)

## EL ESCENARIO URBANO DE LA NUEVA MANUFACTURA

Algunas de las características de lo que la prospectiva piensa que será la manufactura (y la fábrica) del futuro han delineado ya las ventajas y compatibilidades que esta nueva manufactura tiene para la ciudad. Quizás los términos que mejor definen esta nueva relación son la proximidad y la compatibilidad

- **Proximidad** en cuando necesidad y ventaja: proximidad a los consumidores (minimización del transporte y logística inversa) a los recursos ofrecidos por la información, no siempre ni totalmente disponibles sólo en la red (no deja de ser curioso que los edificios de los parques tecnológicos intenten reproducir en forma de sucedáneo por medio de lugares informales de contacto lo que la “plaza urbana” proporciona ampliamente en su capacidad de transmitir información de necesidades, de procesos, de recursos... a través de la proximidad a los proveedores, a los clientes, a las instituciones de gobierno y a los lugares donde la investigación tiene lugar <sup>11</sup>
- **Compatibilidad** con el medio urbano, porque sus condiciones ambientales y de operación, especialmente en la pequeña manufactura urbana no sólo la convierte en una “buena vecina” sino que su propio soporte construido la hace compatible con el paisaje urbano, como ya ocurriera antaño en la fase del capitalismo competitivo de pequeña empresa.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Es sorprendente el esfuerzo espacial y de segregación que se ha realizado en los años 90/2000 para producir espacios artificiales donde esta proximidad intentaba reproducirse: los parques tecnológicos, adaptados de una concepción de *Campus* típicamente anglosajona. En parte este esfuerzo ha sido derivado de la vieja idea fordista-racionalista de la especialización de funciones en la ciudad y el territorio, una de cuyas primeras víctimas fueron los campus universitarios..

<sup>12</sup> En el Madrid de preguerra por ejemplo las pequeñas empresas manufactureras, especialmente las más avanzadas del momento, de sectores como las telecomunicaciones, la electricidad y el automóvil, coexistían

- **La responsabilidad del gobierno urbano ante la desindustrialización**

Las causas que han sostenido este proceso de desindustrialización son, como y se ha explicado, de carácter estructural, asociadas al proceso de financiarización de la economía y en el caso español al fuerte enlace entre financiarización y burbuja inmobiliaria. Pero precisamente por ello, las administraciones territoriales y gobiernos urbanos han tenido una gran responsabilidad en el mismo. Como indica Eduardo Salzano<sup>13</sup>:

*“Es realmente extraño que los municipios y las regiones, que lloran hoy por el abandono de las actividades industriales en sus lugares, no se pregunten cuán grande es su responsabilidad por permitir a las industrias ganar altos rendimientos con los cambios de destino (relocalización y apropiación de rentas diferenciales urbanas) por el alegre uso de su propiedad, y abandonar actividades productivas en favor de la especulación en el ladrillo.*

*Es realmente extraño que los planificadores eviten cualquier mención autocrítica, convertidos al papel de facilitadores de las operaciones inmobiliarias, que han promovido o alentado la aplicación de herramientas perversas (de los "programas urbanos complejos" a los "convenios urbanísticos") adoptados por gobiernos, miopes o esclavizados, para facilitar el aumento de la renta en las antiguas zonas industriales.”*

## **LA REVITALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MANUFACTURA URBANA (PMU)**

### ***Nueva industria- nuevo espacio-nueva planificación.***

Lo que interesa sobre todo es las oportunidades y ventajas que la ciudad ofrece para esta nueva manufactura, en la integración espacial de las fases de diseño e innovación, con el soporte del aparato científico, con la aplicación la experiencia manufacturera, con la integración de los servicios de implementación y mantenimiento: *“Diseño, implementación y consumo están entrelazados con la proximidad, con la evaluación cercana de los impactos y ese luego con las soluciones”*

Esta “revolución” de la manufactura incita a plantear una nueva relación entre la manufactura y la ciudad y a preguntarse si la política urbana (y la planificación física) deben reorientar su actuación en este terreno.

Es más habría que analizar cuál es la estrategia para reforzar la “ventaja comparativa” de nuestras ciudades respecto a esta nueva manufactura, de qué forma las instituciones locales (incluidas las de planeamiento por los que nos toca)

---

en el barrio de Arganzuela con la residencia obrera y de capas medias, y en el barrio de Tetuán en casas bajas de una o dos plantas los talleres artesano-manufactureros con la residencia..

<sup>13</sup> EDOARDO SALZANO: “Magari c’entra il mattone nella crisi dell’industria italiana?” extraído del sitio web: <http://eddyburg.it>



pueden contribuir a esta ventaja comparativa (que desde luego no es sin más el “coste del suelo” ligado a un modelo económico que aquí se critica).

Es necesario optimizar la estructura económica de las ciudades, no sólo la forma urbana. La revitalización de las ciudades de los barrios deprimidos no puede basarse en edificios bonitos y el sector servicios (Lo que Bruce Katz denomina “*Starbucks and Stadia*” (Starbucks y estadios)<sup>14</sup>).

La planificación debe atender al soporte del espacio existente de la manufactura en las diversas escalas en que se organiza la ciudad:

- Atención a los distritos (industriales) de manufactura distribuida
- Atención a los espacios específicos, los polígonos industriales
- Atención a los inmuebles, los existentes y los que, vacantes u obsoletos pueden ser contenedores de nuevas formas de actividad

Esta nueva planificación no puede ser sólo un “planificación física”. Al igual que ocurre con las políticas de regeneración de barrios, la política urbana de atención a la manufactura debe asociar, hasta geográficamente, la política propiamente industrial con la planificación espacial y la política inmobiliaria. Serán necesarios nuevos instrumentos de gestión del espacio manufacturero de carácter integrador y nuevas formas de promoción del espacio para las nuevas actividades.

### ***Acciones para sostener el espacio de la manufactura en las ciudades***

El sostenimiento de la política industrial es ante todo una responsabilidad de Estado y así ha sido desde hace mucho en los países que consideraban este sector como decisivo para la economía del país (aquí creo que la fase más famosa de un político al respecto fue aquella de “la mejor política industrial es la que no existe”). La política industrial, y mucho más esa política de reindustrialización que se reclama desde tantas partes implicadas, requiere estrategias y objetivos específicos, fondos de investigación, financiación e incluso una dirección estratégica, que hoy no existen en nuestro país. Pero con todo será necesaria una política urbana destinada a la manufactura por las razones argumentadas más arriba.

### ***Una discriminación positiva para el espacio de la manufactura en la ciudad***

Roberto Velasco, en un artículo publicado en el diario “El País” pedía de forma un tanto provocativa una “discriminación positiva” para la industria en las políticas públicas. El espacio manufacturero en la ciudad lleva soportando discriminaciones negativas durante muchos años, disfrazadas de una retórica competitiva (competencia por el espacio) que ocultaba un proceso de apropiación de rentas urbanas, exacerbado cada vez que la histeria de una burbuja expropiaba cualquier renta de posición a su alcance. El espacio manufacturero estaba siempre “pendiente” de su reconversión en cuanto las expectativas de los valores de posición del suelo para otras actividades inducían su remodelación para usos “más rentables” (¿).

---

<sup>14</sup> Entrevista a Bruce Katz en WIRED

La política de sostenimiento de la manufactura en las ciudades tiene muchos componentes, desde el apoyo a la formación, la innovación o los salarios justos. Pero el tratamiento del espacio es una cuestión fundamental para su supervivencia y dinamismo. La ciudad tiene como se ha explicado más arriba todas las ventajas para sostener un renacimiento de la manufactura en gran parte debido a los cambios que se han producido en el sector, pero al mismo tiempo las ciudades no han puesto en pie en nuestro país los mecanismos de planificación y gestión necesarios para apoyar estas expectativas.

La **discriminación positiva** del espacio de la manufactura empieza por considerarlo, en sus diversas escalas, del distrito industrial al polígono o la planta, como un objetivo de la política urbana, como un punto de soporte de la reindustrialización y no como yacimiento de rentas del suelo, o un espacio marginal, abandonado, segregado, donde como mucho supone una reserva de espacio para localizar usos “sobrantes”. La discriminación positiva del espacio de la manufactura significa:

- **La Defensa del espacio manufacturero ante los cambios de usos:** La discriminación positiva empieza por sostener y defender con mecanismos de ordenación los espacios donde se asienta.
- **La reflexión acerca de las regulaciones y servicios urbanos que favorezcan la convivencia de la manufactura con los otros usos de la ciudad (planeamiento, ordenanzas...) y su implementación práctica,** facilitando la co-localización de usos manufactureros y residenciales
- **La creación de un sector promotor “no destinado al beneficio” con financiación pública y soporte legal para promover la regeneración del espacio de la actividad manufacturera,**
- **Enlazar las políticas sectoriales, de formación, de incentivos, de investigación y desarrollo con las áreas donde se localiza la manufactura,** con el espacio real de la manufactura urbana, por medio por ejemplo de zonas de incentivos que favorezcan además la concentración en las áreas más consolidadas, buscando externalidades positivas.<sup>15</sup>

### ***Las diferentes escalas y estructuras de asentamiento***

Esta política para el espacio de la manufactura debe atender lógicamente a las variantes tipológicas y espaciales en las que se configura actualmente el espacio de la manufactura. s. Los dispositivos de intervención deben adecuarse a estos diferentes modelos combinando en áreas especialmente acotadas las diferentes formas de intervención.

---

• <sup>15</sup> Existe un ejemplo notable de este mix sectorial-espacial en la ciudad de Nueva York entre los ámbito espaciales donde se conceden beneficios a las empresas manufacturas y la creación de zonas de ordenanza específicas dentro (las zonas MX)



Los edificios industriales multiplanta en distritos industriales deben constituir puntos de anclaje de la Pequeña Manufactura Urbana renovada

## ANEXO: DEL LADO DE LA ARQUITECTURA

En esta revalorización de la manufactura urbana hay también un lugar para la arquitectura, para el diseño. Como indicaba una iniciativa de la *Northeastern University School of Architecture* de Boston Massachusetts que ha creado un grupo de trabajo para el estudio de la regeneración del espacio manufacturero *New Life for Urban Manufacturing Districts*:

*“El objetivo de nuestra iniciativa de investigación era entender cómo arquitectos y urbanistas pueden impactar la mejor concepción, planificación y diseño de instalaciones manufactureras como parte de un vecindario saludable de usos mixtos urbanos. Central en nuestro análisis y reflexión especulativa han sido dos preguntas fundamentales.”*<sup>16</sup>

Una iniciativa similar en este terreno ha sido protagonizada por. Nina Rapaport, de la escuela de Arquitectura de que puso en marcha recientemente un proyecto para animar a diseñadores, promotores y ciudadanos para imaginar nuevas vías para reintegrar la industria en la trama urbana capitalizando la densidad de las ciudades.

Uno de los resultados de este proyecto fue la exposición **Factories** donde se mostraba la historia de la industria urbana y el papel de los edificios históricos en altura en la nueva manufactura urbana<sup>17</sup>

La exposición planeaba plantaba diversos interrogantes:

- ¿Puede la fábrica como lugar de trabajo reafirmar a través de la planificación su relevancia en el tejido urbano ante el advenimiento del libre comercio, la globalización y la gentrificación, haciendo la producción más local?

---

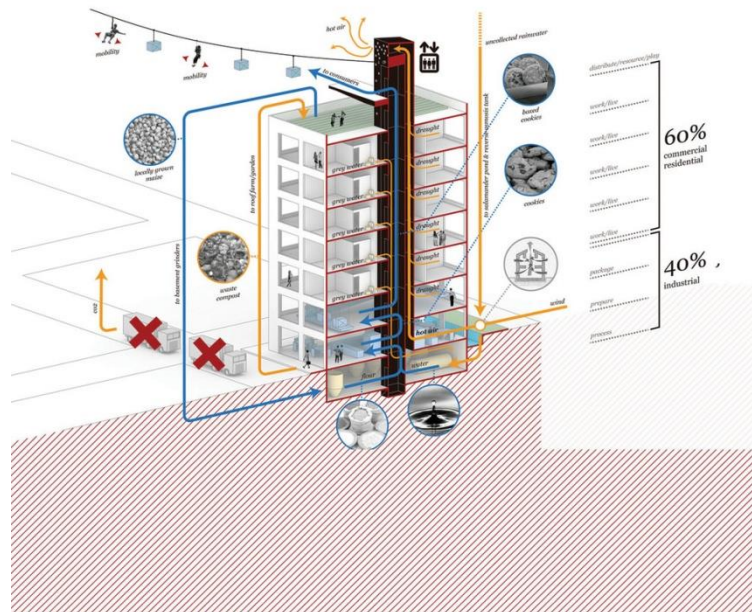
<sup>16</sup> “New Life for Urban Manufacturing Districts” Northeastern University School of Architecture de Boston Massachusetts

<sup>17</sup> El proyecto fue exhibido en el Museo de Rascacielos en la ciudad de Nueva York en 2011.

. Ver.: [www.verticalurbanfactory.org](http://www.verticalurbanfactory.org)

- ¿Pueden las fábricas urbanas hacer que las ciudades sean más autosuficientes?
- ¿Cómo sería este nuevo paisaje urbano de la fabricación vertical urbanística y arquitectónicamente?
- ¿Cómo puede la gente vivir con la industria sin incurrir en efectos negativos para la salud? ¿Cómo podemos integrar industrias sostenibles en barrios urbanos con potencial para la producción de energía - no sólo el consumo - en una relación simbiótica?

Que cunda el ejemplo.



**Modelo utópico de fábrica manufacturera en el tejido urbano (de la exposición *Factories*)**



## ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Notas para una historia de la rehabilitación urbana en España ó ¿qué bases históricas para qué “nuevo desarrollo”?

*María Castrillo Romón\**

*\*Profesora titular de urbanística y ordenación del territorio. Instituto universitario de urbanística de la Universidad de Valladolid.*

### RESUMEN

A partir de la definición de la rehabilitación urbana como la acción pública o colectiva de intervención sobre la ciudad existente (planes, programas, proyectos) que tienen como criterios básicos el mantenimiento de las actividades *in situ* (en particular, la residencial) y el reconocimiento de alguno de los valores de conjunto del área intervenida más allá de los inmobiliarios (incluidas la expectativas de rentas de localización), esta ponencia propone, primero, el carácter de innovación histórica de la rehabilitación urbana en el siglo XX, y una serie de hipótesis (“enfoques”) relativos a su evolución en España:

- la “conservación de conjuntos histórico-artísticos” (emergente hacia 1930 bajo auspicio gubernamental), el más antiguo de los enfoques y la única perspectiva relacionada de alguna manera con la rehabilitación urbana hasta la década de 1970;
- “recuperar la ciudad” en medio de la crisis económica y del cambio político de 1975-1985 (aprox.) bajo el impulso del movimiento vecinal como agente emergente;
- la “regeneración urbana integrada”, como enfoque dominante desde la década de 1990, auspiciado por la Unión Europea.

Para cerrar este ensayo de perspectiva histórica se apuntan algunas reflexiones sobre algunas tendencias generales y otras más recientes, en particular, el interesante “espesor” de la rehabilitación urbana en España durante el siglo XX; el carácter contracíclico y la vocación estrictamente inmobiliaria de las políticas públicas de rehabilitación urbana hasta la fecha; y las diferentes articulaciones de las relaciones de poder entre los diferentes agentes urbanos implicados, en particular, las que se expresan actualmente bajo la forma de dinamización del sector inmobiliario a costa de la profundización en la heteronomía en la transformación del espacio urbano de las clases populares.

## 1. UNA INVESTIGACIÓN NACIENTE

“Rehabilitación urbana” es un término polisémico<sup>1</sup>. Por ello, antes que nada, debo explicar que lo emplearé aquí para referirme a las acciones públicas o colectivas de intervención sobre la ciudad existente (planes, programas, proyectos) que tienen como criterios básicos el mantenimiento de las actividades *in situ* (en particular, la residencial) y el reconocimiento de alguno de sus valores de conjunto más allá de los inmobiliarios (incluidas las expectativas de rentas de localización).

La forma de acción pública sobre el espacio urbano existente dominante en la historia de la Urbanística Moderna desde sus orígenes ha sido la “renovación urbana” entendida como derribo y reconstrucción total de determinadas áreas urbanas, ya fuere por razones de embellecimiento, salubridad o “mejor aprovechamiento”, en las que ocasionalmente se preservaba algún edificio aislado al que se le reconoce un valor histórico o artístico excepcional. El presupuesto necesario en esta forma de intervención es la negación o la desconsideración de todo valor del área sometida a renovación, excepto su localización urbana relativa. Por el contrario, la rehabilitación urbana se conforma conceptualmente sobre el reconocimiento de otros valores urbanos, por lo que su aparición, aproximadamente en la década de 1930, reviste el carácter de una innovación urbanística del siglo XX. Por otro lado, se trata de un tipo de intervención que ha tenido diferentes expresiones y que ha ido ganando importancia a medida que avanzaba el siglo hasta constituir hoy, como “regeneración urbana integrada”, uno de los ejes fuertes de la “agenda urbana europea”.

Esta importancia creciente de la rehabilitación urbana entre las prácticas urbanísticas públicas no ha tenido un desarrollo historiográfico paralelo. La historia del urbanismo del siglo XX se ha centrado sobre todo en el crecimiento y la renovación urbana -sin duda dominantes en el siglo y muy particularmente en España-, mientras que la rehabilitación urbana ha concitado antes que nada el interés de urbanistas y geógrafos, en menor medida historiadores, que han privilegiado una perspectiva de la evolución de las transformaciones urbanísticas de los cascos históricos y de sus políticas específicas. Otras formas de rehabilitación sobre otro tipo de tejidos han sido objeto de una atención mucho menor, lo que probablemente puede relacionarse con las dificultades de la historiografía del urbanismo español para desbordarse más allá los años 1970, como apuntan por Coudroy de Lille, Vaz y Vorms<sup>2</sup>, a pesar del interés de los profundos cambios habidos en el fin de siglo, entre los que se incluye la consolidación y diversificación de la rehabilitación urbana.

Sin embargo, construir una perspectiva histórica sobre estas prácticas urbanísticas puede ser muy interesante. Por un lado, remiten a políticas con un fuerte carácter contracíclico cuyo conocimiento puede resultar complementario y contradictorio de la historia del crecimiento urbano (ligado generalmente a las fases inmobiliarias alcistas). Por otro, permiten hacer emerger de una manera

---

<sup>1</sup> Cf. *Urban*, NS04, septiembre 2012-febrero 2013, pp. 112-126.

<sup>2</sup> **COUDROY DE LILLE, L.; VAZ, C.; VORMS, Ch.**, *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*, Rennes, PUR, 2013.

mucho más clara que el crecimiento ex novo los conflictos sociales de todo tipo que están en la base de la producción del espacio urbano contemporáneo. A esta potencialidad compartida con la renovación urbana se une otra ventaja diferencial: en la rehabilitación se expresan articulaciones entre relaciones de poder y configuración del espacio urbano que remiten a las evoluciones más recientes en el campo político<sup>3</sup>.

