

REGENERAR LA CIUDAD.  
CONDICIONES Y LÍMITES DE UNA  
ESTRATEGIA URBANA INTEGRADA

# ciudad<sub>es</sub>20 Enero - Diciembre 2017

La revista Ciudades se encuentra recogida en el producto de Thomson Reuters ESCI (Emerging Source Citation Index), así como en las bases de datos URBADOC (URBADATA) y ULRICH'S y en los productos de evaluación de revistas científicas LATINDEX, DICE, IN-RECS, RESH y MIAR. Además, está indexada en el Catálogo Latindex y en ISOC (CCHS del CSIC). Por otro lado, los textos completos de todos los números de la revista se encuentran disponibles libremente en red mediante DIALNET, REDIB, UVaDOC y en la página web [www.revistaciudades.com](http://www.revistaciudades.com).



Revista Ciudades, por el Instituto Universitario de Urbanística y Ediciones Universidad de Valladolid, se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.



**Reconocimiento (Attribution):** en cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia hará falta reconocer la autoría.



**No Comercial (Non commercial):** la explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.



**Sin obras derivadas (No Derivate Works):** la autorización para explotar la obra no incluye la transformación para crear una obra derivada.

---

## EDITA

---

Edición en papel: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid con la colaboración de Ediciones Universidad de Valladolid

ISSN: 1133-6579

ISSN-E: 2445-3943

Depósito Legal: VA-366-2014

ISBN: 978-84-8448-940-5

DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017>

---

## IMPRESIÓN

---

SAFEKAT, S.L. - Madrid

---

## FOTOGRAFÍA DE CUBIERTA

---

Escada do Codessal, vista desde el Ponte Don Luis, Oporto.

Foto realizada el 23 de diciembre de 2013. Víctor Pérez Eguíluz.

---

## INSTITUTO UNIVERSITARIO DE URBANÍSTICA

---

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Valladolid

Avda. de Salamanca, nº18. 47014 Valladolid, ESPAÑA Tel.: (+34) 983184471 o 983423465 Fax: (+34) 983423439

[revistaciudades@arq.uva.es](mailto:revistaciudades@arq.uva.es) [revistaciudades.admon@arq.uva.es](mailto:revistaciudades.admon@arq.uva.es) <http://www.revistaciudades.com>

---

## OFICINA EDITORIAL

---

Fundador y Director Honorario:

Alfonso Álvarez Mora

Director:

Luis Santos y Ganges

Edición Técnica:

José Luis Lalana Soto

Coordinación del número 20:

Víctor Pérez Eguíluz

Asistencia editorial:

Laura Lalana Encinas

Enrique Rodrigo González

Diseño de cubierta:

Víctor Pérez Eguíluz

Corrección de textos:

José Luis Lalana Soto

Luis Santos y Ganges

ciudad<sub>es</sub> 20  
2017

REGENERAR LA CIUDAD.  
CONDICIONES Y LÍMITES DE UNA  
ESTRATEGIA URBANA INTEGRADA

### CONSEJO DE REDACCIÓN / EDITORIAL BOARD

**Dr. Alfonso Álvarez Mora.** Arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Director del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid (España). Fundador y Director Honorario de Ciudades

**Dr. Luis Santos y Ganges.** Geógrafo, Profesor Contratado Doctor de Urbanística y OT. Miembro del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid (España). Director de Ciudades

**Dr. Laurent Coudroy-de-Lille.** Géographe historien, Maître de conférences. École d'Urbanisme de Paris (EUP), Université de Paris Est (Francia).

**Dr. Francisco Valverde Díaz de León.** Arquitecto, Profesor de Urbanismo. Director de Investigación y Posgrado de la Universidad Iberoamericana de Puebla (México).

**Dr. Paola Falini.** Architetto, Professore Ordinario di Urbanistica, Facoltà di Architettura, Università degli Studi di Roma "La Sapienza" (Italia).

**Dr. Domingos Martins Vaz.** Sociólogo, Professor Auxiliar, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Beira Interior (Portugal).

**Dr. Xosé Lois Martínez Suárez.** Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escola Técnica Superior de Arquitectura, Universidade da Coruña (España).

**Dra. Carme Miralles-Guasch.** Geógrafa Profesora Titular de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras. Universitat Autònoma de Barcelona (España).

**Dr. Juan Luis de las Rivas Sanz.** Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Miembro del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid (España).

**Dr. Carlos Alberto Torres Tovar.** Arquitecto, Profesor Asociado de Urbanismo. Escuela de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia (Colombia).

**D. Ignacio San Martín.** Professor Emeritus, School of Architecture, College of Design, The University of Minnesota (Estados Unidos de América).

**Dr. Fernando Roch Peña.** Arquitecto, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (España).

**Dr. Thierry Lulle Bruna.** Arquitecto urbanista. Profesor de planta, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Externado de Colombia (Colombia).

**Dra. María Ángeles Castrillo Romón.** Arquitecta, Profesora Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Miembro del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid (España).

**Dr. Miguel Ángel Troitiño Vinuesa.** Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana. Facultad de Geografía e Historia, Universidad Complutense de Madrid (España).

**Dr. Jacques Teller.** Ingénieur civil architecte. Directeur du Local Environment Management and Analysis et Chargé de cours en urbanisme et aménagement du territoire. Faculté de Sciences Appliquées, Université de Liège (Bélgica).

**Dr. Rui Manuel Trindade Braz Afonso.** Licenciado em Economia e doutor em Urbanismo, Professor Associado. Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (Portugal).

### CONSEJO CIENTÍFICO ASESOR / SCIENTIFIC ASSESSMENT BOARD

**Dr. Agustín Hernández Aja.** Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (España).

**Dr. Basilio Calderón Calderón.** Geógrafo, Profesor Titular de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid (España).

**Dr. Mario Paris.** Architetto, PolIMI International Fellowship, Dipartimento Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano (Italia).

**Dr. José Somoza Medina,** geógrafo, Profesor Titular de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de León (España).

**Dra. Charlotte Vorms.** Spécialiste d'Histoire Urbaine, Maître de conférences en Histoire, Université de Paris I. École Normale Supérieure de Paris (Francia).

**Dr. Alfredo Lozano Castro,** arquitecto doctor urbanista, Técnico del Proyecto Prometeo en la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincia de Manabí. (Ecuador).

**Dra. Carmen Delgado Viñas.** Historiadora y Geógrafa, Catedrática de Análisis Geográfico Regional, Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenamiento del Territorio, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Cantabria (España).

**Dr. Juan Antonio Rodríguez González.** Sociólogo, Director del Dpto. de Estudios Sociales de la Universidad de Guanajuato, Campus León. León (México).

**Dr. Fernando Gaja i Díaz.** Arquitecto, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Valencia (España).

**Dr. Antonio Teodoro Reguera Rodríguez.** Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de León (España).

**Dr. Alfonso Vegara Gómez.** Arquitecto, Director de la Fundación Metrópoli (España).

**Dr. Fernando Manero Miguel.** Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Valladolid (España).

**Dr. Adriano Zilhão.** Sociólogo, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Serviço Social do Porto (Portugal).

**Dr. Estanislao de Luis Calabuig.** Ecólogo, Catedrático de Ecología, Instituto de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Biodiversidad, Universidad de León (España).

**Dr. Antonio Campesino Fernández.** Geógrafo, Catedrático de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Extremadura (España).

**Dr. Ramón López Lucio.** Arquitecto, Catedrático Emérito de Urbanística y OT. Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (España).

**Dr. Jean-Pierre Garnier.** Sociologue urbainiste, Ingénieur de recherche au CNRS; Institut Parisien de Recherche: Architecture, Urbanistique, Sociétés, Université de Paris-Belleville (Francia).

**Dra. Paulette Girard.** Urbaniste, Maître de conférences. École Nationale Supérieure d'Architecture, Université Fédérale de Toulouse Midy-Pyrénées (Francia).

**Dr. Carlos Nárdiz Ortiz.** Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escola Técnica Superior de Enxeñeiros de Caminos, Canais e Portos, Universidade da Coruña (España).

**Dra. Corinna Morandi.** Architetto, Professore ordinario di Urbanistica. Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano (Italia).

**Dr. Rafael Mata Olmo.** Geógrafo, Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Madrid (España).

**Dr. Frank Marcano Requena.** Arquitecto, Profesor Asociado de Urbanismo. Instituto de Urbanismo, Universidad Central de Venezuela (Venezuela).

**Dr. Ramiro García Fernández.** Economista, Profesor Titular de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Valladolid. (España).

**Dr. Oriol Nel·lo Colom.** Geógrafo, Profesor Titular de Geografía Humana. Facultad de Filosofía y Letras, Universitat Autònoma de Barcelona (España).

**Dr. José María Coronado Tordesillas.** Ingeniero de caminos. Profesor Titular de Urbanismo y Director de la Escuela de Ingenieros de Caminos de Ciudad Real, Universidad de Castilla-La Mancha. Universidad de Paris-Belleville (Francia).

## ÍNDICE

Editorial.....	v-xi
<i>In Memoriam</i> .....	xiii-xxii

### Dossier Monográfico

Agustín HERNÁNDEZ AJA e Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ <i>De la rehabilitación a la regeneración urbana</i> .....	1-20
Esteban DE MANUEL JERÉZ y José María LÓPEZ MEDINA <i>Dinamizar la regeneración urbana desde la esca barrial: aprendizajes y transferencias del proyecto Barrios en Transición</i> .....	21-44
Carlos ROSA JIMÉNEZ, María José MÁRQUEZ BASLLESTROS y Daniel NAVAS CARRILLO <i>Hacia un nuevo modelo de gestión y autofinanciación de la regeneración de barriadas obsoletas</i> .....	45-70
Victor PÉREZ EGUILUZ, Miguel FERNÁNDEZ MAROTO y Enrique RODRIGO GONZÁLEZ <i>Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a traves del caso de la Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León</i> .....	71-87
Carlos JIMÉNEZ ROMERA, Patricia MOLINA COSTA y Olatz NICOLÁS BUXENS <i>Procedimientos innovadores de gestión y financiación en actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana</i> .....	89-110
Jorge LEÓN CASERO y Ana RUIZ VARONA <i>Estrategias de desarrollo urbano sostenible: inclusión social y regeneración urbana en consenso obligado. Zaragoza como caso de estudio</i> .....	111-134
Irene POLI y Chiara RAVAGNAN <i>La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione</i> .....	135-153
Francesco GASTALDI y Federico CAMERIN <i>La regeneración urbana en Italia a partir de la reutilización del patrimonio público inmobiliario: un catálogo de herramientas y protocolos</i> .....	155-178
Alicia GÓMEZ NIETO <i>Sistemas urbanos emergentes para la regeneración urbana y la producción de espacio público</i> .....	179-196
Gregorio VÁZQUEZ JUSTEL <i>La regeneración urbana como práctica compleja en un espacio histórico muy intervenido: una experiencia dificultosa en el contexto actual del Centro Histórico de Valladolid</i> .....	197-222

## **MisCELÁNEA**

Rafael TEMES CORDOVEZ

*La renovación de las ciudades turísticas en Canarias. Una respuesta meditada para unos destinos maduros* ..... 223-243

Carlos SANTAMARINA MACHO

*Simulaciones aumentadas: una experiencia contemporánea del territorio* ..... 245-263

# INDEX

Editorial.....	v-xi
<i>In Memoriam</i> .....	xiii-xxii

## Monograph Dossier

Agustín HERNÁNDEZ AJA & Iván RODRÍGUEZ SUÁREZ <i>From rehabilitation towards urban regeneration</i> .....	1-20
Esteban DE MANUEL JERÉZ & José María LÓPEZ MEDINA <i>Encourage urban regeneration from the neighborhood scale: lessons and knowledge transfers from the Neighborhoods in Transition project</i> .....	21-44
Carlos ROSA JIMÉNEZ, María José MÁRQUEZ BASLLESTEROS & Daniel NAVAS CARRILLO <i>Towards a new model of management and self-funding to regenerate obsolete neighborhoods</i> .....	45-70
Victor PÉREZ EGUILUZ, Miguel FERNÁNDEZ MAROTO & Enrique RODRIGO GONZÁLEZ <i>Analysis on conditions for integrated urban regeneration through the case of the Urban Regeneration Strategy in Castilla y León</i> .....	71-87
Carlos JIMÉNEZ ROMERA, Patricia MOLINA COSTA & Olatz NICOLÁS BUXENS <i>Innovative management and financing procedures in urban regeneration and retrofitting projects</i> .....	89-110
Jorge LEÓN CASERO & Ana RUIZ VARONA <i>Sustainable urban development strategies: social inclusion and urban regeneration in a mandatory consensus. Zaragoza as a case study</i> .....	111-134
Irene POLI & Chiara RAVAGNAN <i>Urban regeneration in the Masterplan for Rome between implementation and innovation</i> .....	135-153
Francesco GASTALDI & Federico CAMERIN <i>Urban regeneration in Italy from reconversion of public real estate: a catalog of tools and agreements</i> .....	155-178
Alicia GÓMEZ NIETO <i>Emerging systems for urban regeneration and production of public space</i> .....	179-196
Gregorio VÁZQUEZ JUSTEL <i>Urban regeneration as a complex practice in a very transformed historical urban space: a difficult experience in the present context of the Historical Centre of Valladolid</i> .....	197-222

## **Miscellanea**

Rafael TEMES CORDOVEZ

*The renovation of touristic cities in Canary Island. A considered answer for a mature destination.....* 223-243

Carlos SANTAMARINA MACHO

*Augmented simulations: a contemporary territorial experience .....* 245-263

## EDITORIAL

### Regenerar la ciudad. Condiciones y límites de una estrategia urbana integrada

---

La ‘regeneración urbana’ parece presentarse como la principal estrategia para la ciudad actual. Al contrario que hace unas décadas, la reconsideración de los tejidos urbanos existentes ya no se centra exclusivamente en los ámbitos históricos, sino especialmente en los más recientes cuyas edificaciones empiezan a quedar obsoletas. Las primeras periferias de las ciudades llevan años demandando nuestra atención, y se incorporan en la agenda urbana, en concreto los barrios residenciales que no solo por su antigüedad sino por presentar otras carencias urbanísticas demandan ahora nuestra atención.

En el contexto de fomento de un enfoque integrado del desarrollo urbano y de particular atención a los espacios urbanos más vulnerables (Carta de Leipzig, 2007), la regeneración urbana canaliza en Europa, y en España, el debate urbanístico más reciente. Tras un periodo expansivo que se somete a crítica, muchos de los espacios urbanos consolidados o semiconsolidados demandan nuestra atención cada vez más urgente, evidenciando una necesidad de regeneración por sus déficits y por el arraigo en ellos de comunidades urbanas asentadas.

La crítica del modelo de crecimiento urbano expansivo ha canalizado debates, publicaciones, reformas legislativas y propuestas que han mantenido este tema entre los principales asuntos urbanísticos. Diferentes trabajos y contribuciones han hecho el esfuerzo de interpretar correctamente los procesos urbanísticos contemporáneos y de clasificar las características de los distintos ámbitos espaciales heredados.

Se ha pretendido clarificar conceptualmente las necesidades y los grados de intervención que se pueden plantear e incluso los criterios de diseño que seguirán las operaciones propuestas. También se han realizado esfuerzos por delimitar ámbitos con necesidades de regeneración desde perspectivas como la vulnerabilidad social, el estado de conservación de la edificación o la segregación social y funcional.

El potencial de transformación y mejora de la ciudad pone en cuestión la capacidad de la disciplina urbanística y conduce a una evolución del marco de gestión política y administrativa.

La acción desarrollada inicialmente en los conjuntos históricos y más tarde en algunos barrios residenciales, puede evolucionar hacia una acción generalizada en la ciudad construida, bajo criterios de sostenibilidad, de eficiencia energética o de acción social en los entornos más frágiles. Todo ello está acompañado además por la revisión de temas urbanos recurrentes, como la movilidad, el espacio público, la organización de los usos, la infraestructura verde, las actuaciones de vivienda e

incluso no faltan quienes quieren ver una posible reactivación del mercado laboral hacia este sector. ¿Será finalmente un verdadero cambio derivado del paradigma del desarrollo sostenible o es un argumento de oportunidad para justificar otras expectativas? La regeneración urbana deberá demostrar la integridad de este nuevo planteamiento urbano.

Todos ello ha de facilitar nuevos enfoques tanto en las actuaciones de recuperación de tejidos urbanos vulnerables como en los modelos de gestión que conjuguen los derechos de propiedad con los derechos sociales y los mecanismos de evaluación de idoneidad de las distintas propuestas hacia una estrategia urbanística integrada. ¿Es posible avanzar trazando una nueva agenda para la acción regeneradora capaz de orientar la ciudad entera, una actuación verdaderamente integrada?

Ante la llamada realizada por esta revista, los artículos recibidos han aportado diferentes enfoques que ilustran el estado actual. Aportan claves del análisis de la situación en la que se han de plantear distintas estrategias de regeneración para que alcancen los objetivos teóricamente planeados, reflexionan acerca de las distintas escalas de intervención y observan una variedad de metodologías, posibilidades de gestión o financiación.

Artículos como el de Agustín Hernández Aja e Iván Rodríguez Suárez realizan un claro análisis de lo acontecido en las últimas décadas, tanto a nivel inmobiliario como desde la forma de enfocar la rehabilitación y la regeneración urbana. Con ello ponen de relieve las claves para abordar la situación de los barrios vulnerables, contemplando los beneficios que puede aportar una regeneración urbana integrada, siendo conscientes de la diversidad de sus posibles intervenciones y de las dificultades que se plantean. En este sentido, el trabajo de Víctor Pérez-Eguílez, Miguel Fernández-Maroto y Enrique Rodrigo González resulta complementario, explorando las condiciones para la regeneración que se deducen de la evolución de la normativa actual. También defienden la posibilidad de implementar una perspectiva holística de actuaciones, desde el planeamiento y también desde estrategias de financiación conscientes de la necesidad de optimizar los recursos a través de la calidad de las propuestas.

Otros trabajos han mostrado la potencialidad de la intervención urbanística a diversas escalas. El planeamiento está llamado a jugar un papel estratégico importante en la regeneración de las ciudades, lo que no está exento de dificultades y demanda nuevas vías de trabajo. Así lo exponen Irene Poli y Chiara Ravagnan a través de la experiencia en el Plan Regulador General de Roma de 2008 -visto con la perspectiva de casi una década-.

La intervención en fragmentos de ciudad demanda también nuevas metodologías y criterios que aumenten el potencial de una planificación que de otra forma se enfrenta a dificultades o a visiones excesivamente parciales de la realidad. Así lo evidencia Gregorio Vázquez Justel desde la figura del Plan Especial para los centros históricos, Esteban de Manuel Jerez y José María López Medina desde el

proyecto de investigación y acción participativa ‘Barrios en transición’, o Jorge León-Casero y Ana Ruiz-Varona desde las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible.

En algunos casos, la necesidad de intervención y la excesiva espera a la que se ven sometidos determinados ámbitos, provocan la actuación directa de sus habitantes o vecinos sobre espacios puntuales. Edificios y solares de titularidad pública se ven bloqueados muchas veces por falta de financiación o por sus condiciones de propiedad y uso. Explorar fórmulas para estos proceso, ya sean temporales o integradas en una planificación de futuro, es lo que expone el texto de Alicia Gómez Nieto. Complementariamente, el texto de Franceso Gastaldi y Federico Camerin enuncia, con una visión crítica, las condiciones para que el patrimonio público pueda servir para activar o acompañar a los procesos de regeneración urbana en Italia.

Y es que muchas veces la financiación se convierte en un escollo infranqueable, en un factor que puede discriminar a parte de los habitantes afectados o desvirtuar el sentido de la operación. La comparación de alternativas y posibilidades que aparecen a través de nuevas formas de obtener recursos y gestionar las operaciones se exploran en los artículos de Carlos J. Rosa Jiménez, María José Márquez Ballesteros y Daniel Rivas Carrillo, así como en el de Carlos Jiménez Romera, Patricia Molina Costa y Olatz Nicolás Buxens.

En pocos casos parece estar aplicándose una visión territorial y comprensiva del problema de la regeneración. Desde visiones sectoriales aparecen algunos planteamientos en este sentido, si bien a veces la visión integrada del territorio se explica más por una cuestión competencial que a la luz de los resultados obtenidos. Rafael Temes explica esto desde la contemplación de los destinos turísticos maduros –como Canarias-, como conjuntos de espacios con alcance territorial que demandan intervenciones de regeneración.

En conjunto, en este número se ha agrupado un elenco de programas y proyectos de investigación que pretenden evidenciar las necesidades o el potencial regenerador de distintas iniciativas, acercándose al enfoque que están tomando las recientes normativas y planes de regeneración, e ilustrándose con casos que permitan valorar los logros y fracasos que se están obteniendo.

El debate a todos sus niveles, lejos de estar cerrado, se seguirá produciendo. Evidencia la dificultad tanto para generalizar fórmulas como diagnósticos y objetivos, lo que en ocasiones desemboca en resultados distintos de los anunciados.

Valladolid, junio de 2017



## EDITORIAL

### Regenerating the City. Conditions and limits of an integrated urban strategy

---

‘Urban regeneration’ seems to be the main strategy for the current city. Unlike a few decades ago, reviewing existing urban areas is not only focused on the historical areas but also the most recent ones. First peripheries of our cities have been demanding our attention for years, and they are incorporated in the urban agenda. In particular, residential districts are now considered not only for their antiquity but also for other urban deficiencies.

Urban regeneration channels in Europe, and particularly in Spain, the latest urban discussion forums. It is part of an integrated urban development context and it pretends to pay attention to the most vulnerable urban areas (Leipzig Charter, 2007). Right after a criticised expansionary period, many of the consolidated urban spaces demand our urgent attention. Those areas demonstrate a need for regeneration because of their deficits and the rooting of their urban communities.

The criticism of previous urban growth model has lead debates, publications, legislative reforms and proposals that have kept this topic between the main urban matters. Varieties of contributions are making the effort to interpret contemporary urban processes and to classify the characteristics of the inherited spatial areas.

Several attempts to clarify needs and degrees of interventions have been done, even pointing out the design criteria that should follow the proposed operations. Furthermore, efforts to identify areas that need to be regenerated have been made, from perspectives such as social vulnerability, building conditions or social and functional segregation.

The potential for transformation and improvement of the city is called into question by the discipline and it leads to an evolution of the policy framework.

Interventions tent to evolve into a generalized action in the built city, under criteria of sustainability, energy efficiency or social action in the most fragile environments. All this is accompanied by a review of other major issues, such as mobility, public space, distribution of functions, green infrastructure, housing and even a possible revival of the job market to this sector. After focusing on rehabilitation of historic areas and later in deprived residential neighbourhoods, urban regeneration still has to demonstrate the integrity of this new model.

All these elements provide the possibility of a new approach: from coordination of actions concerning recovering vulnerable urban areas, as well as management models in order to combine property rights with social rights, or mechanisms for assessing the suitability of proposals for an integrated planning

strategy. Is it possible to draw a new line of regenerative action capable of guiding the entire city, a truly integrated one?

After the call for papers of this issue of *Revista Ciudades*, published works have provided different approaches to illustrate the current state. They provide keys to the analysis of the state of the art, in which different regeneration strategies have to be set in order to reach the theoretically planned objectives, reflect on the different scales of intervention and observe a variety of methodologies, management possibilities or financing ones.

Articles such as that of Agustín Hernández Aja and Iván Rodríguez Suárez carry out a clear analysis of what has happened in recent decades, in terms of both real estate level and the way of approaching rehabilitation and urban regeneration. They highlight the keys to address the situation of vulnerable neighbourhoods, taking into account the benefits that an integrated urban regeneration can bring, being aware of the diversity of their possible interventions and the difficulties that arise. In this sense, the work of Víctor Pérez-Eguíluz, Miguel Fernández-Maroto and Enrique Rodrigo González is complementary. It explores conditions for regeneration that are deduced from the evolution of current regulations. They also defend the possibility of implementing a holistic perspective of actions, from urban planning but also from financial strategies aware of the need of optimizing resources through the quality of proposals.

Other works have shown the potential of urban intervention at various scales. Not without difficulties, planning is called to play an important strategic role in the regeneration of cities, developing new ways of working. This is explained by Irene Poli and Chiara Ravagnan through the experience on the 2008 General Regulatory Plan of Rome -with almost ten years of perspective-.

The intervention in fragments of cities also demands new methodologies and criteria to increase the potential of planning. Otherwise, it faces difficulties or overly partial visions of reality. This is evidenced by Gregorio Vázquez Justel from the figure of the Special Plan for historical centres, by Esteban de Manuel Jerez and José María López Medina from the research project 'Barrios in transition', or by Jorge León-Casero and Ana Ruiz-Varona after analysing Strategies of Sustainable Urban Development.

In some cases, necessity of intervention and excessive wait to which certain areas are subjected to, provoke the direct action of their inhabitants or neighbours on specific spaces. Publicly owned buildings and lots are often blocked due to lack of funds or due to their conditions of ownership and use. The text of Alicia Gómez Nieto explores formulas for these processes, whether temporary or integrated in a future planning. In addition, the paper of Francesco Gastaldi and Federico Camerin states, with a critical view, the conditions for public estate to be used to activate or accompany the processes of urban regeneration in Italy.

Funding is often an insurmountable obstacle, becoming a factor that can discriminate part of the affected inhabitants or it can distort the sense of the operation. Comparison of alternatives through new ways of obtaining resources and managing operations is explored in the article of Carlos J. Rosa Jiménez, María José Márquez Ballesteros and Daniel Rivas Carrillo, as well as in the work of Carlos Jiménez Romera, Patricia Molina Costa and Olatz Nicolás Buxens.

It seems not being enough applied territorial and comprehensive views of the problem of regeneration. There are some approaches to sectorial visions in this sense, although sometimes integrated vision of the territory is explained more by competency matters than seeing the obtained results. Rafael Temes explains this from the contemplation of mature tourist destinations, such as the Canary Islands. They are sets of spaces with territorial significance that demand regeneration interventions.

Altogether, this issue of *Revista Ciudades* has grouped several approaches: research programs and projects that aim to highlight the needs or the regenerative potential of different initiatives, analyses of capabilities and methods in the light of recent regulations and regeneration plans, and illustrative cases that allow us to value achievements and failures.

Debate is far from being closed and it will continue. It shows the difficulty both to generalize formulas and diagnoses or objectives. It sometimes leads to different results from those announced.

Valladolid, June 2017



IN MEMORIAM

José Alfonso Alcocer Martínez (1951-2016)

Julio Alguacil Gómez (1958-2016)

Fernando Ramón Moliner (1929-2017)

Vittoria Calzolari (1924-2017)

---

## RECORDANDO A ALFONSO ALCOCER

El pasado día 16 de noviembre, estando en Santiago de Compostela, recibí la triste noticia del fallecimiento de mi amigo Alfonso Alcocer. Me la transmitió Manuel Sánchez, antiguo alumno de doctorado y compañero de Alfonso. Ambos son, uno, por desgracia, ya lo fue, grandes amigos míos, a los que conocí en Guadalajara, México, en el año 1992, días antes de iniciar un Programa de Doctorado que los llevaría a conseguir el Grado de Doctor bajo mi dirección y tutoría. Fue en esos tiempos cuando comenzó nuestra amistad que se extendió, y engrandeció, hasta su muerte.

Llegué a la ciudad de Guadalajara un mes de septiembre del citado año, y me condujeron, directamente, al grandioso Hospital Cabañas donde se celebraba un Congreso ICOMOS en el que tenía que participar. Y fue allí donde me encontré con tres futuros alumnos que, el lunes siguiente, ese día sería viernes o sábado, volvería a verlos, aunque, en esta segunda ocasión, en la Universidad de Guadalajara, en el marco del Programa de Doctorado del que se responsabilizaba nuestro Instituto Universitario de Urbanística. Fue en aquel encuentro cuando tuve la oportunidad de conocer no sólo a Alfonso y Manuel, también, a otro alumno del mismo Programa, Roberto Ramírez, que, a pesar de su juventud, falleció pocos años después.



Le agradezco a Alfonso la oportunidad con la que me privilegió para que ejerciera como Director de su Tesis Doctoral. Y digo privilegio, porque me permitió conocer, y enriquecerme intelectualmente, de una “persona de cultura”, como me gustaba llamarle, lo que no era más que hacer justicia a un modo de vida que arrastraba con una gran dignidad. La Tesis Doctoral tuvo por objetivo analizar los procesos de transformación urbanística que se habían llevado a cabo en el Paseo

Reforma de México D.F., indagando a propósito de las razones que estaban detrás de su reconversión en un “espacio terciario” y su aniquilación como lugar residencial y de recreo. Recuerdo las caminatas que, en más de una ocasión, disfrutábamos por dicha avenida capitolina, mostrándome, en enclaves específicos de la misma, lo que habían sido aquellos lugares para contrastarlos con lo que eran en ese momento. Todo ello, desplegando una riqueza documental que sólo una persona como él podía instrumentar con preciso rigor. “Párate aquí”, me decía, mostrándome una fotografía que testimoniaba lo que había sido ese lugar antes de la transformación que había protagonizado. La Tesis finalizó a su debido tiempo, y fue defendida en la Universidad de Valladolid, obteniendo, como se merecía, la calificación más alta concedida en estos casos.

Y lo que fue una relación profesor-alumno, se fue convirtiendo, a partir de entonces, en una gran amistad. Fue en este segundo recorrido cuando conocí al verdadero Alfonso, su estrecha relación, casi identificación, con todo lo que estuviese vinculado con la producción y difusión del saber, agradeciéndole, siempre, que contase conmigo para, en ocasiones concretas, caminar juntos por esos senderos culturales. Destaco, entre ellas, aquella que me proporcionó una de las satisfacciones más relevantes que he tenido en mi vida. Un buen día recibo una llamada de Alfonso para proponerme que pronunciase una conferencia en el Museo Iconográfico del Quijote, en Guanajuato, del que él era, por entonces, su Director. Me propone, incluso, el tema, “Geografía del Quijote”. Se trataba, en suma, de relacionar dos disciplinas, Literatura y Urbanismo, en un claro intento, sobre todo, por hacer de la literatura una de las fuentes más importantes que permitiesen investigar a propósito de las complejidades territoriales y urbanas. Alfonso ya sabía, porque lo había hablado con él, mi interés por esta correspondencia disciplinar, experiencia que ya la estaba viviendo en mis clases de la asignatura “Teoría de la Ciudad”.

Y así fue cómo comenzó, de la mano de Alfonso, mi nueva experiencia con el Quijote. Volví a leerlo, una vez más, y recorri, con dicha obra y con mi familia, las tierras de La Mancha. El Toboso fue nuestra referencia, donde pasamos unos días en una posada rural desde la que nos inmiscuimos en los rincones rurales que Cervantes nos sugería. Después, llegó el día de viajar, de nuevo, a Guanajuato y pronunciar la conferencia prometida. Al término de la misma, agradecí a Alfonso la experiencia que me había permitido vivir, gratísima donde las haya, asegurándole que mi intención no iba más allá de haber satisfecho su encargo y de haberme sentido plenamente realizado como viajero y, porqué no decirlo, como “escritor”. Que me había enriquecido mucho, que no había pensado en ningún tipo de publicación, ya que la experiencia vivida siempre sería más valiosa sin encorsetarla en una difusión académica. Aún así, Alfonso se comprometió, públicamente, como Director del Museo Iconográfico del Quijote, a publicar un libro que recogiese mi encuentro con las tierras cervantinas de la mano de su mentor universal. Y, así fue cómo nació el libro “Geografía del Quijote. Paisajes y lugares en la narrativa

*cervantina*”, bien entendido que, si bien, yo lo escribí, no hubiera sido posible sin el interés cultural que mostró mi amigo Alfonso Alcocer, quien pudo verse impelido hacia esta empresa dada su formación, también, como Urbanista, de la mano de quien esto suscribe.

Alfonso continuó con su interés en colaborar conmigo, invitándome, en otra ocasión, a presentar una comunicación en el XVII Coloquio Cervantino Internacional, del que era su Director. Allí presenté las tesis ya defendidas en el libro citado, pero, sobre todo, tuve la oportunidad de conocer a Eulalio Ferrer, persona referente del mundo de la comunicación y publicidad en México, poseedor de un bagaje cultural envidiable y, para nosotros, referente de la obra cervantina en México. Suya fue la idea de promocionar el Museo Iconográfico del Quijote, y de los Encuentros Cervantinos que constituyan los Coloquios que se celebraban en Guanajuato. Alfonso fue la primera persona que me habló de él, de su paso por un campo de concentración francés, donde conoció a alguien que, a cambio de cigarrillos, le ofreció una edición del Quijote. Durante los días en los que se celebró este Coloquio, junto con Blanca, que me acompañó en este viaje, pudimos disfrutar de la amistad que nos unía, junto con Adriana, la esposa de Alfonso, y con sus hijos, Lorena y Alfonso. Y yo, personalmente, del incomparable marco del Teatro Juárez, donde tuvo lugar el Coloquio. Alfonso tiene, en su haber, un libro monográfico sobre dicho edificio, del que se dice que es el mejor estudio que se ha hecho, del citado teatro, en México.