Lo que quiero presentar aquí no es el resultado de una investigación sino sólo unas notas *para* una posible historia de la rehabilitación urbana en España que aún está por hacer. Son ideas que vengo construyendo desde hace algún tiempo y que se articulan con uno de los ejes temáticos más importantes de mi grupo de investigación<sup>4</sup>, las políticas de centros históricos, y que espero que puedan contribuir a esbozar una perspectiva histórica pertinente en relación con la crítica de la relación posible entre la rehabilitación urbana y un hipotético “nuevo desarrollo”.

Mis hipótesis ponen el acento en los “enfoques” de la rehabilitación urbana en España, es decir, en los conjuntos de objetos, escalas y criterios característicos de determinadas concepciones de la rehabilitación urbana de las que son portadores diversos poderes públicos o sujetos políticos emergentes en distintos momentos<sup>5</sup>. Para restituir esos “enfoques”, he combinado dos tipos de aproximaciones. La más sistemática está basada en el análisis de la evolución histórica del marco jurídico a partir del corpus formado por las normas estatales en materia de “rehabilitación integrada” y “regeneración urbana” pero también las de planificación urbana y conservación patrimonial. La otra aproximación parte de fuentes heterogéneas, fragmentarias y dispersas que se refieren a procesos de rehabilitación urbana que han tenido efectos importantes tanto a nivel físico (urbano) como simbólico (político y urbanístico) y cuyas trazas en el marco normativo estatal pueden haber sido muy desiguales.

En fin, los enfoques que propongo son tres:

- Primero, la “conservación de conjuntos histórico-artísticos” (emergente hacia 1930 bajo auspicio gubernamental), el más antiguo de los enfoques y la única perspectiva relacionada de alguna manera con la rehabilitación urbana hasta la década de 1970.
- Segundo, “recuperar la ciudad” en medio de la crisis económica y del cambio político de 1975-1985 (aprox.) bajo el impulso del movimiento vecinal como agente emergente.

---

<sup>3</sup> **DIKEÇ M. et GARNIER J.-P.**, “Éditorial”, *Espaces et sociétés*, dossier “Repenser l'espace et le politique”, n° 134, 2008/3, 2008.

<sup>4</sup> GIR “Planificación territorial y urbana” del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid : [www.uva.es/iuu](http://www.uva.es/iuu)

<sup>5</sup> **CASTRILLO M.** “La réhabilitation urbaine: une politique impossible?”, en **COUDROY DE LILLE, L.; VAZ, C.; VORMS, Ch.**, *L'urbanisme espagnol... op., cit.*, pp. 113-125; **CASTRILLO M., JIMÉNEZ M., FERNÁNDEZ C. y DOMINGO M.** “¿Y ahora qué? Perspectivas cruzadas sobre la crisis económica y la mejora de barrios en España”, *Bitácora urbano-territorial*, n°23 (2), 2013, pp. 65-74. Versión digital: [http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/42265/pdf\\_10](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/42265/pdf_10)



- Tercero, la “regeneración urbana integrada”, como enfoque dominante desde la década de 1990, auspiciado por la Unión Europea.

### 1.1. Primer enfoque: “conservación de conjuntos histórico-artísticos”

Los orígenes de la rehabilitación urbana en España pueden asociarse con la conservación monumental. De hecho, las políticas gubernamentales destinadas a los llamados “conjuntos histórico-artísticos”, nacidas hacia 1930, fueron la única perspectiva relacionada de alguna manera con la rehabilitación urbana hasta la década de 1970.

La figura del “conjunto histórico-artístico”, vinculada al Decreto Ley de 9 de agosto de 1926, del Tesoro Artístico Arqueológico Nacional, y a la pionera Ley de 13 de mayo de 1933, de Patrimonio Artístico, es básica en este enfoque. En síntesis, trataba de que “los conjuntos urbanos y los parajes pintorescos que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales” y, más concretamente, “los conjuntos urbanos y rústicos (...) calles, plazas, rincones, barrios, murallas, fortalezas, ruinas fuera de las poblaciones que por su belleza, importancia monumental o recuerdos históricos puedan declararse incluidos en la categoría de rincón, plaza, calle, barrio o conjunto histórico-artístico” en los “Catálogos de Monumentos Histórico-Artísticos” y fuesen así afectados por las prescripciones “defensa, conservación y acrecentamiento de los monumentos”.

El criterio básico era, pues, la “protección de la piedra”, esto es, la defensa pasiva de las cualidades físicas de los bienes patrimoniales, si bien Álvarez Mora<sup>6</sup> ha observado, por un lado, la lentitud y poca coherencia inicial de las declaraciones patrimoniales de conjuntos urbanos y, por otro lado, la desprotección efectiva de éstos frente al deterioro y abandono, habida cuenta de la escasa financiación de las tareas de conservación.

Aquel marco jurídico patrimonial estuvo muy poco articulado, tanto en la letra como en los hechos, con la importante Ley del suelo de 1956 (Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana), primera base de la planificación urbana en España, incluidos los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) y los “planes especiales” (PE) orientados, entre otros, a la “ordenación de ciudades artísticas” y a la “conservación y valoración del Patrimonio histórico y artístico de la Nación”.

Así, desde finales de la década de 1950 hasta los años 1970, al tiempo que las mayores ciudades españolas iban dotándose de un planeamiento urbano según la nueva ley<sup>7</sup>, un alza inmobiliaria sin precedentes se tradujo en una fuerte extensión urbana y también, en muchas ciudades, en una gran oleada de sustituciones edificatorias sobre cascos históricos y barrios preexistentes no catalogados. Como ha señalado Álvarez Mora, los nuevos instrumentos legales redefinirán el proceso de conservación/destrucción que había caracterizado, desde sus orígenes, la

<sup>6</sup> **ÁLVAREZ MORA A.** “Los Centros Históricos en Castilla y León”, en **RIVAS SANZ J.L.** de las (coord.), *Atlas de centros históricos de Castilla y León*. Valladolid, Junta de Castilla y León, 2009.

<sup>7</sup> **DE TERÁN F.** *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*. Madrid, Alianza, 1982; **DE TERÁN F.** *Historia del Urbanismo en España (III). Siglos XIX y XX*. Madrid, Cátedra, 1999.

perspectiva renovadora de la Urbanística moderna sobre la ciudad histórica. Por un lado, la legislación patrimonial reconocía los valores históricos y artísticos de la “ciudad catalogada” pero no la protegía de la ruina inducida en muchos casos por las expectativas de renta futura. Por otro lado, la ciudad no catalogada se transformaba progresivamente a partir de la destrucción del sustrato social y económico (talleres, artesanos, pequeño comercio cotidiano...) que había dado sentido a las formas edificadas heredadas. Así -cito literalmente-, “la conservación del patrimonio y la transformación-destrucción de la ciudad tradicional no sólo no se contradicen sino que se complementan con toda claridad”<sup>8</sup>.

Los cambios posteriores en el marco jurídico del planeamiento (justo antes de la muerte de Franco)<sup>9</sup> y del patrimonio (bajo el primer gobierno del Partido Socialista Obrero Español) establecerán un vínculo formal –vigente hasta hoy- entre la política patrimonial y la urbanística<sup>10</sup>, al tiempo que posibilitarán, de hecho, la extensión hasta la fecha de este enfoque de rehabilitación que tiene por objeto las áreas urbanas reconocidas como patrimonio, que privilegia la intervención sobre el medio edificado, que se orienta a la especialización de la ciudad histórica en actividades de prestigio (culturales y terciarias pero también residenciales de clases medias) y en el que los poderes públicos no sólo tienen un rol de regulación, sino también de fomento más o menos directo de la actividad privada<sup>11</sup>.

Este enfoque, pese a los cambios ulteriores en el marco jurídico y la descentralización efectiva de las competencias en urbanismo, sigue vigente hasta hoy y podría relacionarse con la aceleración de las tendencias de “gentrificación” y “museificación” (Choay) claramente sensibles en muchos tejidos urbanos históricos españoles desde la década de 1980.

---

<sup>8</sup> **ÁLVAREZ MORA, A.** *Conservación del patrimonio, restauración arquitectónica y recomposición elitista de los espacios urbanos históricos: Lección de apertura del curso académico 1995-96, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1995.*

<sup>9</sup> La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana será reformada en 1975 y sus reglamentos de 1978 introducirán cambios a favor de una mayor calidad espacial del crecimiento urbano y reorientarán los planes de reforma interior (PERI), creados por la ley anterior con otro objeto, hacia la “protección del medio urbano para su conservación y mejora en determinados lugares” y la “ordenación de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos”. Cfr. **RUBIO DEL VAL J. (dir.)**, *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1990.*

<sup>10</sup> La Ley 16/1985, de patrimonio histórico español, añadirá el interés paleontológico o arqueológico, etnográfico, científico, técnico y antropológico al concepto renovado de “conjunto histórico”: “la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de la comunidad humana, por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute de la colectividad. Asimismo, es conjunto histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas condiciones y pueda ser claramente delimitado”. La misma ley establecerá la obligación de redactar Planes Especiales para los conjuntos históricos declarados (PECH). Sin embargo, los objetivos que encomendará a este tipo de documento no serán estrictamente de ordenación urbanística –como preveía la legislación urbanística para los PERI- sino que se orientarán de manera prioritaria a la conservación de raigambre monumental, confirmando así la pervivencia de la perspectiva “petrificante” de la conservación (Cfr. **ÁLVAREZ MORA**, “Los Centros Históricos en Castilla y León”, *op. cit.*).

<sup>11</sup> **ÁLVAREZ MORA, A.** “La cuestión de los centros históricos. Generaciones de planes y políticas urbanísticas recientes”, en **ÁLVAREZ MORA, A. y CASTRILLO ROMÓN, M. (coords.)**, *Ciudad, territorio y patrimonio. Materiales de investigación. Valladolid, Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, 2001*; **CASTRILLO ROMÓN, M. y JIMÉNEZ JIMÉNEZ, M.** “La práctica de la arquitectura contemporánea en las ciudades históricas españolas. Notas para una aproximación histórico-urbanística”, *Espacio, tiempo y forma, serie VII, Historia del Arte, t. 24, 2011, pp. 291-322*; **ÁLVAREZ MORA, A. (coord.)**, *Ciudades, nº 14 (2011) “La recuperación de los centros históricos”. Valladolid, Universidad de Valladolid, Instituto universitario de urbanística, 2011.*

## 1.2. Segundo enfoque: “Recuperar la ciudad”

El segundo enfoque tiene un carácter más efímero. Surge en el contexto de crisis económica y de fuertes movilizaciones sociales de la década de 1970, a lo que se añade, en España, el cambio de régimen político y de ciclo inmobiliario. Ninguno de estos dos factores tendrá efectos inmediatos sobre el marco jurídico del planeamiento, que permanecerá intacto hasta la década de 1990. Sin embargo, la planificación y el urbanismo de las ciudades acusarán cambios importantes impulsados por nuevos agentes emergentes, en particular, las asociaciones de vecinos y los ayuntamientos elegidos en 1979.

Los orígenes del movimiento vecinal se asocian a la denuncia de las deficiencias urbanas de los barrios populares (tanto históricos como periféricos: suburbios y barrios marginales, polígonos públicos de vivienda, áreas de vivienda privada subvencionada por el Estado...) y a la contestación de la renovación urbana, cristalizando una forma de resistencia a la dictadura. El movimiento vecinal ha sido y sigue siendo objeto de interés de la sociología<sup>12</sup> pero sólo recientemente los historiadores se han interesado por él<sup>13</sup>, privilegiando una perspectiva política vinculada a la transición democrática. Sin embargo, su importancia urbanística es también muy grande, ya que el movimiento vecinal impulsó o pilotó, en ciudades como Madrid, Barcelona, Valladolid u otras, interesantes experiencias de rehabilitación urbana.

Por un lado, la movilización vecinal está en el origen de muchas actuaciones públicas de mejora del hábitat popular, entre las que destaca el emblemático “Programa de remodelación de barrios” de Madrid, identificado como el “fruto contradictorio del más potente movimiento vecinal europeo”<sup>14</sup>. Pero las asociaciones de vecinos también conquistarán la capacidad de influir en la nueva generación de planes generales redactados fundamentalmente en la década de 1980 e identificada con los “primeros ayuntamientos democráticos”<sup>15</sup>. Conforme a la memoria vecinal y profesional, éste habría sido un momento urbanístico importante para muchas ciudades españolas, aunque falta una valoración propiamente histórica del mismo. No obstante, parece que los PGOU habrían constituido una pieza esencial para una reorientación generalizada del desarrollo urbano hacia la “recuperación” de la ciudad, como pretendía el slogan del PGOU de Madrid de

---

<sup>12</sup> **CASTELLS M.** *Ciudad, democracia y socialismo: la experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid, Madrid, Siglo Veintiuno de España, 1977*; **CASTELLS M.** *Movimiento vecinal y nuevo orden mundial, Madrid, Confederación de Asociaciones de Vecinos del Estado (CAVE), 1992*; **BONET MARTÍ Jordi.** *Participació ciutadana i polítiques de regeneració urbana al centre històric de Barcelona. Tesis doctoral per a l'obtenció del títol de doctor en Psicologia Social. Universitat Autònoma de Barcelona, octubre de 2011, versión digital: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/82074/jbm1de1.pdf?sequence=1>*

<sup>13</sup> Se han elaborado tesis doctorales sobre la historia de los movimientos vecinales en Sabadell (Ricard Martínez i Muntada), Valladolid (**GONZALO MORELL, Constantino.** *Democracia y barrio. El movimiento vecinal en Valladolid (1964-1986).* Valladolid, Universidad de Valladolid, 2013) y Barcelona (Marc Andreu) y se ha recogido la memoria del movimiento vecinal madrileño en **PÉREZ QUINTANA, V. y SÁNCHEZ LEÓN, P.** (eds.). *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1968-2008.* Madrid, Los libros de la catarata, 2008.

<sup>14</sup> **ALGUACIL GÓMEZ Julio, DENCHE MORÓN Concha, HERNÁNDEZ AJA Agustín, LEÓN Concha, VELÁZQUEZ VALORIA Isabela, RODRÍGUEZ VILLASANTE Tomás.** *Retrato de chabolista con piso. Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid.* Madrid, Cuadernos de Vivienda, IVIMA, SGV, Revista Alfoz-CIDUR, 1989, p. 18.

<sup>15</sup> *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989.* Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1990.

1985. Se trata de planes urbanos municipales de unos ayuntamientos que mantienen una colaboración estrecha y conflictiva con las asociaciones de vecinos y que serán redactados en buena medida por una joven generación de profesionales ligados al Partido comunista de España y al movimiento vecinal<sup>16</sup>. Éstos parecen haber vehiculado influyentes teorizaciones urbanísticas de izquierda -el “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 1968), la “nueva cultura de la ciudad” (Cervellati, 1977), o la relación entre Urbanística y “austeridad” (Campos Venuti, 1978), etc.- sobre un planeamiento que asumió, no sin sombras ni contradicciones, una nueva ordenación del suelo urbano compatible con una perspectiva de rehabilitación global. La consigna del “reequilibrio urbano” de la ciudad se orientaba a atajar “crisis urbana” (Castells) y saldar la “deuda histórica” contraída con los barrios populares, lo que se tradujo en la previsión y realización de una notable mejora en términos de dotaciones urbanísticas públicas.

En términos de institucionalización, este enfoque de rehabilitación urbana dejará pocas trazas en el marco jurídico. Las asociaciones de vecinos no alcanzaron a tener el reconocimiento como agentes sociales que la Constitución de 1978 otorgó, sin embargo, a sindicatos, patronales y asociaciones de consumidores y, a medida que perdieron capacidad de movilización, su influencia en el urbanismo fue reduciéndose y diversificando sus vías. No obstante, el enfoque de rehabilitación del que eran portadores parece haber influido la creación de las Áreas de rehabilitación integrada (ARI), principal instrumento público de fomento de la rehabilitación urbana en España hasta 2013.

El desarrollo de las ARIs parece haber navegado, como veremos, entre varios enfoques, pero su marco jurídico originario<sup>17</sup> parece estar influido, entre otros, por la experiencia de Bolonia de 1955-1959 de coordinar planificación urbana y política de vivienda para promover un modelo de rehabilitación urbana que evitase la expulsión de las clases populares<sup>18</sup>.

De hecho, el Real Decreto 2329/1983, vigente hasta 2013, tenía por objetivo “la protección y financiación de las actuaciones de rehabilitación de viviendas y de su equipamiento [espacios libres, infraestructuras y dotaciones]”, considerando el “riesgo de expulsión de las clases populares residentes en los centros urbanos como consecuencia de su mejora ambiental”. En consecuencia, definía las ARI como orientadas a “la mejora o recuperación de conjuntos urbanos o áreas rurales, de sus condiciones naturales, de las actividades económicas y sociales y de las condiciones de vida de sus residentes, a través de las necesarias actuaciones sobre edificios, espacios libres, infraestructuras, servicios y equipamientos necesarios” y mediante “la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas y el fomento de la iniciativa privada, dirigidas a rehabilitar de forma

---

<sup>16</sup> Esta idea ha sido sostenida por una tesis doctoral reciente desarrollada parcialmente a partir del archivo del PCE: **VAZ, Céline**, *Le franquisme et la production de la ville. Politiques du logement et de l'urbanisme, mondes professionnels et savoirs urbains en Espagne des années 1930 aux années 1970, thèse de doctorat soutenue à l'Université Paris Ouest Nanterre sous la direction de Michel Lescure, 2013.*

<sup>17</sup> Real Decreto Ley 12/1980, de 26 septiembre y los Reales Decretos 375/1982, de 12 febrero, y 2555/1982, de 24 de septiembre.

<sup>18</sup> Así se desprende de los primeros resultados de una investigación doctoral que está llevando a cabo Ángela Matesanz Perellada en el Departamento de urbanismo y ordenación del territorio de la UPM bajo dirección de A. Hernández Aja.

integrada los conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico y artístico, cultural, ambiental o social”. La declaración de ARI requería de la vigencia de un documento de planeamiento urbanístico coherente con ella y, en caso de conjunto histórico-artístico, también una “resolución previa de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos en la que se establezcan las condiciones específicas complementarias”<sup>19</sup>.

Con ello, se abría una doble vía, que aún tardaría un tiempo en ser practicada, de desvinculación de la rehabilitación urbana de los valores institucionalizados de la cultura material urbana. De hecho, si bien la primacía de los tejidos históricos resulta clara en las primeras declaraciones de ARIs, la última definición de su objeto, hecha en 2008, se ampliaba a “conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales que necesiten la rehabilitación de sus edificios y viviendas, la superación de situaciones de infravivienda o de intervención de urbanización y reurbanización de sus espacios públicos”<sup>20</sup>.

Este enfoque de rehabilitación urbana con una escala tendencialmente global y cuyos criterios, desacoplados del patrimonio urbano institucionalizado, guardan relación con el reequilibrio de las cualidades espaciales urbanas y su apropiación y autogestión popular tuvo un carácter dominante en un periodo muy corto (1975-1985) si bien sus trazas permanecieron en los PGOU de los años 80 y probablemente en algunas experiencias pilotadas por el movimiento vecinal en los años 1990, como podrían ser las rehabilitaciones del barrio de Trinitat Nova en Barcelona (1997), los barrios de Simancas y Orcasitas de Madrid (1998), etc.

En cuanto a las ARIs, sólo recientemente ha empezado a hacerse un balance del alcance real de las sus efectos<sup>21</sup>. Su impacto sobre “el desarraigo de las comunidades residentes”, reformulado en los 1990s como “persistencia de la diversidad social y de usos preexistentes”, está pendiente de comprobar, aunque parece que su impacto sobre los cascos históricos (objeto mayoritario de las ARIs) no parece haber influido en la evolución de la “gentrificación”. Y en relación con la multidimensionalidad (física, social, económica) que las ARIs tenían como horizonte pero para la que no disponían financiación, su impacto parece haber sido muy desigual, variable en función del sistema de actores locales<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, de protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, desarrollado en las Órdenes ministeriales de Obras Públicas y Urbanismo de 21 y de 30 de noviembre de 1983.

<sup>20</sup> Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre relativo al Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012.

<sup>21</sup> Cfr. **HERNÁNDEZ AJA A.** et al. “Análisis de políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios”, *Ciudad y territorio / Estudios territoriales*, vol, XLVI, nº 179, 2014, pp. 182-183; **HERNÁNDEZ AJA A.** et al., “Magnitudes de 20 años de planes y programas de regeneración y rehabilitación de barrios”, *Ciudad y territorio / Estudios territoriales*, vol, XLVI, nº 179, 2014, pp. 184-191.

<sup>22</sup> Resultado parcial del proyecto de investigación “Regeneración urbana integrada, la intervención en polígonos de vivienda de 1960 a 1980. integración urbana, cohesión social y responsabilidad ambiental” (ref. bia2011-26973, Plan nacional de I+D+i), dirigido por A. Hernández Aja. Cfr. **MATESANZ PERELLADA, A.** “Rehabilitación de los barrios de Trinidad y Perchel”, *Ciudad y territorio / Estudios territoriales*, vol, XLVI, nº 179, 2014, pp. 192-198; y **RODRÍGUEZ SUÁREZ, I.** “Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la vieja, San Francisco y Zabala”, *Ciudad y territorio / Estudios territoriales*, vol, XLVI, nº 179, 2014, pp. 199-206.

### 1.3. Tercer enfoque: “Regeneración urbana integrada”

La integración española en Europa tiene un hito simbólico en la firma del Tratado de la Unión, que marca la plenitud de un contexto histórico caracterizado, en lo político, por el neoliberalismo; en lo económico, por la globalización, flexibilización y financiarización; y, en lo urbanístico, por un “tsunami urbanizador” (Fernández Durán) de alcance mundial.

La UE no tiene competencias reconocidas en urbanismo. Sin embargo, muchos documentos europeos relacionados con el medio ambiente o la cohesión social han constituido, de hecho, un marco de sensibilización y orientación de las políticas nacionales en relación con dos de los efectos más impactantes de la entrada del capitalismo en su fase global: la crisis ambiental (urbana, en buena medida) y la crisis social expresada en el incremento de la pobreza y la exclusión social en las ciudades<sup>23</sup>. En la intersección de ambas, aparece la rehabilitación o la regeneración de los barrios que, en ese tiempo, comenzaban a calificarse como “vulnerables”, “degradados”, “desfavorecidos”, “difíciles”, etc. La propia UE, reconociendo la existencia de esos barrios “peor equipados” y relacionándola con “comportamientos asociales”, propugnaba la “promoción de estrategias integradas de desarrollo urbano dirigidas a la diversidad social y funcional, sobre todo en relación con la lucha contra la exclusión social”<sup>24</sup>, como, de hecho, estaban poniendo en marcha países centrales como Reino Unido (*New Deal for Communities*) o Francia (*Politique de la Ville*). Así cobraba sentido el fomento comunitario de políticas de “regeneración económica y social de las ciudades y barrios en crisis”, concretamente, las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II desarrolladas en programas locales en toda Europa, incluida España.

La Unión Europea emergía así como actor urbano internacional que impulsaba la “regeneración urbana integrada”, un nuevo enfoque que retomaba el carácter “perimetrado” (no global) de la rehabilitación urbana pero que tenía un nuevo objeto característico: los barrios “vulnerables” o “degradados”. El criterio de intervención, en principio, multisectorial (“integrado”) es intencionadamente ambiguo (“regeneración”) y tiene como horizontes el “desarrollo urbano sostenible” y la “gobernanza urbana”.

Este enfoque se realizó en España no sólo con los programas URBAN, sino que se consolidó y desarrolló a partir de una intensa institucionalización a nivel nacional y regional. Los instrumentos de “rehabilitación” se diversificaron desde mitad de los años 1990s hacia los barrios periféricos<sup>25</sup> y se crearon nuevos instrumentos de

---

<sup>23</sup> Cfr. *El libro verde sobre medioambiente urbano* (1990), *Europa 2000. Perspectivas para el desarrollo del territorio comunitario* (1992), *Europa 2000+* (1994), *Ciudades europeas sostenibles* (1996), *Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio* (1997), *Estrategia Territorial Europea* (ETE) “Hacia un desarrollo territorial equilibrado y sostenible de la Unión Europea” (1999), etc.

<sup>24</sup> Los entrecomillados son expresiones tomadas del documento “Hacia una política urbana para la Unión Europea”, Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas -COM(97)197 final. 06-05-1997. <http://habitat.aq.upm.es/hpuue/>

<sup>25</sup> Desde mediados de los años 1990, comenzaron a aparecer las primeras declaraciones de rehabilitación sobre tejidos modernos, como es el caso de las primeras “áreas de rehabilitación preferente” (ARP) declaradas por la Comunidad Autónoma de Madrid para el poblado dirigido de Caño Roto (1994) y el de La Elipa-Sur (1996). No obstante, los tejidos históricos seguirían siendo el objeto preferente de los programas de

“regeneración” urbana (como la Ley de Barrios catalana, de 2004<sup>26</sup>), al tiempo que renacía el fomento público de la renovación urbana<sup>27</sup>.

Es importante recordar que, en España, este enfoque emerge y se desarrolla en un contexto marcado, primero, por la descentralización efectiva de las competencias en materia de vivienda, rehabilitación, urbanismo y ordenación del territorio; y, segundo, por un alza de producción y precios inmobiliarios que alcanzará unas cotas inéditas en términos de duración, agudeza, volumen y escala territorial, y en la que los poderes públicos de los diferentes niveles del Estado (a través, entre otros, del planeamiento urbano y la construcción de grandes infraestructuras viarias) se constituirán en colaboradores necesarios; y tercero, por un hundimiento de la producción de vivienda social (que reposaba fundamentalmente en la iniciativa privada).

Se dibujaba así un panorama en el que, al tiempo que la “regeneración urbana integrada” pretendía mejorar las condiciones de los barrios donde la relegación social era más grave, el boom inmobiliario contribuía a extender y acentuar la segregación socioespacial urbana mientras la rehabilitación urbana, siempre en tasas testimoniales frente al arrollador crecimiento urbano, se desarrollaba mayoritariamente como “conservación de conjuntos históricos” y operaba más como factor de refuerzo de las rentas inmobiliarias que como factor de reequilibrio socio-espacial de la ciudad<sup>28</sup>. ¿Puede decirse, parafraseando a Álvarez Mora, que, pese a las apariencias, se trata de procesos que “no sólo no se contradicen sino que se complementan con claridad” en el “modelo urbano de la renta del suelo”<sup>29</sup>?

---

rehabilitación urbana (Ciutat Vella de Barcelona, centro histórico de Lleida, Barri Vell de Girona, Nucleo Antic de Olot, centro histórico de Huesca, Lavapiés en Madrid, etc.).

<sup>26</sup> **MONGIL JUÁREZ D.** “Intervención integral en barrios: conceptos, instrumentos y elementos de mejora”, *Ciudades*, nº 13 (2010), pp.139-161. La Ley 2/2004, de 4 de junio, de Cataluña, de barrios, villas y áreas urbanas que requieren de atención especial, es relevante no sólo por ser la primera de su género, sino por lo que supone de profundización tanto en el marco competencial autonómico como en la concepción de la rehabilitación urbana en España. Busca fomentar la rehabilitación urbana “integral” en el sentido propuesto por la UE, afectando espacio público, equipamiento colectivo, fomento de la eficiencia energética, del ahorro de agua y del reciclaje de residuos, equidad, accesibilidad y mejora social y económica. Además, extiende al ámbito autonómico el principio de subsidiariedad que rige la administración comunitaria, estableciendo que la iniciativa rehabilitadora corresponde a los municipios, quienes correrán con el 50% del coste de los proyectos que sean financiados con cargo al Fondo de Barrios creado *ad hoc*. Las áreas sometidas a declive o involución urbanística, a cambios demográficos acelerados o a deficiencias económicas y sociales se consideran prioritarias. Cfr. **NEL-LO, O.** “Contra la segregación urbana y por la cohesión social: la Ley de barrios de Cataluña”, in **MONGIL D.** (ed.), *Ciudades en (re) construcción: necesidades sociales, transformación y mejora de barrios*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 2008 (disponible también en: <http://cet.iscte.pt/revista/r17.html> ).

<sup>27</sup> El “Programa de Áreas de Renovación Urbana” (ARU) fue creado en 2008 y orientado oficialmente a “barrios o conjuntos de edificios de viviendas que precisan de actuaciones de demolición y sustitución de los edificios, de urbanización o reurbanización, de creación de dotaciones y equipamientos, y mejora de la accesibilidad de sus espacios públicos” (Real Decreto 2066/2008: 51925).

<sup>28</sup> **ROCH F.**, “Ciudad Histórica. Espacio social y procesos inmobiliarios”, in **ÁLVAREZ MORA, A.** y **CASTRILLO ROMÓN, M.** (coord.), *Ciudad, territorio y patrimonio. Materiales de investigación*, Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, 2001; proyecto de investigación “Políticas urbanas aplicadas a los conjuntos históricos: logros y fracasos. Hacia una propuesta de rehabilitación urbana como alternativa al modelo inmobiliario extensivo (Ref.: CSO2010-15228, Plan nacional de I+D+i), director: A. Álvarez Mora.

<sup>29</sup> **ÁLVAREZ MORA, A.** “Le concept de patrimoine bâti comme une catégorie enracinée dans les modèles urbains soumis à la rente foncière en Europe”, *Espaces et sociétés*, 152-153, nº1-2/2013.

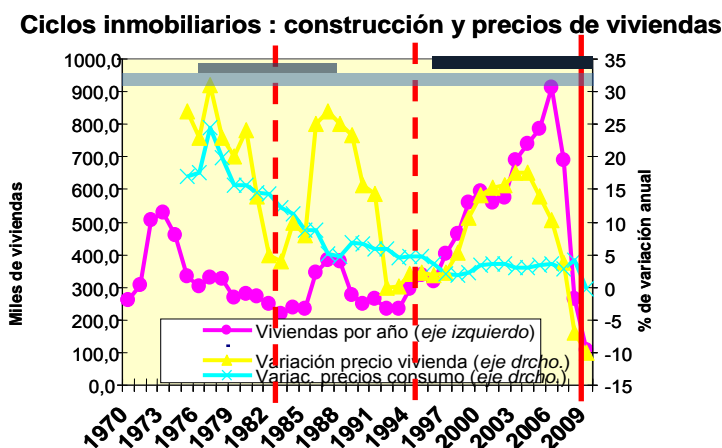


## 2. CONSIDERACIONES FINALES

Los “enfoques” que he esbozado tienen una cronología compleja. Pueden asociarse a los periodos en los que adquieren su dominio pero también han operado después de ese momento álgido, de modo que su estela o sus trazas pueden extenderse sobre la práctica urbanística posterior. Esta resistencia a la periodización puede resultar un tanto heterodoxa desde un punto de vista historiográfico pero, por otro lado, permite entender la evolución de algunas creaciones normativas el marco de una gestión urbanística que, pese a los cambios y contradicciones, tiende a acumular instrumentos y no a sustituirlos. Este interesante “espesor” de la rehabilitación urbana en España durante el siglo XX puede ser mejor interpretado desde los enfoques que en una aproximación cronológica lineal.

Si analizamos ese “espesor” tomando en conjunto los enfoques, podríamos descubrir que no hay una relación directa en el tiempo entre emergencia de los enfoques y la promulgación o reorientación de las políticas estatales de rehabilitación urbana. Pero si confrontamos la cronología de éstas con la evolución del mercado de la vivienda (ver fig.), se revela con claridad un carácter contracíclico que, hoy en día, vuelven a confirmar la Ley 8/2013 y el plan nacional de vivienda de 2013-2016. En este sentido, nada hace pensar que las medidas estatales más recientes se orienten hacia ningún “nuevo desarrollo” sino, al contrario, hacia la continuación de las prácticas históricas.

Por el contrario, con los últimos acontecimientos, parece tomar fuerza la idea de que, en contraposición a la diversidad de fines declarados de los diferentes actores en la historia de la rehabilitación urbana, la vocación de las políticas públicas en esta materia no se ha despegado de los intereses estrictamente inmobiliarios, lo que invita también a cuestionar el papel histórico del Estado en el juego de intereses que se dirimen sobre la vivienda y la ciudad existente, ya sea antigua o moderna.



Fuente: José Manuel Naredo

Por otro lado, tomando el conjunto de los enfoques es posible reconocer contradicciones efectivas entre ellos, lo que nos pone sobre la pista de la construcción de las relaciones de poder entre los diferentes agentes urbanos. Por ejemplo, Álvarez Mora, analizando las políticas sobre los cascos históricos ha desvelado las contradicciones entre la concepción de la “conservación pasiva” propia de las políticas de “conservación de conjuntos histórico-artísticos” y la “conservación activa” que animaba el plan de Bolonia y algunas iniciativas españolas en su estela. En mi caso, me ha interesado particularmente la relación entre, por un lado, el “derecho a la ciudad” que alentaba la “recuperación de la ciudad” y, por otro, la inducción a la “participación ciudadana” en el marco de la “regeneración urbana integrada”. Mi hipótesis que el auge de la “gobernabilidad” y de la “ideología participacionista” (según expresión de Garnier<sup>30</sup>) vehiculado por el discurso urbano de la UE se presentan como compatibles o complementarios con la merma de la capacidad de autogestión ciudadana en cuestiones urbanísticas<sup>31</sup>.

En esta misma línea, me parece también interesante observar que el objeto en cada enfoque es, en el momento de su emergencia, el espacio de las clases populares pero que no todos los agentes portadores de los diferentes enfoques pueden adscribirse a esa categoría social ni siquiera a la de poderes públicos electos, con lo que los enfoques de la rehabilitación se podrían declinar también en términos de autonomía o heteronomía (según la acepción de Turner<sup>32</sup>) de los habitantes en relación con la gestión urbanística del espacio que habitan.

En este sentido, la evolución reciente en la acción del Estado parece orientarse claramente hacia la segunda. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas insiste en la necesidad de remover “los obstáculos que las imposibilitan en la práctica y que propicie la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas”, lo que parece tener eco en el artículo 4.2 del Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, que establece que “en los programas de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, se valorarán especialmente aquellas actuaciones en las que la participación del sector empresarial, con fondos propios, garantice su mayor viabilidad económica.”

---

<sup>30</sup> **GARNIER**, J.-P. *Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y... de combates*, Barcelona, Virus, 2006.

<sup>31</sup> **CASTRILLO ROMÓN M.** y **SANTOS GANGES L.**, 2008. “Urbanisme et militantisme de quartier. Les relations entre l'espace urbain et les forces politiques dans les quartiers populaires de Valladolid”, *Espaces et Sociétés*, 2008/3, nº 134, 2008, pp. 53-66; **CASTRILLO M.**, **JIMÉNEZ M.**, **LALANA J.L.**, **SANTOS L.**, *Derecho a la ciudad” vs “participación ciudadana”. La rehabilitación urbana y el rol de los habitantes desde la perspectiva de los vecinos militantes de los barrios de Valladolid (España), 1970-2013*, in VIII Congreso portugués de Sociología “40 años de democracia(s)”, 2014 (en proceso de publicación); **CASTRILLO ROMÓN, M.** (2013), “Entre “recuperación” y “regeneración”: estrategias de rehabilitación de suburbios y barrios marginales en Valladolid (España)”, comunicación al coloquio internacional “Convegno internazionale: Europa e America Latina. Insediamenti informali, dinamiche spontanee e abusivismo. Strategie e strumenti per il recupero” organizado por el Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura en la Facoltà di Architettura, sede Valle Giulia, de la Università La Sapienza (Roma), los días 27 y 28 de junio de 2013 (pendiente de publicar).

<sup>32</sup> **TURNER**, John F. C. and **FICHTER R.**, *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*, New York: The Macmillan Company, 1972.

Con ello, parece que el escenario de futuro que se va perfilando en España podría estar dominado por alguna forma más o menos actualizada (*green washing* incluido) de obtención de nuevas rentas inmobiliarias sobre áreas urbanas existentes, dirigida por el sector privado con el apoyo de agentes públicos en lo que se refiere, al menos, a la creación de las condiciones jurídicas apropiadas para la formación de ese nuevo nicho de negocio<sup>33</sup>. En este punto, es imprescindible recordar, por un lado, las consecuencias en términos de expulsiones y cambios sociales que se derivan de la renovación urbana en sus diferentes expresiones y de las que la experiencia histórica da buena cuenta<sup>34</sup>, y, por otro, la significativa ausencia de la consideración de los habitantes en cuanto que tales en una ley, la de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que tiene como objeto específico las áreas existentes -esto es, en alguna medida, habitadas- de nuestras ciudades. Así pues, tampoco parece que, en relación con la hegemonía del “modelo urbano de la renta” y la heteronomía de los habitantes a él asociado, la acción estatal reciente apunte ningún elemento significativo para un modelo de desarrollo urbano sustancialmente distinto, sino más bien una profundización o radicalización de las tendencias hasta ahora dominantes.

En fin, a la vista de todo esto, enmarcado en el contexto actual de crisis omnímoda, gravísimo problema de vivienda y crecimiento de la movilización social, volver la vista hacia la investigación del enfoque de la “recuperación de la ciudad” reviste un interés particular. Se trata de un propósito reviste dificultades específicas (entre otras, su escasa institucionalización limita el alcance del estudio de las fuentes oficiales y las características de muchos de los agentes implicados -asociaciones de vecinos, colectivos sociales, grupos de arquitectos...- conlleva una fuerte dispersión y heterogeneidad de las fuentes documentales). Pero, quizá, ahondar en el conocimiento de ese enfoque y, con ello, visitar y re-evaluar los afamados planes de los 80 y su contexto generador pueda resultar inspirador para intentar re-anudar la rehabilitación urbana con una perspectiva social capaz de imprimir un sentido radicalmente alternativo al que, hasta este momento, se perfila en el oscuro horizonte hacia el que el “desarrollo” de nuestro país parece encaminarse.