Y qué decir de los continuos viajes que nos llevaban de España a México, de ida y de vuelta. Las constantes visitas de Alfonso a España, a Valladolid; los paseos por esta ciudad; aquella visita que hicimos a León, a Segovia, esta última con Adriana, nuestros hijos y Blanca; el dolor de espalda que lo dejó inmovilizado en un hotel de Madrid; las cenas en casa; el olor del tequila; el viaje con mi hija Ana a México, a pesar de los reparos de su madre, esta vez, para presentar el libro comentado, lo que hicimos tanto en Guanajuato como Morelia, con una excursión de calidad entre ambas ciudades; las veladas en la singular casa de Manuel en Guanajuato, a manera de una sucesión de terrazas al pie del Pipila; una de ellas con celebración de cumpleaños de mi hija Ana, al coincidir el viaje en un mes de julio; su hermana Nené, que tanto gustó a Ana; la encantadora casa de su madre, en el Paseo de la Presa, donde estuvimos comiendo un día junto con su hermana y Manuel, nuestro amigo común. Y por fin, los últimos viajes, coincidiendo con dos ocasiones que tuve que ir a Aguascalientes, ciudad relativamente cercana a Guanajuato. Las aproveché para reunir, en dos años sucesivos, a Alfonso y Manuel junto con Rodolfo Quintero, otro de mis grandes amigos, también, estudiante del Doctorado, quien, al igual que sus compañeros, alcanzó con brillantez el Grado correspondiente. Estos nuevos encuentros tuvieron lugar, digo, en dos ocasiones, las últimas que conversé con Alfonso.

Por entonces, y como uno de sus últimos intentos por difundir la cultura, estaba empeñado, y casi lo consigue del todo, en poner en marcha un museo creado

y gestionado por él. Se trata del “*Museo del Siglo XIX de Guanajuato*”, al que dedicó sus ya posteriores esfuerzos. Pudo abrirlo al público, pero la falta de financiación y la escasísimas ayudas con las que contó, le obligaron a cerrarlo. Sirvió, sin embargo, como lugar de cita, donde me encontré, por última vez con Alfonso. Mi último recuerdo, me transporta al ambiente de dicho museo.

Siempre con la cultura a cuestas, y apoyándose en su condición de Profesor de Historia de la Arquitectura, en la Facultad de Arquitectura de Guanajuato, le encomendaron cargos tan importantes como director del Museo de la Alhóndiga de Granaditas, o el ya mencionado Museo Iconográfico del Quijote, sin olvidar su presencia al frente del Departamento de Difusión Cultural de la citada Facultad. Y como colofón a toda esta historia, plagada de preocupaciones por difundir nuestra herencia cultural, se le concedió la tarea de ser el Cronista Oficial de la Ciudad de Guanajuato.

Gracias, Alfonso, por honrarnos, por honrarme, con tu amistad.

Quede lo dicho a la memoria de un amigo que ya no está con nosotros.

Valladolid, enero de 2017  
Alfonso Álvarez Mora

## INOLVIDABLE VITTORIA CALZOLARI

Sería el año 1995, con motivo de un viaje a Roma, justificado por una visita Erasmus a los estudiantes de Valladolid que estaban pasando el curso académico en la Universidad de Roma “La Sapienza”, cuando conocí a Vittoria. Fue Paola Falini quien me la presentó, allá en el Departamento de Planificación Territorial y Urbanística que tenía su sede en la vía Flaminia, junto a la Plaza del Popolo. A Paola la había conocido algunos meses antes, en Zamora, a la que invitamos a un curso de verano que la Universidad Complutense de Madrid organizaba en dicha ciudad. Y cito a Paola, refiriéndome a Vittoria, porque las percibí, desde un primer momento, como dos personas, dos profesoras, que se necesitaban mutuamente. Puedo decir, en este sentido, que tanto una como la otra requerían de la estrecha relación que se habían forjado para identificarse y subsistir. Vittoria, más reflexiva, más romántica, necesitaba del auxilio realista de Paola para caminar con firmeza. Recuerdo, en este sentido, un día que veníamos de la Villa Madama, donde Vittoria había hecho, una vez más, un alarde de sensibilidad e inteligencia, mostrando a sus alumnos los secretos que encerraba dicho monumento, sobre todo, sus jardines. Al volver al centro de Roma, conducía Vittoria un utilitario en medio de una tormenta que se desató por momentos, oscureciendo un medio día como si se tratase de noche cerrada. Las luces del coche, sin embargo, permanecían apagadas, lo que a Vittoria no parecía alertarle, teniendo que ser Paola la que le llamase la atención sobre el peligro que corría.

En aquel primer encuentro, una mañana de diciembre de 1995, en el Departamento de Flaminia, Vittoria me explicó, con todo lujo de detalles, el Plan que habían elaborado, hacía ya algunos años, sobre el Parque del Appia, trabajo, si no el más importante de su carrera, que puede serlo, al menos el más significativo, tanto por su dimensión cultural como, sobre todo, por su importancia de cara a la sistematización, en Roma, del “verde público”. Su idea del paisaje, su conocimiento y proyecto, está estrechamente vinculada al proceso de Planificación Territorial que se alza como garantía, institucional, política y culturalmente hablando, de lo “público”. El Parque del Appia constituye, en este sentido, unas de esas garantías necesarias que deberían procurar a Roma, su realidad aún está por ver, esa cuota de servicios públicos que hiciesen de esta ciudad un lugar habitable. Por ello, para Vittoria, el paisaje no es algo que se vincule, sin más, a la forma del territorio, sino la “...manifestación sensible y perceptiva, en sentido estético, del sistema de relaciones que se determinan en el ambiente biofísico y antrópico, y que caracteriza la relación de las sociedades humanas, y de cada individuo, con el ambiente y con el territorio, con los sitios y los lugares, en los que se desarrollan, habitan y trabajan”. En el Proyecto del Parque del Appia es donde con más rigor, si cabe, se manifiesta esta idea del paisaje como “imagen de la estructura dinámica del territorio”, como producto humano que expresa la diversidad de formas de intervención en un sitio-lugar con el objetivo de procurar la adecuación histórica de lo heredado a necesidades sentidas a lo largo de un dilatado periodo de tiempo.

Lección recibida, aquella mañana de diciembre, en la que, también, percibí a una persona excepcional, poseída de una inteligencia privilegiada, desbordante en su humanidad, acompañando su discurso de unos gestos con los que lograba acreditar sus propios razonamientos. Con una personalidad tan acusada, no podía entenderse su contrario, su compañero de vida, sin una actitud, cuando menos, en consonancia con la fuerza vital de Vittoria. Y así fue como entendí la arrolladora palabra de Mario, su conversación contundente, clara, segura, convincente. Fue ese mismo día, a la tarde, cuando nos reunimos en casa de Paola, donde conocí a Mario. Fue una de las cenas más agradables que he tenido ocasión de disfrutar. Allí estaban Vittoria y Mario, Stefano Garano, al que ya conocía de una visita anterior a Roma, Umberto di Martino, quien sería, en mis años de “sabático” posteriores, un gran compañero de Departamento, por supuesto, Paola y su marido. Blanca y nuestra hija Ana, de tan solo tres años, completábamos el grupo de amigos. Recuerdo, con gran satisfacción, cómo Mario, en un momento de la conversación, citó a Zola como escritor imprescindible para conocer el París del siglo XIX. ¡Ya empezábamos a estar de acuerdo!.

De aquel viaje nació la idea volver a Roma para permanecer en esta ciudad, al menos, un año, lo que se verificó, a partir de 1997, con el “sabático” que me concedió la Universidad de Valladolid. Satisfecho con la experiencia, solicité, cinco años más tarde, otra estancia sabática. Y fueron estos años, los dos sabáticos, los cinco intermedios entre ambos y los que restaban hasta 2013, un total de casi 20, en los que se fue fortaleciendo mi amistad con Vittoria, nacida, como no podía ser de otra manera, en torno al Plan del Appia que, con tanto entusiasmo, me mostró en aquella mañana de diciembre de 1995.

A lo largo de todos esos años, pude enriquecerme no sólo de la investigadora infatigable, de la profesora exigente, empezando por ella misma, de la persona culta cuyos encuentros con lo cotidiano no confundían la información con el saber, a favor, siempre, del saber, sino, sobre todo, de la disposición que mostraba hacia todo lo que la rodeaba, de su curiosidad insistente, del hecho que estar ante una persona que irradiaba una crítica amable que no abandonaba nunca el rigor. En Vittoria se reunía todo esto, haciéndote sentir, al mismo tiempo, que no tenías que esforzarte por resultar algo especial para ella. Nunca me sentí inferior a ella, porque su personalidad lo impedía, y eso que había motivos para ello. Su trato era tan sencillo, tan franco, tan natural, que uno no podía menos de pensar que lo mejor que te puede ocurrir en la vida es el encuentro con personas que cultivan la inteligencia, se piense como se piense.

Todo esto nos permitió conocer su Roma, sin complejos, como iguales; encontrarnos en el Parque del Appia; aquel paseo en la barca de su hijo, Francesco, por la costa que recorre Saubadia o el Monte Circeo, con merienda campestre incluida; atenderlos como familia, cuando volvíamos a Roma, regularmente, una vez finalizados los “sabáticos”, acompañados de nuestros hijos, a los que tanto

Vittoria como Mario colmaban de cariño; tantas visitas a su casa del barrio romano del Parioli, donde los encuentros eran, si cabe, más entrañables aún.

Y luego, antes, afortunadamente, de caer en el sueño del que ya no pudo despertarse, nos permitimos la osadía de emprender la elaboración de un libro en el que se recogía, a manera de compendio antológico, su pensamiento en torno la Paisaje. La propuesta fue mía, pero la estructura del libro, los trabajos y proyectos a incluir, el sentido de la obra, con sus conclusiones, fueron concebidos por ella. Pensando que era una labor, en principio, poco difícil, comprobé, a medida que progresaba el trabajo, que para dicho empeño tenía que estar a la altura que exigía Vittoria, lo que me obligó, esta vez sí, a requerirme cierta capacidad que no podía equipararse, por ser de menor entidad, a aquella de la que disponía la propia Vittoria. Al final, el libro vio la luz, acompañado de la muerte de Mario, que no pudo vivir esta dicha para Vittoria, aunque ella sí dispuso del tiempo, apenas unos meses, para agradecer, siempre agradeciendo en su vida, el reconocimiento que le brindábamos. Nuestra intención fue presentar el libro en Roma, en la Academia de España, pero el maldito sueño del alzheimer impuso un silencio incontestable.



Tantas llamadas por teléfono, que manteníamos con cierta frecuencia, quedaron interrumpidas, del mismo modo que se interrumpió, a destiempo, la vida de su hijo Francesco, cuando ella ya estaba fuera de sí, lo que, al menos, le evitó el sufrimiento de ver desaparecer, contra natura, a la persona que había concebido. Es algo muy contradictorio ver a una persona, como Vittoria, privilegiada con una inteligencia que puso al servicio de los demás, sumida en ese sueño artificial que la ha tenido presa en los últimos años de su vida. Agradezco, por ello, a Maria Grazia, la mujer de Francesco, que me permitiese visitarla en uno de mis recientes viajes a Roma, y haberla visto, por última vez, en una pequeña cama que habían colocado

en la sala de su casa de Parioli, donde hemos pasado tantos momentos inolvidables. Tampoco olvidaré la última imagen que tengo de ella en aquella ocasión.

Y vino el final. El pasado día 2 de junio falleció, en Roma, nuestra entrañable amiga Vittoria Calzolari. Sumida en un profundo sueño en los últimos años, pero siempre presente, como si su vida no se hubiese extinguido, nunca ha dejado de ser unos de nuestros referentes, científico y, por encima de todo, humano.

Durante le funeral, celebrado el pasado lunes, 5 de junio, en la iglesia de Santa María de Montesanto, en la Plaza del Popolo, sus más allegados amigos tuvimos el privilegio de pronunciar una palabras. Sirvan de homenaje las que le dirigí a ella como despedida y agradecimiento:

“El entusiasmo con el que se enfrentaba Vittoria al espectáculo del paisaje tenía una explicación: Era el encuentro de una persona de cultura con el medio que deseaba transformar desde su conservación. Su cultivado saber, su humildad, que nacía del respeto y comprensión por todo lo que le rodeaba, su infatigable pelear por lo que era justo, apartándose ante el desprecio recibido, sin revancha, con agradecimiento, si cabe, hacían de Vittoria una persona demasiado singular, atenta a la cultura más que a la técnica, comprometida con un mundo que desaparecía, que se mostraba fuera de nuestro control. “Escuchemos a la Profesora”, le decía Petroselli, en sus años de Concejala del Ayuntamiento de Roma. Otra persona de cultura, Petroselli, que deseaba apremiarse de las razones, siempre, culturales de Vittoria. Yo la he sentido de esa manera, paseando por Roma, visitando su queridísimo parque del Appia, escuchando sus intervenciones académicas, valorando, siempre, lo ajeno por encima de sus propios saberes. Meticulosa hasta la extenuación, como tuve ocasión de comprobar cuando estábamos trabajando en el último de sus libros, el que dedicamos, a manera de compendio, a lo más destacado de su obra. Trabajar con ella en esta obra me llenó de satisfacción, hizo de mi un privilegiado testigo de los últimos años de su vida, aquellos en los que aún conservaba su capacidad para pensar. Asistí, entre otras cosas, a la elaboración de su último escrito, aquel que constituía las conclusiones con las que deseaba completar la antología de textos que estructuraban el libro citado. Y fue en esas conclusiones cuando se dejó llevar, una vez más, por los senderos de la cultura para dejar constancia de su necesidad como impulsora del conocimiento. Si ella se entusiasmaba con la persona de Antonio Cederna, unos de sus grandes amigos, por la facilidad que tenía de discurrir en el momento oportuno con la cita literaria que exigía la situación, Vittoria no fue menos en esas conclusiones a las que me refiero. En esta ocasión, de la mano de Passolini. Termina el libro con unas imágenes del Rio Castello, en el entorno de la Torre Chia que restauró Passolini, quien refiriéndose a este paisaje de la Toscana, así lo cita Vittoria, decía: “Nel paesaggio più bello del mondo, dove l’Ariosto sarebbe impazzito di gioia nel vedersi ricreato con tanta innocenza di querce, colli, acque e botri” (1966). “Quel che va difeso è tutto il patrimonio nella sua interezza. Tutto, tutto ha un valore... Ciò di cui abbiamo bisogno è di una svolta culturale, un lento sviluppo di coscienza”. Palabras de

Passolini que podrían haber sido pronunciadas, perfectamente, por nuestra inolvidable Vittoria.

Y qué decir en lo más personal. Que Mario y Vittoria significaron, para mí, para Blanca, para mis hijos Ana y Antonio, una amistad soñada, un encuentro que apreciamos más allá de convencionalismos. Agradezco el cariño que tenía por nuestros hijos, los encuentros en casa de Paola, la entrañable bondad de Francesco, la inteligencia con la que todo lo observaban, como aquel espectáculo de cigüeñas que tanto impresionó a Vittoria en el viaje que hicimos, junto con Mario, a Salamanca. En fin, agradecerles su sabiduría, tan apreciada por Ana, a quien Mario siempre le impresionó que una niña de once años lo considerase joven a pesar de su más de ochenta años. Pero, a pesar de que todo esto nos lo ha arrebatado el tiempo, permanece preso en la memoria.

Alfonso Álvarez Mora

**Dossier Monográfico**

*Monograph Dossier*



## De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada

### From rehabilitation towards urban regeneration

---

AGUSTÍN HERNÁNDEZ AJA

Doctor arquitecto

Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, España.

[agustin.hernandez@upm.es](mailto:agustin.hernandez@upm.es)

ORCID: [0000-0002-4485-058X](https://orcid.org/0000-0002-4485-058X).

IVÁN RODRÍGUEZ SUÁREZ

Arquitecto

Profesor Asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, España.

[ivan.rsuarez@upm.es](mailto:ivan.rsuarez@upm.es)

ORCID: [0000-0002-9139-0280](https://orcid.org/0000-0002-9139-0280).

Recibido/Aceptado: 12-09-2016 / 16-01-2017.

Cómo citar: Hernández Aja, Agustín y Rodríguez Suárez, Iván (2017), “De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada”, en *Ciudades*, 20, pp. 1-20 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.20](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.20)

**Resumen:** Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en España parece que ha aumentado el número de agentes que se han unido a los que criticaban el modelo de crecimiento indefinido para establecer que debe ser la intervención en la ciudad consolidada la protagonista del nuevo ciclo. El artículo analiza algunos de los cambios acaecidos en los últimos años y parte de las claves que deberían guiar estas intervenciones. Pensamos que no existe una solución universal para abordar los problemas y necesidades de nuestros barrios, y que la financiación pública será necesaria en muchas de las áreas urbanas necesitadas de intervención.

**Palabras clave:** rehabilitación urbana, regeneración urbana, planes de vivienda, vulnerabilidad urbana, necesidades de rehabilitación.

**Abstract:** After the bursting of the housing bubble in Spain seems that part of the real estate sector and its agents has joined those who criticized the model of indefinite growth to establish that protagonist of the new cycle should be intervention in the consolidated city. This article discusses the changes that have occurred in recent years and some of the key issues that should guide these interventions. We think that there is no universal solution to address the problems and needs of our neighbourhoods, and that public funding will be needed in much of urban areas in need of intervention.

**Keywords:** urban renewal, urban regeneration, housing plans, urban vulnerability, rehabilitation needs.

---

## **1. BURBUJA INMOBILIARIA, NECESIDADES DE REHABILITACIÓN Y VULNERABILIDAD URBANA**

Procedemos de un modelo de desarrollo urbano al servicio del sistema inmobiliario y la obra nueva, sus efectos, aunque hace tiempo que son visibles, se aprecian de forma más clara en el momento actual: incremento de las diferencias sociales en el interior de las ciudades, deterioro de los tejidos históricos y de las periferias obreras, abandono de las actividades agrícolas tradicionales en los suelos periurbanos a la espera de su urbanización, existencia de un parque de suelo (en diferentes grados de desarrollo) suficiente para varias décadas, aumento del número de viviendas vacías, dispersión de la urbanización, dependencia de los medios de locomoción privada, inadecuación de los perfiles profesionales de los agentes del sector inmobiliario a la nueva realidad.

La responsabilidad del modelo inmobiliario en la crisis actual es evidente y ha sido ampliamente analizada (Naredo, 2010; Ministerio de Vivienda, 2010; Romero, 2010). Si entendemos como necesaria la modificación del modelo de desarrollo urbano y territorial, esto supone la modificación de los métodos y herramientas existentes para la intervención en el mercado del suelo, trasladándolos desde la nueva edificación a la rehabilitación y renovación urbana, de forma que dejen de estar al servicio de la economía financiera y puedan servir para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en un contexto de austeridad económica y necesidad de reducción del despilfarro de recursos, energía y suelo, alternativo al anterior.

El presente artículo centra su análisis en tres áreas que entendemos fundamentales: la descripción de la evolución del mercado de la vivienda en este escenario de deflación postcrisis; la determinación del estado del parque de viviendas (según el Censo de 2011) y la estimación de las necesidades de rehabilitación; y el cambio que puede suponer la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El artículo se cierra con una breve reflexión sobre los problemas y oportunidades a los que se enfrenta la implantación del nuevo modelo.

### **1.1. Evolución del mercado inmobiliario y política de vivienda**

A lo largo del periodo democrático se han sucedido en España dos burbujas inmobiliarias (la primera a finales de los años 80 y de 1998 a 2008 la segunda) que dieron lugar a sendas crisis inmobiliarias (Fig. 1). Durante la última burbuja se superaron todos los registros históricos de producción de vivienda, con más de medio millón de viviendas iniciadas anualmente entre los años 1999 y 2007 y un máximo de más de 760 mil viviendas en 2006. Los precios medios de la vivienda crecieron de forma desmesurada durante la última burbuja, multiplicándose por tres en el decenio 1997-2007, y con incrementos

interanuales superiores al 10% entre los años 2001 y el 2006. La desproporción de la producción inmobiliaria y el alejamiento de las necesidades reales de la población, quedaba reflejada en que entre los años 2001 y 2007 la producción anual de viviendas de España superó la producción conjunta de Francia y Alemania. El hipertrofiado sector inmobiliario en España suponía en 2006 el 14% de los ocupados y el 17% del PIB. Todo ello se había sostenido con un endeudamiento masivo de los hogares cuya deuda hipotecaria pasó de representar el 24% del PIB en 1998 al 62% en 2007 (Méndez, 2012).

En el año 2008 tanto la producción como los precios comenzaron una caída abrupta que vino a acompañar una crisis financiera mundial sin precedentes y que supuso la mayor recesión en España desde la posguerra. A partir de 2014 se ha producido una ligera recuperación en los precios de vivienda que, en cualquier caso, no ha tenido reflejo en la recuperación de los niveles de producción, con registros en el último quinquenio 2012-2016 por debajo de las cifras de los años 70 del pasado siglo.

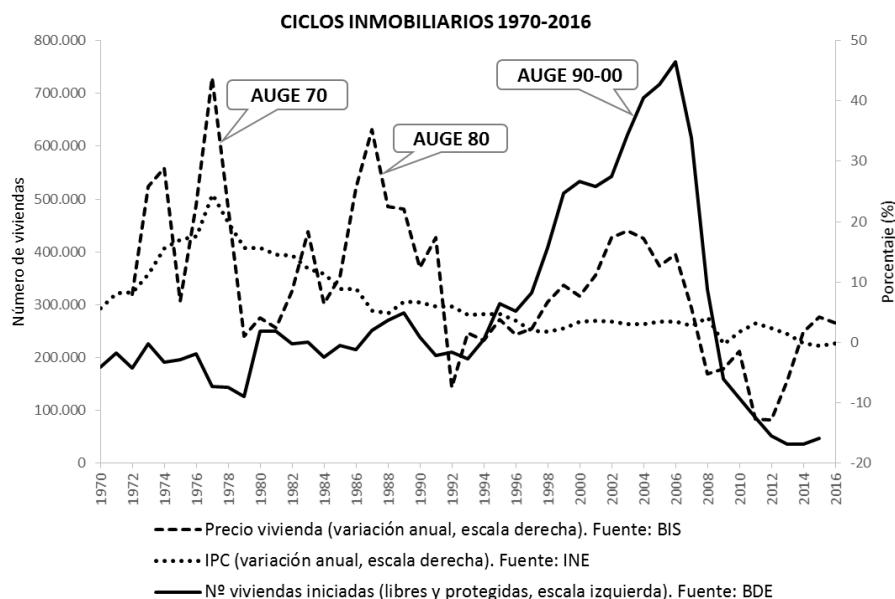


Fig. 1. Producción de vivienda y variación de precios 1970-2016. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco de España (BDE) y Bank for International Settlements (BIS).

El estallido de la burbuja inmobiliaria ha obligado a una revisión de las políticas de vivienda existentes durante los últimos 30 años. El anterior modelo de ayudas a la vivienda, incentivaba la producción de nueva vivienda en propiedad, ya fuese mediante ayudas directas a la vivienda protegida presupuestadas en los planes de vivienda, o mediante los beneficios fiscales a

los que tenían acceso de forma universal todos los adquirientes de vivienda independientemente de su renta y del precio de la vivienda adquirida (muy superiores en cuantía a las ayudas directas). La situación de crisis del modelo inmobiliario extensivo de vivienda nueva, ha llevado a la administración y a muchos agentes a volver la vista hacia la rehabilitación.

La rehabilitación, tanto en áreas urbanas como aislada, forma parte (Hernández Aja et al, 2015) de las políticas públicas de ayuda directa a la vivienda dentro de los planes de vivienda, tanto estatales como autonómicos, aunque su peso económico nunca fue significativo. La rehabilitación aislada supuso sólo un 25,8% del total de los objetivos convenidos (en número de viviendas, siendo su impacto económico mucho menor) de los planes estatales de vivienda del periodo 1992-2012 y la rehabilitación de áreas urbanas sólo el 5,6% (Rodríguez Suárez y Hernández Aja, 2014). Si la comparación se estableciese con la producción inmobiliaria total del periodo, la rehabilitación en áreas urbanas fue marginal y supuso sólo un 1,8% del total (Tabla 1). El resultado fue que el país perdió la oportunidad de regenerar sus barrios y ciudades y no será fácil hacerlo en unos momentos en los que se prevén estrictos límites presupuestarios (Hernández Aja y García Madruga, 2014).

Número de viviendas (miles)	PLANES DE VIVIENDA ESTATALES						TOTAL 1992-2012
	1992- 1995	1996- 1999	1998- 2001	2002- 2005	2005- 2008	2009- 2012	
<b>Vivienda libre - Iniciadas</b>	<b>718,3</b>	<b>482,6</b>	<b>1.767,4</b>	<b>1.670,8</b>	<b>2.070,6</b>	<b>223,0</b>	<b>6.932,6</b>
Vivienda libre - Terminadas	679,6	419,2	1.338,1	1.452,8	2.269,7	776,3	6.935,6
<b>Vivienda protegida -Total</b>	<b>268,1</b>	<b>201,9</b>	<b>369,2</b>	<b>305</b>	<b>426,5</b>	<b>455,3</b>	<b>2.025,8</b>
Obra nueva	217,4	156,8	238,9	140,1	245,5	205,6	1.204,3
Rehabilitación	50,7	45,0	130,2	164,8	181,0	249,7	821,5
<b>Vivienda total</b>	<b>986,4</b>	<b>684,5</b>	<b>2136,6</b>	<b>1975,8</b>	<b>2497,1</b>	<b>678,3</b>	<b>8.958,4</b>
<b>Objetivos convenidos</b>	<b>493,9</b>	<b>279,6</b>	<b>505,1</b>	<b>269,9</b>	<b>544,2</b>	<b>548,6</b>	<b>2.641,3</b>
Rehabilitación - Total	54,5	30,0	78,0	90,6	133,7	354,5	741,2
Rehabilitación - ARI		6,8	14,8	21,2	63,7	53,9	160,5
% Objetivos ARI / TOTAL mercado inmobiliario	<b>0,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,1%</b>	<b>2,6%</b>	<b>7,9%</b>	<b>1,8%</b>

Tabla 1. Evolución del mercado inmobiliario residencial de vivienda libre y protegida (calificaciones definitivas) y objetivos convenidos con las CCAA para el desarrollo de los planes de vivienda estatales. Fuente: Hernández Aja y García Madruga, 2014.

En lo que se refiere a los beneficios fiscales a las obras de rehabilitación, han sido prácticamente inexistentes y de aplicación muy reciente. Tanto la imposición directa como indirecta fueron modificadas en 2010 mediante el Real Decreto-Ley 6/2010, que trataba de hacer frente a la crisis con medidas anticíclicas y que introdujo, entre otras reformas, la deducción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) de las obras de rehabilitación de vivienda habitual, y la reducción del tipo impositivo del impuesto sobre el valor

añadido (IVA) al 10% a las obras de rehabilitación en general, siempre que cumplan determinados requisitos de alcance de la obra. Si bien la reducción del IVA continúa vigente, la deducción en el IRPF tuvo una vigencia efímera y sólo fue de aplicación a las obras realizadas durante un breve periodo de tiempo de poco más de dos años y medio (entre abril de 2010 y el 31 de enero de 2012).

A partir de 2010 comenzó el desmantelamiento de la política de vivienda estatal aplicada en los 30 años anteriores, dentro del ciclo de recortes y ajustes aplicados en la economía española en el último quinquenio. Además de la mencionada introducción de beneficios fiscales a la rehabilitación, se eliminaron algunos de los programas de los planes de vivienda vigentes al determinarse la no admisión de nuevas solicitudes. En primer lugar, en diciembre de 2010 el Real Decreto 1713/2010 suprimió la renta básica de emancipación (RBE), que estaba vigente desde 2007 (Real Decreto 1472/2007). Un año después, en diciembre de 2011, el Real Decreto-Ley 20/2011 suprimió la ayuda estatal directa a la entrada (AEDE) destinada al primer pago de la adquisición de vivienda habitual. En julio de 2012 se dejaron de admitir nuevas solicitudes de subsidiación de préstamos para la adquisición de vivienda de protección oficial (VPO) y desde el 1 de enero de 2013 se suprimieron las deducciones por inversión en adquisición o rehabilitación de vivienda habitual (Real Decreto-Ley 20/2012), aunque quedaron vigentes las deducciones para compras realizadas en fechas anteriores.

Finalmente, en 2013 se aprobó un nuevo plan de vivienda estatal para el cuatrienio 2013-2016 (Real Decreto 233/2013) que abandonaba los programas destinados a obra nueva y se centraba en los programas de rehabilitación (aislada y en áreas urbanas), de construcción de vivienda pública destinada al alquiler y en las ayudas directas a inquilinos. El plan comenzó su ejecución con casi dos años de retraso respecto a la programación prevista. Los convenios entre las comunidades autónomas y el Estado fueron firmados entre julio y noviembre de 2014, a excepción del de la Comunidad de Madrid, que fue firmado en octubre de 2015. Sin embargo, las líneas de ayudas previstas en el plan no tuvieron efectividad hasta 20 meses después de ser aprobado, en diciembre de 2014 (Orden FOM/2252/2014). Además del retraso en la puesta en marcha del plan, tanto los compromisos adquiridos por los planes anteriores, como las desgravaciones fiscales vigentes, lastrarán los presupuestos disponibles para la nueva política de vivienda y tardarán muchos años en liquidarse, sin que podamos dedicar estos recursos a la rehabilitación.

A diferencia de los planes anteriores, en los que la inversión solía distribuirse a tercios entre los tres agentes financiadores (1/3 el Estado, 1/3 las Comunidades Autónomas -CCAA- y 1/3 los propietarios), en el Plan 2013-2016 las inversiones públicas seguirán suponiendo unos 2/3 del total, pero las CCAA aportarán solamente un 6% (Tabla 2). Esto es debido a que buena parte de la financiación pública se dedicará a pagar los compromisos de la renta básica de

emancipación (RBE) y de la subsidiación de préstamos contraídos para la construcción de VPO por los planes de los veinte años anteriores. En 2013 sumaban entre ambos programas 629M€, que se redujeron a 498M€ en 2014, 260M€ en 2015 y 211M€ en 2016. La RBE se extinguió definitivamente con la efectividad del nuevo programa de ayudas a inquilinos, aunque los derechos reconocidos hasta ese momento tienen una vigencia máxima de 4 años, y las subsidiaciones se liquidarán paulatinamente con los préstamos vigentes (hasta 2035 aproximadamente).

Los planes de vivienda son una política sectorial y su financiación se destina sólo a intervenciones físicas. El Plan 2013-2016 financia en los programas de rehabilitación: obras de rehabilitación de edificios, de construcción de edificios por demolición, de urbanización y reurbanización, costes de realojo y de los equipos de gestión. El tamaño mínimo de las operaciones es el edificio y se desarrollan en dos modalidades: de forma aislada, esto es, edificio a edificio; o en áreas, en las que se interviene de forma simultánea sobre múltiples edificios y que tradicionalmente se han conocido con el nombre de áreas de rehabilitación integral –ARI- (en el plan vigente 2013-2016, las intervenciones en áreas han pasado a denominarse áreas de regeneración y renovación urbanas –ARRU-). La financiación destinada a cada una de ellas depende de lo determinado en los convenios con las comunidades autónomas. El resto de las actuaciones que pueden estar presentes en las operaciones de regeneración urbana deben financiarse con cargo a otras fuentes financieras, tal y como ocurría en los planes anteriores con el programa de áreas de rehabilitación integral.

	M€	%
<b>Inversión Pública</b>	<b>2.527</b>	<b>67%</b>
Inversión Ministerio de Fomento	2.311	61%
Inversión CCAA	216	6%
<b>Inversión Privada inducida</b>	<b>1.268</b>	<b>33%</b>
<b>Inversión Total</b>	<b>3.795</b>	<b>100%</b>

Tabla 2. Inversiones previstas para el Plan 2013-2016. Fuente: Datos del Acuerdo de Consejo de Ministros de 18/07/2014.

El Gobierno reconocía al aprobar el Plan de Vivienda 2013-2016 unos objetivos de 50.000 viviendas rehabilitadas durante su vigencia, lo que supone una estimación de 550M€, en el supuesto de que las actuaciones alcancen las ayudas máximas previstas en el plan de 11.000 €/viv. Esto supondrá que únicamente se dedicará a rehabilitación el 24% de los recursos previstos. Lo que supondrá unas 25.000 viviendas rehabilitadas anuales (en los ejercicios 2015 y 2016), cifras sensiblemente inferiores a las viviendas rehabilitadas con cargo a los planes anteriores (Tabla 3). La inversión pública prevista para nuevas actuaciones resulta escasa respecto a planes anteriores.

Plan 2005-2008	Plan 2009-2012	Previsión Plan 2013-2016
45.260	55.178	25.000

Tabla 3. Viviendas rehabilitadas anualmente durante los últimos planes de vivienda. Fuentes: Datos de 2005 a 2013 de aprobaciones definitivas de la estadística de vivienda protegida del Ministerio de Fomento. Previsiones del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18/07/2014 para el Plan 2013-2016.

## 2. PARQUE INMOBILIARIO Y NECESIDADES DE REHABILITACIÓN

En 2011 existían en España 18 millones de viviendas principales, 7 millones de viviendas no principales (secundarias y vacías) y 0,6 millones de inmuebles destinados a otros usos localizados en edificios predominantemente residenciales, lo que supone un total de 25,8 millones de inmuebles (Tabla 4). Entre 1991 y 2011 el parque edificado se incrementó en 8 millones de viviendas.

	1991		2001		2011	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Viviendas principales	11.736.376	68,2	14.184.026	63,0	18.083.693	70,0
Resto de viviendas	5.469.987	31,8	6.762.528	30,0	7.124.931	27,6
Resto de inmuebles		Sin datos	1.585.474	7,0	629.997	2,4
<b>TOTAL inmuebles</b>	<b>17.206.363</b>	<b>100</b>	<b>22.532.028</b>	<b>100</b>	<b>25.838.621</b>	<b>100</b>

Tabla 4. Viviendas e inmuebles en 1991, 2001 y 2011. Fuente: Censos de población y viviendas, INE.

Respecto a la antigüedad del parque edificado, el Censo de 2011 nos permite extraer las siguientes conclusiones:

- Por épocas de construcción: un 10,4% anterior a la Guerra Civil, un 46,6% construido durante el franquismo y un 43,0% construido durante la democracia.
- En algunas comunidades autónomas es mayoritario el parque construido durante la democracia (Melilla, Murcia, Castilla-La Mancha y Andalucía con más del 50%).
- El parque es más antiguo (con predominio del parque construido durante el franquismo) en el ámbito de las ciudades mayores de 50 mil habitantes.
- El parque construido durante el franquismo aumenta con el tamaño de la ciudad. Al contrario, el parque construido durante la democracia es mayor en los municipios más pequeños.

El parque con problemas de conservación (en estado deficiente, malo y ruinoso) medido en valores absolutos suponía en 2011 cerca de 1,9 millones de inmuebles en toda España y alrededor de 900 mil en las ciudades mayores de 50 mil habitantes. Como era de prever, el estado de conservación del parque

empeora con la antigüedad del mismo (Fig. 2). En general el parque en estado ruinoso o malo se concentra en parques de mayor antigüedad que el que se encuentra en estado deficiente. Así, el parque en estado ruinoso o malo es en muchas ciudades mayoritariamente anterior a la Guerra Civil y el parque en estado deficiente es mayoritariamente del franquismo.

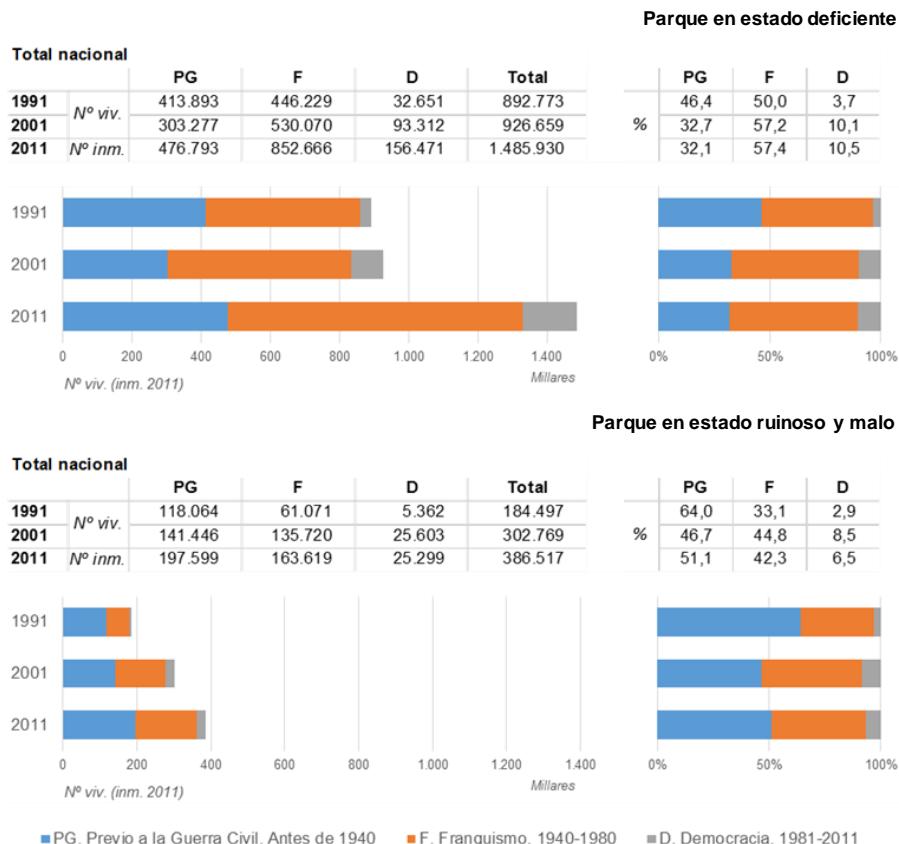


Fig. 2. Antigüedad del parque edificado con problemas de conservación en 1991, 2001 y 2011. Total nacional. Fuente: Censos de población y viviendas, INE.

El estado de conservación del parque mejoró entre 1991 y 2011. Para los tres períodos de antigüedad considerados la evolución del estado de conservación entre 1991 y 2011 fue la siguiente:

- PG. Previo a la Guerra. Anterior a 1940. Era el parque que se encontraba en peor estado en todos los años. Mejoró el parque en estado ruinoso y malo y empeoró el parque en estado deficiente para el total

nacional, aunque en este último caso mejoró en las ciudades mayores de 50 mil habitantes.

- F. Franquismo. 1940-1980. Empeoró el índice de estado deficiente y mejoró el de estado ruinoso o malo. Es previsible que el parque en estado deficiente de esta época concentre la mayor parte de los problemas en los próximos años.
- D. Democracia. 1981-2011. Aunque es el parque en mejor estado, en 2011 ya existían 180 mil inmuebles construidos en los últimos 30 años con problemas de conservación. En los próximos años es de esperar que los problemas en este parque se incrementen, ya que comienza a ser el parque mayoritario en muchas ciudades y se dejará ver el paso del tiempo.

Lo anterior significa que existen 998.540 viviendas consideradas en estado de Ruina o Deficiente, por lo que de mantenerse las 37.000 viviendas rehabilitadas al año (media 1992-2012) serían necesarios 27 años para rehabilitarlas.

## 2.1. Barrios vulnerables

Es necesario resaltar que los edificios y tejidos con mayores necesidades de intervención se concentran en aquellas áreas en las que reside población en peores condiciones socioeconómicas. Si a ello añadimos que los recursos financieros previstos para los próximos años serán limitados y que las necesidades son cuantiosas, debería priorizarse la inversión pública en aquellas áreas más necesitadas.

Los datos de la evolución de la desigualdad urbana en España entre 1991 y 2001 demuestran que la vulnerabilidad urbana aumentó de forma significativa en esos años. Según datos del Catálogo Urbanístico de Barrios Vulnerables de España (Hernández Aja, 2013), las ciudades de más de 50 mil habitantes se incrementaron en un 16% y los barrios vulnerables existentes en ellas en un 65,9%, de 376 a 624 (Tabla 5).

Estos resultados se produjeron durante el mayor ciclo alcista de la economía española en democracia, y todo apunta a que la segregación urbana en España ha aumentado desde entonces debido a los efectos de la crisis económica en la que nos encontramos. La elevada tasa de paro, los datos recientes sobre el incremento de la pobreza (Cáritas Española, 2014) o problemas sociales emergentes, como los desahucios (Méndez et al, 2013), el alto endeudamiento de los hogares o la pobreza energética, permiten afirmar que la desigualdad urbana podría haber ido en aumento en los últimos años (Rodríguez et al, 2016).

	1991	2001	Variación
Población total	38.872.268	40.847.371	+5,08%
Población vulnerable	2.895.230	4.459.817	+54,04%
Ciudades estudiadas	116	139	+16,54%
Ciudades con Barrios vulnerables	81	103	+27,16%
Nº de Barrios Vulnerables	376	624	+65,95%

Tabla 5. Barrios vulnerables y población vulnerable en 1991 y 2001. Fuente: Catálogo Urbanístico de Barrios Vulnerables 1991 y 2001. Ministerio de Fomento.

En este contexto, el planeamiento urbanístico, la protección del medio ambiente y las políticas sectoriales han de ser enfocadas como herramientas al servicio de políticas redistributivas puesto que permiten equilibrar las diferencias sociales generadas por el propio desarrollo urbano.

La inversión pública deberá centrarse en la rehabilitación de áreas urbanas, con políticas integrales que contemplen intervenciones no sólo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico, ambiental y de integración en la ciudad. Ante la escasez de recursos han de priorizarse las intervenciones en aquellas áreas que presenten mayores problemas o que pueden entrar en crisis en el futuro. La definición de estas áreas prioritarias ha de realizarse de forma objetiva en base a información integral y homogénea. El Catálogo Urbanístico de Barrios Vulnerables del Ministerio de Fomento podría constituir una primera herramienta para ello.

### 3. EL CAMBIO DE MODELO EN LA POLÍTICA DE URBANISMO Y VIVIENDA: DE LA NECESIDAD A LA OBLIGACIÓN

En pocos años hemos pasado de reclamar la necesidad de la rehabilitación de gran parte de nuestras ciudades (reclamación que se recogía de forma casi testimonial pero que dio lugar a experiencias muy interesantes), a un marco en el que parece que ya no es posible seguir produciendo viviendas nuevas (con su correlato de infraestructuras y consumo de suelo) y en el que parece que la rehabilitación aparece como la “solución”, para la reconversión del sector inmobiliario y la mejora de nuestras ciudades. Aunque el diagnóstico de su necesidad era claro desde hace años, la propia Ley del Suelo de 2008 lo reconocía en su preámbulo, al igual que la Declaración de Toledo o el Libro Blanco de

Planeamiento Urbanístico, y se señalaba la necesidad de que la política de urbanismo y vivienda en España deberían volcarse en la intervención en la ciudad existente, no parece que la urgencia del cambio se haya producido hasta que ha sido evidente la imposibilidad de mantener el modelo anterior.

Por su parte, la Unión Europea apuesta desde hace años por la regeneración urbana como estrategia central de las políticas urbanas (Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, 2007; Declaración de Toledo, 2010).

La regeneración urbana se concibe como un proceso planificado en el que confluyen políticas integradas en áreas menos favorecidas por el desarrollo urbano, con el objetivo de desarrollar plenamente y equilibrar las estructuras sociales, productivas y urbanas, e impulsar una mayor sostenibilidad ambiental.

Los procesos de regeneración urbana requieren, por tanto:

- La intervención sobre áreas urbanas concretas: aquellas más degradadas, desfavorecidas o vulnerables. Este tipo de intervención suele resultar más fructífera que la intervención en sujetos y objetos de forma aislada (vivienda a vivienda, o edificio a edificio, por ejemplo).
- La aplicación de políticas integradas multidimensionales y que superen el tradicional enfoque sectorial, con marcos de gestión adecuados, coordinadas espacial y temporalmente y que permitan aprovechar los efectos sinérgicos y multiplicadores, o que al menos eviten aquellos contradictorios entre sí, y que permitan la articulación de un proyecto ciudadano inclusivo, de coexistencia y convivencia.

Las intervenciones de regeneración urbana requieren un planteamiento global que evalúe las necesidades y estrategias en las siguientes dimensiones: social, económica, ambiental, urbanística, arquitectónica, cultural y de gobernanza. Cada caso concreto requiere un diagnóstico del área que permitirá establecer en qué dimensiones se debe intervenir y cuáles son las medidas necesarias.

### **3.1. La Ley 3R. Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas**

En 2013 y tras un largo proceso legislativo (Ley del Suelo de 2008, Ley 2/2011 de Economía Sostenible y RD-Ley 8/2011), se aprobó un nuevo marco jurídico mediante la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que trata de habilitar los instrumentos legales necesarios para la puesta en práctica de las nuevas políticas. La Ley busca suprimir algunas de las barreras detectadas en relación a la rehabilitación urbana, e incluye modificaciones de la Ley del Suelo, de la Ley de Propiedad Horizontal y de la Ley de Ordenación de la Edificación.

Como solución a la escasez presupuestaria, la Ley articula mecanismos para que la participación privada resulte rentable en los procesos de rehabilitación. Se supone que la inversión pública reducirá durante los próximos

años su contribución al total de la financiación, por lo que se plantea la necesidad de que se incremente la inversión privada. Las fórmulas articuladas por la Ley 8/2013 para conseguirlo se basan en permitir incrementos de edificabilidad, exención de cesiones, posibilidad de celebrar contratos de cesión, permuta o arrendamiento entre los agentes privados intervenientes, o la capitalización de rentas energéticas (por medio de empresas de servicios energéticos). Todo ello podrá gestionarse con fórmulas declaradas como novedosas como la posibilidad de que los agentes privados puedan constituirse en asociaciones administrativas con plena capacidad jurídica (que hasta ahora carecían de cobertura legal, aunque ya se habían puesto en práctica en algunas experiencias concretas durante los años 90<sup>1</sup>). En definitiva, la Ley vincula la viabilidad de las operaciones a la generación de plusvalías y la equidistribución (Tejedor, 2015), fórmulas clásicas del urbanismo de ensanche español trasladadas a los tejidos habitados.

Sin embargo, la ley puede que no llegue a poder ser una solución general, porque parte de la base de que aún queda recorrido para obtener plusvalías de la rehabilitación, mediante:

- Incrementos de aprovechamiento (edificabilidad, cambio de usos, etc.) que ya no son posibles en un mercado inmobiliario a la baja con una sobreoferta de viviendas e inmuebles. Tan solo será posible obtener estas plusvalías en espacios muy concretos y con rentas altas, quedando por tanto fuera la mayoría de las poblaciones que habitan en barrios con necesidades de rehabilitación.
- Capitalización de los ahorros obtenidos por la introducción de mejoras de la eficiencia energética, funcionamiento térmico del edificio, mejora del comportamiento bioclimático. De nuevo son medidas urgentes y necesarias, cuya implantación no será viable en los tejidos más necesitados puesto que los márgenes de ahorro son escasos o inexistentes, especialmente en situaciones de pobreza energética, en los que los consumos se encuentran bajo mínimos.

Si bien es posible que en muchas áreas estas soluciones resulten viables, especialmente en aquellos en posiciones centrales y con altas rentas de posición, en buena parte de los tejidos y barrios con mayores necesidades no lo serán. Ni los incrementos de edificabilidad serán materializables (no serán rentables o no se conseguirán vender esos incrementos de edificabilidad) ni la situación económica de los hogares les permitirá afrontar operaciones de endeudamiento.

Sería necesario distinguir claramente entre operaciones que resulten viables y aquellas en las que, sin serlo, será necesaria una mayor contribución pública e incluso, la aportación a fondo perdido de buena parte de la inversión. Al fin y al

---

<sup>1</sup> Véase a este respecto la experiencia de la Entidad Gestora para la Rehabilitación del Poblado Dirigido de Caño Roto, en Madrid (Ruiz Palomeque, 2015).

cabo, la política de vivienda, y en especial la de rehabilitación, es una de las políticas básicas del estado de bienestar. Existirán fórmulas (más o menos imaginativas) que permitan viabilizar determinadas operaciones, pero es seguro que muchas de las áreas más necesarias no serán viables por sí mismas y en ellas se requerirá una intervención pública intensiva, especialmente si la desigualdad y la precariedad socioeconómica de los hogares continúan incrementándose en determinados barrios. Sirva como ejemplo el dato de que en España, y según el Censo de 2011, aún existen 104 mil hogares sin baño o ducha y 82 mil sin inodoro.

#### 4. CONCLUSIONES

En la situación actual y ante el cambio de modelo en el que nos encontramos inmersos se hace necesario ser conscientes de dos problemas que deberían guiar las decisiones futuras:

- Que no se pueden mantener los actuales niveles de consumo de recursos y energía, por lo que los conceptos de confort y consumo tienen que ser modificados y por tanto la concepción de los alojamientos/viviendas. Es necesario crear una nueva cultura de la rehabilitación en la que el objeto último no sea el modelo de una vivienda libre nueva con caldera individual, sino una vivienda adecuada a nuestras necesidades y ajustada a un marco de austeridad energética.
- Que no es posible rehabilitar la mayor parte del parque de barrios y viviendas sin apoyo público. La rehabilitación urbana integrada tiene que ser concebida como una política de redistribución económica. No es posible obtener beneficios en todos los espacios necesitados de rehabilitación.

La articulación de estos problemas desde lo social requiere adecuar las herramientas a las tipologías de barrios necesitados de rehabilitación propuestos y la aportación de los recursos necesarios: económicos, de gestión y en su caso de apoyo social para las distintas poblaciones.

Como paso previo, sería necesario instrumentar diferentes fórmulas de financiación y gestión en función de las necesidades, las capacidades de autogestión y la solvencia económica de los vecinos. Ni todos los barrios son iguales ni sus poblaciones serán capaces de afrontar los procesos de la misma manera, por ello creemos pertinentes las siguientes reflexiones.

##### 4.1. Beneficios de la regeneración urbana integrada

La evaluación de la viabilidad y oportunidad de las operaciones no debería hacerse sólo en términos de rentabilidad monetaria de las operaciones de carácter urbanístico y edificatorio. Las políticas de regeneración urbana integrada tienen beneficios de amplio espectro, algunos de ellos de difícil

cuantificación y que deberían internalizarse en los procesos de evaluación de la viabilidad. Entre los principales beneficios se encuentran los siguientes:

- Dimensión patrimonial:
  - La rehabilitación, conserva y acrecienta el valor de lo construido (que puede haberse reducido muy por debajo de su valor objetivo).
  - Permite el mantenimiento de las redes sociales, fuente de intercambio de conocimiento (y por tanto de innovación) y de solidaridad (reduciendo la presión sobre los servicios públicos).
- Dimensión económica:
  - Es una fuente de empleo con un potencial de calidad superior al de la nueva construcción. Demanda mano de obra más cualificada que la implantación de rutinas constructivas propias de las construcciones masivas.
  - Permite la creación de pequeñas y medianas empresas, con capacidad de adaptarse a los cambios e incorporar innovación y recuperación de técnicas tradicionales.
  - Reduce la intensidad de recursos y energía en el sector de la construcción.
  - Reduce la intensidad de los recursos consumidos (al reutilizar gran parte de ellos) suponiendo una fuente de eficacia en la reestructuración del sector de la construcción (muy ineficaz en la relación producción/recursos).
- Dimensión ecológica:
  - La rehabilitación tiene que incorporar la reflexión sobre la influencia de la ciudad en la sostenibilidad global, incluyendo la resolución de los ciclos ecológicos en su interior, desde el consumo de agua, al reciclaje, pasando por la autoproducción de energía y la agricultura urbana.
- Un balance fiscal y económico positivo:
  - El gasto público en rehabilitación tiene un balance fiscal positivo. Las subvenciones a fondo perdido tienen un efecto multiplicador sobre la inversión privada<sup>2</sup> y son recuperadas mediante la

---

<sup>2</sup> Las inversiones públicas previstas para el desarrollo del plan de vivienda estatal vigente (2013-2016) ascienden a 2.527M€ , que se prevé generen una inversión privada inducida de 1.268M€ (el 50% de la inversión pública) y la creación de 36.000 puestos de trabajo en 3 años (Referencia Consejo de Ministros 18 de julio de 2014 / Convenios Plan de Vivienda 2013- 2016).

recaudación pública de tributos y cotizaciones sociales generados por la actividad rehabilitadora. Se trata de una actividad intensiva en el empleo de mano de obra y con alta capacidad de arrastre sobre el tejido productivo de la pequeña y mediana empresa.

- El balance económico es aún más positivo si se internalizan los costes a medio y largo plazo que supone la ineficiencia energética, medioambiental y social de los barrios en proceso de degradación. Muchos de estos costes son intangibles y de difícil cuantificación, aunque deberían ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la oportunidad de acometer determinados procesos.

#### **4.2. Bases para la regeneración urbana integrada: tipología de intervenciones**

La necesidad de rehabilitar amplias zonas de nuestras ciudades va más allá de la necesidad de adecuar el consumo energético doméstico a los objetivos de reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>, y de resolver el problema coyuntural de la “pérdida de carga de trabajo” del sector de la construcción (asfixiado por sus propias ambiciones sectoriales). Si por algo es urgente la intervención en amplias zonas urbanas es debido a que en ellas se están perdiendo las condiciones básicas del hecho urbano: la actividad económica, la cohesión social, y la legitimidad de lo público. Propiedades todas ellas imprescindibles para garantizar el éxito de cualquier intervención que busque conservar la ciudad y hacerla resistente a los retos del presente siglo.

No es posible pensar que se puede actuar sobre todos los espacios con las mismas herramientas, sin ánimo de exhaustividad podríamos citar los cuatro tipos de espacios necesitados de rehabilitación:

- Barrios estructurados, al interior de las ciudades, con poblaciones de ingresos medios. Donde sólo es necesario intervenir sobre el “soporte” (en sus dos dimensiones: edificado y urbano), para adecuarlos a las nuevas necesidades.
- Barrios semiestructurados, en áreas exteriores de la ciudad (o el área metropolitana), de ingresos medios. En ellos es necesario intervenir en el soporte, pero también crear las condiciones necesarias para asegurar la calidad de vida urbana, multiplicando las funciones, reduciendo la necesidad de transporte motorizado y reforzando el sentido de lo público y la conciencia de colectividad.
- Barrios desestructurados, en áreas interiores de la ciudad, de ingresos bajos y con graves problemas sociales y constructivos. En ellos es necesario actuar mediante planes integrales que atiendan articuladamente a la resolución de los problemas existentes: mal estado del soporte, perdida de las actividades económicas que los mantuvieron,

degradación social de la población existente (mayores que viven solos, emigrantes con bajas rentas, parados de larga duración...). En estos espacios no basta con intervenir sólo en lo “físico”, hay que actuar reconstruyendo lo social y lo económico. No es aceptable pensar que se puede expulsar (¿a dónde?) a la población que los habita.

- Barrios desestructurados en áreas periféricas de la ciudad, con bajos ingresos, con graves problemas sociales, ambientales y con una edificación de muy mala calidad. En estos barrios es necesario actuar mediante la redacción de “planes integrales”. En ellos puede resultar más difícil actuar que sobre los barrios centrales, ya que no cuentan con ninguna ventaja: tienen peor posición en la ciudad, su soporte edificado y urbano carece de ninguna calidad y su población tiene graves dificultades para acceder a los “bienes” públicos.

#### **4.3. Frenos a la Regeneración Urbana Integrada**

Existen algunos frenos al desarrollo de una política integral que supere las visiones sectoriales, entre ellos podemos señalar:

- El marco jurídico de la ley del suelo de 1998 (que, aunque derogada, aún está vigente en la legislación autonómica que tardará en ser revisada), que impide que en el Suelo Urbano Consolidado se puedan delimitar Planes de Reforma Interior con la totalidad de las herramientas propias del marco jurídico del planeamiento urbano.
- La inercia administrativa de la política de vivienda en España, que históricamente se ha limitado a financiar el “ladrillo”, ignorando la totalidad de las necesidades de los ciudadanos.
- La presión del sector inmobiliario que exige la apertura inmediata de nuevos campos para su actividad y que puede no estar dispuesto a esperar los “tiempos” necesarios para desarrollar un plan integral.
- La falta de una cultura institucional que considere como sujeto fundamental de su actuación al ciudadano y no al objeto vivienda o al sector inmobiliario.
- La falta de una cultura de la participación. Una reglamentación que busque rehabilitar integralmente los barrios de las ciudades españolas, ha de dotarse de una metodología que aborde todas las necesidades de sus habitantes, incluyendo procesos de participación reales, en los que los vecinos determinen sus necesidades.

#### 4.4. Herramientas para la rehabilitación y la regeneración urbana

Uno de los problemas a los que nos enfrentamos es a la falta de herramientas para la redacción de planes integrales adaptados a las necesidades de cada espacio. Hasta ahora ha sido la imaginación y voluntad política de técnicos y administraciones la que ha solventado los problemas existentes:

Sobre la ley del 75 se creó la figura del Plan Especial de Reforma Interior (Molina, 2007), que permitía actuar con todas las herramientas jurídicas del urbanismo sobre cualquier espacio, aunque no hubiese sido delimitado previamente por el planeamiento. Dicha herramienta se pudo mantener con la ley 8/90, pero resulta imposible de aplicar con la misma potencia sobre el Suelo Urbano Consolidado de la ley del 98, sin que las comunidades autónomas estén haciendo ninguna reforma al adaptarse a la Ley de 2008.

La utilización del programa URBAN tuvo una aplicación desigual, permitió la regeneración de grandes zonas de nuestras ciudades, pero a menudo a costa de ignorar otras con mayores problemas o ignorando el destino último de los habitantes iniciales. En cualquier caso, el programa en España puede calificarse de ejemplar y debería de servir de inspiración para el diseño de las nuevas políticas. En el catálogo de Buenas Prácticas españolas seleccionadas por el *United Nations Centre for Human Settlements* (UNCHS) desde 1996 aparecen 39 relacionadas con el programa URBAN.

El Área de Rehabilitación Integral ha sido una herramienta importante para la intervención urbana (Hernández Aja et al, 2014; RE-HAB, 2014). Permitía convenir los recursos del Gobierno Central, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento, para intervenir en un espacio concreto.

Lo que tienen de interés estas herramientas, es que siempre han intentado superar el estrecho límite de la concepción inicial de programas y herramientas para convertirlos en auténticos “planes integrales” (Hernández Aja et al, 2015). De ellos podemos aprender para realizar una iniciativa que supere los límites sectoriales (que tan malos resultados han dado), para crear una iniciativa que de paso a la totalidad de las dimensiones en crisis: Construcción, Urbanización, Estructura urbana, Cohesión social, Empleo y actividades económicas, Sostenibilidad, y Recuperación de los bienes públicos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cáritas Española (2014), “Empobrecimiento y desigualdad social. El aumento de la fractura social en una sociedad vulnerable que se empobrece.”, en *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social*.

Consejo de Ministros (2014): *Referencia del Consejo de Ministros de 18 de julio de 2014*. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias/Paginas/2014/refc20140718.aspx> [Consulta: 10 de febrero de 2017].

- Hernández Aja, A. (dir.) (2013), *Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables 2001*. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/bbvv/> [Consulta: 10 de febrero de 2017].
- Hernández Aja, A. y García Madruga, C. (2014), “Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana”, en *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, XLVI (179), pp. 184-191.
- Hernández Aja, A.; García Madruga, A.; Rodríguez Suárez, A. y Matesanz Parellada, A. (2014), “Políticas estatales en áreas de rehabilitación integral, tipología urbana y vulnerabilidad social”, en *Revista ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año 9, núm. 26.
- Hernández Aja, A.; Matesanz Parellada, Á.; Rodríguez-Suarez, I. y García Madruga, C. (2015), “Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012)”, en *Informes de la Construcción*, 67(Extra-1): m024, doi: <http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.057>.
- Instituto Nacional de Estadística, *Censos de población y viviendas 1991, 2001 y 2011*.
- Méndez, R. (2012), “Crisis económica y reconfiguraciones territoriales”, en *Crisis económica e impactos territoriales - V Jornadas de Geografía Económica*. Universidad de Girona 2012.
- Méndez, R., Abad, L. y Plaza, J. (2014), *Geografía de las ejecuciones hipotecarias en España*, Madrid, Fundación 1º de Mayo. Colección Estudios, nº 84.
- Ministerio de Vivienda (2010), *Libro Blanco del Planeamiento Urbanístico Español*. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.html> [Consulta: 8 de noviembre de 2014].
- Molina, P. (2007), “Análisis de los instrumentos de intervención urbanística en suelo urbano”, en *Boletín CF+S*, 51, pp. 63-93. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/apmol.html> [Consulta: 10 de febrero de 2017]
- Naredo, José Manuel (2010), “El modelo inmobiliario español y sus consecuencias”, en *Boletín CF+S*, 44, pp. 13-27. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html> [Consulta: 12 de febrero de 2017].
- RE-HAB. Rehabilitación y Regeneración Urbana (2014), *Proyectos de investigación en rehabilitación urbana y vulnerabilidad*, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid. Recurso en línea. Disponible en: <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/> [Consulta: 8 de febrero de 2017].

Rodríguez Alonso, R.; Rodríguez Suárez, I. y Hernández Aja, A. (2016), “Vulnerabilidad residencial y dinámicas inmobiliarias. Del crecimiento urbano a la rehabilitación”, en *Congreso Internacional Contested-Cities. Del conflicto urbano a la construcción de alternativas*. Madrid, julio de 2016.

Rodríguez Suárez, I. y Hernández Aja, A. (2014), “Housing plans and urban rehabilitation in Spain, 1992-2012”, en *World Sustainable Building 2014 Conference*. Barcelona 28, 29 y 30 de octubre de 2014.

Romero, J. (2010), “Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias.”, en *Cuadernos Geográficos*, nº47, pp. 17-46.

Ruiz Palomeque, G. (2015), “Gestión de la rehabilitación sostenible en Grandes Conjuntos de las periferias urbanas por las administraciones públicas locales”, en *Informes de la Construcción*, 67 (Extra-1): m025, doi: <http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.047>.

Tejedor, J. (2015), “Nuevo paradigma normativo sobre la ciudad: Retornando a la ciudad tradicional.”, en *Informes de la Construcción*, 67(Extra-1): m022, doi: <http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.046>

## REFERENCIAS LEGALES

Jefatura del Estado (2010): *Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo*. BOE núm. 89, de 13 de abril de 2010.

Jefatura del Estado (2011): *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*. BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2011.

Jefatura del Estado (2011): *Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*. BOE núm. 161, de 7 de julio de 2011.

Jefatura del Estado (2011): *Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*. BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 2011.

Jefatura del Estado (2012): *Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público*. BOE núm. 78, de 31 de marzo de 2012.

Jefatura del Estado (2013): *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. BOE núm. 153, de 27 de junio de 2013.

Ministerio de Fomento (2010): *Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*. BOE núm. 307, de 18 de diciembre de 2010.

Ministerio de Fomento (2013): *Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016*. BOE núm. 86, de 10 de abril de 2013.

Ministerio de Fomento (2014): *Orden FOM/2252/2014, de 28 de noviembre, por la que se determina la efectividad de las líneas de ayuda previstas en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016*. BOE núm. 292, de 3 de diciembre de 2014.

Ministerio de Vivienda (2007): *Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes*. BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 2007.

Ministerio de Vivienda (2008): *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo*. BOE núm. 154, de 26 de junio de 2008.

Unión Europea (2007): *Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles*.

Unión Europea (2010): *Declaración de Toledo*.

## Dinamizar la regeneración urbana desde la escala barrial: aprendizajes y transferencias del proyecto Barrios en Transición\*

## Encourage urban regeneration from the neighborhood scale: lessons and knowledge transfers from Neighborhoods in Transition project

---

ESTEBAN DE MANUEL JEREZ

Doctor Arquitecto

Profesor Titular del Departamento de Expresión Gráfica Arquitectónica

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Sevilla, España.

[edemanuel@us.es](mailto:edemanuel@us.es)

ORCID: [0000-0002-6548-1699](https://orcid.org/0000-0002-6548-1699)

JOSÉ MARÍA LÓPEZ MEDINA

Doctor Arquitecto

Hábitat 4, S.C.A., Granada, España.

[josemalo.es@gmail.com](mailto:josemalo.es@gmail.com)

ORCID: [0000-0001-8844-8560](https://orcid.org/0000-0001-8844-8560)

Recibido/Aceptado: 16-09-2016 / 03-03-2017.

Cómo citar: De Manuel Jerez, Esteban y López Medina, José María (2017), "Dinamizar la regeneración urbana desde la escala barrial: aprendizajes y transferencias del proyecto Barrios en Transición", en *Ciudades*, 20, pp. 21-44 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.1-24](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.1-24)

**Resumen:** El proyecto de Investigación Acción Participativa "Barrios en Transición" parte de la hipótesis de que es preciso encontrar vías de encuentro entre los procesos sociales emergentes de transición socioecológica y la nueva generación de políticas de rehabilitación urbana integrada que se abre a partir de la Carta de Leipzig. La administración está llamada a crear las condiciones que faciliten la producción y gestión social del hábitat, mediante procesos de participación y cogestión público-privada. Barrios en Transición da soporte teórico-metodológico a la demanda de asistencia técnica realizada por entidades sociales de dos barrios, partiendo de prioridades diferentes.

**Palabras clave:** Barrios, Transición, Producción y Gestión Social del Hábitat, Participación Ciudadana, Rehabilitación Urbana Sostenible

---

\* Los autores del artículo han coordinado el proyecto de investigación ADICI Barrios en Transición, dirigiendo dos equipos de trabajo coordinados entre sí. El equipo de Sevilla, coordinado por Esteban de Manuel, lo componen Conso González, Glenda Dimuro, Irene Machuca, Marina Lora, Lidia Berdences y Eva Morales. El de Granada, coordinado por José María López Medina, lo componen Alberto Matarán, Carmen Fayos, José Daniel Campos, Adrián Torices, María Teresa Zapiaín, Fiorella Russo, Marta Gutiérrez, Pani Guzmán y Daniela Arias.

**Abstract:** The Participatory Action Research project "Neighborhoods in Transition" is based on the hypothesis that we need to find meeting points among emerging social processes of socio-ecological transition and the new generation of integrated urban rehabilitation policies that turns itself possible from the Leipzig Charter. The conditions that facilitate the production and social management of habitat should be created by Public Administrations through participatory processes and public-private co-management. "Neighborhoods in Transition" gives theoretical and methodological support to the demand for technical assistance by social organizations in both neighborhoods, based on different priorities.

**Keywords:** Neighborhoods, Transition, Production and Social Management of Habitat, Citizen Participation, Sustainable Urban Rehabilitation.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

El grupo de investigación ADICI, de las universidades de Sevilla y Granada, se ha especializado en acompañar y asesorar procesos sociales de iniciativa vecinal para la mejora del hábitat. A partir de la formulación inicial de una demanda de asesoría en torno a temas-problemas sensibles y, por tanto, movilizadores de la iniciativa vecinal, nuestro equipo diseña procesos de diagnóstico y planificación estratégica participativos y los acompaña durante su desarrollo. La novedad del planteamiento de los casos que presentamos es la emergencia del enfoque ecológico en las demandas vecinales y la oportunidad que ello ofrece de insertar los procesos de transformación socioespacial en procesos de transición a la sostenibilidad.