---

<sup>33</sup> **CASTRILLO** María et al. « Y ahora, ¿qué? Crisis y rehabilitación de barrios en España », *Bitácora urbano-territorial*, nº23 (2) 2013, pp. 65-74. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Versión digital: [http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/42265/pdf\\_10](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/42265/pdf_10)

<sup>34</sup> **CASTRILLO** M.; **MATESANZ**, A.; **SANCHEZ**, D.; **SEVILLA**, A. “¿Qué es la regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 126, 2014, pp. 129-139.



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

¿Ciudades intermedias? La conformación de un nuevo tipo de ciudades en España a lo largo del siglo XX.

***Fernando Miguel García Martín\****

*\*(Arquitecto, Profesor Ayudante en Área de Urbanística y Ordenación del Territorio del Departamento de Arquitectura y Tecnología de la Edificación de la Universidad Politécnica de Cartagena)*

### **1. INTRODUCCIÓN.**

El crecimiento de la población urbana en España desde inicios del siglo XX puede calificarse de espectacular. A principios del siglo pasado, apenas un tercio de la población vivía en núcleos de más de 10.000 habitantes, un porcentaje que se ha incrementado hasta el 80% según el último Censo de Población correspondiente al año 2011. Mientras que en el año 1900, en una estructura demográfica de base rural, apenas una sexta parte de la población residía en ciudades mayores de 50.000 habitantes, a lo largo de los últimos 115 años se ha dado paso a una sociedad primordialmente urbana en la que más de la mitad de la población se concentra en municipios de estas dimensiones.

Esta transformación ha supuesto un nuevo orden en el sistema urbano y ha generado nuevos tipos de ciudades diferenciados por su tamaño y función. En el escalón superior, las grandes ciudades que concentran el foco de la discusión y el esfuerzo por solventar los problemas y desigualdades urbanas que en ellos se dan cita. En un rango inferior está consolidado un amplio grupo de ciudades medias, entre 50.000 y 200.000 habitantes, de las que, a finales del siglo pasado, se defendió, pese a la limitada fuerza de su actividad económica, la alta calidad de vida que ofrecen gracias a la concentración de servicios adquiridos desde la instauración de la democracia y su tamaño controlado.

Entre estos dos grupos ha surgido otro intermedio a partir de la segunda mitad del siglo XX y que, en los últimos 30 años, ha cobrado una relevancia que en este artículo se trata de exponer. Son ciudades grandes, entre 200.000 y 600.000 habitantes, que albergan el 14,5% de la población total de España en apenas un 1,29% de la superficie.

El objetivo de esta ponencia es plantear algunos aspectos que justifican la existencia de este conjunto de ciudades así como algunas cuestiones sobre las mismas. Para ello se expondrá:

- La justificación de la relevancia de estas ciudades en el sistema urbano actual en España.
- La conformación de este grupo dentro del sistema urbano español a lo largo del siglo XX.
- Las características espaciales de este grupo en cuanto a compacidad y densidad.

## 2. UN MUNDO URBANO.

El proceso de urbanización no es un fenómeno local si no global. Según datos de Naciones Unidas en 1950, el 29% de la población del planeta, unos 734 millones de personas, vivían en ciudades (Bellet y Llop, 1999). En 1994, este porcentaje llegó a un 45%, unos 2.500 millones de una población que crecía a un ritmo mayor a cualquier periodo anterior. A pesar de que el cálculo de estas cifras es frágil, se admite que entre un 40 y un 55% de la población actual vive en asentamientos urbanos y la previsión es que en las primeras décadas de este siglo se alcance el 60% de población que habita ciudades.

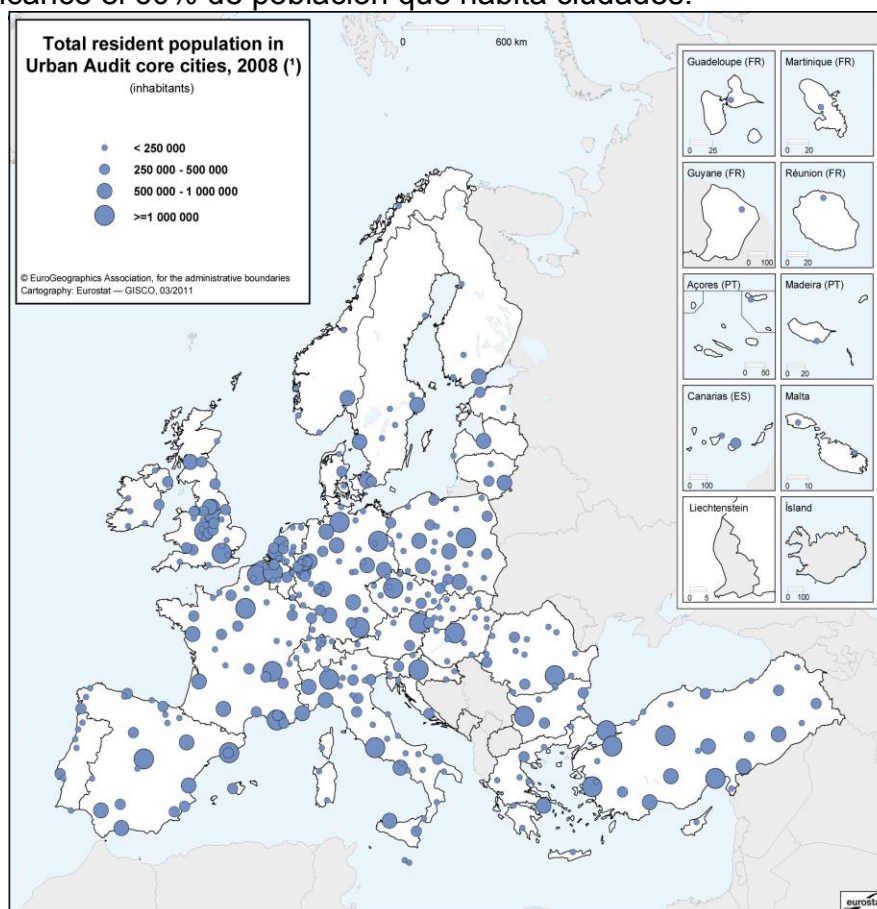


Figura 1. Población residente, 2008, en el conjunto de ciudades Urban Audit. Fuente: Eurostat.

Las grandes metrópolis globales concentran un porcentaje significativo de la población: las ciudades gigantes de más de 10 millones de habitantes alojan un 7% de la población., las ciudades de más de 5 millones albergan un 14%. Pero la mayor parte de la población urbana mundial, alrededor de un 56%, vive en ciudades menores a 500.000 habitantes. (Bellet y Llop, 1999).

En la Unión Europea se calcula que el 68% de la población vive en entornos urbanos (EC, 2011). La población total de los 27 países miembros en el año 2009 era de 499,7 millones, calculándose una densidad de población de 116 hab/km<sup>2</sup>. Seis grandes metrópolis en la UE poseen más de 3 millones de habitantes (Berlín, Madrid, París, Londres, Ankara y Estambul) y otras veinte, repartidas por toda Europa, entre 1 y 3 millones de habitantes. En los siguientes niveles de ciudades que utiliza la UE, de 0,5 a 1 millón y de 250.000 a 500.000 habitantes, aumenta el número de ciudades pero la población de cada nivel se mantiene alrededor de los 30 millones indicando una distribución equilibrada de la población en la UE.

### **3. LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA EN EL SIGLO XX.**

Desde los 18.618.086 habitantes en España que recoge como población de hecho el censo de 1900 hasta los 46.507.760 que a fecha de 1 de Enero de 2014 recoge el Padrón del Instituto Nacional de Estadística (INE) la distribución de la población nacional ha tenido unas variaciones significativas. A continuación se hará una breve descripción de esta evolución que ayude a establecer conjuntos de ciudades en el sistema urbano español.

En 1900, la situación era propia de un entorno muy ruralizado y ampliamente despoblado, con una densidad de 35,18 hab/km<sup>2</sup>. La población vivía en su gran mayoría, un 66,53% en núcleos menores de 10.000 habitantes y sólo una pequeña parte, el 14,23%, residía en las 18 ciudades mayores de 50.000 habitantes. De las 50 mayores poblaciones según este censo, sólo Madrid y Barcelona (como términos municipales) superaban el medio millón de habitantes. Del resto, Valencia era la única ciudad que superaba los 200.000 habitantes y apenas otras cinco ciudades lo hacían con los 100.000 habitantes; Sevilla, Málaga, Murcia, Cartagena y Zaragoza. La posición 50 la ocupaba Vélez-Málaga sin alcanzar los 25.000 habitantes.

Veinte años después, la población se había incrementado en un 15% alcanzando los 20,5 millones de habitantes y elevó la densidad de población hasta los 40,48 hab/km<sup>2</sup>. El perfil seguía siendo fundamentalmente rural con un 60,5% de habitantes en núcleos con menos de 10.000 habitantes aunque su población no había crecido durante este periodo. El crecimiento demográfico estaba potenciando los núcleos urbanos, acumulándose cerca de la mitad del incremento en los núcleos de más de 50.000 habitantes. En este contexto, las grandes ciudades, Madrid y Barcelona, estaban experimentando grandes crecimientos superiores al 33%. Sevilla alcanzaba los 200.000 habitantes y se unía a Valencia mientras que Bilbao y Granada superaban los 100.000. En el puesto 50 se situaba Ferrol con 30.000 habitantes.



En 1940 el crecimiento demográfico del país seguía acelerándose y se alcanzaban los 25,1 millones de habitantes, acercándose la densidad de población a los 50 hab/km<sup>2</sup>. El mundo rural se encontraba estancado, sin apenas aumentar su población, y por primera vez, la población que habitaba en núcleos de más de 10.000 habitantes alcanzaba el 50%. En el sistema de ciudades, Madrid y Barcelona como grandes metrópolis alcanzaban el millón de habitantes, Valencia y Sevilla seguían creciendo como un segundo escalón de capitales regionales de más de 300.000 habitantes. Por detrás se consolidaba un conjunto de 22 ciudades entre 100.000 y 200.000 habitantes diferenciándose de un amplio conjunto de ciudades medias con población entre las 40.000 y los 75.000 habitantes. Este nuevo conjunto de 22 ciudades, empezaba a asumir un rol funcional intermedio entre las ciudades grandes y las medias.

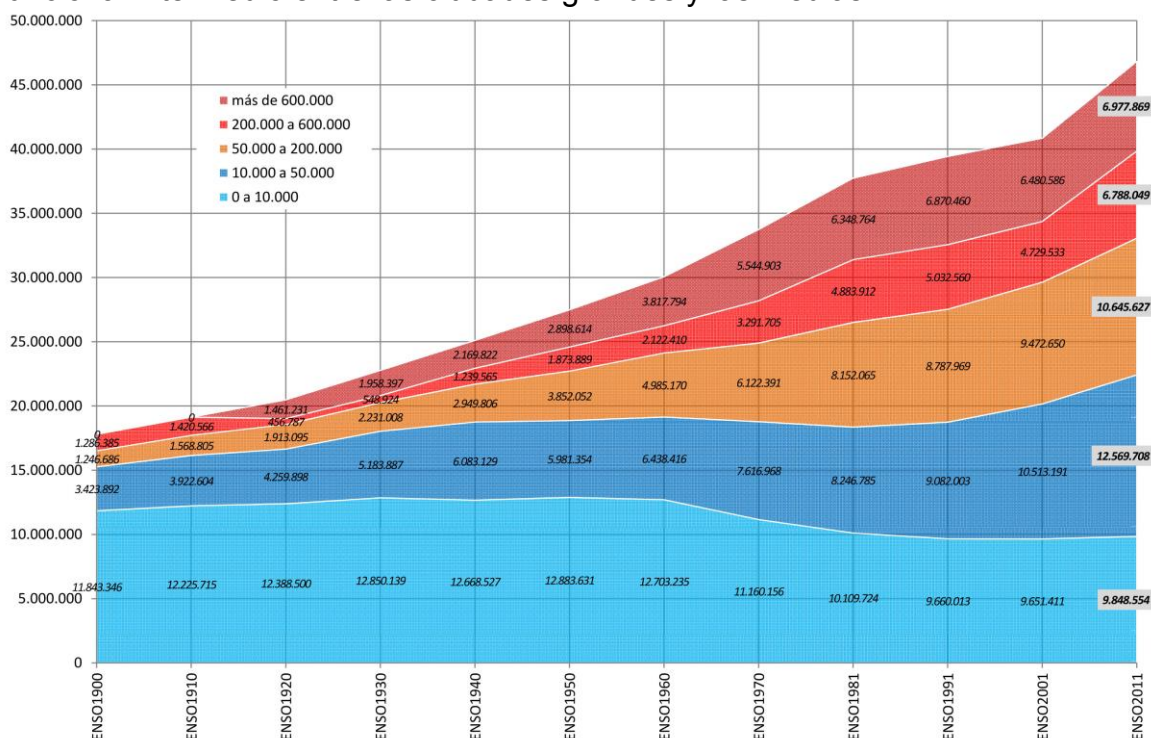


Figura 2. Población nacional por tamaño de los municipios. Fuente: Elaboración propia a partir de censos de población de 1900 a 2011 (INE).

Hasta 1960 el ritmo de crecimiento continuaba con un ligero incremento y se alcanzaron los 30 millones de habitantes y una densidad de 59,42 hab/km<sup>2</sup>. Se empezaba a consolidar un modelo territorial en el que la población se aglutinaba en el litoral, especialmente el mediterráneo, y en Madrid, como casi único polo de concentración de la población en el interior. Mientras, la periferia costera estaba desarrollando una tendencia que aún vería venir los mayores crecimientos, en el interior continuaban prevaleciendo los núcleos rurales. Los procesos de urbanización de España en esta primera parte del siglo, supusieron que el 58% de la población viviera en municipios de más de 10.000 habitantes. Dentro de éstos, la transformación estaba afectando más intensamente a aquellas ciudades de más de 50.000 habitantes en las que residían ya el 36,3% de los españoles. La expansión de Madrid y Barcelona hizo necesaria la anexión de algunos términos limítrofes por lo que la población de Madrid se disparó hasta los 2,2 millones y la de Barcelona hasta los 1,6. Zaragoza tuvo un crecimiento que la acercó al



rango funcional de Valencia y Sevilla como ciudades de segundo orden que articulaban el territorio nacional. En el rango de ciudades intermedias empezaba a diferenciarse un conjunto superior de cinco ciudades mayores a 200.000 habitantes mientras que, por debajo de esta cifra, y hasta los 100.000 habitantes, quedaba otro conjunto de 18 ciudades.

En el siguiente periodo, de 1960 a 1980, se produjeron las tasas más altas de crecimiento demográfico de todo el siglo, alcanzándose los 37,7 millones de habitantes (7,7 millones de nuevos españoles en 20 años, al inicio del siglo había 17,8). La población española había dejado de ser fundamentalmente rural durante estos años, en los que el campo se despoblaba perdiendo 2,6 millones de habitantes, sólo un 26,8% del total. La conversión hacia una sociedad urbana quedaba manifestada en que el 51,4% de la población vivía en ciudades de más de 50.000 habitantes. De las dos grandes metrópolis Madrid alcanzó una población de 3,2 millones mientras que Barcelona, casi colmatado su término, creció sólo hasta los 1,7 millones, aunque los municipios de su corona metropolitana sí experimentaron un crecimiento espectacular que les situó entre las mayores ciudades del país. Las tres grandes capitales regionales, Valencia, Sevilla y Zaragoza, poseían entre 600.000 y 750.000 habitantes. El conjunto de las ciudades intermedias se hacía más numeroso, con 14 casos entre los 200.000 y los 600.000 habitantes. Su composición constaba de capitales provinciales (principalmente de las provincias litorales salvo Córdoba y Valladolid) y términos del área metropolitana de Barcelona como Hospitalet y Badalona. El conjunto de las ciudades medias también creció en este periodo, valga de muestra que la última de las 50 mayores ciudades en el censo del año 1981 es Lleida con 109.573 habitantes.

Hasta el año 2001 se produjo un periodo de estabilización del crecimiento demográfico incrementándose la población en 3,1 millones, el menor crecimiento desde inicios de siglo, que dejaba la población del país en 40,8 millones y la densidad en 80,73 hab/km<sup>2</sup>. Los núcleos rurales con menos de 10.000 habitantes siguieron en decrecimiento, pero la migración no se producía ya hacia las grandes ciudades, si no hacia términos entre los 10.000 y 200.000 habitantes, y especialmente a aquellos no mayores de 50.000 habitantes. Es decir, el abandono de los pueblos más pequeños seguía produciéndose pero la concentración recaía en las pequeñas y medianas ciudades que durante esta época habían aumentado sus servicios y dotaciones con la llegada de la democracia y la estabilización demográfica, convirtiéndose en entornos mucho más atractivos que albergan la mitad de la población del país. Las dos grandes metrópolis y Valencia vieron descender su población en este periodo. Mientras, el conjunto de las ciudades intermedias creció hasta los 16 casos aumentando la población en casi todos ellos. Además, el crecimiento de las ciudades medias puso a otras 13 ciudades por encima de los 170.000 habitantes, a las puertas de la barrera aquí fijada para pertenecer al conjunto superior. En periodo se consolida el grupo de ciudades intermedias, que se había conformado en el lapso anterior y que adquirirá definitivamente relevancia en los siguientes años. Si ante el despoblamiento del mundo rural las ciudades medias se convirtieron en esenciales para la estructuración del territorio y la prestación de servicios a amplias áreas del país (Bellet y Llop, 1999; Vinuesa, 1989), este conjunto de

ciudades intermedias permitían la desconcentración de las grandes urbes generándose un nuevo rango que centralidades regionales.

#### 4. EL SISTEMA ACTUAL DE CIUDADES EN ESPAÑA.

La población total de España recogida en el censo de 2011, 46.815.916 habitantes, era superior a la actual e indicaba una densidad media de 92 hab/Km<sup>2</sup>. Es, por lo tanto, un país de una baja densidad, alejada de otros miembros de la UE como los Países Bajos (494,5 hab/km<sup>2</sup>), Bélgica (364,3 hab/km<sup>2</sup>), Alemania (229 hab/km<sup>2</sup>) o Italia (201,5 hab/km<sup>2</sup>), por poner algunos ejemplos.

La distribución de la población en España, como consecuencia de la evolución descrita en el apartado anterior, se caracteriza por la concentración a lo largo de las áreas costeras, especialmente las mediterráneas, y de la metrópolis de Madrid. Existe una extensa zona interior con densidades de población bajas.