Este epígrafe presenta el encuadre conceptual del proyecto, sus hipótesis de partida y una descripción de los barrios caso de estudio.

### 1.1. Contexto y marco conceptual

La transformación de nuestras ciudades emerge como un campo de acción prioritario en la lucha contra el cambio climático. La transición hacia sociedades post-carbono es inevitable por un doble condicionante: porque en este primer tercio del siglo XXI habremos superado el pico de extracción de todas las fuentes fósiles; y porque si no detenemos a tiempo los niveles de combustión de dichas energías el alcance del cambio climático superará el punto de no retorno con consecuencias dramáticas e imprevisibles por caóticas (Fernández Durán y González Reyes, 2015). Ambos hechos, agotamiento de la base energética del modelo de sociedad y cambio climático acelerado, junto con el desbordamiento de los límites de la capacidad de reproducción de los ecosistemas, suponen una grave amenaza de colapso para nuestro sistema de ciudades (Fariña Tojo, 2015) y para la civilización industrial en su conjunto (Morin, 2011; Riechmann, 2013). El margen de reacción de que disponemos es muy corto y la tarea a abordar gigantesca. Todo ello implica cambios importantes en el comportamiento de los ciudadanos además de un impulso político e inversiones

económicas. Por ello, la participación ciudadana es imprescindible (Fariña Tojo, 2015).

El derecho a la ciudad es el punto de arranque de la teoría de la Producción y Gestión Social del Hábitat (PGSH), desarrollada principalmente en América Latina, a partir de una perspectiva compleja del hábitat social y de la necesidad de construir marcos de participación y concertación entre actores que permitan democratizar los procesos de transformación y gestión territoriales en sus distintas escalas (Foro Social de las Américas, 2004; Harvey, 2011; Lefebvre, 1978; Ortiz, 2010; Sugranyes, 2010). La perspectiva compleja de la ciudad es sistémica y transdisciplinaria. Concibe el hábitat social como interacción entre situaciones físicas, sociales, económicas, jurídicas, simbólicas y políticas (Capel, 2003; de Manuel Jerez, 2010; Grinberg, 2003; Pelli, 2010). Y reconoce igualmente que su producción es el resultado de la componente de interacciones entre sujetos políticos, técnicos, sociales y económicos.

La PGSH fundamenta la sostenibilidad política de la gestión de la vivienda y la ciudad sobre la capacidad de construir relaciones equitativas entre actores con poder desigual: agentes económicos, políticos, sociales y técnicos. Un proceso de transformación urbana puede ser iniciado por cualquiera de estos tipos de agentes buscando alianzas con otros: agentes económicos con asistencia técnica que buscan respaldo político para una acción de regeneración, rehabilitación o renovación urbana; agentes políticos con asistencia técnica que buscan apoyo de agentes económicos o de agentes sociales, o de ambos para una acción de rehabilitación urbana; agentes sociales que buscan asistencia técnica para dar forma a sus reivindicaciones ante agentes políticos para emprender acciones de mejora urbana o de rehabilitación de viviendas; o agentes técnicos que buscan apoyo en agentes sociales, o económicos y en agentes políticos para emprender determinado proyecto o programa de vivienda o de transformación urbana. La construcción de triángulos, o mallas de triángulos entre actores, es el establecimiento de vínculos, espacios y tiempos de relación que posibiliten la concertación de agentes para la transformación del hábitat social (de Manuel Jerez, 2010; López Medina, 2012).

El movimiento de “Ciudades en Transición” ha partido de estos supuestos involucrando a la sociedad civil en procesos de tránsito hacia sociedades post-carbono y generadoras de resiliencia (Segura, 2013). Es una iniciativa social que ha mostrado su potencial allí dónde ha encontrado apoyo institucional. La cultura de construcción de alternativas de la que surge es diferente a la cultura de resistencia y reivindicación propia de los movimientos vecinales que vienen trabajando por el derecho a la ciudad. Sin embargo, el impacto de la crisis económica y la debilidad y el retramiento del Estado han hecho emergir iniciativas constructoras de alternativas en barrios populares que permiten establecer puentes de enlace entre ambas tradiciones. Pero es necesario además

un cambio en la cultura de gestión pública de rehabilitación y regeneración urbana en España, que ha sido en gran medida vertical o de participación débil.

## 1.2. El proyecto Barrios en Transición

Las políticas de rehabilitación urbana, cuya primera generación se centró en la recuperación de conjuntos históricos y más tarde se llevó a las barriadas residenciales, se enfrentan ahora al reto de su generalización al conjunto de la ciudad desde una perspectiva integrada y en un contexto de retroceso económico, incremento de la desigualdad y urgencia en la necesidad de reducir drásticamente la huella ecológica urbana. Todo esto nos lleva a poner el foco en la necesidad de encontrar modelos de intervención capaces de aprovechar todos los recursos disponibles para promover las transiciones socioecológicas que urge emprender, combinando iniciativas y saberes de distintos tipos de actores: políticos, técnicos, económicos y sociales.

Como escenarios de la vida cotidiana, nuestros barrios ofrecen la escala más adecuada para impulsar procesos participativos (López Medina et al., 2014) y emergen como ámbitos estratégicos para impulsar la transición ecosocial. Pero son los barrios vulnerables los que acertadamente ha señalado la Carta de Leipzig como prioritarios. Y como toda tarea de innovación precisa de experiencias piloto de éxito que sean replicables con soporte en políticas públicas de largo alcance.

El proyecto Barrios en Transición, heredero de la experiencia de los Talleres de Barrios<sup>1</sup>, parte de tres hipótesis:

- 1) Es necesario construir modelos de gestión social del hábitat que permitan el encuentro entre las iniciativas sociales emergentes de mejora de barrios y las políticas públicas con modelos de participación fuertes, especialmente aquellas que apoyan procesos de autogestión social (de Manuel Jerez et al., 2012; López Medina et al., n.d.; López Medina et al., 2014).
- 2) Desde los temas sensibles que movilizan a los barrios es necesario y posible dinamizar procesos integrados y multidimensionales de transición socioambiental.
- 3) Una pieza clave para hacerlo posible es la asesoría técnica de equipos interdisciplinarios formados en participación ciudadana y perspectiva compleja del hábitat.

Partiendo de estos supuestos el proyecto da respuesta a las peticiones de asesoría y acompañamiento técnico en dos barrios andaluces con problemáticas comunes, pero con prioridades sociales diferentes. Parque Alcosa en Sevilla se

---

<sup>1</sup> Inspirados en la tradición latinoamericana de la PGSH, surgieron para prestar asistencia técnica a agentes sociales implicados en procesos de mejora de sus barrios (de Manuel Jerez, 2002).

moviliza exigiendo a la Junta de Andalucía la rehabilitación integral del barrio con prioridad a las viviendas<sup>2</sup>. No obstante, desde el primer momento se transmitió la petición de asesoría para introducir el enfoque de sostenibilidad fuerte incluyendo temas como la mejora del espacio público y movilidad. En Casería de Montijo la colaboración comienza con la asociación de parados del barrio, a la que se presta asesoría para la creación de canales cortos para una iniciativa de empleo en un huerto de agricultura ecológica urbana en el espacio público.

### 1.3. Caracterización sintética de los barrios

El barrio de Parque Alcosa está ubicado en el límite nordeste de Sevilla, junto al aeropuerto. Surge en los años 70 como una promoción privada de vivienda social, desconectado de la ciudad y de sus servicios urbanos, aunque anexo a la fábrica “La Algodonera” que daría trabajo en sus inicios a buena parte de su población. El proyecto original se construye en dos fases con dos morfotipologías diferentes. La primera, conocida en el barrio como “Los Martillos”, está configurada con bloques en H dispuestos en configuraciones lineales paralelas, agrupados de dos en dos y cerrados en los extremos, de planta baja más cinco plantas sin ascensor. La segunda fase, conocida como “Las Plazas”, dispone los bloques, con alturas de entre cuatro y ocho plantas, en torno a un gran espacio central con aparcamiento y zonas verdes comunitarias.

El barrio se ha ido dotando progresivamente de equipamientos y servicios a fuerza de reivindicación vecinal y esto ha forjado su identidad. El Centro de Adultos del barrio, que comenzó siendo una iniciativa de voluntariado vinculada a la pedagogía social de Freire, ha sido motor de concienciación vecinal y sigue jugando un papel nuclear. El logro más significativo del barrio, la construcción del gran parque metropolitano del Tamarguillo, surge como iniciativa de jóvenes alumnos del centro.

El barrio está asentado sobre arcillas expansivas y la aparición de grietas en los edificios impulsó la temprana organización del mismo para solicitar su rehabilitación integral, proceso iniciado en 2004 e interrumpido tras la cancelación de los presupuestos de rehabilitación de la Junta de Andalucía por las políticas de recortes.

Alcosa funciona como una isla urbana conectada con la ciudad fundamentalmente mediante las tres grandes autovías que delimitan el distrito Este al que se adscribe: las de Madrid (A-4) y Andalucía (A-92) y la circunvalación SE-30. Depende del coche para las actividades laborales. Sus edificios tienen, además de los problemas estructurales señalados, problemas de accesibilidad y de eficiencia energética severos. El espacio público tiene una

---

<sup>2</sup> Afectadas por problemas de seguridad estructural derivados de la presencia de arcillas expansivas.

alta calidad ambiental en general, pero un gran déficit de uso por su compartimentación y cierre extremos. En la Alcosa, con una superficie de 93,14 Ha, viven 20.442 habitantes, con elevados índices de envejecimiento y de desempleo, por lo que está considerado como un barrio vulnerable.



Fig. 1. Vista aérea de Alcosa y su entorno.

Casería de Montijo, en la parte sur del Distrito Norte de Granada, es el barrio que acompaña la entrada del río Beiro en la ciudad. Su acusada topografía, su posición de borde y su localización junto al río son algunos de sus rasgos de identidad. Es por tanto un barrio limítrofe de la zona norte de la ciudad, que ha funcionado siempre como un ámbito relativamente aislado de su entorno. Esta singularidad se deja reconocer ya en la morfología del tejido urbano. Dispone de una cuidada organización de los sistemas de espacios libres y una adecuada distinción entre redes de movilidad rodada y peatonal. La edificación no supera las cinco alturas (PB+4), a base de bloque en H en hilera y genera una escala espacial controlada.



Fig. 2. Ortofoto parcial de la trama urbana de Casería.

Cuenta con una accentuada identidad sociológica y morfológica, derivada en parte de sus características urbanas y arquitectónicas, así como de su historia a lo largo de sus cuatro décadas de vida. Presenta las ventajas e inconvenientes de un cierto aislamiento, que ha contribuido a preservar su carácter popular y en cierta proporción incluso a sus primeros vecinos y familias.

Por otro lado, existe una considerable actividad asociativa en proporción a su población y su pequeña escala. Es destacable el importante papel asumido por la Asociación de Vecinos en facilitar la gestión de servicios y en la promoción de la mejora del barrio en general. Pero también es notable el rol de otras entidades sociales, como los casos de Alpargate en el ámbito educativo o la Asociación de Parados Casería de Montijo en la promoción y búsqueda de empleo, así como el trabajo social, formativo y eclesiástico de la parroquia Nuestra Señora de las Mercedes. El trabajo y las potencialidades de todo este conjunto de colectivos y su reconocimiento social se revelan como una fortaleza de los procesos de mejora del barrio.

## 2. ENFOQUE ESTRATÉGICO-METODOLÓGICO

La asistencia técnica prestada a petición de agentes sociales de ambos barrios se sitúa en la perspectiva de la construcción de la base de la PGSH, y con la aspiración a construir un triángulo equilátero de relaciones con las administraciones públicas. Sobre la base de un vínculo sólido técnico-vecinal, con una visión diagnóstica y estratégica compartida, se aspira a lograr que la administración local y la autonómica impulsen procesos participativos de rehabilitación integral de ambos barrios. El hecho de que el proceso de diagnóstico y elaboración de estrategias se realice en el marco de una convocatoria pública competitiva de la Consejería de Fomento de la Junta de Andalucía de proyectos de I+D+i sustenta la perspectiva de que pudieran acabar haciéndose realidad como proyectos piloto.

En cada barrio se ha partido de los temas sentidos como prioritarios para llegar finalmente a formular sendos avances de Rehabilitación Urbana Sostenible Integrada resultantes de procesos participados. Ambos casos comparten la misma limitación: el apoyo público recibido no ha superado hasta la fecha la fase de investigación y no se ha plasmado en programas de intervención.

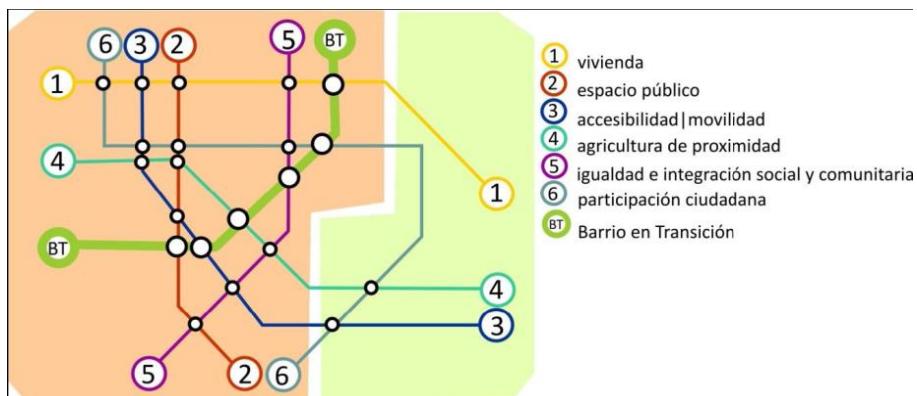
Para investigar sobre la acción participativa hemos formado dos “Talleres de Barrios”, en Sevilla y en Granada, que han trabajado de forma cotidiana sobre el terreno con vecinos y entidades de ambos barrios. La metodología se basa en la construcción colectiva del conocimiento mediante la interacción entre saberes técnicos y saberes populares: la función del equipo es acompañar procesos colectivos que identifiquen las necesidades prioritarias y permitan pasar de soluciones parciales a propuestas que enfoquen la estrategia de

transición barrial en su totalidad (de Manuel Jerez et al., 2012; López Medina et al., 2014).

Si bien la definición de las necesidades de las poblaciones y sus satisfactores (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986) ha de ser un objeto de trabajo central para reconquistar parcelas de autogestión desde lo cotidiano, con carácter general se puede afirmar que el cuadro inicial de las situaciones de vulnerabilidad urbana en los barrios periféricos remite a necesidades relacionadas con: empleo, vivienda, alimentación, transporte y energía. Estos sectores responden a las necesidades cotidianas de consumo y acceso a los servicios básicos por parte de la población, pero al mismo tiempo coinciden en buena medida con los principales sectores económicos responsables de los mayores impactos sobre el medio ambiente (Hertwich et al., 2010).

Junto a estos ámbitos de necesidad se consideró importante sumar otras dimensiones de investigación que se estimaron relevantes, como el diseño de estrategias de mejora del espacio público y las dotaciones y la puesta en marcha de estrategias socioeducativas ambientales ligadas a la gestión de la vida cotidiana. Todo ello hilvanado en procesos de participación capaces de introducir enfoques inclusivos de género, generación, multiculturalidad y renta.

El enfoque teórico metodológico del proyecto se apoya en la idea de que todos los ejes de intervención son transversales entre sí y se intersectan en nodos (de Manuel Jerez et al., 2012; López Medina et al., 2014).



Partiendo de esta base, el proyecto diseña un plan de transición a escala de barrio basado en los siguientes ejes:

- 1) Vivienda: consolidación del derecho de uso, mejora de la habitabilidad, la accesibilidad y la eficiencia energética.

- 2) Espacio público y movilidad: más espacio relacional de calidad. Redes de movilidad sostenible y conectividad barrio-ciudad: alianza peatón, bici, transporte público.
- 3) El fomento de la agricultura urbana y periurbana: aumento de la resiliencia contribuyendo a la soberanía alimentaria.
- 4) La gestión del agua, la energía y de los residuos en ciclos semicerrados.
- 5) Oportunidades de promocionar la economía del bien común en la rehabilitación y reactivación de los barrios.
- 6) Igualdad e inclusión social.
- 7) La educación, la comunicación y la participación ciudadana como claves para el proceso.

Durante el proceso estos temas finalmente se han entrelazado y agrupado en torno a cuatro grandes ejes:

- 1) vivienda: rehabilitación y mejora energética;
- 2) espacio público y calidad urbana;
- 3) impulso a la educación socioambiental y el cambio de valores y actitudes de la población;
- 4) dinamización social participativa.

Los trabajos en cada uno de estos temas han estado siempre interrelacionados y su intensidad y duración ha ido variando dependiendo de cómo lo ha requerido el proceso en cada fase.

Por otro lado, el proyecto se sirve de la elaboración de mapeos de actores con el objetivo de identificar nuevos agentes sociales a los que involucrar sinérgicamente en la implementación del plan. Para cada caso y cada eje de actividad se ha representado en unos mapas conceptuales de los colectivos con los que se ha trabajado que permiten visualizar los agentes implicados en varios ejes de actividad y que por tanto han adquirido una perspectiva más global del proceso.

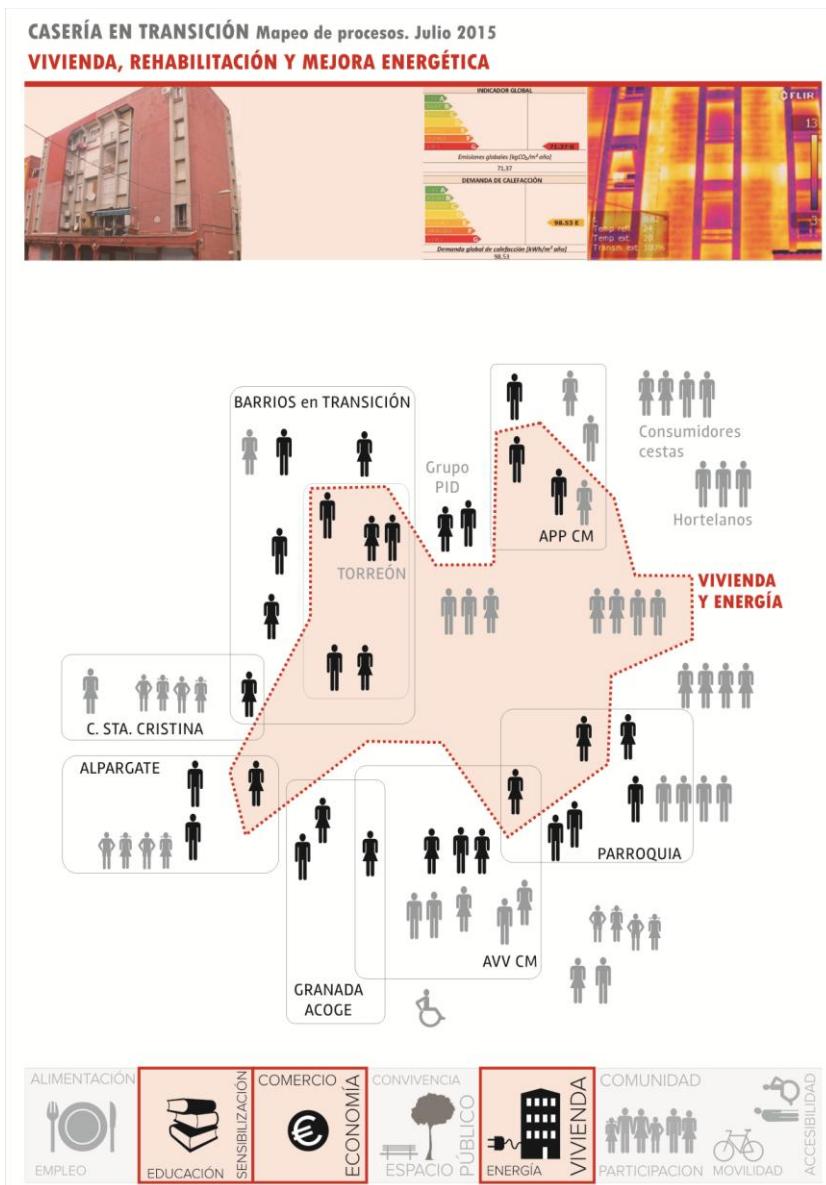


Fig. 4. Mapeo de actores y ejes movilizados en el trabajo de vivienda y energía en Casería de Montijo.

### 3. ¿CÓMO HEMOS TRABAJADO? EL PROCESO Y LAS HERRAMIENTAS

El proyecto parte de una trayectoria previa de asistencia técnica con ambos barrios. La Federación de Entidades de Alcosa nos pidió asesoría para plantear un

marco global a la rehabilitación integral del barrio, paralizada por falta de presupuesto, que incluyera una perspectiva ecológica. En Casería existía un vínculo con la Asociación de Parados Casería de Montijo, con los que se venía colaborando en apoyo a su iniciativa de empleo agrario en huertos del río Beiro y su inserción en las redes agroecológicas locales.

Existe por tanto un vínculo y un conocimiento previo de ambos contextos. Para dar respuesta con recursos suficientes a ambas demandas formulamos el proyecto de I+D+i Barrios en Transición, que permitiría además re-iniciar el proceso para ampliar la base social participante y avanzar colectiva y progresivamente en la visión integrada que nos requirieron las entidades vecinales.

El plazo de ejecución del proyecto fue de 18 meses, entre diciembre de 2013 y junio de 2015. El primer cuatrimestre se centró en el diagnóstico general y los mapeos de actores, que darían pie a los grupos que iban a motorizar los distintos ejes. Durante los meses restantes se desarrollan las acciones temáticas, que a su vez retroalimentan el proceso según un enfoque estratégico y adaptativo: cada grupo motor evalúa el avance del proyecto, lo reorienta sobre la marcha y decide, planifica y ejecuta los siguientes pasos.

Este epígrafe describe a grandes rasgos las etapas generales del proyecto e ilustra algunos de sus avances.

### **3.1. Inicio del proceso o pre-investigación**

Se inicia la andadura convocando una reunión abierta para constituir el grupo motor, al que se procura que se sumen personas activas del barrio de perfiles diversos (en cuanto a género, generación, origen...), no tanto representativas como significativas, pertenecientes a entidades locales o no. En esa primera reunión se explican los objetivos del proyecto y su alineamiento con las demandas vecinales. Se analiza asimismo el contexto sociopolítico y económico -cambios en los marcos legales y normativos junto a sensibles reducciones presupuestarias- en el que esa reivindicación debía ser reelaborada: la rehabilitación urbana tendría que descansar mucho más en un consenso social y el estudio de la viabilidad económica iba a ser clave.

### **3.2. Diagnóstico**

Los primeros pasos a dar pasaban por construir una mirada colectiva sobre el barrio implicando en el proceso a un mayor número de vecinos y a nuevos agentes colectivos. Se propuso organizar unas jornadas de diagnóstico y definición de estrategias y profundizar en el mapa de actores llamados a participar.

Para ello se emplearon herramientas como el transecto y el mapeo colaborativo en varios momentos del proceso con informantes clave del barrio.



Fig. 5. Transecto.

Otra de las herramientas utilizadas es el sociograma, que ha servido en distintos momentos, en uno y otro barrio, para reconocer los posibles aliados del proyecto y visibilizar las redes de colaboración que podrían crearse o verse reforzadas en torno a los objetivos que el proceso se iba marcando. Fue una herramienta útil para iniciar la construcción del triángulo de la producción y gestión social empezando por la base: el vínculo técnico-social.



Fig. 6. Sociograma de Alcosa.

Tras la toma de contacto y el reconocimiento de los síntomas y los actores en juego, se abordó la construcción del diagnóstico barrial. Este es un proceso cíclico y dinámico, en que las técnicas se aplican en distintos momentos y con distintos grupos de actores en talleres participativos, con diferentes perspectivas y grados de maduración en la visión integral del barrio. Una de las herramientas que se utilizaron es la matriz DAFO categorizando su contenido en las dimensiones Urbs-Civitas-Polis.

### 3.3 . Desarrollo de los ejes de investigación

En cada uno de los barrios se pasó del diagnóstico a la construcción colectiva de la estrategia, que permitió priorizar en cada caso los ejes temáticos de intervención.

#### a) Estrategias y acciones a priorizar

En Alcosa resultó clave la celebración de un taller Plan Base-Plan Barrio para obtener una imagen global de la problemática, de la relación barrio-ciudad y de las líneas de acción que se podrían abrir. Participaron como asistentes vecinos y vecinas de Alcosa organizados y sin filiación organizativa, junto con expertos y técnicos de la administración local y autonómica (Morales, 2014).



Fig. 7. Taller Plan Base-Plan Barrio

Organizado en torno a cuatro grupos temáticos, dio como resultado un conjunto de problemas y una batería de medidas votadas y priorizadas por los participantes. Entre ellas la componente organizativa se mostró como la clave para el logro de los objetivos. Se confirmó la prioridad de la rehabilitación integral de las viviendas y se propuso constituir cooperativas de rehabilitación, de energía y de alimentación, así como la reactivación del espacio público y medidas de mejora de la accesibilidad y la movilidad sostenible. Los ejes de trabajo se focalizaron desde estas prioridades.

También emergió una demanda transversal: necesitábamos dotarnos de herramientas de comunicación social para dinamizar la participación.

### b) Comunicación

De acuerdo con el equipo experto en comunicación social colaborador del proyecto, se decidió organizar un taller de comunicación, con un formato de transferencia de herramientas de modo que los propios vecinos y vecinas participantes pudieran elaborar materiales de comunicación audiovisual. Así surgió la idea de elaborar un vídeo que recogiera la historia oral del barrio contada por aquellos vecinos y vecinas significativas en las luchas históricas por la mejora del barrio: los Superhéroes de Barrio.



Fig. 8. Superhéroes de Alcosa.

### c) Rehabilitación

La rehabilitación de la vivienda, tema movilizador del proceso en Alcosa, se abordó con un grupo motor específico aglutinado en torno a la asociación para la rehabilitación de Alcosa y los presidentes de las intercomunidades de vecinos más activas. Demandaban, por un lado, opinión técnica sobre las patologías en la cimentación y el saneamiento de los edificios y sus posibles soluciones; y por otro, asesoramiento sobre la viabilidad económica de las intervenciones en un contexto de ausencia de ayudas públicas y aparición de nuevos marcos a nivel estatal y andaluz.

Se elaboró un estudio técnico económico de las obras a realizar a partir de una intercomunidad piloto. Se distribuyó un tríptico explicativo de las soluciones técnicas de bajo coste para consolidar el suelo y eliminar los problemas derivados de su expansividad, para resolver los problemas de accesibilidad y para mejorar la eficiencia energética de la envolvente de los edificios. El equipo de investigación aportó asimismo un estudio de costes y de posible financiación a cargo de los programas públicos, tanto estatal como autonómico, este último apoyado el

borrador del Plan Andaluz de Vivienda pendiente de aprobación. Por otra parte, se realizó, para la intercomunidad piloto, un estudio detallado de la capacidad económica de los vecinos para estudiar la viabilidad de la operación. Como resultado de este taller, este caso piloto cuenta con una propuesta técnica a nivel de anteproyecto con estudio de viabilidad económica.

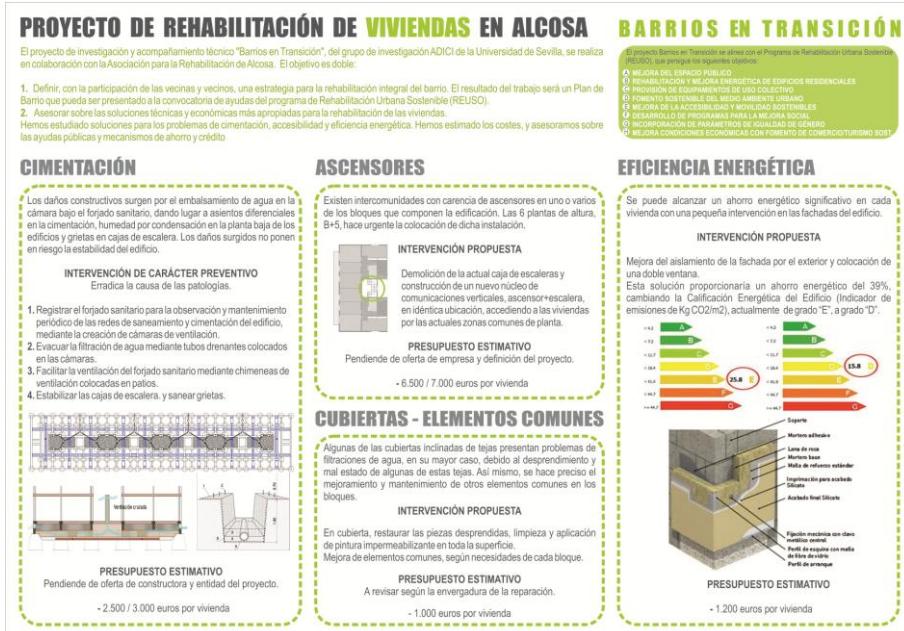


Fig. 9. Tríptico informativo de la rehabilitación de viviendas de Alcosa.

#### d) Calidad urbana e inclusión

En lo relativo a la temática de urbanismo inclusivo y calidad urbana para la vida cotidiana, en Casería se elaboró junto a la Asociación de Vecinos una propuesta detallada para la resolución de la accesibilidad en el espacio público, que fue después utilizada para trasladar las prioridades del barrio al ayuntamiento.



Fig. 10. Imagen del trabajo de campo y vista parcial de la propuesta de Itinerarios Peatonales Accesibles para Casería de Montijo.

También se ha estudiado, en colaboración con el Colegio Santa Cristina y con grupos de mujeres del barrio, el uso y los condicionantes del espacio desde la perspectiva de género con adultos y adolescentes, ejercicio del cual se extrajeron criterios para la mejora de determinados itinerarios o espacios del barrio.

En Alcosa, la ocupación por parte de los vehículos del espacio público, particularmente visible en “las plazas”, es uno de los temas sensibles. Resolver este conflicto requiere reducir la dependencia del coche, y por tanto su presencia, y reordenar las plazas de aparcamiento necesarias. Para ello las acciones reversibles, con carácter de prototipo, son una alternativa de gran carga pedagógica. Se decidió en este sentido participar en el *ParkingDay*, incluido en la semana de la movilidad sostenible europea, en colaboración con el Colegio de Educación Infantil y Primaria Lope de Rueda, trabajando la propuesta con el equipo directivo y docente y con AMPA (Asociación de Madres y Padres de Alumnos). Fue una actividad de sensibilización y reivindicación con una componente educativa desde la experimentación y el diseño participativo in situ, en la que participaron los niños y niñas de todos los niveles educativos.



Fig. 11. Park(ing) Day. Foto: ADICI.

El problema de la movilidad y el espacio público se continuó abordando, de acuerdo con el grupo motor, en unas jornadas específicas: «Alcosa se Mueve», en las que se plantearía la cuestión de la relación entre rediseño del espacio público y redes de movilidad sostenible.



Fig. 12. Jornadas Alcosa se Mueve.

#### e) Empleo y economía local orientada al Bien Común

El desempleo es actualmente el problema clave no ya de estos barrios sino de nuestras ciudades en general. La necesidad de empleo y la necesidad de activar el

proceso de transición socioambiental pueden encerrar oportunidades mutuas, ligadas directamente a la rehabilitación y regeneración urbana en el sector de la construcción y la energía, pero también a la apuesta por la economía de proximidad, social y ambientalmente orientada. De entre ellas, la agricultura de proximidad ocupaba un lugar destacado, particularmente en Casería de Montijo, donde se ha apoyado la creación de canales cortos de comercialización de la producción ecológica de huertos de proximidad gestionados por la asociación de desempleados del barrio.

Por su parte en Alcosa se organizó, de común acuerdo con el grupo motor, la Jornada «(re)Activa Alcosa: por una economía al servicio de las personas», que fue planteada con el objetivo de trabajar temas relacionados con la economía de barrio y el empleo local desde el enfoque de la Economía del Bien Común (Felber, 2010).

#### **f) Energía y vivienda**

Partiendo de la realidad de la pobreza energética, que castiga especialmente a estos barrios vulnerables, se diseñó una estrategia orientada a subir peldaños, paso a paso, por lo que llamamos la «escalera de la transición energética». Como punto de partida, los vecinos y vecinas son muy conscientes de que sus edificios necesitan un elevado consumo de energía para calentarlos y enfriarlos y que las condiciones de habitabilidad de los mismos son muy inadecuadas en este sentido.

El aporte técnico realizado por el equipo ha sido la evaluación y calificación energética de las viviendas tipo, la presentación de propuestas para mejorarlas, con estudio de costes y de amortización, la monitorización de consumos y la organización de talleres informativos sobre energía, con una visión crítica del marco legal, la presentación de las cooperativas de energía renovable y las oportunidades de autoconsumo, desde la hipótesis de su viabilidad, una vez el marco legal lo favorezca.