Madrid destaca como el municipio más poblado (3.198.645) con una amplia diferencia sobre Barcelona (1.611.013), siendo los dos únicos por encima del millón de habitantes. Cabe destacar que esta fuerte diferencia de población se reduce si tenemos en cuenta las delimitaciones que realiza Aguado (2013) en las que el área urbana de Madrid alcanza 6.052.247 habitantes y la de Barcelona los 5.030.679 habitantes. Junto a estas dos grandes metrópolis, Valencia, Sevilla y Zaragoza también superan los 600.000 habitantes y, de nuevo, según Aguado, el área metropolitana de las dos primeras supera el millón y medio, mientras que el de Zaragoza apenas llega a la mitad.

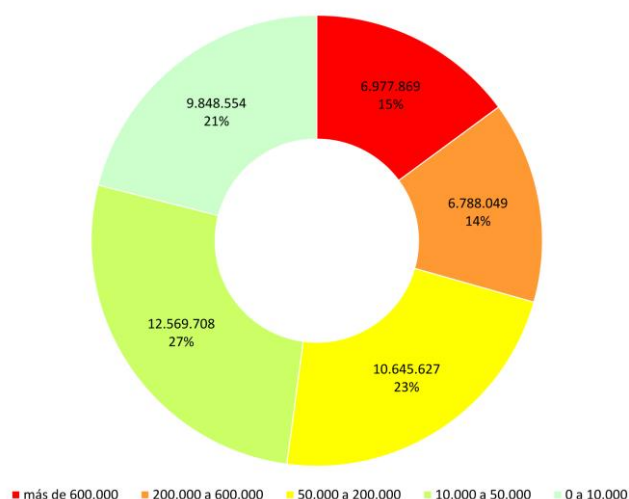


Figura 3. Distribución de la población según Censo 2011 por tipos de ciudades. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y Vivienda de 2011 (INE).

A continuación, el grupo de las ciudades intermedias ha crecido hasta 24 términos municipales entre 200.000 y 600.000 habitantes, sin superar ninguna de ellas el millón de habitantes en su área metropolitana. El conjunto está compuesto por:

- En primer lugar por 14 ciudades, más de la mitad, capitales de provincias litorales excluyendo, únicamente, a Córdoba y Valladolid.
- Del resto, seis de ellas pertenecen a las coronas metropolitanas de Madrid y Barcelona (los núcleos satélites de Madrid se incorporan al conjunto en este último periodo).
- Por último, existen otras cuatro ciudades entre 200.000 y 275.000 habitantes que, sin ser capital de provincia, conforman áreas metropolitanas con sus respectivas capitales (Gijón-Oviedo, Elche-Alicante, Cartagena-Murcia y Jerez de la Frontera-Cádiz).

Con casi 7 millones de personas viviendo en este tipo de ciudades, una cifra similar a la que acumulan las ciudades mayores de 600.000 habitantes, albergan el 15% de la población total de España.

Por debajo de éste nivel se encuentran 115 municipios entre 50.000 y 200.000 habitantes, en los que habita el 23% de la población nacional, 10,6 millones de personas. Este es el grupo de las ciudades medias del que se realizaron a finales del siglo XX distintos estudios defendiendo su utilidad y relevancia (Vinuesa, 1989; Bellet y Llop, 1999; Ganau y Vilagrassa, 2003).

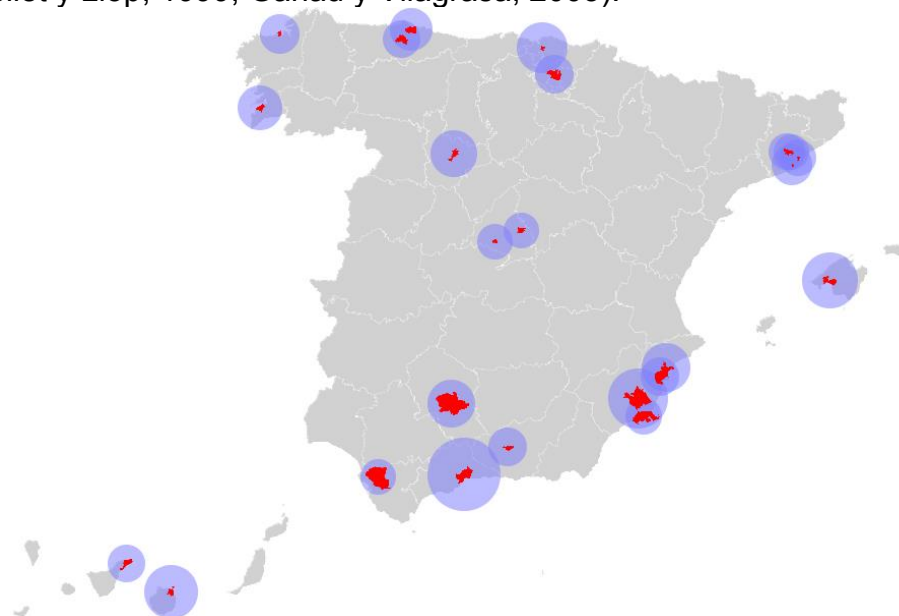


Figura 4. Ciudades intermedias en España y su población. Fuente: Elaboración propia.

Las ciudades que podríamos denominar pequeñas, con una población entre 10.000 y 50.000 habitantes, acumulan 12.569.708 habitantes, un 27% del total, en 612 municipios. Por debajo de este rango queda una mayoría numérica de municipios, 7.360, con menos de 10.000 habitantes que podrían considerarse la parte rural de los municipios españoles. En este grupo se incluyen desde los núcleos urbanos rurales cercanos a los 10.000 habitantes que cuentan con una serie de servicios bastante completa a los núcleos rurales de apenas unas pocas viviendas y sólo unas decenas de habitantes.

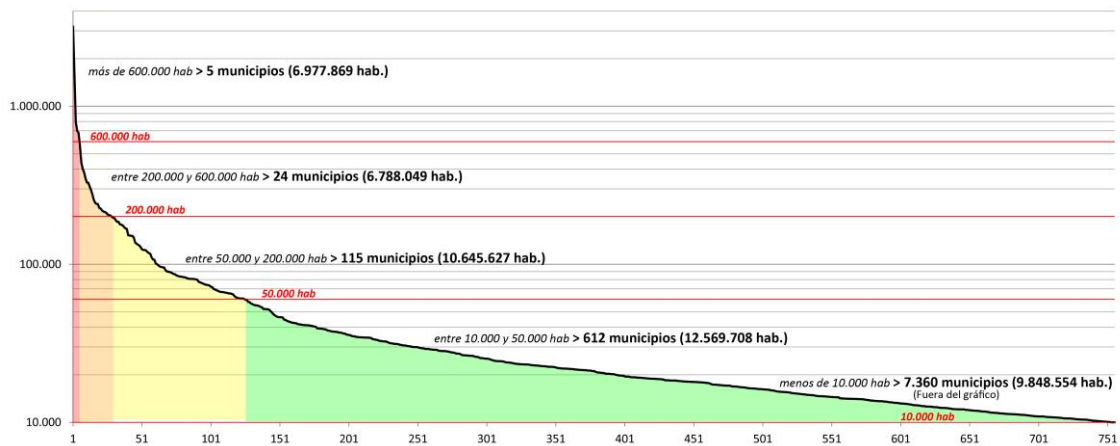


Figura 5. Número de habitantes (eje Y) por rango de la población (eje X) con distinción de tipos de ciudades.  
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población 2011 (INE).

En la figura anterior puede observarse la población de las 757 ciudades mayores de 10.000 habitantes en el Censo de 2011 que se ajusta con bastante proximidad a los valores esperados según la regla rango-tamaño ('rank-size').

## 5. DEFINICIÓN, FORMACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS.

Las ciudades intermedias podrían ser definidas como aquellas ciudades tradicionalmente de tamaño medio que, en el final del siglo XX, han alcanzado un desarrollo y un tamaño tal que, en ocasiones, resulta demasiado grande para seguir considerándolas como urbes de esa categoría y, en otras, han alcanzado una importancia en la jerarquía de ciudades españolas como mediadoras entre las grandes ciudades y los escalones inferiores. Atendiendo a la distribución de la población actual en España, este conjunto de ciudades tienen una población entre los 200.000 y los 600.000 habitantes.

Como se ha visto en los apartados anteriores, se empiezan a conformar como un nuevo tipo en los años 60 con la aparición de los primeros casos. A lo largo de las siguientes décadas, de explosión demográfica, el tipo constituye un grupo propio en el inicio de los años 80. El final del siglo trae consigo la consolidación del conjunto, que, pese a la estabilización de la población nacional, sigue creciendo en el número de ciudades que lo componen. El crecimiento continuado de este conjunto lo ha situado, en los primeros años del siglo actual, como un tipo compuesto de un número significativo de casos y que alberga una cantidad muy importante de la población nacional y de la superficie urbana.

Su importancia actual le hace merecedor de un estudio propio en el que se caracterizará el tipo de acuerdo a tres aspectos: la evolución del sistema de organización territorial español, las características espaciales de los núcleos urbanos y su relevancia funcional en el territorio.

## **5.1. Evolución de las ciudades intermedias en el sistema de organización territorial español.**

En los inicios del siglo XX, las ciudades que actualmente componen este conjunto conformaban en su mayoría, exceptuando los núcleos del área metropolitana de Madrid y Barcelona aún por entonces no unidos a la explosión expansiva de las dos grandes ciudades, centros comarcales o regionales “de gran significación en España por cuestiones demográficas, institucionales, económicas, de accesibilidad, culturales y, en definitiva, centralidad funcional” (Serrano, 1999). Su población variaba de los 23.000 a los 83.000 excluyendo, sólo con las excepciones de las ya por entonces más pobladas Málaga, Murcia y Cartagena (esta última era por entonces, gracias a la bonanza de su tejido industrial, la séptima ciudad más poblada de España). Estos centros territoriales se estaban beneficiando del “constante decrecimiento del peso relativo de la población de los núcleos rurales, coherentes con el iniciado proceso de industrialización (Vinuesa, 1989).

Las ciudades medias, a partir de las que se distinguirían un conjunto de ciudades intermedias, “sólo aumenta su peso relativo de forma notable a partir de 1950, y, especialmente, desde 1970” (Vinuesa, 1989). Es a partir de mitad de siglo cuando el creciente sector industrial experimenta una concentración espacial a raíz del Plan de Estabilización del año 1959 y los sucesivos Planes de Desarrollo que buscan la creación de economías de aglomeración con fuertes inversiones en localizados Polos de Desarrollo Industrial.

Con la llegada de la democracia a finales de los 70 se instaura “un modelo de organización territorial, donde se prima y favorece, desde los poderes públicos, - que actúan como agentes dinamizadores, arrastrando los diferentes sectores privados- el protagonismo de las capitales provinciales y, recientemente, más aún, a las regionales” (Serrano, 1999). En este proceso, y ante el aumento del despoblamiento rural, un conjunto reducido de ciudades medias son potenciadas acentuando el desequilibrio entre el mundo rural y el urbano al desatenderse el papel que los centros comarcales tenían como eslabón en la organización territorial (Solé, 1984).

Este declive de las pequeñas ciudades a favor de un conjunto de capitales provinciales se produce cuando una gran mayoría de las inversiones de capital realizadas en el proceso de industrialización se polarizan “en áreas estratégicas, mejor situadas y con perspectiva de beneficio mayores”. En éstas, además, y como consecuencia de esta industrialización, se ha producido un fuerte desarrollo del sector servicios. Las inversiones se traducen en “la mejora pausada de las vías de comunicaciones” y en “el enorme ascenso de las dotaciones en aquellas ciudades” que alcanzaban un determinado umbral de población mínimo (Serrano, 1999). En un contexto general de estabilización demográfica, en el que se habían desacelerado las elevadas tasas de crecimiento de décadas anteriores, las ciudades intermedias conservan un crecimiento dinámico mientras que las áreas rurales y las pequeñas ciudades capitales de comarca sufren un estancamiento poblacional.

En los últimos años del siglo XX, en un comportamiento que Vinuesa (1989) califica como típico de los países en proceso de desarrollo, se aprecia una dispersión de los crecimientos a un mayor número de ciudades medias que terminan dando el salto al siguiente nivel. Causas de este proceso son la deslocalización y dispersión del proceso de industrialización y, más recientemente, de la diversificación funcional de los centros urbanos de tamaños medios causada por la tercerización de la economía. El mismo Vinuesa también señala la expansión de los equipamientos y servicios urbanos a todo el territorio, consecuencia de la bonanza económica, como una causa de estos crecimientos. El resultado es que el conjunto de ciudades intermedias, hasta entonces reducido, se puebla de nuevos casos conformando un tipo propio de ciudades desconocido hasta el momento.

## **5.2. Características espaciales de las ciudades intermedias.**

En este apartado se definirá el conjunto de ciudades intermedias de acuerdo a algunas de sus propiedades espaciales cuantificables que las diferencian del nivel superior, las grandes ciudades, e inferior, las ciudades medias.

En este caso se trata de, únicamente con dos valores, poder comparar la forma de cada tipo de ciudad. El primero de estos parámetros es la extensión de su superficie dedicada a usos artificiales, según las delimitaciones del proyecto CLC 2006). El segundo de ellos es la densidad de población, en habitantes por hectárea, de dichas superficies.

### **5.2.1. Extensión de las superficies artificiales.**

En la evolución de las superficies artificiales en las tres mediciones de CLC (1991, 2000 y 2006) se refleja el fuerte crecimiento de las ciudades durante este periodo que ha producido una gran transformación de las áreas urbanas en España. El incremento representa un 58,28% más de superficies artificiales desde el año 1990 al 2006 en los municipios mayores de 10.000 habitantes, pasando de un total de 4.104 km<sup>2</sup> a 6.495 km<sup>2</sup>.

Pero si se observan los distintos tipos de ciudades por separado se obtienen datos de su diferente realidad espacial, más allá de su número de habitantes. Como era esperable, la dimensión de la superficie artificial guarda una relación general de proporcionalidad con la cantidad de población, siendo los tipos de ciudades más poblados los que tienen mayor superficie artificial.

Las ciudades intermedias se sitúan entre los 12,6 km<sup>2</sup> de Badalona y los 70,1 km<sup>2</sup> de Murcia, con una media de 36,9 km<sup>2</sup> de superficies artificiales. Con menor extensión, las ciudades medias, de 50.000 a 200.000 habitantes, oscilan entre los 4,3 km<sup>2</sup> de Santa Coloma de Gramanet y los 48,4 km<sup>2</sup> de Badajoz, con una media de 16,2 km<sup>2</sup>. En el nivel de las grandes ciudades, Zaragoza con 121 km<sup>2</sup> tiene una superficie artificial mucho mayor que Barcelona (80km<sup>2</sup>), Valencia (49km<sup>2</sup>) y Sevilla (74km<sup>2</sup>).

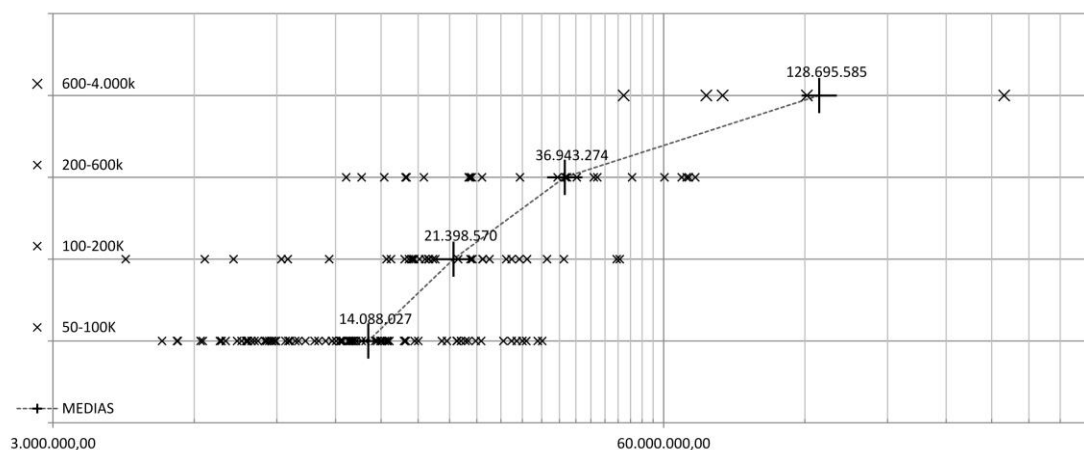


Figura 6. Superficies artificiales según CLC (en m<sup>2</sup>) por tipos de ciudades. Fuente: Elaboración propia.

### 5.2.2. Densidad de población.

En los distintos tipos de ciudades se observa que la densidad de población, la concentración de habitantes por superficie, aumenta cuanto mayor es el número de habitantes de un municipio.

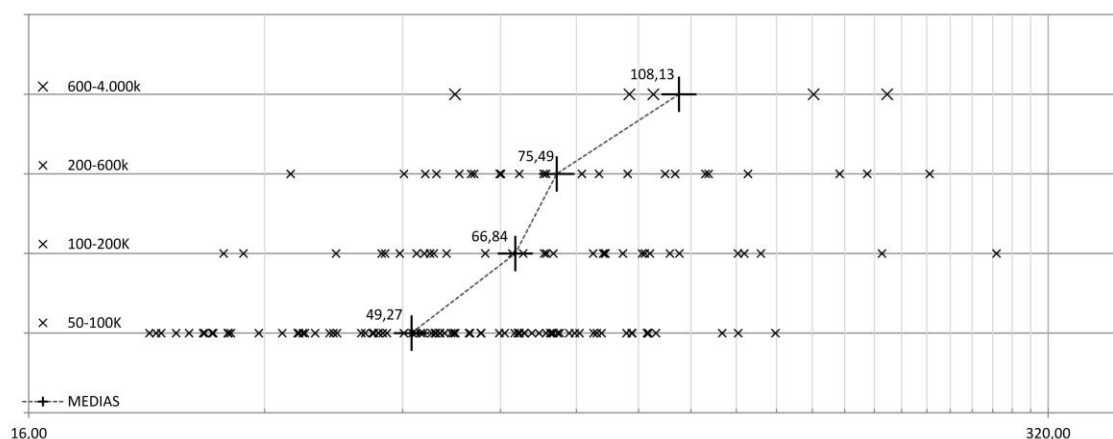


Figura 7. Densidad de población (en hab/Ha) sobre superficies artificiales de CLC por tipos de ciudades. Fuente: Elaboración propia.

En el conjunto de ciudades intermedias, el 70% de los municipios se sitúan en un rango entre los 54,67 y los 125,91 hab/Ha. Si se incluyen los 24 municipios de este tipo, los valores extremos son 34,54 y 222,86 hab/Ha. La media de las densidades se sitúa en un valor bastante alto, 75,49 hab/Ha. Únicamente Cartagena presenta un valor anómalamente inferior, 34,54 hab/Ha, debido a la presencia de grandes áreas industriales (valle de Escombreras), zonas de minería (cerca de La Unión) y núcleos costeros de baja densidad (en el Mar Menor). Las situaciones que generan densidades por encima de los valores habituales se corresponden, por un lado, con términos enclavados en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona en los que casi toda su superficies es ocupada por áreas residenciales, como L'Hospitalet de Llobregat (188,03 hab/Ha) y Badalona (173,36 hab/Ha). Por otro lado, las altas densidades se corresponden con municipios en los que la orografía condiciona el crecimiento reduciendo la superficie artificial, destacando Bilbao (225,86 hab/Ha).