### **4. RESULTADOS**

Las actividades descritas son ejemplos de los distintos momentos del proyecto de investigación, que ha venido a reproducir en laboratorios reales las condiciones de un hipotético plan de regeneración del barrio. Este tipo de plan ha de incluir la gestión de la incertidumbre y el aprovechamiento de los recursos emergentes, de modo que se aproxima más al concepto de estrategia que al de programa (Morin, 2002); de ahí la importancia de gestionarlos a través de figuras flexibles y de proximidad como los equipos de asistencia técnica de barrio, capaces de insertarse y desenvolverse en las redes y procesos sociales al tiempo que se articulan con administraciones y otros actores, conjugando distintos tiempos y modos de hacer.

Conviene recordar en este punto que este proyecto se rige por los parámetros de una convocatoria de investigación, a la cual concurre proponiendo una perspectiva participativa para testar un método de planificación integrado, flexible y de abajo-arriba. Por tanto, el alcance de sus materializaciones se ciñe a las acciones

prototipo que quepa concretar en la propia ejecución del proyecto. No hay compromisos institucionales en relación a la asunción de las propuestas de planificación salvo que así se logre expresamente en alguno de sus contenidos a partir de la capacidad de incidencia del movimiento vecinal. Por otro lado, es un proyecto de investigación de corto plazo que no alcanza a instalar dispositivos de seguimiento de las propuestas realizadas.

Dicho esto, en cada uno de sus casos de estudio el proyecto ha arrojado dos tipos de resultados: de un lado, un documento de planificación estratégica o Proyecto de Rehabilitación Urbana Sostenible del barrio; y de otro, una serie de acciones piloto demostrativas que, aun a pequeña escala, suponen pasos efectivos de transición a escenarios más sostenibles.

Entre las acciones piloto materializadas cabe señalar, como ejemplo, la celebración de varias ediciones de un mercadillo de trueque en Casería de Montijo, que ha funcionado especialmente bien para el trueque de prendas de ropa en los cambios de temporada. Además de fomentar la reutilización, ha supuesto una ayuda considerable a algunas familias como vía para el acceso a determinados bienes a través de una fórmula, el intercambio, que se experimenta con más dignidad que una donación en tanto sitúa a las personas en el plano de una relación horizontal. El mercadillo se ha convertido en un animado ámbito de sociabilidad y dinamización del espacio público. Además, el intercambio se ha hecho operativo a través de la creación de una moneda local, la «Montijana», que ha sido rápidamente asimilada por la población del barrio. Por la finalidad social del trueque, su pequeña escala y el tipo de bienes de intercambio, de momento la moneda no ha alcanzado a interactuar con la economía convencional del comercio local, si bien alguna de las tiendas ha apoyado su difusión y funcionamiento.



Fig. 13. Mercado de trueque en Casería de Montijo.

También en Casería, otro de los resultados concretos a los que contribuyó el proyecto fue la puesta en marcha de un grupo de consumo autogestionado a partir de la producción agroecológica de los huertos del río Beiro. Se basó en la experiencia previa del grupo «Como de Graná», que funciona en el sector sur de la ciudad, y la reproduce en la zona norte en una nueva iniciativa denominada «Como del Norte», que vincula a los agricultores de la Asociación de Parados Casería de Montijo con otros productores de municipios cercanos y a consumidores de varios puntos de la ciudad (J. M. López Medina, 2013; Russo Cardozo, F.; Campos *et al.*, 2014).



Fig. 14. Huertos del río Beiro junto a Casería de Montijo.

En ambos barrios, de cada una de las líneas de acción y sus intersecciones se ha extraído un diagnóstico técnico-vecinal y unas propuestas de intervención estructuradas en objetivos y medidas, que configuran el informe de investigación, presentado en formato de Avance de un Proyecto de Rehabilitación Urbana Sostenible (REUSO). Algunas de sus propuestas han tenido ya un cierto desarrollo, no sólo las que refuerzan iniciativas sociales en marcha, como los huertos mencionados, también algunas que han orientado actuaciones de la administración, como la propuesta de eliminación de barreras urbanísticas para Casería de Montijo, que la asociación de vecinos ha utilizado para demandar la resolución de los puntos más inaccesibles del barrio.

Tanto la profundización de ambos documentos de avance hasta su concreción en planes completos y definitivos, como la consiguiente ejecución y gestión de los mismos a lo largo de su periodo de vigencia podrían enfocarse bajo el mismo esquema metodológico, manteniendo o reforzando los equipos de asesoría técnica integral participativa. Ambos planes podrían servir para orientar y emprender acciones de rehabilitación urbana sostenible altamente

participativas si se encuentra el impulso político necesario, especialmente en la escala municipal por su proximidad.

## 5. APRENDIZAJES Y TRANSFERENCIAS

En el marco actual es posible encontrar financiación para experiencias piloto que ensayan nuevos modos de co-gestión público-privada y mecanismos de financiación replicables que constituyan una referencia sobre la que desplegar políticas ambiciosas. ¿Qué puede aportar el proyecto de investigación a dichas experiencias piloto? Fundamentalmente herramientas para la gestión social del proceso desde la fase de diagnóstico a la de planificación y ejecución. Esta última fase más limitada, por cuanto el proyecto sólo ha podido abordar acciones prototípico de muy bajo coste. Pero el proceso demuestra que se puede llegar a generar una visión integrada de los procesos de sostenibilidad.

Las jornadas de planificación estratégica Plan Base – Plan Barrio de Alcosa demostraron ser una herramienta potente para lograr en muy poco tiempo una gran inteligencia colectiva para orientar el proceso. En todos los temas de interés, participantes e investigadores constataron que se ha avanzado y profundizado en la comprensión de las problemáticas y en las líneas de acción para solventarlas.

El equipo de asistencia técnica de proximidad ha sido reconocido como una herramienta útil a las comunidades vecinales para profundizar en el conocimiento de sus problemas y para buscar soluciones y activar recursos. Temas aparentemente difíciles de abordar como los conflictos en el uso del espacio público (entre generaciones, entre el coche y las personas) se han visto muy proclives al abordaje con metodologías participativas que lo son al mismo tiempo de pedagogía social. Lo mismo podemos decir de la energía: ha habido receptividad tanto por el propio interés del ahorro económico, como por reducir emisiones y ganar en autosuficiencia.

Los procesos de transición que necesitamos iniciar en nuestros barrios precisan, en nuestra opinión, partir de la interacción cooperativa de cuatro grupos de actores y el aporte de distintos tipos de recursos (económicos, conocimiento, capacidad de decisión):

1) Actores vecinales y entidades sociales. Es preciso reconocer los procesos sociales ciudadanos y reforzar o constituir a partir de ellos grupos motores dispuestos a organizarse para mejorar su barrio partiendo de una necesidad especialmente sentida como tal: lo que podemos llamar como temas/problemas dinamizadores. No se trata ya de que la población participe, sino de reconocer que la población tiene que ser protagonista.

2) Equipos de asistencia técnica interdisciplinar de proximidad, especializados en dinamización de la participación ciudadana y capaces de trabajar con vecinas y vecinos para dar forma técnica a las demandas de los temas/problemas. Para ello es preciso que el equipo tenga capacidad de insertarse en los barrios populares y establecer sinergias con las formas de funcionamiento de las redes de iniciativas

sociales de transición, desde una visión global de estos procesos. se requieren perfiles técnicos muy particulares, expertos en determinadas materias, pero a la vez con capacidades y/o sensibilidades propicias a la participación, pero precisamente el impulso político a estos procesos alentaría la formación de este tipo de equipos.

3) Unas administraciones públicas, el ayuntamiento y un gobierno autonómico, dispuestas a dar respuesta a los temas/problemas que movilizan a los vecinos buscándoles encaje en sus programas públicos y movilizando sus recursos para impulsar la transición socioecológica: programas de rehabilitación, de empleo, educativos, de movilidad, de mejora del espacio público, de energía, etc. La cooperación interadministrativa, en todas sus escalas es condición necesaria para el éxito de estas iniciativas. El papel de la administración va a evolucionar desde la creación de espacios de participación a facilitadora de las condiciones que hagan posible la autogestión vecinal, para los que la experiencia del cooperativismo uruguayo y sus antecedentes del norte de Europa señalan el camino.

4) La concurrencia de empresas de servicios que operan en las diferentes áreas temáticas, sean públicas o privadas, existentes o de creación a propósito: empresas constructoras, de servicios energéticos, de transporte, de infraestructuras urbanas, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

- Capel, H. (2003), “A modo de introducción: Los problemas de las ciudades. Urbs, civitas y polis.”, en *Colección Mediterráneo Económico*, 3.
- Cuchí, A., y Sweatman, P. (2012), *Informe GTR 2012. Una visión-país para el sector de la edificación en España. Plan de acción para un nuevo sector de la vivienda*.
- de Manuel Jerez, E. (2002), “La Participación Ciudadana en el Desarrollo Social y Ambiental”, en *Urbanismo y Transformación Social*, Sevilla, Diputación Provincial de Sevilla, pp. 213–238.
- de Manuel Jerez, E. (2010), “Construyendo triángulos para la gestión social del hábitat”, en *Habitat y Sociedad*, 1, pp. 13–37. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3928498>
- de Manuel Jerez, E.; López Medina, J. M.; González Arriero, C.; Dimuro, G.; Machuca de la Rosa, I., y Lora Chapela, M. (2012), “Barrios en transición”, en *Hábitat y Sociedad*, 5, pp. 35–55. Disponible en <http://www.habitatysociedad.us.es>
- Fariña Tojo, J. (2015), “Cambiar el modelo urbano”, en *Ciudades*, 18, pp. 69-79.
- Felber, C. (2010), *La Economía del Bien Común*, Bilbao, Ed. Deusto.

Fernández Durán, R. y González Reyes, L. (2015), *En la espiral de la energía*, Madrid, Libros en Acción.

*Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, (129), 191–194.

Foro Social de las Américas (2004), *Carta Mundial de Derecho a la Ciudad – Quito – Julio 2004*, Quito, ONU HABITAT. Disponible en [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=50&Itemid=3](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3)

Grinberg, M. (2003), “Edgar Morin y el pensamiento complejo”, en *Pensamiento Complejo*, 12. <http://doi.org/10.2307/338053>

Harvey, D. (2011), “El derecho a la ciudad”, en *New Left Review*, 161. <http://doi.org/10.1353/lag.2007.0001>

Hertwich, E.; van der Voet, E.; Suh, S.; Tukker, A.; Huijbregts M.; Kazmierczyk, P.; Lenzen, M.; McNeely, J. y Moriguchi, Y. (2010), *Assessing the Environmental Impacts of Consumption and Production: Priority Products and Materials. A Report of the Working Group on the Environmental Impacts of Products and Materials to the International Panel for Sustainable Resource Management*.

Lefebvre, H. (1978), “El Derecho a la Ciudad”, en *Thesis Eleven*, vol. 33. <http://doi.org/10.1177/072551369203300110>

López Medina, J. M. (2013), “Agroecografía sociale della Vega di Granada, proyecto PLANPAIS”, en *Congreso de Milán Societá Dei Territorialisti/e. 1º Convegno Nazionale. Ritorno Alla Terra*.

López Medina, J. M.; de Manuel Jerez, E.; Machuca de la Rosa, I.; Lora Chapela, M. y Morales Soler, E. (n.d.), *La Vivienda Colectiva en el Siglo de la Gran Prueba. Diseño y gestión social de la vivienda colectiva en procesos de transición a la sostenibilidad*.

López Medina, J. M.; Matarán Ruiz, A.; de Manuel Jerez, E.; Conso Arriero, G.; Fayos Oliver, C.; Dimuro, G. y Gómez Álvarez-Díaz, R. (2014), “Transiciones Socioecológicas En Ámbitos Urbanos Metropolitanos: (Re)Construyendo Barrios a Escala Humana.”, en *Revista de Economía Crítica*, 17, 2013–5254.

Max-Neef, M.; Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986), “Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro.”, en *Development Dialogue*, 96. <http://doi.org/10.1080/10584600802686105>

Morales, E. et al. (2014), *Diagnóstico participativo del barrio: Taller Plan Base-Plan Barrio para el Parque Alcosa*. Disponible en <http://www.laciudadviva.org/blogs/?p=23135>

Morin, E. (2011), *La vía para el futuro de la humanidad*.

Ortiz, E. (2010), “Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México”, en *Hábitat y Sociedad*, 1, pp. 55–70. Disponible en [www.habitatysociedad.us.es](http://www.habitatysociedad.us.es)

Pelli, V. S. (2010), “La gestión de la producción social del hábitat”, en *Hábitat y Sociedad*, 1, pp. 39–54. Disponible en [www.habitatysociedad.us.es](http://www.habitatysociedad.us.es)

Riechmann, J. (2013). *El siglo de la gran prueba*.

Russo Cardozo, F.; Campos, J.; Zapiaín, M.; Torices, A.; López Medina, J. M.; Gutiérrez Blasco, M.; Lotta, F. y Fayos Oliver, C. (2014), “La agricultura de proximidad como recurso para la restauración ecológica y la diversificación económica local. La experiencia participativa de las Asociaciones de Parados en el sector norte de Granada”, en A. de U. SEAE (ed.), *II Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana. Huertos urbanos, autoconsumo y participación social*, Utrera,

Segura, R. B. G. de. (2013), “Ciudades postcarbono y transición energética”, en *Revista de Economía Crítica*, 16, pp. 215–243.

Sugranyes, A. (2010), “El derecho a la ciudad. Praxis de la utopía”, en *Hábitat y Sociedad*, 1, pp. 71-79. Disponible en [www.habitatysociedad.us.es](http://www.habitatysociedad.us.es)

## Hacia un nuevo modelo de gestión y autofinanciación de la regeneración de barriadas obsoletas\*

## Towards a new model of management and self-funding to regenerate obsolete neighborhoods

---

CARLOS J. ROSA JIMÉNEZ

Doctor arquitecto

Profesor contratado doctor del Área de Urbanística, investigador del Instituto de Investigación UMA-UPC Hábitat Turismo y Territorio (iHTT).

Universidad de Málaga, España.

[cjrosa@uma.es](mailto:cjrosa@uma.es)

ORCID: [0000-0001-6356-8734](https://orcid.org/0000-0001-6356-8734).

MARÍA JOSÉ MÁRQUEZ BALLESTEROS

Doctora arquitecta

Investigadora del Instituto de Investigación UMA-UPC Hábitat Turismo y Territorio (iHTT)

Universidad de Málaga, España.

[mjmarquez@uma.es](mailto:mjmarquez@uma.es)

ORCID: [0000-0002-7424-6391](https://orcid.org/0000-0002-7424-6391).

DANIEL NAVAS CARRILLO

Arquitecto

Personal investigador en formación del Departamento de Urbanística

Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Sevilla, España.

[dnavas@us.es](mailto:dnavas@us.es)

ORCID: [0000-0002-9704-3204](https://orcid.org/0000-0002-9704-3204).

Recibido/Aceptado: 12-09-2016 / 03-03-2017.

Cómo citar: Rosa Jiménez, Carlos J.; Márquez Ballesteros, María José y Navas Carrillo, Daniel (2017), “Hacia un nuevo modelo de gestión y autofinanciación de la regeneración de barriadas obsoletas”, en *Ciudades*, 20, pp. 45-70 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.26](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.26)

\* Este artículo recoge los resultados del proyecto de investigación «Cooperativas vecinales. Modelo de gestión colaborativa en rehabilitación y conservación de barriadas». Proyecto financiado por el programa FEDER de la UE en la Convocatoria de Proyectos de I+D+i relativos a materias de Movilidad, Infraestructuras, Vivienda, Ciudad, dentro del ámbito competencial de la Agencia de Obra Pública (Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía) para 2014-15. Dirigido por Carlos J. Rosa Jiménez y coordinado por María José Márquez Ballesteros.

**Resumen:** El artículo aborda el problema de la financiación en la regeneración integral de barriadas. Tras el análisis de fórmulas ya ensayadas de gestión y financiación, se propone las directrices para un nuevo modelo basado en el cooperativismo. El potencial económico de una actuación colectiva activa y unitaria, precisa un modelo de economía social basado en la prestación de servicios como base de la habitabilidad y el mantenimiento como objetivo para reducir los ciclos de obsolescencia. Esto articula un mecanismo a largo plazo que trascienda la rehabilitación y garantice la adaptación progresiva a los nuevos estándares de habitabilidad.

**Palabras clave:** cohousing, cooperativas, economía colaborativa, prestación de servicios, regeneración de barriadas.

**Abstract:** The article addresses the problem of financing of the integral regeneration of neighborhoods. After the analysis of already tested models of management and financing, guidelines for a new model based on cooperativism are proposed. The economic potential of an active and unitary collective action requires a social economy model based on the provision of services as a basis for habitability and maintenance as an objective to reduce cycles of obsolescence. This articulates a long-term mechanism that transcends the single action of rehabilitation and ensures a progressive adaptation to new standards of habitability.

**Keywords:** cohousing, cooperatives, collaborative economy, provision of services, neighborhood regeneration.

---

## 1. INTRODUCCIÓN. MARCO ACTUAL DE LA POLÍTICA DE REHABILITACIÓN

El evidente deterioro de las condiciones de vida en el entorno construido ha obligado a la comunidad internacional a la formulación de hojas de ruta e implementación de políticas para su mejora como la Declaración de Estambul (1996) o la Agenda Hábitat (Deu, 2001).

En España -y de forma similar en toda Europa-, el debate de la rehabilitación de barriadas ha evolucionado del discurso de mediados de los años 70, centrado en los casos históricos e influenciado por la Tendenza, al problema de las barriadas de la periferia, principalmente las construidas desde 1950 a finales de 1970. Este debate, iniciado a finales de los años 1990, tiene en Cataluña un importante referente, dada su mayor experiencia acumulada en rehabilitación de barriadas. Su Ley de Barriadas (2004) fue la primera que legisló la política de intervención basada en cinco grandes principios: cooperación interadministrativa, la transversalidad y la amplitud de la rehabilitación; la participación ciudadana; el consenso de la rehabilitación; y la evaluación de los resultados (Nel·lo, 2011).

De forma exhaustiva, las política de rehabilitación y modelos de rehabilitación para este tipo de barriadas ha sido estudiado por Rubio del Val (2011), quien establece como principales amenazas el riesgo de que terminen convirtiéndose en zonas marginales si no se lleva a cabo políticas de rehabilitación; mientras que -paradójicamente- alerta que una inversión de las políticas públicas en regeneración puede correr el riesgo de desarrollar procesos de gentrificación y expulsión de la población por la revalorización de la misma.

Recientemente, la creciente dependencia de las importaciones de energía, la escasez de recursos energéticos y la necesidad de limitar los efectos del cambio climático, han orientado tanto el debate político como el marco legislativo europeo hacia el cumplimiento de los objetivos europeos establecidos para el horizonte temporal de la Estrategia 2020. En ellos, la consolidación de la economía baja en carbono como eje central implica la necesidad de establecer medidas en el entorno urbano relacionadas con la disminución de emisiones, la mejora de la eficiencia energética y la incorporación de energías renovables<sup>1</sup>.

La apuesta de las políticas europeas hacia la reducción del consumo energético está marcando las políticas de los estados miembros respecto a la rehabilitación. En España, el Plan Estatal de Vivienda para el Fomento de la Regeneración Urbana y del Alquiler 2013-2016<sup>2</sup> y la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (en adelante Ley de las 3R), se han configurado como los instrumentos más recientes para la consecución de la mejora de las condiciones de los tejidos urbanos ya existentes, así como de promover la regeneración urbana integrada de barrios completos.

Esta situación de políticas y medidas favorables a la rehabilitación se ha observado desde los poderes públicos como una oportunidad para la reactivación de la economía y el empleo en el sector de la construcción ampliamente malogrado por la crisis (Alfaya Arias, 2014; COE, 2014). Sin embargo, esta perspectiva está siendo puesta entre dicho desde sus consecuencias sociales (Gaja Díaz, 2015). La Ley estatal de rehabilitación permite la generación de plusvalías en las intervenciones que necesiten alterar la ordenación urbanística existente, así como inversiones que puedan atraer la actuación para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, a fin de reducir el impacto en el deber legal de conservación<sup>3</sup>.

En caso de no existir ayudas directas o indirectas a la rehabilitación por parte de la administración, esta medida vincula la viabilidad económica de la rehabilitación a un cambio de uso (que puede suponer una expulsión de población) o a un aumento de la edificabilidad (que en muchos casos sólo puede empeorar los altos índices de densidad de muchas barriadas construidas en los años 60 y 70). Por lo que la rehabilitación, en muchos casos, puede quedar a expensas de la capacidad económica de sus propietarios, agravado por el hecho de que la administración puede exigir de oficio al propietario la rehabilitación y mejora de la misma (para garantizar unas condiciones mínimas de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato); además de dos nuevos niveles de intervenciones complementarios: el de

<sup>1</sup> Las primeras medidas en materia de rehabilitación energética se adoptaron con la Directiva 2010/31/UE, sin embargo será la Directiva 2012/27/UE, aprobada en octubre de 2012, la que imponga y exija a los estados plazos estrictos para su cumplimiento. En particular, en su artículo cuarto establece la necesidad de desarrollar una estrategia a largo plazo para la rehabilitación de edificios en términos energéticos.

<sup>2</sup> Aprobado en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.

<sup>3</sup> Art. 11.a) y c) de la Ley 8/2013.

adaptación o actualización (principalmente infraestructuras e instalaciones) y el de mejoras por razones de orden turístico o cultural, y especialmente para favorecer la calidad y sostenibilidad del medio urbano (Menéndez Sebastián, 2013).

### **1.1. El problema económico de la rehabilitación y nuevas alternativas: cooperativas y autosuficiencia económica**

La aplicación de la Ley de las 3R (2013) cuenta actualmente con cuatro grandes retos para su implementación:

Primero, la coyuntura de la crisis económica dificulta que la población aporte recursos para la rehabilitación. En España, el coste que supondría el deber legal de conservación por la renovación de la vivienda es un gasto extraordinario al que muchas familias no pueden hacer frente. Según los datos recogidos en la Encuesta de Condiciones de Vida del INE (2016) la renta familiar en 2015 descendió un 3,1% respecto a 2008. A esto hay que añadir que un 22,1% de la población española está en riesgo de pobreza, el 14,8% de los hogares españoles llegan a fin de mes con mucha dificultad, un 39,8% de los mismos afirma no tener capacidad para afrontar gastos imprevistos y un 11,0% ha tenido retrasos en pagos relacionados con la vivienda.

Segundo, los programas de financiación pública son insuficientes para abarcar el gran volumen de viviendas a rehabilitar. Sólo en Andalucía, la renovación del parque residencial construido entre los años 1950 y 1980 precisa una inversión aproximada de 20.000 millones de euros<sup>4</sup>, cifra que supone casi un 1,85 % del PIB de 2015 de todo el conjunto nacional. El Plan estatal de vivienda y las partidas presupuestarias asignadas por comunidades autónomas para el periodo 2014-2016 (programas 4, 5 y 7 del plan), dan un subvención muy limitada para este problema. Con un ritmo medio anual de 36 millones de euros, sería necesario más de 150 años para rehabilitar el parque residencial construido entre los años 1950 y 1980 en dicha comunidad.

Tercero, la crisis del estado del bienestar y la de la intervención pública del Estado ponen en duda la continuación de una política de rehabilitación de barriadas basada fundamentalmente en el incentivo de la acción y subvención de la administración. El impacto de la economía globalizada neoliberal desplazó el papel keynesiano del Estado por un modelo haykeniano. Más recientemente Dalla Longa (2011) augura un desarrollo de modelos urbanos PPP (*Public-Private-Partnership*) que, aplicado a la estructura urbana, las ciudades globales y la ventaja competitiva,

---

<sup>4</sup> Dato obtenido a partir de los datos del número de hogares en edificio colectivo por año de construcción del Censo de 2001 (no siendo consideradas aquellas que se encuentran en estado ruinoso), resultando 832.776 viviendas. Considerando un gasto medio de 23.000 €/vivienda para una rehabilitación integral, se obtiene una cantidad total de 19.153.848.000 euros.

van a constituir la referencia para el diseño del nuevo estado del siglo XXI, dada la profunda crisis de valores éticos manifestado por la corrupción de las instituciones<sup>5</sup>.

Cuarto, la actual política de cohesión de la Unión Europea está cambiando el modelo de financiación, reorientando sus inversiones con el objetivo de conseguir un mayor impacto y eficiencia, y desplazando la subvención directa de la administración por un modelo basado en la financiación blanda con una mayor autonomía de los ciudadanos.

Para aquellas barriadas de los años 1950-1980, que no presentan todavía situaciones de vulnerabilidad y tienen dificultades en generar nuevas plusvalías, este panorama obliga a repensar y diseñar nuevos modelos gestión y financiación que permitan acometer las intervenciones de mejora necesitadas por el entorno urbano y sus edificaciones. Para ello, que se abren dos campos de estudio e investigación:

(a) La oportunidad que suponen las cooperativas de viviendas como fórmula para la rehabilitación de barriadas, fórmula ya recogida en la Ley de las 3R (2013), y que da un nuevo enfoque a la rehabilitación al utilizar una figura –la cooperativa de viviendas- que tradicionalmente en España estaba vinculada a la construcción de obra nueva.

(b) La necesaria búsqueda de nuevos modelos de autofinanciación que hagan viables la necesaria renovación con una financiación cada vez menos dependiente de la subvención y de la generación de plusvalías que supongan un incremento en la edificabilidad.

## **2. MODELOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN EN LA REHABILITACIÓN DE BARRIADAS**

El modelo de la autogestión y de la autosuficiencia económica en la rehabilitación ha sido escasamente tratado e investigado. De forma simplificada, podemos diferenciar en la rehabilitación integral de barriadas en tres situaciones:

(a) La primera corresponde a las barriadas socialmente vulnerables, cuya gestión y financiación debe recaer principalmente en la administración, atendiendo a la escasez de recursos de su población y a los desajustes sociales que derivan de su propio grado de vulnerabilidad.

(b) La segunda está basada en la gestión independiente y autónoma de los propios residentes, a través de su organización como entidad económica con fines sociales, y donde la administración no interviene en la gestión ni en la financiación, si bien, facilita la misma desde el ámbito político y administrativo.

(c) La tercera puede considerarse una fórmula mixta, donde la administración asume un papel técnico de gestión y asesoramiento de la cooperativa de

---

<sup>5</sup> Este cambio ideológico se hace patente en la propia Ley 8/2013, que permite la participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios, así como la constitución de consorcios con una participación de empresas privadas.

rehabilitación, reconocida y constituida a tal efecto, utilizando para ello una fórmula de Convenio de Colaboración.

A continuación se analizan cada una de estas fórmulas, que servirán como punto de partida para la construcción de las directrices de un nuevo modelo de gestión y financiación de la regeneración de barriadas obsoletas, especialmente para aquellos casos que, si bien no presentan claros signos de vulnerabilidad, la ausencia prolongada de intervención puede desencadenarla.

## **2.1. Modelo *top-down* de gestión para barriadas socialmente vulnerables: el consorcio de las administraciones**

La política de intervención de barriadas se ha orientado al desarrollo de una serie de efectos positivos sociales, ambientales y económicos que, una vez finalizada la rehabilitación integral de la barriada, se espera que se mantengan, para lo cual se precisa de la creación de órganos de gestión estables y cualificados, la participación de la comunidad y la generación de empleo mediante la creación de escuelas-taller y cursos de formación.

Para analizar este modelo se ha elegido el Proyecto de Transformación Urbana del Barrio de la Mina (Cataluña), que fue premio nacional de Urbanismo en 2006. El Barrio de la Mina era una barriada vulnerable<sup>6</sup>, es decir, un área urbana socio-económicamente degradada o en riesgo de exclusión, donde sus habitantes carecen de ingresos y están asociados a bajos niveles de formación y altas tasas de paro.

Se trata de un modelo de concertación entre administraciones y de gestión concertada público-privada, donde el consorcio aglutina todas las ayudas, promueve y se beneficia de las expropiaciones y de los beneficios de las plusvalías urbanísticas (Rubio del Val, 2011). Por tanto, el consorcio es el encargado de gestionar y administrar la inversión, junto con la supervisión y el control sobre el cumplimiento del plan de transformación del barrio. La procedencia de las inversiones es principalmente de carácter público, a excepción de las plusvalías generadas. Es un modelo *top-down* aunque la administración procura mecanismos de participación ciudadana y vela por el éxito de las medidas adoptadas.

El consorcio se llevó a cabo entre tres administraciones: la Generalitat de Catalunya, la Diputación y los Ayuntamientos de Barcelona y Sant Adrià. Su objetivo fue mejorar progresivamente la barriada en un horizonte temporal de 10 años, contemplando diversos aspectos (sociales, educativos, de seguridad, relativos a la urbanización), enmarcados en general a la búsqueda de buena convivencia en el barrio. Contó con una inversión aproximada de 174 millones de euros, de los cuales:

<sup>6</sup> Las barriadas vulnerables han sido definidas y cartografiadas en el Atlas de la Vulnerabilidad Urbana que han elaborado el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid (DUOT) para el Ministerio de Fomento con la información recogida en censos de 1991, 2001 y 2011. Su última actualización data de diciembre de 2015.

- (a) El 33,33% (58 millones de euros) fue aportado a fondo perdido por el consorcio, para la construcción de las viviendas, indemnizaciones por las actividades, etc.
- (b) El 29,88% (52 millones de euros) corresponden a una aportación de las administraciones<sup>7</sup> mediante cesiones de suelo.
- (c) El 8% (14 millones de euros) fueron financiados a través de programas europeos (Fondo Social Europeo, FEDER, URBAN).
- (d) Finalmente, el 28,73% (50 millones de euros) fueron aportados por la plusvalía generada por la operación urbanística de reparcelación.

Por tanto, más de un 70% de la operación fue financiada por fondos públicos, mientras que casi el 30% restante se obtiene gracias a la plusvalía de la nueva ordenación urbana. Por otra parte, aunque existió un importante trabajo social y de participación ciudadana, la gestión de la misma quedó centralizada en una estructura vertical como se observa en la figura nº1.

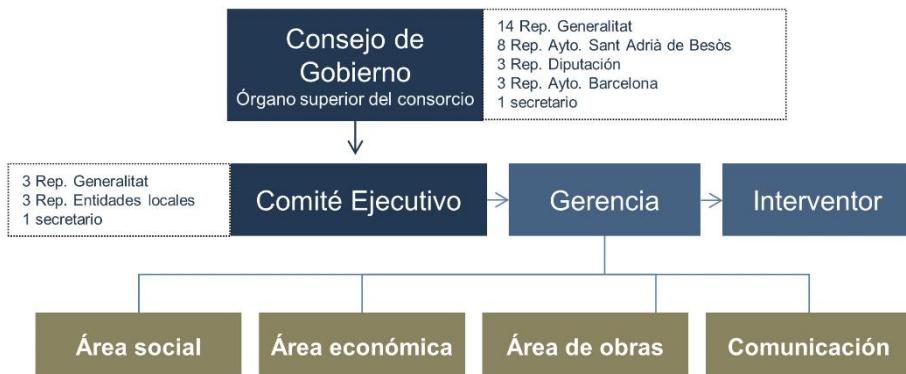


Fig. 1. Estructura del Consorcio creado para la rehabilitación de la Barriada de la Mina (Barcelona) basado en una gestión y financiación pública.

## 2.2. El modelo *bottom-up* de gestión para barriadas con activismo social: las empresas de fines sociales y comunitarias

La acción de *Coin Street Community Builders* (CSCB) en el South Bank londinense es un referente en la rehabilitación de base comunitaria. El triunfo de esta iniciativa parte del fuerte activismo social de las asociaciones de vecinos. El Estado actuó meramente como facilitador de la adquisición del suelo a la comunidad mediante un préstamo que obligó a CSCB a desplegar una serie de

<sup>7</sup> El Ayuntamiento de Barcelona cedió las zonas deportivas, la Generalitat de Cataluña hizo otro tanto con las escuelas; el Ayuntamiento de Sant Adrià, los centros cívicos, y la Entidad Metropolitana de Transporte, los terrenos limítrofes.

estrategias enfocadas al desempeño de una actividad económica que le posibilitase hacer frente a la devolución del préstamo<sup>8</sup>: aparcamientos de pago, áreas comerciales y de locales de restauración, hasta culminar con la rehabilitación y la gestión de la torre Oxo.

Se trata de una antigua construcción industrial que se convierte en el edificio emblema de la operación, al ser rescatado de la demolición para albergar un complejo de usos mixtos que incluyen dos restaurantes, un embarcadero (*Oxo Tower Wharf*), espacios comerciales y una galería de exposiciones. Quizá uno de los aspectos más inusuales de esta intervención es la decisión de CSCB de acometerla en solitario, sin la intervención de empresas privadas dedicadas al desarrollo urbanístico. Esta decisión se fundamenta, según los responsables de CSCB, en que los intentos de aproximación a las empresas privadas demostraron que los intereses de estas y los de la comunidad eran difícilmente conciliables.

CSCB constituye el ejemplo de una empresa social –es decir, que invierte la mayor parte de sus beneficios en fines comunitarios- que ha conseguido adaptarse a la gran escala de su ámbito de intervención. Esto ha sido posible gracias a diversos factores, entre ellos la existencia de un importante grupo de activistas con experiencia en participación en el debate urbanístico y formados en la gestión de cooperativas dentro de la misma zona, la adaptación de la estructura de la asociación vecinal a un modelo empresarial, que supone la dotación de una estructura organizativa sobre un núcleo de residentes ya concienciados para llevarlo a cabo, y el impulso efectuado desde la administración local, que ha contribuido enormemente mediante operaciones como la financiación o la venta del suelo por debajo del precio de compra (Velázquez y Verdaguer, 2011).