Respecto a los niveles inferior y superior, para el caso de ciudades medias, los valores oscilan entre los 22,81 y los 274,92 hab/Ha, y entre los 35,44 y los 96,72 hab/Ha en el rango del 70% de los casos, siendo la media de 55,93 hab/Ha. Las grandes ciudades forman un conjunto tan reducido que el valor medio (108,13 hab/Ha) no podría tomarse como representativo, aunque cumple la regla y es mayor que en el nivel de las ciudades intermedias. Los valores individuales de cada caso están fuertemente influenciados por la división administrativa del territorio, ya que la ciudad funcional se extiende sobre varios municipios.

### **5.3. Rol funcional de las ciudades intermedias en el sistema de ciudades y problemática.**

Las ciudades intermedias, entendidas como un nuevo escalón en la jerarquía de ciudades, conservan gran parte de las características de las ciudades medias, a las que hasta hace no tanto pertenecían. A éstas últimas, se le atribuyen fundamentalmente dos propiedades: resultan necesarias en la jerarquía de los sistemas de ciudades y son necesarias como hábitats humanos más sanos y justos. A continuación se detallan más estas propiedades de las ciudades medias y se plantean algunas preguntas acerca de cómo las ciudades intermedias las conservan.

#### **5.3.1. Son necesarias en la jerarquía de los sistemas de ciudades.**

En primer lugar a las ciudades medias se las ha reconocido como necesarias en el sistema de ciudades nacional. La carencia de estos centros regionales o provinciales provocaría una fuerte jerarquización del sistema con una gran distancia funcional entre los grandes y los pequeños núcleos (Vinuesa, 1989). Desde el escalón intermedio que ocupan, su papel es frenar la congestión de las grandes metrópolis y llevar los servicios propios de las grandes ciudades a su entorno, consiguiendo la presencia de estos servicios en un ámbito territorial mucho más amplio. Este papel de intermediación en el sistema urbano permite una regulación tanto desde el punto de vista demográfico como desde el económico (Fournier, 1999).

Las ciudades intermedias, por su parte, pueden interpretarse como un nuevo escalón necesario por el gran aumento del tamaño y las funciones de las grandes ciudades, convertidas, sobre todo Madrid y Barcelona, en metrópolis a escala europea. En este nuevo contexto, las ciudades intermedias siguen siendo una alternativa a la excesiva concentración de flujos de población, información y capital en el nivel superior. La mediación con el nivel inferior, no sería ya con el entorno comarcal o provincial, sino con un hinterland regional. Se establece una relación más directa y equilibrada entre las grandes ciudades y las medias, tanto en su hinterland económico y social, como en el aspecto territorial. La dimensión de estas ciudades intermedias haría posible una concentración de bienes y servicios especializados; lugares de interacción social, económica y cultural que dinamicen los núcleos de menor rango del entorno; y puntos de conexión a la red de infraestructuras que permiten acceder a otros niveles (superiores e inferiores) de la red.

### 5.3.2. Son necesarias como hábitats humanos más sanos y justos.

Las ciudades medias, son consideradas hábitats humanos más amables, sanos y seguros. Mientras que en las grandes aglomeraciones están presentes numerosas deseconomías, costes sociales y otros conflictos (Vinuesa, 1989) las ciudades de escala media han sido reconocidas, especialmente en la UE que concentra gran parte de su población en este tipo de ciudades, como lugares en los que se puede ofrecer un tipo de vida más acorde con las demandas actuales.

Las ciudades intermedias, aún poseyendo un mayor tamaño, conservan todavía las características que les dan la posibilidad de albergar un tipo de vida indiscutiblemente urbano y basado en una intensa vida de barrio (Fournier, 1999). Sin embargo, es frecuente la aparición de desigualdades sociales en estas ciudades que, si bien son posibles reequilibrar, ponen de manifiesto un nuevo tipo de problemática que debe ser afrontada con nuevas herramientas.

De los puntos que Llop (1999) destacaban para que las ciudades medias tuvieran un estilo de vida más justo y sano, algunos de ellos pueden entrar en cuestión para las ciudades intermedias.

Así, la mejor gobernabilidad y participación, debidas a la cercanía al ciudadano, podría perderse por la mayor dimensión de los órganos de gobierno de estas ciudades y por suponer un escalón más entre el ciudadano y la administración central que dificulte el acceso a ésta. El equilibrio con el entorno podría perderse en aquellas ciudades intermedias de mayor tamaño, aumentando los costes ambientales. Por último, la fuerte identidad propia de las ciudades medias puede debilitarse en hábitats de mayor tamaño, que resulta complicado aprehender tanto en lo físico como en lo social, pudiendo aumentar la conflictividad y los costes sociales.

Por el contrario, el salto de nivel podría evitar algunas de los factores de riesgo detectados en las ciudades medias. El incremento de la población, así como la mayor concentración económica que provoca un mayor movimiento de trabajadores, permiten evitar la endogamia diversificando la sociedad y la cultura. En la ciudad intermedia, su mayor concentración de capital, población, infraestructuras y servicios aumenta su competitividad, reforzada además por el menor número de competidores de la misma escala. La diversificación económica y social vuelve más robusto el sistema, evitando la dependencia de una única actividad económica.

## **6. CONCLUSIONES.**

-Las ciudades intermedias españolas son un conjunto de 24 municipios que se ha consolidado a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI cuando el aumento de su población, situándose entre los 200.000 y los 600.000 habitantes, les ha conferido unas características diferentes a las tradicionales ciudades medias, de menos de 200.000 habitantes.

-La formación de este grupo responde a la transformación del modelo territorial de población y economía del país, que a lo largo de la primera mitad del siglo pasado abandona su marcada ruralidad y que en los últimos 40 años del siglo desarrolla un sistema de ciudades propio de una sociedad urbana. La existencia de este conjunto, como indica la bibliografía, permite una mejor articulación entre las grandes metrópolis y las ciudades medias, permitiendo llevar servicios y recursos a una mayor proporción del territorio.

-El grupo lo conforman fundamentalmente capitales de provincia, la mayor parte de las zonas costeras. Completan el grupo municipios que forman parte de áreas metropolitanas, de Madrid y Barcelona o de sus capitales de provincia. Actualmente estas 24 ciudades albergan el 15% de la población nacional. Estos 7 millones de personas desarrollan su vida en este tipo de hábitats caracterizados por su alta densidad (más de 75 hab/Ha como media) y extensiones de superficies artificiales relativamente contenidas (36,9 km<sup>2</sup> de media)

-El mayor tamaño de estos municipios, les permite evitar algunos de los riesgos de las ciudades medias pero les aleja de alguna de las características que a permiten proporcionar un hábitat más justo y sano.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUADO, M.D. (Ed). (2013): *Áreas urbanas +50 Información estadística de las Grandes Áreas Urbanas españolas 2012*, <http://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/detallepublicacion.aspx?idpub=BAW013>.

BELLET, C.; LLOP, J.M<sup>a</sup>. (1999): *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida: Ajuntament de Lleida-UIA-UNESCO.

BERGHAUSER, M.; HAUPT, P. (2009): *Space, density and urban form*. Delft: TU Delft.

EUROPEAN COMMISSION (2011): *Eurostat regional yearbook 2011*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.

FOURNIER, F. (1999): “La UNESCO frente a las ciudades intermedias y a la urbanización. *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida: Ajuntament de Lleida-UIA-UNESCO, pp. 11.

GANAU, J.; VILAGRASA, J. (2003): “Ciudades medias en España Posición en la red urbana y procesos urbanos recientes”. *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. El Ejido: Caja Rural Intermediterránea. Cajamar, pp. 37–73.

SERRANO, J.M. (1999): “Ciudades pequeñas y medias centros de comarca. Análisis de la región de Murcia”. *Coloquio de Geografía Urbana, La ciudad: Tamaño y crecimiento*. Málaga: Departamento de Geografía de la Universidad de Málaga, ed. III, pp. 171–186.

SERRANO, J.M. (2006): “Aglomeraciones y áreas urbanas en España, dimensión y tendencias”: *Breves precisiones. Lurralde: Investigación y espacio*, 29, p.22.

SOLÉ, L. (1984): “Sobre el concepto de Región Geográfica y su evolución”, *Didáctica Geográfica*, nº10-11, pp. 3-72, Traducción de P.Plans.

VINUESA, J. (1989): “La población de las ciudades medias españolas”. *Urbanismo COAM*, 6, pp.17–27.



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

### Efectos territoriales derivados de la rehabilitación del patrimonio cultural del Centro Histórico de la Ciudad de México

*César Mauricio Salas Benítez\**

*\*(Maestro en Geografía, Doctorando en Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México)*

#### **RESUMEN**

Este trabajo presenta los avances derivados del análisis de los efectos de los procesos de rehabilitación del Patrimonio Cultural del Centro Histórico de la Ciudad de México (CHCM), a partir de la indagación de fuentes documentales y estadísticas.

En este sentido, se presenta una aproximación teórico-conceptual de la construcción del espacio, en el seno del patrimonio cultural y de las actividades relacionadas con el ocio y la recreación, en el marco de una sociedad capitalista de consumo. El CHCM, representa un espacio con un potencial importante para el turismo y el consumo cultural, debido a que alberga una gran cantidad de edificaciones con valor histórico y a que cuenta con una oferta cultural diversa, lo que ha sido aprovechado por determinados empresarios y gobiernos locales, que lo han revalorado, refuncionalizado y promocionado en el mercado mundial. De esto se han derivado procesos tales como la tematización del patrimonio cultural, *gentrificación* y fragmentación del espacio, con una amplia difusión en el mundo globalizado.

#### **ABSTRACT**

This work presents the advances derived from the analysis of the effects of the processes of rehabilitation of the cultural heritage of the Centro Histórico de la Ciudad de México (CHCM), from the investigation of documentary and statistical sources.

In this respect, one presents a theoretical - conceptual approximation of the construction of the space, in the context of the cultural heritage and of the activities related to the leisure and the recreation, in the frame of a capitalist society of consumption. The CHCM, it represents a space with an important potential for the tourism and the cultural consumption, due to the fact that it

shelters a great quantity of buildings with historical value and to that it possesses a cultural diverse offer, which has been an opportunist for certain businessmen and local governments, which have revaluated, re-functioned and promoted it on the world market. From this there have stemmed such processes as the tematización of the cultural heritage, gentrificación and fragmentation of the space, with a wide diffusion in the included world.

## 1. INTRODUCCIÓN

El espacio, de acuerdo con Lefebvre (1978), es una construcción social. La edificación de monumentos, la construcción de inmuebles o la traza urbana, son morfologías con una presencia tangible en el territorio, son el espacio mismo, producido por la sociedad y que a su vez, es resultado de las relaciones sociales y de las actividades que ella desarrolla, por lo tanto la sociedad se materializa en estructuras o formas espaciales. De este modo, como se pueden producir objetos o mercancías, también se pueden producir espacios.

Asimismo, el turismo y las actividades económicas asociadas con la recreación y el ocio son una construcción social, en donde los lugares son elegidos a partir de una representación creada en el seno de determinadas sociedades y difundida por diversos mecanismos, entre los cuales, los medios de comunicación, son de los más importantes en este rubro. Así, en los últimos años la cultura se ha transformado en un elemento de importancia en las estrategias de marketing urbano y, de forma especial, en las políticas turísticas que la han tomado como un factor de diferenciación espacial para la generación de nuevos “productos” orientados al ocio y a la recreación.

De este modo, el patrimonio cultural ha sido revalorado por parte de los gobiernos y las empresas, y se ha transformado en un recurso proclive a ser capitalizado. Como respuesta, se han desarrollado proyectos de restauración y rehabilitación de edificaciones que se enmarcan dentro de alguna categoría patrimonial de la UNESCO. Asimismo, se han refuncionalizado estos espacios hacia una economía terciarizada, en la que se han insertado cadenas nacionales y transnacionales orientadas principalmente a los servicios y al hospedaje. Esto ha dado lugar a una relativa estandarización y tematización de los destinos, amén de una supuesta exaltación de su originalidad. Paralelamente, se han rehabilitado determinados inmuebles para el uso habitacional, orientados a sectores de nivel medio, lo que puede interpretarse como un tendiente proceso de *gentrificación* en estos espacios.

En este sentido, la Ciudad de México, destino turístico preferencial del país, y dentro de ella, el Centro Histórico como sitio emblemático de la ciudad, se ha presentado como un escenario proclive para una creciente gentrificación, que ha creado territorios diferenciados y reconocibles por su estética y tematización, en el marco de una sociedad globalizada de consumo, que demanda determinados servicios y satisfactores.

## 2. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO PARA EL OCIO EN EL ÁMBITO DE UNA SOCIEDAD DE CONSUMO

El espacio, como toda entidad que posee materialidad y que puede ser transformado a partir de la planificación, la arquitectura, o de las actividades que lo modelan para conseguir determinados fines, es susceptible de entrar en el circuito de intercambios como una mercancía (Lefebvre, 1978). Es así, como el espacio pasa de un carácter pasivo, de contenedor o paisaje a su condición de factor en el proceso productivo; sin embargo, posee una característica que lo diferencia de las demás mercancías: su posición absoluta e inamovible, pues el espacio posee cierto anclaje en su posición física (Harvey, 2007). De este modo, si un objeto puede transportarse de un espacio a otro, el espacio posee la característica de ser fijo y relativamente “único”. Sin embargo, esta característica que a simple vista le otorgaría al espacio una condición pasiva, le convierte en un objeto dinámico, transformable y transformante.

La construcción física o morfología a su vez es contenido, pues permite la reproducción de la sociedad y por ende del capital, así, desde un orden superior, la ideología dominante se difunde de manera inconsciente en la sociedad, en la manera de manejar, ordenar, homogeneizar y fragmentar el espacio, imponiendo ritmos, tiempos y rutinas. Así, el espacio desempeña un papel activo, instrumental y operacional en el conocimiento y la acción del modo de producción capitalista y sirve a la hegemonía de quien hace uso de él en el establecimiento, las bases y la lógica del sistema (Lefebvre, 1991). Por tanto, la producción de un nuevo espacio va a obedecer al interés o intereses económicos o de explotación de determinados recursos. En este punto es importante resaltar que la planificación urbana, los usos y la manera de organizar el espacio no es una actividad inocente o fortuita, sino que obedece a una lógica y a determinadas ideas. Sin caer en un determinismo económico, éstas están influidas por los procesos de producción en función de la existencia de recursos.

En este orden interpretativo, las ideas dominantes de determinado periodo histórico corresponden con las ideas de los sectores dominantes de la sociedad (Gramsci, citado por Erreguerena, op. cit.). Tales valores se dependen de un sistema de idearios (que tienen como base una ideología), los cuales pueden ser definidos como sistemas de valorización particular, que tienden a priorizar como útiles y buenos, ciertos ideales societarios que orientan las acciones de la sociedad (Hiernaux, 2002). Cabe resaltar, que los idearios de la actual sociedad capitalista son construcciones típicamente occidentales, por lo que entonces las ideas dominantes, en el contexto de la organización espacial y la asignación de contenidos y significados, emanan básicamente de la forma de pensamiento occidental.

De este modo, los idearios societarios influyen y configuran en un nivel superior el imaginario social (*Ibidem*). El imaginario social representa la concepción de figuras/formas/imágenes de aquello que llamamos “realidad”, sentido común y racionalidad en una sociedad (Castoriadis, 1993). El imaginario está formado de imágenes e idearios, mismos que son los que definen la valoración subjetiva de las imágenes.



En esta sociedad materialista basada en las apariencias, el contenido se subordina a la forma o, en muchos casos, a partir de la forma se asignan contenidos. De este modo se valora el *status*, el poder, el dinero, como elementos que pueden ostentarse y exhibirse; como menciona Castells (2011) la riqueza, poder, imágenes, la búsqueda de identidad, atribuida o construida se convierten en fuente de significado social. La cultura erudita, las galerías de arte, los cafés, restaurantes y hoteles de lujo, son objetos valorados en esta sociedad y concurridos por sectores con recursos económicos y tiempo libre. El embellecimiento de fachadas, la remodelación de inmuebles y la preocupación por la estética de determinados lugares son parte de este proceso.

Así, monumentos, edificaciones y tradiciones entre otras cosas, han recibido importancia especial, pues han sido consideradas como un recurso de creciente interés, en la medida en que este es promocionado y ofertado como un bien de consumo y que se presenta como una fuente de ingresos, sobre todo en economías terciarizadas o donde el turismo funge o puede fungir como elemento de captación de divisas. Costas (sf) arguye que los mecanismos comerciales están configurando una amplia gama de espacios para el consumo entre los que destacan los centros históricos y los sitios patrimoniales, en este sentido, se puede considerar la arquitectura o el patrimonio material como contenedor de actividades comerciales y al mismo tiempo como contenido para ser incorporado en las dinámicas de consumo.

De este modo, los espacios se vuelven marco del consumo a la vez que son, *per se*, considerados como una mercancía. Este proceso tiene que ver con la construcción de imágenes, promovida en el seno de una cultura que enaltece la apariencia y la forma, fenómeno que Debord (1965) denomina como cultura visual contemporánea. Es así como la producción de un espacio atractivo para el turismo, para el ocio o para el consumo, no solo consta de su construcción física, sino de una serie de representaciones e imágenes bajo determinadas cualidades estéticas que en determinados contextos resulten rentables en la lógica de consumo (Gastal, 2005).

Estos procesos, para el caso de los centros históricos, vistos espacialmente como un concepto relativo en la medida en que un conjunto de relaciones lo configuran como eje dentro de la ciudad y de su historia, definido en torno a dos ámbitos: lo urbano y lo histórico, esto último entendido como el lugar de encuentro o eslabón que, a través de su presencia, integra el pasado con el futuro, como un proceso social que contiene las distintas fases históricas por las que atraviesa una parte especial de la ciudad (Carrión, 2000), se ha configurado como un escenario proclive para actividades de consumo, por lo que se ha incentivado la tendencia hacia la gentrificación, tematización y consecuentemente una fragmentación espacial.

### 3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CHCM

En los últimos decenios, el concepto y función del patrimonio cultural en su relación con el resto de esferas que componen la vida civil ha cambiado. Frente a las posturas que acuñaron el concepto de patrimonio histórico como factor de identidad colectiva, expresión de la riqueza cultural de la nación, o como testimonio de la contribución a la civilización de una cultura determinada, en la última década se ha acendrado el debate en torno a su definición (Cortés, *op. cit.*), sin embargo, para fines de este trabajo, se procederá a homologar el patrimonio histórico con una breve reseña de los cambios espaciales y arquitectónicos, y consecuentemente con sus usos y valoraciones de este espacio a lo largo de la historia de las poblaciones que han habitado lo que ahora se conoce como el CHCM.