Como se observa en la figura nº2, el modelo de Coin Street se articula en la diversificación, ya que la subdivisión de la cooperativa inicial ha permitido adaptarse a las diferentes necesidades, obteniendo además diferentes fuentes de financiación. Entre ellos el foro South Bank y el Grupo de Empleadores de South Bank.<sup>9</sup> Esta empresa está desarrollando un Distrito de Mejora de Negocios (*Business Improvement District*) que es una iniciativa empresarial que ofrece a las empresas un mecanismo para mejorar el entorno en el que operan en beneficio de su negocio, sus empleados, y sus clientes y usuarios. En conjunto, las empresas identifican los proyectos y servicios que ellos piensan que son necesarias para

---

<sup>8</sup> Para financiar su compra inicial de la zona de Coin Street en 1984, CSCB pidió prestado aproximadamente un millón de libras esterlinas al Consejo Empresarial del Gran Londres y el Consejo del Gran Londres, y con posterioridad ha financiado sus desarrollos con préstamos de los bancos y la *Nationwide Building Society*.

<sup>9</sup> Esta última es otra empresa sin ánimo de lucro que trabaja en estrecha colaboración con los negocios y las organizaciones artísticas locales. Cuenta con 18 organizaciones miembros (entre las que destacan Shell, IBM, LWT, J. Sainsbury y Ernst y el propio CSCB), y con ingresos de 2 millones de libras esterlinas que provienen de suscripciones y de subvenciones. Ha participado en el desarrollo de medidas de mejora ambiental, conexiones de transporte y mejora de las instalaciones educativas.

agregar valor a los servicios existentes o introducir otros nuevos, y a través de un proceso de votación, se interpone un pequeño gravamen sobre las tasas de negocio.



Fig. 2. Modelo de gestión de Coin Street basado en la autonomía de gestión y financiación de las cooperativas.

### 2.3. Convenio de colaboración. Las cooperativas de vivienda para la rehabilitación

En España, por el momento, existen sólo algunas experiencias registradas, especialmente en la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana, promovidos incluso legislativamente desde la administración. En el caso de Madrid, la Federación de Cooperativas de Viviendas y Rehabilitación de Madrid está gestionando la rehabilitación integral de viviendas y edificios, mediante la autopromoción en régimen cooperativo. Todo ello, a través de convenios de colaboración con la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Madrid y con otras empresas públicas de municipios de la Comunidad, así como con las Comunidades de Propietarios correspondientes, centrados en las viviendas construidas con anterioridad a 1981. El boletín nº 134 (2015) de la revista “Viviendas Cooperativas” hace una referencia de la editorial:

“El Cooperativismo de Viviendas Español y muy específicamente la Federación de Cooperativas de Viviendas y Rehabilitación de Madrid, ha optado por conferir a la Rehabilitación de Viviendas una dinámica prioridad. La actuación está regulada por la Ley de Rehabilitación Regeneración y Renovación Urbana de 27 de Junio de 2013 y apoyada por la Dirección General de la Vivienda del Ministerio de Fomento, colaborando diversas Administraciones Públicas, destacándose el IDAE del Ministerio de Industria y el departamento de acciones frente al cambio climático del Ministerio de Medio Ambiente. A tal fin la Federación ha formalizado convenios de colaboración con las Empresas Municipales de los Ayuntamientos de Madrid capital y otros Municipios de la Comunidad, así como con la Asociación de Promotores Públicos (AVS) y numerosos Colegios Profesionales (...)"

Como se observa en la figura nº3, en este modelo la administración asume un papel técnico de gestión y asesoramiento de la cooperativa de rehabilitación, reconocida y constituida a tal efecto, utilizando para ello una fórmula de convenio de colaboración. En este caso, los propietarios de las viviendas deben de aportar el máximo del deber legal de conservación. El resto viene financiado por ayudas públicas a la rehabilitación y las plusvalías generadas por la operación, si bien la opción del convenio permite optar por ventajas económicas en la contratación de los servicios profesionales y las empresas constructoras.



Fig. 3. Modelo de gestión basado en la colaboración entre las cooperativas de rehabilitación y la administración, aplicado en Madrid.

### 3. UN NUEVO MODELO COOPERATIVO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL DE BARRIADAS MEDIANTE LA COOPERATIVA VECINAL

Como se ha visto en el apartado anterior, el modelo de rehabilitación integral en áreas vulnerables precisa de una gran inversión económica a fondo perdido, y por tanto no es un modelo que se pueda extender a la totalidad del parque residencial. Por otra parte, Rubio del Val (2011) concluye la necesidad de territorializar y priorizar en áreas concretas las actuaciones, por lo que el resto de áreas deben buscar otro tipo de recursos que faciliten el proceso de rehabilitación.

El modelo de Coin Street ha sido capaz de generar importantes plusvalías y vías de negocio que perduren en el tiempo, autogestionados desde la propia comunidad de una manera absolutamente profesionalizada. Pero a diferencia del anterior, el modelo de cooperativas que se está iniciando en España para la rehabilitación genera un modelo de negocio acotado en el tiempo, al centrarse en el proceso de la propia reforma de los edificios de vivienda. Crea un valor de creación de empleo muy ajustado al proceso de obra, sin mayores expectativas ni proyección de futuro, y se centra únicamente en la mejora física del edificio, sin tener en cuenta valores sociales y espaciales de los barrios.

Por ello, se propone un modelo de cooperativa vecinal, que tiene por objeto la regeneración integral de las barriadas, como un proceso que no se limita al periodo

de remodelación de la edificación, sino que permite la continua revisión y actualización de sus edificios. La cooperativa vecinal tiene como ámbito la barriada completa. Los trabajos de investigación se han centrado en torno a las 2.000 viviendas, y es un modelo que precisa una cierta base de activismo entre sus residentes para poder implantarse, así como la existencia de una base comercial activa. Estas condiciones son básicas, ya que la autosuficiencia económica necesita un cierto nivel económico de partida. Este modelo de gestión de rehabilitación integra parte de dos principios:

(a) La gestión colaborativa a través de la estructura asociativa de cooperativa aplicada a la rehabilitación y el mantenimiento del parque de viviendas existentes, con el fin de establecer un sistema de gestión solidario, equitativo y sostenible de cara a la conservación de la edificación.

(b) Un modelo de financiación alternativo a la plusvalía edificatoria, aunque no lo excluye, atendiendo al hecho del habitar desde una perspectiva prestacional a largo plazo frente al simple hecho de la rehabilitación de la vivienda como objeto final de consumo.

### **3.1. La gestión colaborativa en la rehabilitación: la reducción de los costes**

Puesto que las barriadas de los años 60 y 70 se basan mayoritariamente en la repetición de soluciones tipológicas, constructivas y formales de sus edificios de viviendas, la mera constitución de una estructura superior a las comunidades de vecinos<sup>10</sup>, capaz de proyectar de forma conjunta la rehabilitación, supone un abaratamiento de los costes de rehabilitación y sobre todo, permite aplicar las ventajas de la economía de escala: es más ventajoso económicamente abordar la renovación de la totalidad de la barriada que atomizar el proceso de rehabilitación en tantas actuaciones como viviendas o comunidades de vecinos existan.

El modelo de sociedad cooperativa se adecua especialmente a este fin, puesto que representa una agrupación de personas con intereses afines, cuenta con un sistema horizontal de toma de decisiones, supone la profesionalización de la relación con el resto de los agentes y permite el desarrollo de una actividad empresarial rentable y una economía colaborativa que ayude a financiar la rehabilitación.

Esta es una de las diferencias respecto al modelo de cooperativas de viviendas para la rehabilitación expuesto en el punto anterior. Mientras que ésta desaparece

---

<sup>10</sup> La Ley de 21 de Julio sobre propiedad horizontal (Ley 49/1960) prevé el mecanismo de las comunidades de propietarios como principal órgano de gestión que regula la convivencia vecinal, así como el pago de los costes entre otros del mantenimiento de una serie de zonas comunes e instalaciones que necesariamente tienen que existir en régimen de copropiedad Sin embargo, tiende a establecerse como un instrumento de mínimos que intenta conciliar los intereses de los diferentes propietarios, y que por lo general intentan reducirse a niveles mínimos de mantenimiento y conservación. atendiendo simplemente a situaciones de emergencia.

una vez finalizada la rehabilitación, la cooperativa vecinal continúa de forma indefinida con el objetivo de conseguir recursos económicos que minimicen el impacto del coste de la rehabilitación entre los socios. Por otra parte, el propio modelo de cooperativa permite que sus socios aporten en horas de trabajo o especie los gastos que le conlleva la rehabilitación.

Un antecedente de este modelo de organización y gestión comunitaria se encuentra en el modelo residencial conocido como *cohousing*. Este modelo se ha difundido gracias a los primeros trabajos de McCamant y Durrett (1989), los cuales han sido ampliamente desarrollados en bibliografía especializada (Bamford, 2001; Stewart, 2002; George, 2006; Riu, 2014 o Sanguinetti, 2014). El *cohousing* se define como una comunidad autogestionada que entiende el hecho de habitar como una actividad colectiva y cooperativa, y con autonomía económica de los ciudadanos que la integran. Las personas que viven en *cohousing* lo hacen sabiendo que se rigen por unos principios de solidaridad y democracia, por lo que este tipo de experiencias surgen al amparo de una fuerte cohesión social de grupo, y de un cierto sentimiento de pertenencia al colectivo, lo que se fundamenta, según Bamford (2001) y Riu (2014), en otra de las características esenciales de este concepto: la intencionalidad. En una sociedad como la actual, marcada por redes sociales intermitentes y deslocalizadas la intencionalidad surge como la razón de ser de estas iniciativas de vida colectiva.

El *cohousing* también se sitúa en línea con el nuevo paradigma económico basado en el desarrollo de las economías colaborativas, dentro de lo que muchos autores califican como un proceso disruptivo en las relaciones económicas tradicionales (Algar, 2007; Botsman y Rogers, 2010; Walsh, 2011). Esta nueva tendencia económica se asienta sobre un nuevo lenguaje económico basado en el uso y no en la posesión. Lo importante no es poseer el bien sino beneficiarse del valor que se desprende de su uso.

Enmarcándose en esta nueva corriente, se plantea una evolución del modelo cooperativista de rehabilitación a partir de las relaciones económicas colaborativas, donde la posesión de los bienes se sustituye por el disfrute del servicio o el valor que estos ofrecen, perdiendo importancia el concepto de propiedad individual y en favor del intercambio de servicios y la propiedad colectiva.

En esta filosofía se enmarca la experiencia de la cooperativa de rehabilitación de Covicivi (Montevideo). Se trata de una cooperativa de ayuda mutua constituida para la rehabilitación de un edificio patrimonial catalogado en el centro histórico de Montevideo<sup>11</sup>. En esta y otras experiencias de ayuda mutua, son tres los actores principales de la rehabilitación: la administración, en este caso Intendencia Municipal de Montevideo, el grupo de cooperativistas, y el Instituto de Asistencia Técnica, figura recogida en la legislación uruguaya y que tiene como misión el

<sup>11</sup> En la legislación de Uruguay (país con una destacable actividad cooperativista en materia de vivienda) la cooperativa de ayuda mutua, supone la colaboración activa de los propios asociados en el proceso de la construcción mediante la aportación de horas de trabajo.

seguimiento del proyecto y el asesoramiento en cuestiones sociales, jurídicas y técnicas (en los que pueden estar incluidos proyecto y dirección de obra).

Esta fórmula permite crear focos de revitalización de áreas de la ciudad propensas a sufrir problemas de abandono, terciarización o gentrificación, al tiempo que constituye una valiosa fórmula para la conservación y la puesta en valor de la arquitectura patrimonial entre sus propios usuarios: mediante el trabajo sobre un bien patrimonial –el edificio–, que los vecinos conocen, asimilando su historia, y adquiriendo conciencia de su valor, de modo que además de una dimensión social y económica existe una fuerte componente cultural en el proyecto (Vallés, Arias, y Solanas, 2011). Este enriquecedor proceso es, en cierta medida, extrapolable al ámbito de rehabilitación barriadas que comienzan a ser catalogadas como patrimonio contemporáneo del siglo XX. Explorar la historia y la fase proyectual de la barriada desde la escala de ciudad o de barrio hasta la entidad constructiva del edificio puede ser un proceso deseable de llevar a cabo con los vecinos y posibles miembros de cooperativa, para más adelante introducirlos en el proceso proyectual de la propia rehabilitación.

Por otra parte, es relevante el hecho de que se trata de una cooperativa en la que los propios vecinos constituyen una parte importante del personal que trabaja en el desarrollo de la obra, aportando horas de trabajo en los distintos oficios de la obra durante el desarrollo de la misma. Este hecho, además de contribuir a hacer a los cooperativistas partícipes en el antes mencionado fenómeno de difusión cultural relativo al patrimonio, constituye también una posibilidad de formación y de inserción laboral para los cooperativistas, lo que es especialmente interesante en el entorno de las barriadas, donde predomina la clase obrera y en el que con facilidad se encuentran agentes cualificados –o con ciertas destrezas en el ámbito de la construcción–, y el desempleo suele ser un problema de dimensión casi endémica.

### **3.2. La economía de la prestación de servicios: la cooperativa vecinal como generadora de ingresos para la rehabilitación urbana**

La cooperativa vecinal es una empresa social generadora de ingresos destinados a la rehabilitación de la barriada, para ello gestiona un “Fondo de rehabilitación de la barriada”, que se financia de todas las posibilidades de generación de ingresos que permite este modelo. Además de participar en la propia rehabilitación, la cooperativa propone un nuevo modelo de economía basada en la prestación de servicios habitacionales, donde la relación de la empresa rehabilitadora y el usuario continúa una vez realizada la rehabilitación a través de nuevas relaciones prestacionales y económicas.

Este enfoque se debe a que por un lado, asistimos a nuevas fórmulas derivadas de las nuevas tecnologías donde no es preciso tener el bien para disfrutar del mismo, sino que se paga por su uso (*car-sharing*, música en *streaming*...) e incluye todos los gastos incluido el mantenimiento. Aplicado a la vivienda, se trata de evolucionar el derecho a la vivienda por el derecho a habitar. En este sentido la

Constitución Española (art. 47) recoge como derecho de todos los españoles el acceso a una vivienda digna y adecuada, no su propiedad, por tanto este derecho a la vivienda no debe ser entendido como el derecho de la posesión o la ocupación de un objeto arquitectónico, sino el derecho a ejercer una acción, la de habitar, en condiciones dignas y adecuadas.

El derecho de habitar aporta una visión más dinámica a la complejidad de la forma contemporánea de habitar dado que, cada vez se exigen mayores prestaciones y servicios en el entorno habitado, y las necesidades de las personas varían en función del tiempo (personas con diversidad funcional, mayores, niños, embarazadas...), obligando a una mayor flexibilidad.

Por otro lado, Cuchí y Sweatman (2011) proponen un nuevo enfoque en el sector de la vivienda y la edificación, basado en el servicio de habitar. Se trata de dotar a los habitantes de una barriada de un servicio de habitabilidad, socialmente admisible, mantenido y renovado en función de la evolución de las demandas de la sociedad. Esto permite crear una actividad económica viable y generadora de empleo tanto a los operadores tradicionales de la construcción, como las suministradoras de servicios para el hogar.

Por ello, la rehabilitación –entendida como servicio de habitabilidad- debe de crear un flujo continuo de actividad en la construcción basado y centrado en el mantenimiento del medio urbano y en la adaptación de las edificaciones existentes y espacios públicos a las nuevas necesidades sociales. Frente al hecho edificatorio en sí mismo, con un claro punto final, la habitabilidad no puede ser considerada un hecho acabado, sino que se desarrolla de manera continuada a lo largo del tiempo, en paralelo a la ocupación de la vivienda, y que obliga a adaptaciones cíclicas del entorno urbano.

Desde este enfoque se proponen dos tipos de prestación de servicios:

(a) La prestación de servicios habitacionales básicos derivados de la modernización física del parque.

(b) La prestación de servicios de habitabilidad complementarios: alimentación, movilidad, prestaciones espaciales para personas mayores, etc.

La prestación de servicios habitacionales básicos del parque de viviendas está vinculada a superar el concepto de obsolescencia, es decir, a la falta de adecuación de un objeto a las exigencias actuales. La obsolescencia puede ser física (deterioro físico, normalmente por un mantenimiento deficiente), funcional (falta de adecuación para cumplir las funciones para las que fueron diseñadas, normalmente por nuevas necesidades sociales o normativas), económica (devaluación del valor de la vivienda) o ambiental (consumos elevados de energía).

Para evitar la obsolescencia física es preciso un mantenimiento adecuado, que supone una revalorización continuada de la edificación y un alargamiento de la vida útil de la vivienda que, unida a una modernización funcional, permitiría superar con creces el siglo de vida de la edificación (García Navarro, 1995). El mantenimiento genera una economía alrededor del edificio, que funciona mediante ciclos de

reparaciones e inspecciones legalmente establecidas (mantenimiento legal) o bien propuesta por los usuarios (mantenimiento preventivo). Por ello, la rehabilitación o renovación de viviendas se entiende como un proceso cíclico, donde las barriadas están obligadas a modernizarse, a fin de actualizar sus prestaciones de servicios a las necesidades de los usuarios, una vez finalizado un ciclo de mantenimiento<sup>12</sup>.

Normalmente, los ciclos de rehabilitación tienen una duración de 20 años, un período de tiempo suficiente para amortizar la inversión entre dos procesos de rehabilitación o modernización. Si la vida útil de la edificación de las barriadas de los años 1960s se estima en un siglo, se pueden establecer cinco ciclos de rehabilitación entre cuatro procesos de modernización. En el caso de España, estos ciclos aproximados de veinte años han coincidido con similares períodos normativos, donde han ido evolucionando las prestaciones exigidas a la nueva edificación.



Fig. 4. Ciclos de actualización de los edificios y demandas exigidas a cada uno. Elaboración propia.

En esta nueva filosofía, es a la empresa que lleva a cabo la prestación del servicio (rehabilitación de una fachada, nuevas instalaciones térmicas...) a la que le corresponde realizar la inversión, a cambio de un pago anual del servicio, que quedará garantizado por la propia cooperativa vecinal. De esta forma la propia empresa será la responsable de garantizar un correcto servicio a la barriada, a cambio de la fidelización de los socios de la barriada.

La prestación de servicios habitacionales complementarios es otro enfoque innovador y contemporáneo que permite el modelo cooperativo, mediante la creación de un catálogo de servicios que permita a sus vecinos disponer de todos los servicios ofrecidos y soportados por las infraestructuras rehabilitadas o creadas *ex Novo*. Con este nuevo enfoque, la cooperativa vecinal debe tener como objetivo proporcionar el máximo posible de servicios de habitar para sus cooperativistas al tiempo que se prolonga el ciclo de vida de las barriadas gracias a esta nueva visión

<sup>12</sup> La programación del mantenimiento de una edificación construida sin deficiencias estructurales o constructivas con un mantenimiento conservativo y preventivo correcto cuenta con una durabilidad casi indefinida, sin embargo, esto no libra de la obsolescencia funcional, que supone el avance de la tecnología y la mejora normativa en relación a las nuevas condiciones de habitabilidad.

cíclica del proceso conjunto de rehabilitación y mantenimiento. Esto dotaría al modelo de capacidad resiliente, entendida como la “capacidad que tiene un sistema, formado a partir del individuo hasta la totalidad de la comunidad de mantener la unión y conservar la capacidad de funcionamiento frente a impactos exteriores” (Bar y Devine-Wright, 2012). En este sentido, tal como se vienen comentando, se busca dotar al modelo de capacidad de adaptación, reduciendo el coste que supondrían un nuevo proceso de actualización como el inicial.

Al igual que todos los modelos analizados, la cooperativa vecinal debe disponer de un Departamento de Proyectos y Mantenimiento, formado como mínimo por un Director de Infraestructuras (*Facilities Manager*) cuyo objetivo es la de diseñar y aplicar los procedimientos para una correcta conservación del patrimonio en las mejores condiciones económicas y de seguridad. El número y la cantidad de personas que lo forman dependerán de la complejidad de las prestaciones a ofertar y de las características particulares de la barriada donde se vaya a implementar. La cooperativa vecinal decidirá entre dos alternativas: (a) la prestación directa del servicio por parte de la cooperativa (b) o la externalización a través de una empresa especializada de servicios bajo el control técnico de la cooperativa.

La elección de una u otra alternativa está condicionada por el grado de formación y cualificación del personal que realice esta función. La primera de las opciones sería razonable ante acciones no muy complejas o especializadas, similar a las posibilidades ofrecidas en Covicivi. La segunda correspondería a acciones más compleja que desarrollaremos adelante. Esta última es la opción preferente en la gestión de grandes patrimonios inmobiliarios como Colonial (Pérez de Silanes, 2010) y la utilizada por la administración en prestación de servicios energéticos<sup>13</sup> (IDAE, 2007).

### **3.3. La cooperativa vecinal como prestataria de servicios a la comunidad.**

En España, la Ley de cooperativas de 16 de julio (ley 27/1999), es el marco para el desarrollo normativo sobre las entidades cooperativas de las comunidades autónomas que tienen asumidas la competencia exclusiva en esta materia. La cooperativa vecinal como mínimo gestiona la prestación de servicios de habitabilidad básicos y para ello adopta la figura legal de cooperativa de consumo, que permite gestionar la rehabilitación y el mantenimiento de sus edificios, así como generar ingresos que financien los gastos de la rehabilitación. Cada uno de los servicios de habitabilidad complementarios que se generasen según las necesidades de la barriada, se constituyen como una cooperativa de consumo específica.

---

<sup>13</sup> En este caso, el modelo prestacional integra el mantenimiento de las instalaciones térmicas y de iluminación interior junto a la prestación del servicio para la mejora de la eficiencia energética. La duración del contrato externalizado depende del periodo estimado para el retorno de la inversión.

Las cooperativas de consumo dotan al modelo de una gran capacidad operativa, ya que su objeto es procurar bienes y servicios a sus socios y a quienes convivan con ellos habitualmente, pudiendo adquirir, utilizar y disfrutar de bienes y servicios de terceros o producirlos ellos mismos, e incluso si lo establecen en sus estatutos pueden procurarlos a terceros. Esto aporta gran flexibilidad al modelo, ya que puede escalarse según las necesidades de cada barriada, ajustarse a las exigencias cambiantes de cada grupo social, de cada espacio en rehabilitación, o de cada servicio prestacional que se necesite, además de que la cooperativa puede evolucionar en el tiempo según el grado de cohesión de la barriada y consolidación de su buen funcionamiento.

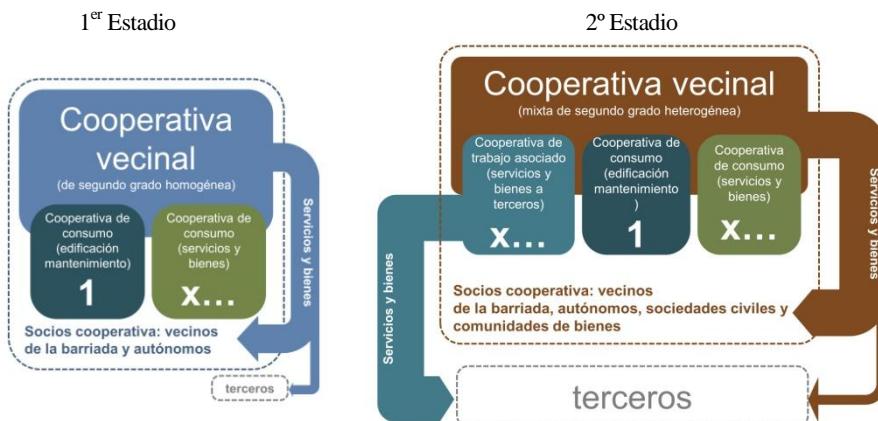


Fig. 5. Evolución del esquema funcional de cooperativa vecinal desde su implantación inicial como cooperativa vecinal de segundo grado homogénea a su forma más evolucionada como cooperativa mixta de segundo grado heterogénea. Elaboración propia.

En un principio la cooperativa de consumo está preparada para procurar bienes y servicios a sus socios, pero puede evolucionar hacia una cooperativa específica de trabajo asociado si procura servicios a terceros, obteniendo así plusvalías para viabilizar las operaciones internas, como alternativa al incremento de edificabilidad que propone la Ley de las 3R (2013). Si esto se produce, la cooperativa vecinal pasa al rango legal de cooperativa mixta de segundo grado heterogénea, permitiendo compatibilizar actividades de producción y obtención de servicios y/o bienes.

En ambos tipos pueden entrar a formar parte empresarios individuales, destacando que en una heterogénea pueden también entrar sociedades civiles y comunidades de bienes y derechos (art. 108). Esta característica abre un gran campo de posibilidades, como que entren a formar parte de las cooperativas no sólo los propietarios de las viviendas, sino también los usuarios de las mismas, además del tejido empresarial y comercial de pequeña entidad del barrio, lo que supone una valiosa estructura de integración social y económica.

La creación de la cooperativa vecinal parte de la rehabilitación integral, por lo que se encargará de proporcionar todas aquellas prestaciones de servicios relacionadas con la edificación, las tareas de mantenimiento, conservación y actualización pertinentes. Además de hacerse cargo de las prestaciones de servicios de habitabilidad, la cooperativa asumirá de forma conjunta la gestión de productos y servicios a los cuales tienen acceso los vecinos actualmente.

De forma complementaria a estas tareas, pueden existir prestaciones que implican la gestión del patrimonio de los cooperativistas, acciones que no son solamente un servicio en sí mismas, sino que tienen como objeto generar beneficios alternativos – económicos y/o sociales- para los vecinos de la barriada. Por ejemplo, mientras que la puesta de las viviendas vacías de una barriada en el mercado del alquiler podría implicar el cobro de una comisión por la gestión, el beneficio obtenido por la instalación de placas fotovoltaicas, la cesión de medianeras para publicidad, el análisis del posible aumento la edificabilidad<sup>14</sup> o la venta de emisiones en el mercado voluntario de carbono<sup>15</sup> pasaría íntegramente al fondo de la cooperativa para la rehabilitación.

Por último, la cooperativa también puede gestionar servicios enfocados a un sector poblacional muy específico y que por tanto no tienen por qué ser comunes al resto de vecinos de la barriada. Por ejemplo, para se puede pensar en un servicio de *cohousing* para personas mayores que incluya un servicio asistencial o la cooperativización del servicio de movilidad en el que se reduzca el número de vehículos por habitante y se apueste por alternativas más sostenibles.

En base a estas posibilidades, el ecosistema relacional que introduce una cooperativa vecinal es sumamente potente para revitalizar barriadas, no sólo desde el punto de vista de la rehabilitación integral de sus edificios y espacios, sino desplegando también la incorporación de múltiples agentes en el proceso rehabilitador con un modelo lo suficientemente complejo y modulable para adaptarse a las circunstancias específicas de cada entorno urbano.

### **3.4. La cooperativa vecinal y la relación con las empresas y administración**

El proceso de creación de la cooperativa debe responder a una de las principales claves a la que se enfrenta la formulación de las políticas futuras de

---

<sup>14</sup> Queda recogida en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas como herramienta útil para garantizar la viabilidad económica del proyecto, a partir del agotamiento urbanístico de los usos lucrativos permitidos por el plan, o en su caso, el establecimiento de una nueva realidad urbana a través de la modificación puntual del PGOU.

<sup>15</sup> La evaluación de los beneficios medioambientales de los proyectos de rehabilitación de barriadas a partir de la huella de carbono permite estimar la cantidad de CO<sub>2</sub> que es posible reducir con las mejoras propuestas. Esto hace pensar que la rehabilitación de barriadas como proyecto de compensación de emisiones en el mercado voluntario de carbono, en el que empresas o entidades buscan compensar de una manera alternativa las emisiones de CO<sub>2</sub> que no les resulta posible reducir en su funcionamiento habitual mediante la aportación de una determinada cantidad económica por cada tonelada de gas de efecto invernadero que se persigue compensar.

regeneración: la mejora del entorno urbano como una responsabilidad compartida por igual por la comunidad, los sectores públicos (estatal, autonómico y local) y el sector privado (Parkinson, 2014). Cuanta mayor implicación tengan todos los agentes afectados mayor grado de éxito y de trasformación del medio tendrá la cooperativa vecinal, y mayores logros sociales será capaz de alcanzar.

Por ello, el esquema funcional de la cooperativa debe ser insertado en un modelo relacional con el resto de los agentes implicados en el proceso urbano, de modo que se desarrolle un mecanismo de funcionamiento que engrane a cada uno de ellos, definiendo la relación entre todos los posibles participantes del proceso, y evite que la cooperativa se constituya como un sistema cerrado y ajeno a su entorno.

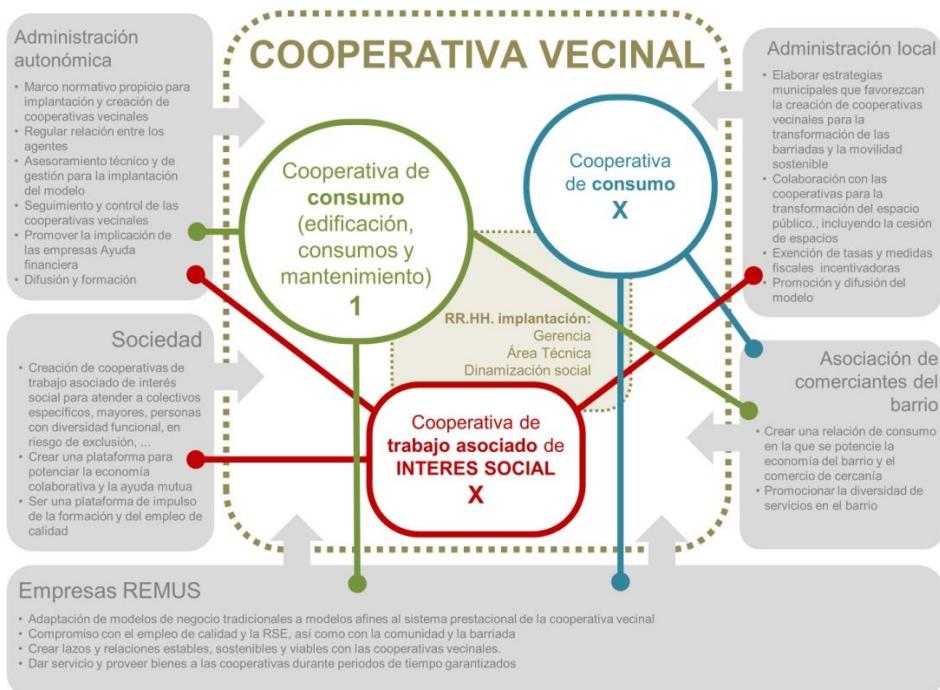


Fig. 5. Esquema funcional de relaciones de la cooperativa vecinal de 2º estadio. Elaboración propia.

De todos ellos se destacará a continuación el nuevo papel que debe jugar en la rehabilitación de barriadas tanto la administración pública, como la iniciativa empresarial privada.

### **3.5. La responsabilidad social de las empresas en la rehabilitación de las barriadas: las REMUS**

El papel de la empresa privada es fundamental en el proceso de rehabilitación, si bien, la creación de la cooperativa vecinal permite ejercer un control social de los habitantes sobre la misma. Como se ha analizado previamente, la constitución de una cooperativa vecinal permite gestionar de forma unificada un volumen importante de viviendas a rehabilitar, y por tanto, beneficiarse de la reducción de los costes de rehabilitación por economía de escala. Se convierte en un agente con mayor presión de negociación frente a las empresas, lo que permite obtener ofertas económicas ventajosas a los miembros de la cooperativa, a cambio de su fidelización. Los ahorros que los cooperativistas efectúen en los diversos consumos relacionados con estas empresas formará parte del fondo de ahorro que la cooperativa establezca para la conservación de la propia barriada. De esta forma, aunque el cooperativista no nota una diferencia económica, la cooperativa obtiene un margen económico destinado a reducir la cuota del coste de rehabilitación del propio cooperativista. Se distinguen tres situaciones:

(a) Las empresas que forman parte del tejido económico del barrio. Donde la cooperativa vecinal va a favorecer el comercio de cercanía, implementando un sistema que permita que el gasto efectuado por los cooperativistas –registrado mediante algún sistema como una tarjeta de fidelización- se traduzca en un retorno (estimado en un 3%) que se transfiera también a los fondos de la cooperativa.

(b) Las empresas suministradoras de servicios (luz, seguros, telecomunicaciones...) que no formen parte del barrio pero que de alguna manera quieran incorporarse al proceso de regeneración urbana, donde los retornos pueden variar en función de la capacidad negociadora de la cooperativa.

(c) Las empresas relacionadas con la rehabilitación y su mantenimiento. Donde la cooperativa vecinal puede exigir otras medidas sociales a las grandes empresas, como la contratación de personal perteneciente a la propia barriada para colaborar en la ejecución de algunas partidas de obra, favoreciendo el empleo y la formación y cualificación de la fuerza de trabajo en el entorno local.