El origen de los primeros habitantes de la cuenca es incierto. Martínez del Río (1952, citado por Gutiérrez, 2005) señala que su antigüedad se remonta a la época prehistórica y que se trata de cazadores y recolectores que migraron del norte.

En la época prehispánica existieron asentamientos importantes en la cuenca, desarrollados en tres horizontes cronológicos: Preclásico, de 1200 a. C. – 200 d. C., Clásico de 200 – 600/800 d.C., y Posclásico de 800 – 1519 d.C. En el periodo Preclásico, empezaban a florecer en las riberas del Lago de Texcoco varias villas y pequeñas aldeas dedicadas en un principio a la agricultura pero que con el tiempo verían surgir en ellas otras actividades como la cerámica y el comercio. El modelo de chinampa estimuló la consolidación de sociedades teocráticas de entre las cuales destacan la de Cuicuilco al sur de la cuenca y la de Teotihuacan, ya en el horizonte Clásico (Gutiérrez, *op. cit.*).

En el Posclásico, la cuenca de México empezó a recibir grupos de pobladores pertenecientes a tribus provenientes del norte, que tenían como lenguaje común el náhuatl. entre estas ciudades destaca México – Tenochtitlan, que creció hasta tener más de 700 000 habitantes, y contaba con servicios como agua potable, drenaje, entre otros. (DDF, 1997).

A principios del siglo XVI, la llegada de Cortés a territorios de la actual República Mexicana cambió la situación de Tenochtitlan. Así, en 1519, un pequeño ejército de españoles aliado con una milicia conformada por pueblos indígenas enemigos de Tenochtitlan, tras una serie de enfrentamientos, sitiaron la ciudad en mayo de 1521 y derrotaron al imperio mexica el 13 de agosto de 1521. Tras finalizar la conquista de Tenochtitlan se nombró a México (La Antigua México – Tenochtitlan) como sede de la Audiencia de México y ocho años más tarde, capital del Virreinato de la Nueva España, y se edificó la ciudad española sobre los restos de la ciudad indígena (Gutiérrez, *op. cit.*).

La ciudad atestiguó la construcción de una gran cantidad de conventos y templos, la mayoría de ellos realizados en estilo barroco. De este modo, durante la última etapa de la época virreinal, la Ciudad de México era considerada una de las

ciudades más impresionantes construidas por los europeos, una “Ciudad de Palacios” como la definiera Humboldt a finales del siglo XVIII (Internet 1).

En el siglo XIX, la independencia trajo consigo varias décadas de inestabilidad política y económica, primero como sede de un primer imperio mexicano gobernado por Agustín de Iturbide trascendencia para el desarrollo de la Ciudad de México, ya que en este periodo llegan nuevas ideas urbanistas provenientes de Europa, lo que le confiere, sobre todo, un carácter arquitectónico afrancesado. Tras la caída del imperio, la Ciudad de México vivió un periodo de desarrollo económico, promovido por el establecimiento de vías de ferrocarril, fábricas y comercio de gran escala, del cual son muestras los grandes almacenes abiertos en el Centro Histórico como El Palacio de Hierro que permitían a los sectores más acomodados de la sociedad acceder a las novedades del mobiliario y moda europea. También se inició una serie de trabajos para conmemorar el centenario de la independencia en 1910 que incluyó la construcción de edificios públicos como el Palacio de Comunicaciones, el Palacio Postal y el Palacio de Bellas Artes, así como el Ángel de la Independencia en Paseo de la Reforma (*Ibíd.*).

Para fines del siglo XIX y principios del XX, el Porfiriato continuó con tradición arquitectónica francesa, lo cual se imprimió en la imagen urbana de este espacio. Posteriormente, la Revolución y el periodo posrevolucionario, resignificaron la urbe (DDF, 1997).

Al estabilizarse la política tras el periodo revolucionario, comenzó a recobrase el ambiente para la inversión en la estructura urbana, con lo que surgieron nuevas valoraciones y transformaciones. El Departamento del Distrito Federal construyó edificios con un estilo neocolonial y destruyó antiguos para homogeneizar calles como 20 de noviembre, San Juan de Letrán entre otras. Las transformaciones también influyeron en el desalojo del comercio ambulante, pues se consideraba que dañaba la imagen urbana. Esta nueva visión también influyó en la vivienda, las vecindades, símbolo de la vivienda popular se concentraron mayormente en la periferia norte, oriente y suroriente del centro, áreas caracterizadas por altos índices de pobreza. Este proceso comienza a principios de siglo, con la degradación del espacio construido y el abandono de inmuebles por parte de la burguesía que pasaron a utilizarse como vecindades para clases populares (Zenteno, 2013). En los años 40, la decisión de congelar las rentas de la vivienda, más que asegurar la vivienda popular, abonaría en el deterioro futuros de miles de propiedades. Todo lo anterior sería el principio de un sostenido proceso de despoblamiento y de pérdida de habitabilidad cuya consecuencias serían después el vacío y el deterioro físico y social que redundó en la ampliación de la desigualdad. Posteriormente, los sismos de 1985 contribuirían al deterioro de las edificaciones y al vaciamiento de la población de este espacio (DDF, *op. cit.*).

#### 4. EL CHCM EN EL CONTEXTO DE LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO

En 1934, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, había catalogado dentro del área correspondiente al Centro Histórico 768 monumentos; pero treinta años después ya se habían perdido 422. Para 1980, 196 monumentos contaban con declaratoria individual, 542 eran protegidos por la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Históricas y Artísticas (1972), y otros 743 habían sido incorporados por el INAH a la lista de inmuebles con valor histórico y arquitectónico. A raíz del descubrimiento de la piedra escultórica que representa a la diosa azteca Coyolxauhqui en 1978, y de las posteriores exploraciones del Templo Mayor, la antigua Ciudad de México fue declarada, por decreto del presidente López Portillo el 11 de abril de 1980 Zona de Monumentos Históricos y se crea al mismo tiempo el Consejo del Centro Histórico con el fin de coordinar las acciones requeridas para su recuperación, protección y conservación (Cruz, *op. cit.*; Zenteno, *op.cit.*). Estas acciones institucionales de protección del patrimonio no lograron suplir la ausencia de un proyecto integral para el Centro Histórico que permitiera su regeneración y desarrollo. Esta carencia se reflejó en la escasez de inversiones públicas significativas, con las excepciones de las obras del Metro y de la reconstrucción después de los sismos de 1985 (Cruz, *op. cit.*).

La segunda acción gubernamental de envergadura se dio con la acción de Renovación Habitacional Popular que restauró o reconstruyó 13,212 viviendas en 796 predios de los perímetros "A" y "B" del Centro Histórico (sobre un total de 1,219 predios inicialmente expropiados). Solamente 109 inmuebles de valor patrimonial fueron restaurados y/o rehabilitados (*Ibíd.*).

De acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en 1980, en un decreto, se delimitó un polígono de 9.1 kilómetros cuadrados constituido por 668 manzanas y se enlistaron 1436 edificios como monumentos históricos (construidos entre los siglos XVI y XIX) para ser protegidos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia. (Internet 1).

En 1990, se creó el Patronato del Centro Histórico y el Fideicomiso del Centro Histórico (FCH), éste último con el objetivo de "promover, gestionar y coordinar ante los particulares y las autoridades competentes la ejecución de acciones, obras y servicios que propicien la recuperación, protección y conservación del Centro Histórico". A partir de 1991, el gobierno de la ciudad expide cada año un "Acuerdo" en el que se establecen estímulos fiscales, en apoyo a las obras de rehabilitación emprendidas por propietarios, inversionistas y algunas instituciones públicas como la Universidad Nacional Autónoma de México, Banco de México, entre otras (Cruz, *op. cit.*). El programa ¡Échame una manita!, (1991 - 1994) revalorizó el Distrito de Negocios, promovía la incorporación del sector privado e incluyó la reubicación del comercio ambulante en 28 plazas comerciales (Delgadillo, 2005).

El resultado es que las inversiones se han concentraron en el llamado "corredor financiero" del Centro Histórico y que, por otra parte, están privilegiando los usos comerciales o de servicios, como también la creación de importantes recintos

culturales. En efecto, fueron las leyes de la rentabilidad que determinaron, tanto la localización como el uso de los inmuebles rehabilitados. El proceso está dejando fuera el 90% del área urbana del Centro Histórico, así como el uso habitacional (Cruz, op. cit). El uso de suelo ha cambiado en los últimos años en el CHCM. La población ha decrecido; de 1970 a 2005 el CHCM perdió 143 mil habitantes. El parque habitacional representaba en 1970 el 4.7% de la ciudad y en 2005 el 1.9% (Delgadillo, 2009).

El Programa de Rescate del Centro Histórico 2002-2006 volvió a recuperar el mismo territorio “rescatado” y a reubicar en plazas comerciales a vendedores ambulantes que ocupaban las calles remozadas (Delgadillo, 2005). Se creó un Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico integrado por 125 personas: intelectuales, artistas, sociedad civil, un Comité Ejecutivo integrado por 10 personas: tres ministros del gobierno federal (dependencias de Cultura, Turismo y Hacienda), tres secretarías del GDF (Desarrollo Urbano, Economía y Turismo) y cuatro representantes de la “sociedad civil”: un periodista, un historiador, el arzobispo de la iglesia católica y Carlos Slim, que adquirió más de 60 inmuebles para destinarlos a distintas actividades (*Ibidem*).

El Programa de Recuperación del Centro Histórico 2007- 2010 , con el tema de la celebración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución mexicana. Se creó una Autoridad del Centro Histórico y se reactivó el Fideicomiso Centro Histórico, así como también se formó una Intendencia del Centro Histórico. Asimismo, se reinició el programa de rehabilitación en la zona A que concentra el mayor número de monumentos e incluye: el remozamiento de calles y fachadas; la iluminación de edificios; la renovación de redes de telefonía; la sustitución de mobiliario urbano, alumbrado público, y la introducción de medidas de seguridad y de más policías.

En este sentido, conviene repensar la incorporación de las zonas oriente y norte como espacios de consumo en el marco de la globalización, ya que los programas de rehabilitación y refuncionalización del centro histórico pueden ir orientados hacia la estandarización de los servicios con la lógica de la instalación de comercios de tipo cadena, emblemáticos de la globalización como McDonald’s, Starbucks, sólo por mencionar algunos en todo el perímetro 1, o bien, con miras hacia un desarrollo local y dotar de la infraestructura necesaria para que se desarrolle de manera eficiente el comercio tradicional, los oficios y los talleres que se encuentran en estas zonas.

Lo anterior está directamente ligado a las políticas públicas, que influyen directamente en las actividades económicas de estas zonas y en la población (Delgadillo, 2005; 2009). La incorporación de la población que labora en estas zonas a actividades como el turismo, de ser propietaria o asociada, artesano o practicante de un oficio, pasa a formar parte de la fuerza de trabajo asalariada, que laborara en diferentes condiciones y realizando labores de limpieza, atendiendo un mostrador, haciendo comida rápida etc., Sin embargo, de permanecer este espacio en sus actividades tradicionales también representa un dilema, pues se dan relaciones de explotación laboral y al margen de la seguridad social; problemas de prostitución de menores, entre otros fenómenos relacionados con la marginación social.

De este modo, se puede observar que lo patrimonial se manifiesta como una representación que se exterioriza en la nueva estética para el consumo (espectáculos de luces, embellecimiento de calles), pues se ha fabricado un contenido dentro de este espacio donde actores externos como empresas transnacionales y otras de tipo cadena han adquirido un papel protagónico en este lugar, y se evidencia una tematización, ya que el contenido se funda sobre una narrativa histórica colonial y prehispánica, sobre vestigios de un pasado que otorga una supuesta identidad a la población mexicana.

De este modo, el Centro Histórico de la Ciudad de México en su nueva fase de remodelación patrimonial y destinado al consumo y a los servicios puede verse como una construcción gestada en el seno del Estado, las empresas y de la economía global. Esta producción responde a una serie de supuestos que descansan en una lógica capitalista y le confieren cualidades de espacio homogéneo, donde empresas transnacionales y de tipo cadena se han asentado permitiendo a los visitantes acceder a servicios y productos de carácter global que se pueden encontrar en las grandes ciudades del globo (Delgadillo, *op. cit.*). Fragmentan el espacio, pues se desvincula de la región contigua y de las necesidades de la población que en las zonas norte y oriente presenta carencias y problemáticas importantes y por último lo convierten en un lugar diferenciado para ser comercializado y ofertado como una mercancía *sui generis* y con contenido temático histórico y cultural. Todo esto basado también en una serie de imaginarios que emanan de las ideologías dominantes y le dan determinadas categorías de valor económico y estético a este lugar.

## **5. CONSIDERACIONES FINALES**

Una parte trascendental de la producción del espacio y consecuentemente de su uso turístico o para el consumo recreativo, es la fabricación de los imaginarios, influida directamente por las tendencias dominantes de la sociedad y consecuentemente del mercado. Es así, como en su seno surgen determinadas valoraciones y apreciaciones, lo que da lugar a la capitalización de determinados recursos, mediados por ciertas circunstancias espacio-temporales. En este sentido, la construcción del espacio, y dentro de él el urbano, obedecen a una lógica basada en el mantenimiento de las relaciones de producción en la que influye la ideología, las valoraciones de uso del espacio y los recursos así como la utilización diaria del espacio como reproducción de la vida dentro este sistema. De este modo, la sociedad capitalista en su lógica de acumulación, presenta morfologías espaciales relativas al uso funcional y económico del territorio bajo un contexto histórico determinado.

En este sentido, el patrimonio cultural se ha convertido en un recurso proclive a ser usufructuado, por lo que algunos gobiernos, instituciones y empresas han habilitado (o rehabilitado) estos espacios. Sin embargo, en algunas ocasiones ha respondido a demandas externas, o a demandas de determinadas clases sociales, lo que implica una determinada valoración, materializada en una específica forma de organización espacial ligada con los procesos de globalización, donde se insertan cadenas de empresas de capital nacional y

transnacional, lo que ha favorecido procesos de tematización o tergiversación de los destinos, en donde la artificialización y el consumo de productos globales. Aunado a esto, los gobiernos y capitales eligen selectivamente los lugares provocando diferencias que fragmentan los espacios y los desconectan de su entorno local. Asimismo, tales acciones presuponen desigualdades a nivel social, pues se evidencian espacios con una degradación física manifiesta y con problemas relacionados con la marginación social en comparación con los que sí han sido habilitados.

De este modo, el CMCH en su fase de remodelación patrimonial y destinado al consumo y a los servicios puede verse como una construcción gestada en el seno del Estado, las empresas y de la economía global. Esta producción responde a una serie de supuestos que descansan en una lógica capitalista y le confieren cualidades de espacio homogéneo. De igual forma, fragmentan el espacio, ya que se desvincula de la región contigua y de las necesidades de la población local que en las zonas norte y oriente presenta carencias y problemáticas importantes ligadas con la habitabilidad del territorio y con los altos índices de pobreza y marginación. Todo esto basado también en una serie de imaginarios que emanan de las ideologías dominantes y le dan determinadas categorías de valor económico y estético a este lugar.



## BIBLIOGRAFIA

CARRIÓN, F. (2000) *Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos*. CEPAL-ECLAC. Chile.

CASTELLS, M. (2011) *La era de la información*. Siglo XXI. México.

CASTORIADIS, C. (1993) "La institución imaginaria de la sociedad", en *el Imaginario Social*. Altamira y Nordan Comunidad, Montevideo.

CORDERO, A. (2006) *Nuevos ejes de acumulación y naturaleza*. CLACSO, Argentina.

CORTES, T. (2002) *Recuperación del patrimonio cultural urbano como recurso turístico*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. España.

COSTA, X. (sf) "Spaces of consumption", en: *Habitares*. <http://www.mmasa.net/habitares/pdf/textoXavierCosta.pdf>

CRUZ, A. (2004), "Proyecto de sustentabilidad integral del centro histórico de la ciudad de México", Grupo Ciudad y Patrimonio, a.c. [imaginario.com.mx/redmcs/syp/iv/centros\\_historicos/mesa5/angel\\_bernardo\\_cruz\\_martinez.pdf](http://www.imaginario.com.mx/redmcs/syp/iv/centros_historicos/mesa5/angel_bernardo_cruz_martinez.pdf)

DDF (1997) *Delegación política Cuauhtémoc*. Porrúa. México.

DÉBORD, G. (2002), *La Sociedad del Espectáculo*, Pre-Textos, 2ª. ed. [original francés (1967), *La Société du spectacle*, Gallimard, Paris], Valencia.

DELGADILLO, V. (2005), *Centros históricos de América Latina, riqueza patrimonial y pobreza social: la rehabilitación de vivienda en Buenos Aires, Ciudad de México y Quito*. Tesis doctoral en Urbanismo. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

----- (2009) "Patrimonio urbano y turismo cultural en la Ciudad de México: las chinampas de Xochimilco y el Centro Histórico", en *Andamios*, vol. 6, no. 12. UACM, México.

ERREGUERENA, M. (2001) "El concepto de imaginario social", en: *Anuario de investigación 2000*, Vol.II UAM-X, CSH. México.

GUTIÉRREZ, M. (2005) *La Cuenca de México y sus cambios demográfico-espaciales*. UNAM, México.

HARVEY, D. (2007): *Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica*, Ediciones Akal, S.A, Madrid.

HIERNAUX, D. (2002) *Imaginario sociales y turismo sostenible*. FLACSO. Costa Rica.

ISOCARP (International Society of City and Regional Planners) (1992) Cultural Identities in Unity -Towards Planning for Sustainable Development at a Supra-National Level. 1-6 October, Córdoba-Spain.

LEFEBVRE, H. (1978) *El derecho a la ciudad*. Península, cuarta edición. Barcelona.

----- (1991) *The production of space*, Londres, Blackwell.

OMT (1993) *Tourism and World Heritage Cultural Sites*. The Site Manager's Handbook. Madrid.

SMITH, N (1996). *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Routledge. Nueva York, USA.

ZENTENO, C. (2013) "Nuevos escenarios. El factor teórico, social y económico en el Centro Histórico de la Ciudad de México". Tesis de licenciatura en Estudios Latinoamericanos, México, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.

Sitios en internet

1. <http://www.ciudadmexico.com.mx/historia.htm>



## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

El potencial de los Fondos Estructurales Europeos 2014-2020 como catalizadores de la Regeneración Urbana Integrada

*Patricia Molina Costa\**

*\*(Arquitecta urbanista, investigadora en el Área de Rehabilitación y Regeneración Urbana Integrada de Tecnalia Research & Innovation)*

### **RESUMEN**

El marco definido para el nuevo periodo de financiación europea 2014-2020 presenta oportunidades para la regeneración urbana integrada, tanto desde el punto de vista de la financiación como del enfoque integrado de las operaciones. En concreto las Inversiones Territoriales Integradas pueden servir para incorporar los aspectos socio-económicos a los ambientales y físicos, más comunes en las operaciones de rehabilitación.

### **ABSTRACT**

The framework defined for European Structural Funding for 2014-2020 has opened up new possibilities for integrated urban regeneration, both at the funding and at the approach level. In particular, Integrated Territorial Investments can be used to include the socioeconomic dimension to the usual physical and environmental measures.

## **1. CONTEXTO: LA REGENERACIÓN URBANA EN ESPAÑA**

La regeneración urbana es clave en la apuesta por una ciudad sostenible. Permite mantener en uso las áreas consolidadas de la ciudad que se van quedando obsoletas, frente al modelo de nueva construcción y expansión ilimitada de la ciudad. En España, existe una clara necesidad de intervención, especialmente en el parque edificado construido entre 1940-1980 (Rubio del Val y Molina, 2010). Los objetivos de reducción de emisiones marcados por Europa para 2020 requieren de la rehabilitación energética de dicho parque edificado, construido con bajos estándares de aislamiento y diseño climático. Además, la tendencia al envejecimiento de la población española agudiza las necesidades de adaptación de las viviendas para los mayores, especialmente en temas de accesibilidad.

Tras años de debate, en España el marco legislativo es ahora propicio a la regeneración urbana, con la aprobación de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (2013-2016). Sin embargo, en el marco de contracción presupuestaria actual, la financiación por parte de las administraciones públicas es escasa, lo que dificulta el lanzamiento de operaciones de regeneración a escala de barrio, más allá de la rehabilitación puntual de viviendas o las intervenciones sobre los centros históricos de valor cultural.

Asimismo, las operaciones de mera rehabilitación edificatoria, si bien mejoran las condiciones energéticas, de habitabilidad y de accesibilidad, no abordan otros problemas fundamentales que en muchas ocasiones presentan estos barrios. La vulnerabilidad socioeconómica, en forma de desempleo, bajos ingresos o escasa cohesión social, es el mayor de estos retos. Asimismo, la revalorización de las áreas regeneradas conlleva el peligro de expulsión de sus habitantes, especialmente los que viven de alquiler. Es por ello que las operaciones de regeneración deben abordarse de forma integrada, incluyendo en un mismo plan de acción propuestas en el ámbito socioeconómico, físico y ambiental, buscando sinergias entre actuaciones y con el objetivo central de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las áreas que se intervienen.

## **2. LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA EN EL NUEVO PERIODO DE FINANCIACIÓN EUROPEA 2014-2020**

El nuevo marco de financiación europea para el periodo 2014-2020 presenta oportunidades para dinamizar la regeneración urbana integrada de las áreas vulnerables en España. Las directrices europeas indican la necesidad de fomentar un desarrollo urbano sostenible integrado, señalando la obligación de que al menos el 5% del FEDER se destine a actuaciones integradas de desarrollo urbano sostenible (Art. 7), abordando principalmente las necesidades específicas de las áreas geográficas más afectadas por la pobreza y de los grupos con mayor riesgo de discriminación o exclusión.

Asimismo, se ha introducido una nueva herramienta de gestión, las Inversiones Territoriales Integradas (ITIs, art. 36 del Reglamento de Disposiciones Comunes), que permiten combinar financiación de varios fondos (FEDER, Fondo Social Europeo, etc) en una misma actuación, siempre que se haya definido su carácter integrado. Las ITIs son opcionales y pueden usarse para diferentes tipos de territorios y problemas. Desde el punto de vista de la regeneración urbana, presentan un gran potencial, precisamente porque tratan de dar una respuesta integrada a un territorio concreto. Por poner un ejemplo, una ITI permitiría financiar actuaciones en las que la rehabilitación del parque edificado se vinculase directamente a la creación de empleo o a la integración de colectivos vulnerables. Este enfoque integrado, en el que se buscan las sinergias entre diferentes dimensiones para conseguir un efecto multiplicador de las actuaciones, es un reto para los planificadores y los gobiernos locales, acostumbrados en su mayoría al trabajo en departamentos estancos.

Según el estudio del Council of European Municipalities and Regions (CEMR, 2014), muchos países miembros han diseñado ITIs para las áreas urbanas más vulnerables. En Holanda, por ejemplo, las cuatro ITIs incluidas en su Programa Operativo corresponden a los barrios más vulnerables de las cuatro grandes ciudades (Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht). Dichas ITIs combinarán recursos de FEDER y FSE para, entre otros objetivos, promover la inclusión social mediante el fomento de la regeneración física, social y económica de las comunidades más desfavorecidas.

En España, tal y como se recoge en el Acuerdo de Asociación entre España y la Comisión Europea, se ha optado por no hacer uso de las ITIs para la regeneración de los barrios más vulnerables, reservándose por el momento dicha figura para estrategias de escala territorial (Estrategia Atlántica, Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras en el Mar Menor, etc.). Sin embargo, en el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible de FEDER, sí se ha incluido el enfoque integrado en la figura de las “Actuaciones Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible”, a las que se dedicará el mencionado 5% del presupuesto FEDER. Este programa se articulará mediante convocatorias competitivas a las que podrán concurrir directamente los municipios, presentando una estrategia integrada sobre un territorio delimitado, con un claro diagnóstico de los problemas y con una propuesta avalada por un proceso de participación.

### **3. INNOVACIÓN Y SINERGIAS CON HORIZON 2020**

Por otra parte, las directrices para el nuevo periodo inciden en la necesidad de fomentar la investigación y la innovación en todos los ámbitos, apoyándose en las denominadas “Estrategias de Especialización Inteligente” o RIS3. Se trata de buscar los factores que diferencian una región y fomentar la innovación en esos ámbitos. En este sentido se quiere fomentar la sinergia entre los Fondos Estructurales y Horizon 2020, el programa de Investigación e Innovación de la Unión Europea para el periodo 2014-2020, que supone una oportunidad para la innovación en el ámbito de la regeneración urbana integrada. Si bien es cierto que no existe una convocatoria específica para la RUI, la eficiencia energética sí tiene un papel importante en Horizon 2020, incluyendo la rehabilitación energética de la edificación, con especial atención a la escala de “distrito”, que podemos asimilar a la de barrio, área funcional o conjunto homogéneo. Por ejemplo, la convocatoria de “Smart Cities and Communities” busca proyectos de demostración a escala urbana, con la integración de varios componentes: distritos de muy bajo consumo energético (a través de acciones de rehabilitación del tejido residencial), infraestructuras integradas y movilidad sostenible.

#### **4. CONCLUSIONES**

La financiación se ha señalado repetidamente como una de las principales barreras para la regeneración urbana integrada en España (Rubio del Val, 2013; Cuchí y Sweatman, 2013). Dado que la población de los barrios más vulnerables no está en situación de endeudarse para acometer la rehabilitación de sus viviendas, si se quiere impulsar la RUI en España será necesario utilizar los fondos públicos en esta materia de la manera más eficiente posible. La combinación de fondos destinados a la regeneración física con los que se utilizan para el fomento del empleo y el apoyo a las PYMES puede suponer una oportunidad para rehabilitar los barrios más vulnerables, mejorar la accesibilidad, la eficiencia energética y las condiciones de vida su población.

## BIBLIOGRAFÍA

ARREGUI, G, AVILÉS, C., ET AL (2010): *La generación de empleo en la rehabilitación y modernización energética de edificios y viviendas*. Fundación Conde del Valle Salazar.

CERM (2014): *The use of Integrated Territorial Investments (ITI) by Member States*. Council of European Municipalities and Regions, Brussels.

CUCHÍ, A., SWEATMAN, P. (2013): *Informe GTR 2014: Estrategia para la rehabilitación. Claves para transformar el sector de la edificación en España*. Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación.

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo*.

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006*.

D.G. DE FONDOS COMUNITARIOS, MINISTERIO DE HACIENDA (2014): *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*. Consultado el 10/10/2014 en: <http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Paginas/inicio.aspx>

MOLINA COSTA, P., y RUBIO DEL VAL, J. (2010): *Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980*. Revista Ciudades nº 13. Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid.

RUBIO DEL VAL, J. (2013): *La rehabilitación integral de algunos conjuntos urbanos de Zaragoza. Una oportunidad para el reciclado sostenible de la ciudad*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XV, Zaragoza, pp.237-282





## **ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.**

La aplicación del artículo 10 de la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Posibles conflictos con la legislación urbanística autonómica<sup>1</sup>

*M. Beatriz Romera Megías*

*Arquitecto*

### **RESUMEN**

La ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, trata de modificar la política de vivienda para mejorar el estado de conservación de los inmuebles, la accesibilidad universal y la mejora de la calidad del medio urbano. Con este objeto, el artículo 10 de la citada ley establece las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones. No obstante, dichas reglas básicas pueden entrar en conflicto con la legislación urbanística autonómica, que para un mismo fin establecen procedimientos no contemplados en la ley 8/2013. El objeto de esta comunicación es poner de manifiesto las posibles dificultades que puede tener la aplicación del artículo 10 de la ley estatal 8/2013 ya que éste discrepa en algunos aspectos con la legislación urbanística, competencia autonómica según establece el artículo 148 de la Constitución.

### **ABSTRACT**

The law 8/2013, of 26 June, rehabilitation, regeneration and urban renewal is changing the housing policy to improve the conservation status of the property, universal accessibility and improving the quality of the urban environment. To this end, Article 10 of the law 8/2013 sets out the basic rules for the management and execution of actions. However, these basic rules may conflict with the regional planning legislation, which for the same purpose establish procedures not covered by the law 8/2013. The purpose of this communication is to demonstrate the possible difficulties that may be the application of Article 10 of the State Law 8/2013 because it disagrees in some respects with the zoning laws, regional competition as provided in Article 148 of the Constitution.

---

<sup>1</sup> *The author would like to thank the FEDER of European Union for financial support via project "Propuestas de actuación y parámetros de sostenibilidad en las políticas de acceso y rehabilitación y de vivienda en Andalucía, en un contexto de crisis" of the "Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013". We also thank all Agency of Public Works and the Ministry of Furtherance and Housing of Andalusia Regional Government staff and researchers for their dedication and professionalism".*

## 1. INTRODUCCIÓN

La ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, surge en un contexto de crisis ambiental de las ciudades, en las que el modelo de edificación de baja calidad y extrema monotonía tipológica creadas para solucionar el problema social de la vivienda ha dado lugar a auténticas bolsas de marginalidad en nuestras ciudades - crisis urbana<sup>2</sup> -, así como, es un contexto en el que se plantea la necesidad de actuar sobre suelo consolidado sin consumir nuevo suelo, frenando la expansión urbana (“urban sprawl”)<sup>3</sup> y reduciendo la presión del desarrollo urbanístico sobre la periferia, evitando el impacto ambiental que éste conlleva. Se trata pues, de “*Hacer ciudad sobre ciudad*”<sup>4</sup>, oponiéndose así a la dispersión urbana. El objeto de esta comunicación es el análisis del artículo 10 de la ley 8/2013, en tanto que dicho artículo establece las reglas básicas para la ejecución de las actuaciones, centrándose en las posibles dificultades que pueden surgir de la aplicación directa de dicho artículo.

## 2. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 8/2013

Al hilo de lo anterior, se observa que el apartado 3 del artículo 10 de la ley 8/2013, “Reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones” da la posibilidad de la utilización de espacios libres o de dominio público para garantizar la accesibilidad cuando no resulte viable otra solución y se asegure la funcionalidad del espacio público. Asimismo, da la posibilidad de que los instrumentos de ordenación urbanística garanticen la aplicación de dicha regla, permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, etc. Y, según el apartado 4 del mismo artículo, lo mismo será de aplicación en los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir la demanda energética anual de un edificio. Pues bien, en aplicación de dicho artículo si un edificio no fuera susceptible de acoger por ejemplo un ascensor para mejorar la accesibilidad, o si las obras de mejora de la envolvente térmica de un edificio sobrepasaran el límite de la edificación se podría utilizar a tales efectos una zona que en Plan General de Ordenación Urbana tuviera un destino público. En tal caso, previamente a la ejecución de dichas obras, sería necesaria la obtención de licencia urbanística, ya que aunque “*la actividad proyectada se realice en dominio público no afecta a la exigencia de la previa autorización (licencia urbanística) --- STC 77/1984 de 3 de julio “el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no....para considerarlo como una zona exenta de las competencias de los*

---

<sup>2</sup> Entendiendo por “crisis urbana” la pérdida de calidad medioambiental en las ciudades. **ESCUADERO, JUAN.** “La crisis urbana”. Revista Ambiente y Desarrollo, vol. XV, nº 1 y 2, Marzo / Junio de 1999. Páginas 38-40.

<sup>3</sup> Ewing, Pendall & Chen (2002) definen el urban sprawl “as the process in which the spread of development across the landscape far outpaces population growth. The landscape sprawl creates has four dimensions: a population that is widely dispersed in lowdensity development; rigidly separated homes, shops, and workplaces; a network of roads marked by huge blocks and poor access; and a lack of well-defined, thriving activity centers, such as downtowns and town centers. Most of the other features usually associated with sprawl—the lack of transportation choices, relative uniformity of housing options or the difficulty of walking—are a result of these conditions.” **ARELLANO RAMOS, B.E. Y ROCA CLADERA, J.** ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno [en línea]. 2010, Año 4, nº 12 Febrero. Páginas 115-147.

<sup>4</sup> **BORJA, J.** (2005) “Un futuro urbano con un corazón antiguo”. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. X, nº 584, 20 de mayo de 2005. Edita: Universidad de Barcelona.

*diversos entes públicos*<sup>5</sup>. Es en este contexto en el que se ponen de relieve una serie de cuestiones relativas a la aplicación del artículo 10 de la ley 8/2013:

## **2.1. Sobre el uso de un suelo con destino público**

En primer lugar, nos encontramos que, al afectar las obras a un elemento de dominio público, sería necesario desafectar dicho elemento para poder destinarlo al uso que se pretende. En el artículo 12 de la ley se contempla la posibilidad de ocupar superficies de dominio público para la instalación de elementos para garantizar la accesibilidad universal, siendo la aprobación definitiva causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del suelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, su recalificación y desafectación, con enajenación posterior a la comunidad, siempre que resulte inviable otra solución y quede garantizada la funcionalidad del dominio público. Pues bien, según la legislación urbanística, por ejemplo en el caso de la andaluza, en el artículo 36.2.a) 2) de la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en adelante LOUA, toda innovación que desafecte el suelo de un destino público deberá contemplar las medidas compensatorias para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento. En el supuesto de desafectación del destino público de un suelo, será necesario justificar la innecesariedad de su destino a tal fin, previo informe, en su caso, de la Consejería competente y prever su destino básicamente a otros usos públicos o de interés social. En los supuestos en que la nueva calificación de los suelos desafectados sea el residencial, el destino de dichos suelos será el previsto en el artículo 75.1 a) de esta ley. Por tanto, nos encontraríamos por un lado que la ley Ley 8/2013 abre la posibilidad de la utilización directa de un suelo con destino público, mientras que en la legislación urbanística autonómica se prevé la contemplación de medidas compensatorias, así como el informe previo favorable de la Consejería competente, y la necesidad de que el destino del suelo sea de interés público y social o para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Existiría, por tanto, una contradicción en la aplicabilidad de ambas leyes, que si bien se podría resolver mediante el Principio de Jerarquía Normativa, no obstante habría que tener en cuenta que las competencias en materia de urbanismo corresponden a las Comunidades Autónomas<sup>6</sup>.

## **2.2. Sobre la modificación de las alineaciones públicas**

Por otro lado, la posibilidad que abre el apartado 3 del artículo 10 de la ley 8/2013 de ocupar espacios públicos significa la modificación de las alineaciones del viario público. Las alineaciones públicas están contenidas en las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana (o en su defecto en el Plan Parcial que ordene pormenorizadamente un sector), de modo que en la práctica el señalamiento de las alineaciones consiste en la traslación de las medidas indicadas en el Plan General a la realidad de la ejecución de una obra. Asimismo,

---

<sup>5</sup> **REBOLLO PUIG, MANUEL Y OTROS** (2007). *“Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía”*. 1ª edición. Edita: Iustel. Página 451.

<sup>6</sup> Art. 148.1 C.E.: *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

la legislación urbanística prevé instrumentos tales como los Estudios de Detalle para fijar las alineaciones y rasantes o, en su caso, reajustarlas. Nos encontramos, por tanto, al igual que en el caso anterior ante un conflicto entre el artículo 10 de la ley 8/2013, que prevé la posibilidad directa de modificación o reajuste de las alineaciones y la legislación urbanística que establece un procedimiento (aprobación del Estudio de Detalle) para el reajuste de las alineaciones fijadas por el Plan General.

### 2.3. Sobre el carácter reglado de las licencias urbanísticas

En tercer lugar, en el apartado 5 del artículo 10 de la ley 8/2013 se indica que cuando las actuaciones afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, se buscarán “soluciones innovadoras” que permitan realizar las adaptaciones precisas, debiendo ser informadas favorablemente o autorizadas, por el órgano competente. Pues bien, al igual que en los ejemplos anteriores, sería necesaria la obtención de licencia urbanística de obras para la ejecución de las soluciones innovadoras señaladas en el apartado 5 del artículo 10 de la ley 8/2013. Y es aquí donde encontramos la contradicción entre el concepto de “soluciones innovadoras” (concepto jurídico indeterminado<sup>7</sup>) y el “*carácter reglado de las licencias urbanísticas, lo cual elimina cualquier margen de discrecionalidad para apreciar la oportunidad de la actividad para la que se solicita, y comporta, por el contrario que debe denegarse si la actuación proyectada es disconforme con la legalidad urbanística y otorgarse si es conforme con ella*”<sup>8</sup>.

## 3. CONCLUSIÓN

Con el objeto de facilitar las intervenciones de rehabilitación y regeneración para cambiar el modelo de crecimiento en las ciudades, la ley 8/2013 contempla herramientas para la mejora de la accesibilidad y la eficiencia energética. No obstante, dichas herramientas pueden entrar en conflicto con la legislación autonómica vigente en materia urbanística, ya que se proponen normas de aplicación directa, si bien en las legislaciones autonómicas se contemplan procedimientos concretos con el mismo fin. Nos encontramos pues, ante discrepancias entre la normativa urbanística autonómica y la normativa estatal relativa a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y por tanto, ante posibles dificultades para la aplicación de la ley 8/2013.

---

<sup>7</sup> “Los conceptos jurídicos indeterminados son todas aquellas nociones expresadas en normas jurídicas que tienen, a priori, un cierto margen de imprecisión, margen que se denomina halo del concepto. **MAS, ALONSO** (1998) “La solución justa en las resoluciones administrativas”

<sup>8</sup> **REBOLLO PUIG, MANUEL Y OTROS** (2007). “Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía”. 1ª edición. Edita: Iustel. Página 448.