Ahora bien, el procedimiento de selección de las empresas colaboradoras debe ir más allá de la capacidad que demuestren de plantear ofertas económicas competitivas para prestar servicios a la cooperativa. Por consiguiente, dichas condiciones incluirán necesariamente aspectos de compromiso social, económico y ambiental determinados a través de la política de Responsabilidad Social Corporativa de cada una de ellas. Con esta idea se propone la creación del sello distintivo REMUS (Responsabilidad Empresarial con el Medio Urbano Sostenible), que se otorgará a aquellas empresas que se comprometan en la participación activa en el proceso de revitalización urbana. Para poder optar a esta calificación, las empresas deberán reunir una serie de características y cumplir una serie de criterios que han sido elaborados tomando como base los requisitos establecidos en la norma ISO 26000. A cambio, la cooperativa vecinal, que es el agente que se relaciona con

ellas, les ofrecerá relaciones a largo plazo garantizando la continuidad de sus negocios y unos márgenes de rentabilidad viables.

El departamento técnico de la cooperativa vecinal, dirigido por la figura del Director de Infraestructuras, se encargará del control y la supervisión de la correcta ejecución de las obras, asesorando a los cooperativistas en la gestión de las prestaciones que implican la renovación de los inmuebles. En ese sentido se encargará de la gestión de los contratos con las empresas externas que asumirán estos servicios, los cuales necesariamente llevarán asociado las tareas de mantenimiento durante el ciclo de 20 años y que serán incluidas en la oferta económica. Así, se llevará el control y registro de las tareas de mantenimiento necesarias, monitorizándolas de forma que se pueda conocer el historial de la misma en relación a su conservación y mantenimiento con el paso del tiempo. Junto a este, el equipo deberá estar formado por personal adicional que se encargue de las funciones de administración y de gestión inmobiliaria.

Por todos estos motivos el ecosistema relacional que introduce una cooperativa vecinal es sumamente potente para revitalizar barriadas, no sólo desde el punto de vista de la rehabilitación integral de sus edificios y espacios, sino desplegando también la incorporación de múltiples agentes en el proceso rehabilitador con un modelo lo suficientemente complejo y modulable para adaptarse a las circunstancias específicas de cada entorno urbano.

### **3.6. El nuevo papel de la administración: de gestor y financiador a dinamizador de las cooperativas vecinales**

El papel de la administración es fundamental, no tanto desde la perspectiva de la subvención y financiación directa de las ayudas, sino como soporte para la creación, desarrollo y afianzamiento del modelo. La administración puede promover y tipificar este modelo como una nueva categoría dentro de la ley de cooperativas. De esta manera podrían establecerse ayudas específicas para la creación y asesoramiento de cooperativistas potenciales, así como crear redes de formación e intercambio de experiencias haciendo cada vez más sólido el modelo una vez que se experimente en un entorno real.

La administración local puede contribuir, entre otras cuestiones, con la ayuda económica indirecta que supondría la exención de tasas de obras relacionadas con los fines de rehabilitación integrales de barriadas, o estableciendo deducciones en el impuesto de bienes inmuebles, así como mediante la cesión de espacios, o la creación de plataformas de profesionales y técnicos municipales que asesoren en la gestión y otros instrumentos de apoyo.

La administración es además un agente propicio para regular los procesos de relación entre el resto de agentes, arbitrando los convenios de colaboración, licitaciones o demás procesos que se enmarquen en la relación público-privada que conlleva el proceso de rehabilitación, de modo que se defina el mapa de relaciones entre agentes y el marco de colaboración entre ellos para cada caso concreto.

Tampoco se puede olvidar que el proceso de renovación de las barriadas no pretende centrar la actividad únicamente en la mejora del estado de conservación de las edificaciones, sino que debe enfrentar problemas relativos al espacio urbano, tales como las soluciones de movilidad o las mejoras en el espacio público, los cuales requieren de especial colaboración entre las entidades de gobernanza local y la cooperativa vecinal.

#### 4. CONCLUSIONES

Con la crisis del estado del bienestar y el final del periodo neoliberal, el modelo estatal de gestión y financiación directa en la rehabilitación de barriadas construida en la periferia de las ciudades, se va a centrar fundamentalmente en las barriadas vulnerables, mientras que el resto de barriadas corren el peligro de no poder acometer la rehabilitación en un momento de grave coyuntura económica. Para evitar este proceso, la cooperativa vecinal se convierte en una herramienta de autogestión y autofinanciación que permite regular de forma ventajosa las condiciones del modelo PPP (*Public-Private-Partnership*), en la que se prevé una mayor implicación de las empresas privadas en la gestión y financiación de la rehabilitación.

La cooperativa vecinal, a diferencia de las cooperativas de rehabilitación recogida en la Ley de las 3R, cuya función es la de obtener una ventaja económica en el momento puntual de la rehabilitación, se configura como un modelo de economía social, gobernanza ciudadana y de adaptación de servicios de habitabilidad de sus socios a lo largo del tiempo.

La cooperativa obtiene recursos en una triple dimensión: reduciendo al máximo los costes de rehabilitación y mantenimiento, llevando al límite las ventajas de la economía de escala; obteniendo retornos del tejido empresarial mediante la fidelización de sus cooperativistas y obteniendo recursos directos por la prestación directa de servicios. Por ello, la cooperativa tiene una función dinamizadora de la economía local de la barriada, siendo ésta uno de sus límites para la implantación, ya que precisa de un cierto tejido para su funcionamiento.

La cooperativa vecinal entiende que la rehabilitación de barriadas es una continua adaptación a las prestación de servicios de sus cooperativistas, por lo que se centra en la calidad de la prestación continua del servicio de habitabilidad, cuya inversión debe de realizar la empresa que presta el servicio, mientras que la cooperativa asegura el pago de dichos servicios, en un ciclo de rehabilitación que se establece en 20 años.

Se aborda la rehabilitación integral de barriadas desde la autofinanciación, generando beneficios que se derivan principalmente de las reducciones de costes y de la capacidad de la cooperativa para generar ingresos a través de su propia actividad. La optimización de los consumos y la mejora de los servicios a renovar también repercutirán en una mejora en los aspectos social y medioambiental. Por ejemplo, la mejora de las redes de agua y saneamiento fomenta la reducción de

pérdidas en el consumo de agua, o la contratación de servicios energéticos para todos los cooperativistas con compañías que garantizan su producción de energía 100% renovable abarata la factura, al tiempo que colabora en la disminución de los gases de efecto invernadero.

La cooperativa vecinal se constituye como agente dinamizador de la economía del barrio e induce la creación de empleo en varios niveles. En un primer nivel favorece el trabajo colaborativo dentro de la propia cooperativa, además de la creación de puestos de trabajo asociados a los servicios gestionados directamente por la cooperativa. En un segundo nivel, potencia la actividad del tejido empresarial de la barriada, normalmente constituido por pequeñas empresas, ya que fomenta el consumo de los socios en las mismas. En un tercer nivel, para acciones de mayor alcance, el modelo prioriza las empresas de ámbito local que sean capaces de adaptar sus fórmulas de negocio al modelo de prestación de servicio propuesto y que cumplan con determinados estándares de responsabilidad social corporativa.

Sin embargo, el modelo no está exento de inconvenientes: el primero de ellos es la desconfianza de los habitantes de una barriada en participar en una cooperativa que limita sus libertades a la hora de contratar servicios, y que obliga a una serie de inversiones de rehabilitación. En este caso, se parte del hecho que el deber de conservación es un imperativo legal que todos los ciudadanos deben de cumplir y que en el caso de estar incluido en un área de rehabilitación, la inversión está planificada y debe de buscar los recursos. Por tanto, la adscripción a la cooperativa le permite abordar la misma con menores gastos. También hay que tener en cuenta que cada miembro de la barriada puede decidir el grado de participación y el nivel de implicación. En cualquier caso, para habitantes con pocos recursos, la cooperativa vecinal es un sistema que le permite obtener muchas prestaciones con muy pocas aportaciones.

En definitiva, el modelo propuesto se ha demostrado como una alternativa viable a los modelos actuales, que al tiempo que permite afrontar la acción rehabilitadora, garantiza la construcción de sociedades resilientes con capacidad de respuesta ante cualquier nueva demanda, en un ejercicio progresivo de adaptación que evite futuros procesos de rehabilitación tan costosa como el inicial.

## BIBLIOGRAFÍA

Alfaya Arias, Valentín (2014), “Rehabilitación en España: una visión empresarial ¿Puede la rehabilitación convertirse en una oportunidad para nuestra economía?”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 179, primavera de 2014, pp. 11-27.

Algar, Ray (2007), “Collaborative consumption”, en *Leisure Report*. Disponible en: <http://www.oxygen-consulting.co.uk/insights/collaborative-consumption/> [Fecha de referencia: 04/2007]

- Bamford, Greg. (2001), “Bringing Us Home: Cohousing and the Environmental Possibilities of Reuniting People with Neighbourhoods.”, en *Conference on Situating the Environment*, University of Queensland, Brisbane, junio 2012.
- Barr, Stewart y Devine-Wright, Patrick (2012), “Resilient communities: sustainabilities in transition”, en *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, nº 17(5), abril 2012, pp. 525-532.
- Botsman, Rachel y Rogers, Roo (2010), *What's Mine Is Your; The Rise of Collaborative Consumption*, New York, Harper Collins Publishers.
- CEOE (2014), *La rehabilitación de edificios como motor de crecimiento y empleo*, Madrid, Comisión de infraestructuras y urbanismo de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
- Cuchí, Albert, y Sweatman, Peter (2011), *Una visión-país para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda*, Barcelona, Fundación Conama.
- CONCOVI (2015), “Editorial”, en *Viviendas Cooperativas: Revista de la Confederación de Cooperativas de Viviendas y Rehabilitación de España*, nº 134, p. 5.
- Dalla Longa, Remo (2011), *Urban models and public-private partnership*. Berlin, Springer Verlag.
- Deu, Živa (2001), “Renewal of built structures in contemporary urban management (new directions and the reality in Slovenia)”, en *Urbani Izziv*, nº 12(1), enero 2001, pp. 126-128.
- DUOT (2015), *Ánálisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España* (censos 1991, 2001 y 2011), Madrid, Ministerio de Fomento. Disponible en: [http://www.fomento.gob.es/mfom/lang\\_castellano/direcciones\\_generales/arq\\_vivienda/suelo\\_y\\_politicas/observatorio/analisis\\_urba\\_barrios\\_vulnerables/](http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/arq_vivienda/suelo_y_politicas/observatorio/analisis_urba_barrios_vulnerables/)
- Gaja Díaz, Fernando (2015), “La regeneración urbana en el encrucijada” en *ACE: Architecture, City and Environment*, nº 27, febrero de 2105, pp. 11-26.
- García Navarro, Justo (1995), “Mantenimiento y conservación de edificios: agentes que intervienen en la gestión y explotación del parque inmobiliario”, en *Informes de la Construcción*, nº. 440, noviembre-diciembre de 1995, pp. 23-32.
- George, Vicent (2006), “Review of Sustainable community: Learning from the cohousing model”, en *Community Development Journal*, nº. 41(3), julio de 2006, pp. 393-398.

IDAE (2007): *Propuesta de modelo de Contrato de Servicios Energéticos y Mantenimiento en Edificios de las Administraciones Públicas*, Madrid, Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. Documento de trabajo,

INE (2016), “Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2015”, en *Instituto Nacional de Estadística*. Disponible en: [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&id=1254736176807&menu=resultados&idp=1254735976608](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&id=1254736176807&menu=resultados&idp=1254735976608) [Fecha de referencia: 24/05/2016]

Mccamant, Katie y Durrett, Chuck (1989), *Cohousing: A Contemporary Approach to Housing Ourselves*, Berkeley, University of California Press.

Menéndez Sebastián, Eva Mª (2013), “Nuevo enfoque del deber de conservación en la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”, en *La Administración al día*. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1116238> [Fecha de referencia: 31/07/2013]

Nel·lo, Oriol (2011), “The five challenges of urban rehabilitation. The Catalan experience”, en *Urban Research & Practice*, nº 4(3), octubre 2011, pp. 308–325.

Parkinson, Michael (2014), “Regeneración urbana integrada en 2014: nada nuevo bajo el sol”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm.179, primavera de 2014, pp. 11-27.

Pérez de Silanes, J. Luis (2010), “La gestión del mantenimiento de grandes patrimonios inmobiliarios. Experiencia de Inmobiliaria Colonial”, en *1<sup>as</sup> Jornadas de Mantenimiento de Edificios*, Barcelona, noviembre de 2010, Escuela Politécnica Superior de Edificación.

Riu, Maria L. (2014), “Differences between Cohousing and Gated Communities. A Literature Review”, en *Sociological Inquiry*, nº 84(2), enero de 2014, pp. 316-335.

Rubio del Val, Juan (2011), “Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación”, en *Informes de la Construcción*, nº 63(Extra), octubre de 2011, pp. 5-20.

Sanguinetti, Angela (2014), “Transformational practices in cohousing: Enhancing residents’ connection to community and nature”, en *Journal of Environmental Psychology*, nº 40, diciembre de 2014, pp. 86-96.

Stewart, Danièle (2002): “Habitat et écologie: Le co-housing aux États-Unis”, en *Revues françaises d'études américaines*, nº. 94, diciembre 2002, pp. 113-127.

Vallés, Raúl; Arias, Daniela y Solanas, Marta (2011), “Habitar el patrimonio. La cooperativa de vivienda por ayuda mutua como medio de gestión y desarrollo edilicio y urbano”, en *Revista América Patrimonio*, nº1, septiembre 2011, pp. 29-42.

Velázquez, Isabela y Verdaguer, Carlos (2011), *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*, Madrid, Sepes Entidad Estatal de Suelo.

Walsh, B. (2011). “10 Ideas That Will Change the World: Today's Smart Choice: Don't Own”, en *Time*, Disponible en [http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2059521\\_2059717\\_2059710,00.html](http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2059521_2059717_2059710,00.html) [Fecha de referencia: 17/03/2011]

# Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a través del caso de la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León

## Analysis on conditions for integrated urban regeneration through the case of Urban Regeneration Strategy in Castilla y León

---

VÍCTOR PÉREZ-EGUÍLUZ

Doctor arquitecto

Profesor del Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Valladolid, España.

[victorprez@hotmail.com](mailto:victorprez@hotmail.com)

ORCID: [0000-0001-7489-6098](https://orcid.org/0000-0001-7489-6098).

MIGUEL FERNÁNDEZ-MAROTO

Arquitecto

Profesor del Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Valladolid, España.

[miguelmaroto@gmail.com](mailto:miguelmaroto@gmail.com)

ORCID: [0000-0001-6853-2167](https://orcid.org/0000-0001-6853-2167).

ENRIQUE RODRIGO GONZÁLEZ

Arquitecto

Profesor del Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Valladolid, España.

[erodrigo.gonzalez@gmail.com](mailto:erodrigo.gonzalez@gmail.com)

ORCID: [0000-0002-0681-9653](https://orcid.org/0000-0002-0681-9653).

Recibido/Aceptado: 10-09-2016 / 03-03-2017.

Cómo citar: Pérez-Eguíluz, Víctor; Fernández-Maroto, Miguel y Rodrigo-González, Enrique (2017), "Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a través del caso de la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León", en *Ciudades*, 20, pp. 71-87 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.17](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.17)

**Resumen:** Tras modificar su legislación urbanística, Castilla y León ha aprobado una Estrategia de Regeneración Urbana para facilitar la toma de decisiones ante posibles operaciones de regeneración. El artículo analiza las condiciones creadas en su contexto español y profundiza en tres aspectos: el grado de integración alcanzado en el sistema de planeamiento urbanístico, la capacidad de dirigir y equilibrar las transformaciones de la ciudad existente, incluso territorialmente, y las posibilidades de potenciar intervenciones inclusivas. La Estrategia persigue la medición de las necesidades y del potencial de transformación de las acciones, pero tampoco faltan debilidades e incógnitas sobre su aplicación aun temprana.

**Palabras clave:** Regeneración urbana, Rehabilitación urbana, Áreas de Rehabilitación Integradas, Estrategias urbanas.

**Abstract:** After modifying its urban planning legislation, Castilla y León has approved an Urban Regeneration Strategy -an instrument to facilitate decision making-.

The paper analyse Spanish and regional context for urban regeneration delving into three aspects: degree of integration achieved in the urban planning system, capacity to direct and to balance the transformations of the existing city, and possibilities of promoting inclusive interventions. The Strategy looks for measuring the needs and the potential for transformation of projected interventions, but there are also some weaknesses and unknowns that hover over its still early application.

**Keywords:** Urban regeneration, Urban rehabilitation, Integrated Rehabilitation Areas, Urban strategies.

---

## 1. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO URBANO EN EUROPA. LA CONCEPCIÓN DEL CAMBIO

En el contexto europeo existe una preocupación aún no resuelta por la integración de las políticas de desarrollo urbano. Se trata de la coordinación de aspectos espaciales, sectoriales o temporales con atención a los espacios y grupos menos favorecidos, con el objetivo global de auspiciar la cohesión social. La concienciación sobre los problemas medioambientales y sociales que se han evidenciado en las décadas del cambio de siglo determinó la insostenibilidad del modelo urbano puesto en escena. La importancia de esta visión se hace evidente dentro de una Unión Europea que busca coordinar los objetivos del modelo de desarrollo urbano y territorial, especialmente visibles desde la Carta de Leipzig (2007), hasta el reciente Pacto de Ámsterdam (2016) pasando por la Declaración de Toledo (2010)<sup>1</sup> entre otros.

Aunque la Agenda Territorial de la Unión Europea<sup>2</sup> amplíe explícitamente dichos objetivos al ámbito territorial<sup>3</sup>, las ciudades han sido designadas como la escala de actuación prioritaria, tanto por cuestiones de gobernanza como por una mayor potencialidad en la obtención de resultados. No en vano, son las que acumulan un mayor número de competencias en materias urbanísticas y de planificación. Esta es la razón por la que existe tanto interés en definir los objetivos

---

<sup>1</sup> Aunque se hable de regeneración en el contexto de la crisis económica, es innegable la presencia de retos estructurales de carácter demográfico, medioambiental, económico y social, que exigen una aproximación integrada.

<sup>2</sup> Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: ‘Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas’, aprobada en la Reunión Ministerial Informal de los ministros responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial, el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría).

<sup>3</sup> Esta puntualización no debe olvidarse, ya que adquiere un relieve fundamental en muchas regiones europeas, y específicamente en casos como el de Castilla y León, donde se evidencian importantes desigualdades territoriales frente a otras regiones

de una Agenda Urbana Europea manifestado por distintos organismos de la Unión Europea y otras instituciones.<sup>4</sup>

En el eje de la Agenda Urbana está la búsqueda de un enfoque integrado de los diferentes niveles de gobierno y de las políticas que puedan tener incidencia en las zonas urbanas. Actualmente los objetivos particulares giran en torno a los siguientes campos —en desarrollo del Pacto de Ámsterdam—:

- La inclusión social de grupos discriminados socioeconómicamente, migrantes o refugiados.
- Cuestiones medioambientales como la calidad del aire, la transición energética y su eficiencia, la reutilización y el reciclaje o la adaptación al clima.
- Aspectos funcionales como la vivienda, las infraestructuras o la movilidad urbana.
- El empleo y la economía local así como la formación o la contratación pública responsable.

Los retos allí planteados se centran en la integración de normativas, las fuentes de financiación y la difusión del conocimiento y buenas prácticas. Es por tanto en los conceptos y en las herramientas de intervención donde se evidencian las dificultades. En todo ello, la regeneración urbana integrada es una de aquellas herramientas que se quieren aplicar en la consecución de unos objetivos generales que parecen claros.

El concepto de regeneración urbana es amplio, aunque siempre con la connotación de actuar sobre algún área que, en general, ha perdido el valor que en su momento tuvo —valor ambiental, social, económico, simbólico...—. Además, la coordinación de las actuaciones comina a que sea orientada a la corrección de los desequilibrios entre espacios y entre grupos de población.

Este sería el camino de una regeneración urbana integrada. Supone una actuación pública capaz de articular al menos acciones en urbanismo y vivienda, afectando a partes completas de la ciudad. Siendo una política eminentemente local, el proceso ha sido animado a través de los criterios establecidos para las fuentes de financiación existentes.

## **2. COMETIDO Y ANTECEDENTES DE LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA PARA EL CAMBIO**

La regeneración urbana puede tomarse como un importante instrumento para alcanzar el modelo de desarrollo urbano perseguido —no el único—. A pesar de las diferencias entre los diversos Estados de la Unión a la hora de entender y aplicar el concepto de regeneración en sus diversas acepciones posibles, la evolución general

---

<sup>4</sup> “La creación de una Agenda Urbana Europea es un camino en transición”, como reconoce el propio Pacto de Ámsterdam y los diversos informes y reuniones previas.

se puede considerar como similar, puesto que similares han sido los principales cambios demográficos y económicos.

La aplicación de iniciativas regeneradoras en Europa ha llegado a través de diversos medios. Por un lado, la Unión Europea ha tratado de crear una inercia de intervención integral sobre áreas concretas que sirvieran de modelo y metodología de actuación. Así ha sucedido a través de las convocatorias de Proyectos URBAN I y II, las Iniciativas Urbanas o las recentísimas Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible. Al margen de una metodología pluridisciplinar y con acciones más o menos combinadas en diversas materias, se aprecia en su propia evolución la intención de trascender la actuación concreta en un sector urbano cerrado. Esta visión amplia, municipal (decir territorial se queda aún muy lejos), aun siendo conceptualmente válida adolece de una falta de aplicación consecuente con este planteamiento. Viendo las propuestas presentadas a sus últimas convocatorias, todavía son mayoritarias las ciudades que diseñan una estrategia *ad hoc* para concurrir a la obtención de financiación. Sería deseable que se plantearan con una trayectoria a largo plazo, con recorrido más allá del programa financiado y con alternativas y diversidad de fuentes, actores y puntos de actuación coordinados.

En paralelo a este programa europeo, son múltiples los referentes sobre casos de regeneración urbana y programas articulados desde los diversos países a nivel nacional. En algunos casos el problema se pretendió atajar con programas como el Plan Nacional de Renovación Urbana francés (2003), de una manera más intervencionista, aunque siempre lastrado por la falta de financiación pública para acometer todos los objetivos. En otros, como pudiera ser Italia, se fijaron instrumentos y programas con los que abordar el asunto desde diversas competencias, confiando en ello el enfoque integrado: véanse los *Programmi Complessi*, ligados a diversas figuras de planeamiento como por ejemplo los *Programmi di Recupero* o *Programmi Integrado di Intervento*. Una de las aportaciones más cercanas a la regeneración urbana integrada de áreas degradadas pudo ser el programa danés *Kvarterloft* (VV.AA., 2007). Ya en su primera fase, desde 1996, remarcaban la necesidad de ir más allá de la combinación de administraciones y políticas sectoriales que de por sí no aseguraban resultados positivos. Fueron conscientes de la dificultad de integrar verdaderamente las políticas urbanísticas, la participación e integración de todos los sectores sociales o la introducción de una dimensión medioambiental y cultural compartida desde las redes locales.<sup>5</sup>

En España deberíamos hablar de una experiencia en rehabilitación edificatoria más que de regeneración. Tan solo ha habido excepciones regionales a esta afirmación, derivadas de programas interadministrativos o legislaciones urbanísticas más propias de esta última década —como se verá más adelante— y de los programas piloto provenientes de los fondos FEDER. Las actuaciones de

---

<sup>5</sup> En relación a las políticas de regeneración urbana de diversos países de la Unión Europea, véase Castrillo Romón y Martín Herrero, 2010.

rehabilitación edificatoria han sido impulsadas desde 1983 a través de los planes de vivienda con la declaración de Áreas de Rehabilitación Integral o similares, hasta ahora con un carácter más anecdótico que sistémico en la ciudad. Mediante la asignación de subvenciones, se han centrado en la recuperación de espacios históricos o tejidos tradicionales, y más recientemente y en menor medida, en algunos barrios residenciales creados a mediados del siglo XX (Castrillo Romón y Martín Herrero, 2010; Hernández Aja y García Madruga, 2014). En la actualidad, se pretende dar un paso más allá, incorporando a las ayudas económicas la modificación de las legislaciones en materia urbanística, de propiedad privada y suelo. El objetivo será que cada territorio tenga unos criterios y objetivos para la asignación de las ayudas que superen la simple programación temporal de las adjudicaciones. Precisamente uno de los problemas consiste en superar una dinámica de actuación muy asentada, basada casi exclusivamente en la asignación de recursos públicos para la rehabilitación.

Volviendo al nivel general europeo para entender cómo ha sido entendida la regeneración, la experiencia muestra que la base de actuación es casi siempre física, referida en primer lugar a intervenciones arquitectónicas. El resto de acciones se han considerado complementarias y a la postre con escasa incidencia sobre asuntos como el transporte, comercio, industria, suministros o equipamientos sociales y culturales, y no digamos a nivel social de empleo o formación.

Por todo ello, las grandes cuestiones relativas a la práctica de la regeneración urbana en la actualidad se centran, en general, en la integración de la regeneración urbana con el sistema de planeamiento urbanístico y territorial, en la capacidad de insertarse en una visión holística de la ciudad y en los problemas para articular la colaboración entre todos los niveles de gobierno, así como a los diversos agentes, públicos y privados, o en el papel que ha de jugar la actuación ciudadana.

Dentro de estas condiciones de partida, la Comunidad de Castilla y León ha tratado de perseguir los nuevos objetivos planteados a través de una mejor coordinación entre legislación, planificación, programas de vivienda y regeneración urbana. Para ser honestos y para comprender mejor este hecho, ha de reconocerse una peculiaridad del caso que nos ocupa. En esta Comunidad Autónoma, las competencias en materia de urbanismo y vivienda están incluidas en una misma consejería y bajo el mismo director general. Esta particularidad es poco común, en contra de lo que pueda parecer, allanando el camino a la mencionada integración de medidas.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Muy pocas de las demás Comunidades Autónomas comparten Consejería, como Aragón, Extremadura o la Comunidad Valenciana, y menos aún la misma Dirección General, lo que también ocurre actualmente en Castilla-La Mancha.

En adelante trataremos de analizar y comparar estos cambios propiciados por la reforma de la Ley de Urbanismo y por la adopción de una Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León, ERUCyL<sup>7</sup>.

### 3. ADAPTACIÓN NORMATIVA: LA REGENERACIÓN URBANA EN EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Un verdadero enfoque integrado de la regeneración urbana debe aspirar a incardinarse estos procesos en el sistema de planeamiento urbanístico, más allá de la legislación o las normativas sectoriales existentes en España —como la de vivienda— o de instrumentos de gestión, programación, etc. colaterales a dicho sistema.<sup>8</sup>

No obstante, para superar esta orientación “accesoria y desestructurada” (Tejedor, 2013, p. 28) no basta con un simple cambio de denominación ni con la mera dilución de la regeneración urbana en la normativa urbanística, a través del recurso directo y sin matizaciones a los instrumentos más próximos a este tipo de intervenciones, como pudiera ser el planeamiento especial. Por citar un caso, la reciente reforma de la legislación urbanística en Murcia, que cita entre sus motivaciones la citada Ley 8/2013, recurre a los “Planes Especiales de ordenación o reordenación urbana”. Estos planes son empleados genéricamente, dando cabida desde el suelo urbano al urbanizable ya ordenado, y con fines tan diversos como la descongestión, la creación de dotaciones, la resolución de problemas de accesibilidad, de circulación o de estética y, también, la renovación y rehabilitación integral de barrios.<sup>9</sup>

Para una verdadera integración, es imprescindible una adaptación de los instrumentos preexistentes a los requerimientos específicos de las actuaciones de regeneración urbana, y una ubicación de dichas actuaciones en su marco espacial-normativo correspondiente. Desde este punto de vista, se puede citar la última modificación de la legislación de Aragón<sup>10</sup>, que se adelantó en algunas semanas a la Ley 8/2013 y que introdujo un capítulo específico dedicado a las actuaciones de rehabilitación urbana. En este articulado se establecen, por ejemplo, las diferencias

---

<sup>7</sup> La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León fue elaborada por un equipo dirigido por Juan Luis de las Rivas Sanz, y adoptada por el Acuerdo 40/2016, de 23 de junio, de la Junta de Castilla y León. El texto íntegro puede consultarse en la página web de Vivienda y Urbanismo de la Junta (<http://www.vivienda.jcyl.es/>).

<sup>8</sup> Como es el caso de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y que en cierta medida se ha tratado de reconducir a través de su refundición con la Ley de Suelo operada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

<sup>9</sup> Artículo 132 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

<sup>10</sup> Introducida por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, que modificó la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, lo que dio lugar al actual texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón

entre la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas, así como los instrumentos de ejecución que corresponden a cada una. Asimismo, se plantea la elaboración de un programa de rehabilitación urbana que deberá tener en cuenta los planes y programas en materia de vivienda (lo habitual hasta ahora) pero que, eventualmente, también podrá vincularse al plan general de ordenación urbana. En este último caso, y cuando las actuaciones se produzcan en suelo urbano no consolidado, se posibilitan medidas de flexibilización como la reducción o eliminación de reservas dotacionales, la reducción de la cesión de aprovechamiento o su localización en otro ámbito —unidad discontinua— o la elevación de la densidad máxima, tanto si es el propio plan general el que establece la ordenación pormenorizada como si se remite a planeamiento especial.<sup>11</sup>

De esta forma, las actuaciones de regeneración se insertan en su marco normativo urbanístico, en el que se introducen a la vez las medidas de flexibilización imprescindibles para que estas intervenciones, habitualmente complejas, sean no ya viables, sino también potencialmente atractivas para la iniciativa privada, hasta ahora con un peso anecdótico en este campo. Desde aquí, se abre el campo para la interiorización y adopción de esta perspectiva a nivel municipal, donde residen las competencias planificadoras que habrán de desarrollar este marco... de ello dependerá finalmente el éxito o no de este tipo de medidas.

En este sentido, hay que señalar que la legislación urbanística que, hasta el momento, más y mejor ha avanzado para dotar de herramientas a la regeneración urbana es sin lugar a dudas la de Castilla y León. La reciente reforma de la Ley de Urbanismo<sup>12</sup> introdujo todo un título completo dedicado a la regeneración urbana, integrada además de forma transversal en el articulado previo, del que se modificaron numerosos artículos. De este modo, cada tipo de actuación, ya sea de rehabilitación, de regeneración o de renovación, se vincula a un régimen de suelo determinado y a un instrumento de planeamiento preexistente, ya sea el planeamiento general o el planeamiento especial, al que a este respecto se le faculta para modificar tanto la clasificación como la calificación del suelo. Las actuaciones se flexibilizan en cuanto al ámbito, que puede ser discontinuo, incluir operaciones de derribo o sustitución o incluso extenderse sobre terrenos colindantes. También se facilita desde el punto de vista de la gestión, donde se introduce la posibilidad de emplear instrumentos específicos incorporados por la reforma. Frente a la cesión del 10% del aprovechamiento fijado hasta entonces en la ley para los incrementos en suelo urbano consolidado y para todos los sectores tanto de suelo urbano no consolidado como urbanizable, la reforma reduce la cesión al 5% en el caso de las actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación. Incluso se optó por impulsar el paso de la iniciativa privada a estas operaciones penalizando al suelo

---

<sup>11</sup> Artículos 183 a 186, y 42, del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

<sup>12</sup> Realizada a través de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo.

urbanizable con un incremento de la cesión hasta el 15%. Asimismo, la reforma abre la puerta a las transferencias de aprovechamiento a sectores externos, y también posibilita desviaciones de hasta el 50% en la densidad máxima y en las reservas de suelo para sistemas locales de dotaciones. Estas medidas aprovechan unas circunstancias que difícilmente hubieran sido posibles en un contexto de mercado crecimiento urbano.

Se aprecia en este sentido que la inclusión de la regeneración urbana impregna toda la legislación urbanística castellanoleonesa y sus instrumentos y mecanismos tradicionales, sobre los que incorpora facultades o beneficios extraordinarios en el caso de que se empleen para planificar y gestionar este tipo de operaciones. Además, opta incluso por ir más allá y modificar en negativo aspectos relativos por ejemplo al suelo urbanizable (el incremento de la cesión de aprovechamiento), en una apuesta quizás aquí algo más discutible de cara a forzar el traspaso de la inversión privada desde los nuevos desarrollos hacia las intervenciones sobre las tramas existentes.

En todo este marco, la ERUCyL quiere ser un instrumento que aprovecha el grado de integración existente en la legislación sobre planeamiento urbanístico, para facilitar la toma de decisiones tanto a nivel urbano como territorial, en lo que a promoción y coordinación de actuaciones se refiere. Quizá sea ésta una de las limitaciones que toma su planteamiento de partida, orientando casi exclusivamente la toma de decisiones a nivel de financiación, aunque no deba de ser entendido esto como un defecto. La Estrategia deriva de forma directa de la reforma legal explicada, y dedica su tercer apartado a aportar directrices para su despliegue. Así, desde el punto de vista más puramente normativo, la ERUCyL incorpora una serie de criterios tendentes a reforzar esta inserción de la regeneración urbana en el sistema de planeamiento urbanístico, buscando las potenciales interacciones con otros instrumentos incluidos en la legislación urbanística autonómica.

Por citar un ejemplo, cabe resaltar que se llama la atención sobre la figura de la Unidad Urbana, un instrumento incorporado desde el principio en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y que se orienta al diagnóstico del suelo urbano. Concretamente, los instrumentos de planeamiento general en municipios con más de 20.000 habitantes deben dividir todo el suelo urbano consolidado existente en ámbitos no superiores a 100 hectáreas y que presenten cierta homogeneidad. Estas Unidades Urbanas se decidirán por los tipos edificatorios dominantes, por proceder del mismo planeamiento de desarrollo o por ser ámbitos de influencia de determinadas dotaciones, siendo el objetivo de las unidades así delimitadas la evaluación de sus condiciones urbanísticas, dotacionales, etc. para que, en función de dicho análisis, se pueda, por ejemplo, prohibir determinados incrementos de densidad.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> La modificación del Reglamento de Urbanismo de Castilla de León derivada de la ya citada reforma de la Ley de Urbanismo, operada mediante el Decreto 6/2016, de 3 de marzo, ha reforzado el papel de la Unidad Urbana como ámbito de evaluación del nivel dotacional, de la

Este tipo de diagnóstico más o menos detallado del suelo urbano, articulado además en ámbitos de cierta coherencia y homogeneidad, bien puede utilizarse más allá de esas previsiones reglamentarias y aprovecharse desde el propio planeamiento general como una referencia muy útil a la hora de proponer actuaciones de regeneración más eficaces, que puedan contribuir a paliar déficits más allá de su propio ámbito, priorizando a su vez las Unidades Urbanas con más carencias. Del mismo modo, si las condiciones del entorno son excedentarias en cuanto a equipamientos, ello también permitiría justificar reducciones en las cesiones para dotaciones en el caso de operaciones de reforma interior, lo que sin duda facilita que se lleven eventualmente a cabo.

De hecho, y pese a ciertas limitaciones de este instrumento que podrán ir corrigiéndose en el futuro —como el papel del suelo urbano no consolidado, de momento excluido de las Unidades Urbanas— ya hay casos prácticos recientes en Castilla y León en los que se ha sacado provecho de esta interacción desde el punto de vista del impulso de la regeneración y la mejora de las condiciones en la ciudad existente (De las Rivas et al., 2016 y 2017).

#### **4. VISIÓN HOLÍSTICA DE LA CIUDAD: SOSTENIBILIDAD Y REGENERACIÓN URBANA**

Otro de los aspectos claves a la hora de abordar la regeneración urbana desde un enfoque integrado consiste en tener muy en cuenta que estas intervenciones se llevan a cabo en el marco de un tejido urbano más amplio, y que en último término forman parte de determinada realidad urbana y territorial.

Desde este punto de vista, y tal y como comentábamos al final del apartado anterior, las actuaciones de regeneración urbana deben ser capaces de aportar beneficios más allá de su propio ámbito, lo cual requiere en primer lugar un diagnóstico que abarque toda esa realidad urbana de la que forman parte, es decir, una visión holística, de conjunto, de la ciudad, de los procesos que tienen lugar en ella y de los retos apremiantes que se plantean, contribuyendo a hacerles frente en la medida de lo posible.

Surge aquí en este sentido, de modo irremediable, la cuestión del desarrollo urbano sostenible, una preocupación creciente en todos los debates urbanos recientes. Así, ya hemos señalado cómo el Pacto de Ámsterdam hace hincapié en el papel de las ciudades como instrumentos para avanzar hacia el equilibrio territorial y el desarrollo sostenible en Europa. Para ello propone la adopción, de nuevo, de un enfoque integrado, que en el caso de la regeneración urbana plantea la inclusión de aspectos sociales, económicos, ambientales, espaciales o culturales.<sup>14</sup>

---

pertinencia de la ordenación detallada o del efecto de eventuales modificaciones del planeamiento en el suelo urbano, como se recoge en su reformado Artículo 85, en el que se recogen todas las características de este instrumento.

<sup>14</sup> Punto 12.8 del Pacto de Ámsterdam, ya introducido y desarrollado en 2010 por el Documento de Referencia anexo a la Declaración de Toledo.

Cabe resaltar a este respecto que ciertas reformas recientes de la legislación urbanística en algunas Comunidades Autónomas (CC.AA.) han incidido en la sostenibilidad y en la relación entre esta y la regeneración urbana. Es el caso, por ejemplo, de Navarra<sup>15</sup>, que ha incorporado como objetivos del planeamiento general el fomento del crecimiento compacto priorizando la intervención en tejidos existentes, la mejora de la eficiencia energética con medidas activas y pasivas, el impulso de la movilidad sostenible (con estrategias de *Transit Oriented Development*) y la accesibilidad universal y la preservación del paisaje, facilitando la inclusión de medidas a este respecto en las actuaciones de regeneración, a través de mecanismos como la exclusión del cómputo de edificabilidad o la ocupación del dominio público.<sup>16</sup>

Asimismo, la ya citada reforma reciente de la Ley de Urbanismo de Castilla y León ha incidido en la cuestión del urbanismo sostenible (Quintana, 2016), incorporando criterios y medidas muy similares en relación al fomento del crecimiento compacto, la protección del medio ambiente, la movilidad sostenible, la eficiencia energética y las energías renovables, la consideración de los riesgos o la accesibilidad.<sup>17</sup> Además, en este caso se han incorporado unos criterios específicos para la planificación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que en primer lugar establecen la prioridad de la rehabilitación —y del mantenimiento de la población residente— frente a la sustitución, y en segundo lugar aportan una especie de decálogo que incide en el enfoque integrado entendido como la inclusión de aspectos sectoriales cuyo objetivo último es contribuir a la sostenibilidad, tal y como se plantea desde el marco europeo.<sup>18</sup> Siguiendo esta lógica, se ha previsto la posibilidad de que las actuaciones de regeneración o de renovación urbana sean declaradas como “integradas” por la administración regional “cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas que estén enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”<sup>19</sup>. De esta forma, una vez firmado un convenio urbanístico en el que habrán de participar los residentes, recibirán financiación pública preferente.

---

<sup>15</sup> Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

<sup>16</sup> Artículos 51bis, 51ter y 61 bis de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

<sup>17</sup> Artículos 11 a 16 de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre.

<sup>18</sup> Artículo 156.b de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, que plantea la colmatación prioritaria de los espacios intersticiales infrautilizados o sin uso, la mejora de la eficiencia energética, la supresión de barreras arquitectónicas, la mejora de la accesibilidad multimodal, el mantenimiento de la vitalidad urbana mediante la mezcla de usos, la recuperación de los valores arquitectónicos, urbanísticos y paisajísticos de los espacios urbanos, la mejora de los espacios libres a bajo coste, la recuperación e integración de los bordes urbanos con el medio natural, el despliegue de infraestructuras TIC o la integración de perspectivas de género y edad y el favorecimiento de la participación ciudadana y la transparencia.

<sup>19</sup> Artículos 152.4 y 153.4 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Sin embargo, se ha señalado por algunos autores que, aunque la consideración de estos aspectos pueda permitir calificar una actuación como “integrada”, dicha calificación no lleva asociada ningún efecto jurídico ni se deriva de ella la asunción clara de una metodología integrada de intervención (Alonso, 2016, 49).

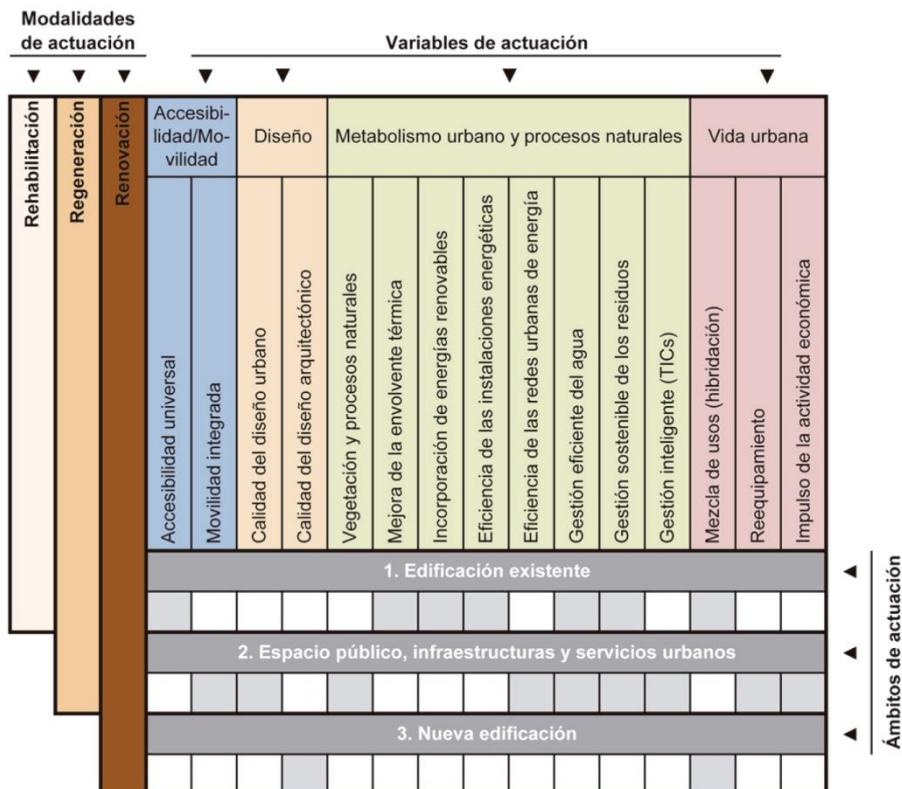


Fig. 1. Variables para valorar la calidad de las propuestas, donde se evidencia la vocación de integración entre cuestiones urbanísticas y de vivienda. Fuente: ERUCyL.

A este respecto, la ERUCyL ha planteado como una de sus prioridades la incorporación de una metodología de actuación que permita a su vez valorar con criterios homogéneos la mayor o menor asunción de ese enfoque integrado de cara a facilitar a la administración regional la pretendida priorización de las actuaciones que mejor se aproximen a ese objetivo. Así, la ERUCyL hace suyos los criterios tanto generales como específicos incorporados en la legislación castellanoleonesa como base para plantear un catálogo de buenas prácticas en regeneración urbana<sup>20</sup>, compuesto por recomendaciones de proyecto y por indicadores de calidad que permiten valorar su cumplimiento, con remisión a la numerosa bibliografía

<sup>20</sup> Apartado 3.4 de la ERUCyL.

publicada a este respecto en los últimos años por diversos organismos y administraciones públicas. Las distintas medidas y objetivos propuestos se agrupan en cuatro variables, tres ámbitos y tres modalidades de actuación (Fig. 1), con un carácter flexible y abierto, de tal forma que cada actuación pueda incorporar y/o adaptar aquellas medidas compatibles, tendentes a avanzar hacia la sostenibilidad urbana.

En total se proponen 16 factores de calidad en actuaciones de rehabilitación, 33 en actuaciones de regeneración y 35 en actuaciones de renovación, de tal forma que la administración regional puede evaluar su cumplimiento y obtener una puntuación global que hace posible, por ejemplo, que en el marco de una convocatoria de subvenciones públicas se prioricen efectivamente aquellas actuaciones más integradas, es decir, que mayor número de criterios de calidad satisfagan, aplicando para ello criterios transparentes y homogéneos.

## 5. MECANISMOS DE GESTIÓN PÚBLICA: OPTIMIZAR LOS ESCASOS RECURSOS

Para alcanzar un nuevo sistema en la regeneración urbana no es suficiente sólo con el establecimiento de un nuevo marco normativo o regulador. Aun siendo este necesario, hace falta instrumentalizarlo, crear las medidas necesarias que puedan garantizar su puesta en marcha y la correcta gestión de los nuevos procesos de transformación en las ciudades, más allá de simples mecanismos de repartos de la financiación, hasta ahora total o mayoritariamente pública con participación de los propietarios afectados.

El nuevo paradigma abierto con la priorización de las actuaciones de regeneración urbana frente a los nuevos desarrollos y crecimientos de la ciudad, y el enfoque integrado pretendido, hacen imprescindible que estas actuaciones no dependan en exclusiva de la iniciativa pública, de forma que es necesario que la inversión privada canalice sus esfuerzos a los nuevos ámbitos de la actuación urbana, y que el concepto de integral también lo sea en la financiación y gestión de los mismos, sin que ello suponga desvirtúe el carácter integrador en el sentido ya manifestado en apartados anteriores.

En este sentido, la Ley de Barrios de Cataluña<sup>21</sup> habilitó el Programa de Mejora de Barrios, siendo los Proyectos de Intervención Integral (PII) el instrumento elaborado y presentado por los Ayuntamientos para optar a las ayudas del fondo de barrios habilitados por la Ley. Estos proyectos PII serían pues las herramientas que definen la estrategia de intervención integral sobre cada barrio beneficiado (Mongil Juárez, 2013), y algo similar sucede en las Islas Baleares<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, de Cataluña.

<sup>22</sup> Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears.

El sistema competencial en materia de vivienda en España es complejo, repartido entre el Gobierno central, las CC.AA. y los Ayuntamientos, y en algunos casos también las Diputaciones Provinciales. Una buena gestión en la regeneración, considerada de modo integral, necesita del impulso de la colaboración interadministrativa ya impulsada a través de los Planes Estatales de vivienda<sup>23</sup>. Estos planes estructuran los programas financiables y fijan las ayudas y la instrumentalización de la gestión autonómica a través de los Convenios de Colaboración firmados por el Ministerio de Fomento y las respectivas CC.AA. y ciudades de Ceuta y Melilla, donde figuran los compromisos de cofinanciación de las actuaciones que asuma cada Comunidad Autónoma y el fomento de la colaboración privada. En relación con la ejecución de los distintos programas del Plan, los Convenios han de tener un Plan Estratégico Global, con una estimación de las actuaciones a financiar anualmente. Excepto los Convenios con Cataluña y Galicia, esta estrategia se reduce a una programación de las previsiones de financiación anuales por cada programa diferente. Cataluña y Galicia analizan la población y el parque de viviendas existentes (en el caso catalán haciendo referencia al Sistema de Información Territorial Integral de la *Agència de l'Habitatge de Catalunya*), diagnosticando la situación con fichas por cada programa y estableciendo la planificación y cronograma de la ejecución de los ejes convenidos.

En Castilla y León el Plan Estratégico Global del Convenio recoge lo establecido en el Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León en relación con la ejecución de los distintos programas del Plan, siendo éste el claro antecedente de la ERUCyL.

En desarrollo del Plan Estatal, la ERUCyL, convertida en Plan Estratégico Global de la Comunidad, dedica su capítulo 4 a los criterios de gestión de las actuaciones de regeneración urbana. Establece un marco unificado de actuación, al objetivar el proceso de decisión administrativa con la utilización de datos actualizables e indicadores homogéneos en toda la región para la estimación del Índice de Necesidades de Rehabilitación (INR), detectando las áreas con mayor vulnerabilidad según los criterios de la Ley 7/2014 y los criterios para la declaración de áreas de regeneración y renovación urbanas.

El proceso de declaración de cada actuación de regeneración o renovación se hace mediante el cumplimiento progresivo de los criterios de la Estrategia en una secuencia de tres momentos (Fig. 2). El primero es una evaluación previa cuyo objetivo es determinar y justificar el criterio de vulnerabilidad del barrio o del sector en cuestión, identificarlo y alcanzar una aproximación a las necesidades de

---

<sup>23</sup> El último, aprobado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

regeneración que puedan proponerse, todo ello a través de una ficha propuesta en la Estrategia.<sup>24</sup>

El segundo momento, después de una evaluación positiva y la firma del convenio de actuación, consiste en la presentación de la Memoria-Programa Detallada con el desarrollo de los contenidos del proyecto, siendo su objetivo valorar y presupuestar las acciones sobre la edificación existente, las acciones sobre el espacio público, infraestructuras y servicios urbanos, y las acciones de nueva edificación. El planteamiento integrado de las actuaciones puede perder fuerza en su desarrollo debido a las inercias de financiaciones sectoriales.

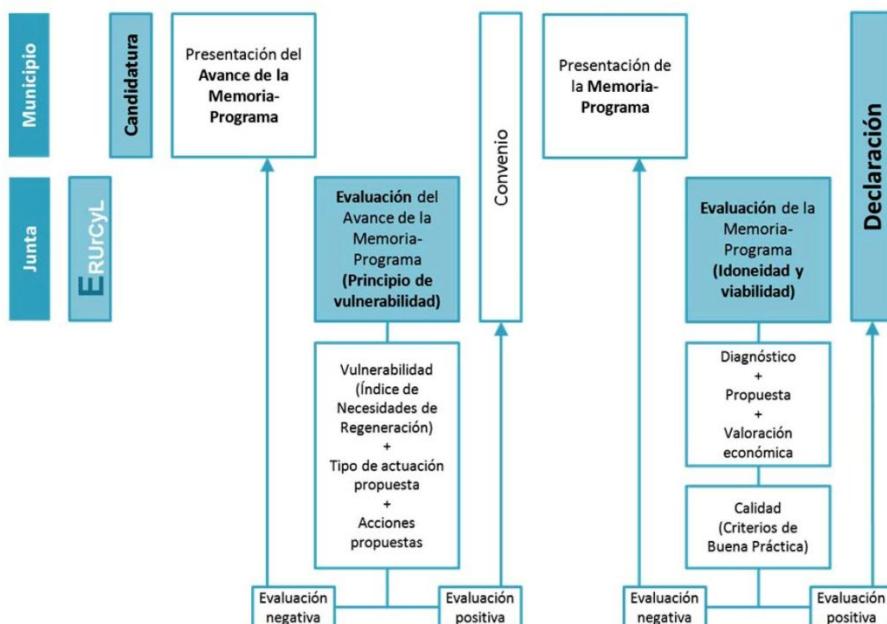


Fig. 2. Funcionamiento de la ERUCyL. Esquema del proceso de declaración de una actuación como “Área de Regeneración o de Renovación Urbana Integrada”.

El tercer momento, para las áreas que hayan sido declaradas, pretende cumplir con una de las prioridades de la Estrategia, el impulso y fomento de las buenas prácticas en las actuaciones. Consiste en la evaluación de la calidad del proyecto y de las acciones propuestas en cumplimiento de las directrices fijadas en la Estrategia y la valoración de los efectos e impacto del proyecto en su entorno, así como el seguimiento exigido en el Plan Estatal. La satisfacción o no de los

<sup>24</sup> Aunque el Estado haya puesto a disposición de ayuntamientos y CC.AA. herramientas de análisis como el Observatorio de la Vulnerabilidad, respondiendo al mandato de la Ley 8/2013, la ERUCyL crea indicadores propios para el estudio de todos los municipios de la Comunidad. El Observatorio analiza las ciudades mayores de 50.000 habitantes o capitales de Provincia.

diferentes factores de calidad se resume en un balance global que, para cada modalidad de actuación y por comparación con el número máximo de factores posibles, permite evaluar el grado de calidad de la actuación propuesta.

Como puede verse, es en conjunto una herramienta de priorización empleada por la administración regional. A nivel territorial no garantiza una actuación sistémica y pormenorizada respecto a la totalidad de casos, aunque sí introduce criterios suficientes para valorar aquellos que sean presentados.

## 6. CONCLUSIONES

Empezar este artículo con una serie de reflexiones y alusiones al modelo europeo de desarrollo urbano y territorial no es una simple cuestión de forma. Al hablar sobre regeneración urbana se corre frecuentemente el riesgo de confundir los medios con los objetivos. El modelo se basa en la inclusión social, la respuesta a las necesidades básicas de la población, la funcionalidad de las estructuras urbanas sin comprometer el medio ambiente y el fomento del empleo local. La regeneración, entendida en sentido amplio, es solo una posible herramienta para mejorar la calidad de vida en nuestras ciudades, y esta transformación ha de hacerse sin comprometer el futuro ni hacerlo a costa de otros sectores o grupos sociales. Por lo tanto, entendamos esta afirmación como punto de partida,

Así, el concepto integrado dentro de todo este modelo y de los procesos necesarios para alcanzarlo tiene múltiples acepciones y escalas. Se trata de tener presente el modelo de desarrollo territorial equilibrado y sus necesidades, cuando menos a nivel de análisis y diagnóstico. También sería integral la imprescindible coordinación de las actuaciones en el lugar, ya sean territoriales o urbanas, con la intención de limar los desequilibrios existentes y de propiciar sinergias de beneficios que sobrepasen los límites de la actuación. Y también lo será por la complementariedad de las disciplinas implicadas en la conducción de los procesos. En este marco de conocimiento y complementariedad es donde la regeneración urbana puede ser una potente herramienta, aunque queda sin determinar si gracias a ello se podrían intentar corregir los desequilibrios territoriales existentes.

Por lo tanto estamos definiendo una especie de visión común, en la que las ciudades (o los municipios, para ser más precisos) son los principales protagonistas del proceso por acumular las principales competencias en la materia. Este es el objetivo que la planificación general ha pretendido desempeñar en las últimas décadas, definiendo estrategias de actuación y un gran nivel de detalle en la definición de la ordenación. Sin embargo los rápidos y profundos cambios que experimentan nuestra sociedad y el sistema capitalista han venido dificultando la consecución de los objetivos inicialmente expuestos. La crisis de crecimiento y la rapidez con la que el contexto socioeconómico evoluciona superan la capacidad de respuesta del planeamiento. Además la falta de actividad y de fondos dificulta la intervención en zonas ya construidas de la ciudad, y más cuando éstas han de

aportar mejoras en la calidad de vida de todos los sectores de la ciudad y la población.

Al margen de iniciativas de intervención puntual que se han venido utilizando con mayor o menor acierto, se impone la definición de un plan conjunto y de un sistema de redistribución y valoración de las transformaciones de la ciudad. La intención de caminar hacia un modelo de planificación estratégica, parece intuirse también en las reformas legislativas recientes (seguimos centrados en el caso de Castilla y León). La reducción de la obligatoriedad de establecer una ordenación detallada para todo el suelo urbano de los planes generales puede ser entendida en este sentido, con el fin de agilizar su tramitación y una revisión más dinámica. Sin embargo, tampoco está exenta del riesgo de terminar siendo un elemento de arbitrariedad en el sistema. En este sentido, volvemos a llamar la atención sobre la figura de las Unidades Urbanas y su función como instrumento de lectura integrada de la ciudad y toma de decisiones que el Plan General debería optimizar.

Con todo ello, siguen siendo necesarios elementos extraordinarios que apoyen las operaciones de rehabilitación y de regeneración urbana que se consideren imprescindibles, y que se integren con otro tipo de iniciativas: sociales, comerciales, de infraestructuras, etc. Todas estas figuras, impulsadas por planes sectoriales (como son los planes de vivienda en este caso, aunque no exclusivamente), deben dejar de ser accesorios no estructurados y aplicados con criterios oportunistas. Como se ha visto en muchos de los últimos convenios suscritos entre las CC.AA. y el Estado, una somera distribución temporal o el reparto presupuestario de dichos planes en el territorio no son suficientes sin una orientación más precisa.

La ERUCyL pretende ser un elemento más de coordinación pero tampoco puede ser el único, y precisamente por eso fomenta la existencia de otro tipo de iniciativas no exclusivamente de edificación o urbanización. En todo el proceso de toma de decisiones y ejecución se ha de cumplir igualmente dicho enfoque integrado. Se necesitan instrumentos de análisis y diagnóstico que tengan en cuenta el modelo de desarrollo equilibrado, sirviendo de contexto para casos puntuales. Los procesos de diseño de las intervenciones han de contemplar la complejidad de la realidad y sus verdaderas necesidades. Y finalmente, en la fase de aprobación, la valoración de sus proyectos tendrá en cuenta su grado de adaptación a la complejidad existente y a la multiplicidad de respuestas que demanda. Estas son las potencialidades explotadas por la Estrategia. A pesar de todo, se puede seguir echando en falta la incorporación a este proceso de toma de decisiones del proyecto social que estas operaciones han de llevar asociado, o preguntarse si no había aquí una oportunidad para disminuir los desequilibrios territoriales y demográficos existentes en nuestra región. Es cierto que es un instrumento urbanístico que intenta explotar al máximo sus competencias, pero hay recorrido posible en la coordinación con otras áreas administrativas y programas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Ibañez, María Rosario (2016), “Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas”, en *Práctica Urbanística*, núm. 138 (enero-febrero), pp. 42-55.
- Castrillo Romón, María y Martín Herrero, Carmen (2010): “La rehabilitación urbana en España: marco jurídico estatal y práctica de las ‘Áreas de rehabilitación integrada’”, en Álvarez Mora, Alfonso y Roch Peña, Fernando [dir.] *Integrated Urban Regeneration in the European Union: Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development*. Toledo, Ministerio de Vivienda.
- De las Rivas Sanz, Juan Luis; Fernández-Maroto, Miguel; Rodrigo González, Enrique y Martínez Sierra, Mónica (2017), “Recuperando el concepto urbanístico de barrio. Unidades urbanas y regeneración urbana en Castilla y León”, en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XLIX (191), Madrid, pp. 45-62.
- De las Rivas Sanz, Juan Luis; Fernández-Maroto, Miguel; Rodrigo González, Enrique y Pérez-Eguíluz, Víctor (2016): “Detecting Opportunities: Neighbourhood Data Dynamics for Urban Regeneration in Valladolid (Spain)”, en Roca Cladera, Josep -ed.- *Back to the Sense of the City - 11th Congress Virtual Cities and Territories. Proceedings Book*. Barcelona, Centre of Land Policy and Valuations, pp. 607-616.
- Hernández Aja, A. y García Madruga, C. (2014), “Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana”, en *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, XLVI (179), Madrid, pp.184-191.
- Mongil Juarez, David (2013), “Integral Intervention in Neighbourhoods: Concepts, Instruments and Elements of Improvement”, en *Ciudades 13, ¿El centro en otro lugar? Centralidades urbanas, polaridades territoriales*, pp. 139-161.
- Moya González, Luis y Díez de Pablo, Ainhoa (2013), “La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas”, en *Urban*, (sept 12 - feb 13), Madrid, pp. 113-122.
- Quintana López, Tomás -coord.- (2016), “Hacia un urbanismo sostenible en Castilla y León. Fundamentos jurídicos para un cambio de modelo”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39 (Monográfico).
- Tejedor Bielsa, Julio (2013), “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XV (Monografía), pp. 27-72.
- VV.AA., (2007), *Kvarterloft. 10 years of Urban Regeneration*. Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, Denmark.



## Procedimientos innovadores de gestión y financiación en actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana\*

### Innovative management and financing procedures in urban regeneration and retrofitting projects

---

CARLOS JIMÉNEZ ROMERA

Arquitecto, Dr. en Urbanística y Ordenación del Territorio

Fundación Tecnalia Research & Innovation, Derio (Vizcaya), España.

[carlos.jimenez.romera@gmail.com](mailto:carlos.jimenez.romera@gmail.com)

ORCID: [0000-0003-1742-2325](https://orcid.org/0000-0003-1742-2325).

PATRICIA MOLINA COSTA

Arquitecta, Dra. en Urbanística y Ordenación del Territorio

Investigadora principal del foco de Regeneración Urbana Integrada, Fundación Tecnalia Research & Innovation, Derio (Vizcaya), España.

[patricia.molina@tecnalia.com](mailto:patricia.molina@tecnalia.com)

ORCID: [0000-0002-6747-2753](https://orcid.org/0000-0002-6747-2753).

OLATZ NICOLÁS BUXENS

Arquitecta

Investigadora del Área de Rehabilitación y Regeneración Urbana Integrada, Fundación Tecnalia Research & Innovation, Derio (Vizcaya), España.

[olatz.nicolas@tecnalia.com](mailto:olatz.nicolas@tecnalia.com)

ORCID: [0000-0002-8325-5636](https://orcid.org/0000-0002-8325-5636).

Recibido/Aceptado: 12-09-2016 / 03-03-2017.

Cómo citar: Jiménez Romera, Carlos; Molina Costa, Patricia y Nicolás Buxens, Olatz (2017), "Procedimientos innovadores de gestión y financiación en actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana", en *Ciudades*, 20, pp. 89-110 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.22](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.22)

**Resumen:** Asumiendo que la financiación es una cuestión clave para impulsar las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana en el actual contexto económico, se analizan una serie de casos, nacionales e internacionales, para evaluar qué nuevos enfoques pueden servir para construir fórmulas innovadoras, de gestión y financiación, que impulsen este tipo de intervenciones en el contexto español. Del análisis de los casos, se define un conjunto de recomendaciones resumidas en torno a tres ejes: marco estable y flexible de financiación pública, complementariedad de la financiación pública y privada, y énfasis en la comunicación, intermediación y facilitación de los procesos.

**Palabras clave:** rehabilitación, regeneración urbana, financiación, políticas públicas.

\* Esta investigación ha recibido financiación del Ministerio de Fomento del Gobierno de España, y del programa Emaitek Plus 2015 del Gobierno Vasco.

**Abstract:** Assuming that funding is a key issue to boost residential retrofitting and urban regeneration in the current economic context, a number of cases, national and international are analyzed in order to assess what new approaches can be used to build innovative forms of management and financing, to encourage such interventions in the Spanish context. From the joint analysis of these cases, a set of recommendations are defined to improve the management and financing of such operations, summarized around three axes: stable and flexible public financing framework, complementary public and private funding, and emphasis on communication, mediation and facilitation of processes.

**Keywords:** retrofitting, urban regeneration, funding, public policies.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

La financiación es una cuestión clave para impulsar las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, especialmente en el contexto económico actual. Existe cierto consenso sobre el diagnóstico y las soluciones necesarias para revitalizar de forma sostenible las áreas consolidadas de nuestras ciudades, así como la tecnología necesaria para hacerlo, pero las dificultades de financiación y la compleja gestión de los procesos están dificultando el diseño e implementación de los planes. Esta investigación analiza una serie de casos, nacionales e internacionales con el objetivo de evaluar qué nuevos enfoques pueden servir para construir fórmulas innovadoras, de gestión y financiación, que impulsen este tipo de intervenciones en el contexto español.

## 2. EXPERIENCIAS ANALIZADAS

La rehabilitación residencial y la regeneración urbana son procesos complejos que comprenden una diversidad de dimensiones (técnicas, económicas, sociales, antropológicas) que han de afrontarse de forma integrada y transversal. Una vivienda es un producto de elevada complejidad tecnológica, pero además tiene un significado económico y cultural para sus habitantes que va más allá de lo meramente físico y funcional. La intervención a nivel urbano añade nuevos niveles de complejidad y una multiplicación de los agentes y los intereses implicados. En este contexto analizar aisladamente rehabilitación y regeneración, o gestión y financiación, tratándolas como categorías independientes puede dificultar la comprensión de las interrelaciones mutuas que terminan condicionando el éxito o el fracaso de las experiencias concretas.

Para la selección de los casos se decidió en primer lugar que las experiencias debían incorporar algún tipo de innovación en la gestión o en la financiación. Sin embargo el criterio puede interpretarse de varias formas, la innovación puede consistir en la incorporación de nuevos instrumentos, pero también en la combinación novedosa de instrumentos tradicionales; por otra, la gestión es una categoría muy amplia que incluye aspectos como la comunicación, negociación o intermediación con los agentes, así como coordinación, integración y organización de las tareas a ejecutar. La

combinatoria posible es muy amplia, pero se ha restringido intentando identificar aquellas prácticas que resulten innovadoras respecto al contexto español, al tiempo que aplicables o generalizables en el mismo contexto, dando prioridad a aquellas experiencias que combinan gestión y financiación. En esta línea, el análisis de cada experiencia internacional ha intentado identificar claramente la potencialidad de su aplicación al contexto español, mientras que las prácticas nacionales se han analizado en términos de su posible generalización.

Un segundo criterio ha consistido en intentar seleccionar experiencias de rehabilitación residencial en el marco de proyectos más amplios de regeneración urbana, entendiendo que ambas dimensiones se influyen mutuamente y que los proyectos aislados de rehabilitación no necesariamente reflejan las dificultades relacionadas con su integración en planes más amplios de regeneración urbana. En cualquier caso, este segundo criterio se ha aplicado con mayor flexibilidad y se han incorporado programas de rehabilitación a gran escala no necesariamente incluidos en el contexto de una regeneración urbana integrada que, sin embargo, aportaban instrumentos innovadores pertinentes para el caso.

A continuación se analizan los ocho casos seleccionados, nacionales e internacionales (Tabla 1).

Caso	Periodo	Alcance (*)	Inversión (*)
La Mina (Sant Adrià del Besòs/Barcelona)	2000-	26 Ha; ~12.000 hab.; ~4.000 viv.	~218 mill. €
Polígono Sur (Sevilla)	2006-	145 Ha; ~50.000 hab.	~50 mill. €
Zaragoza, Programa Municipal de Rehabilitación Urbana	2005-	~1.000 viv.	~38 mill. €
Lourdes Renove (Tudela)	2009-2012	760 viv.	2.757.287 €
Augustenborg (Malmö, Suecia)	1998-2002	32 Ha; 1.800 viv.	~21 mill. €
Porto Vivo SRU (Oporto, Portugal)	2005-	1.000 Ha; ~80.000 hab.	~61 mill. €
JESSICA Holding Fund Lithuania	2007-2013	29.500 viv.	227 mill. €
Blok voor Blok (Países Bajos)	2012-2014	>20.000 viv.	5,75 mill €

Tabla 1. Casos analizados y sus principales magnitudes. Fuente: Elaboración propia.

(\*) Estimaciones globales o parciales, según el tipo de operación y los datos disponibles públicamente.

### **La Mina (Sant Adrià Del Besòs/Barcelona)**

El Barrio de La Mina, perteneciente en su mayor parte al municipio de Sant Adrià del Besòs, se encuentra a caballo entre este término municipal y el de Barcelona. Fue uno de los polígonos construidos en los años 1960 y 1970 para realojar diversos núcleos chabolistas. En las siguientes décadas, el barrio sufrió

un proceso paulatino de pauperización y degradación, llegando a transformarse en un grave foco de delincuencia y un barrio intensamente estigmatizado.

El Plan de Reordenación y Mejora del Barrio de La Mina desarrollado a partir de 2004 consiste, a grandes rasgos, en recalificar el espacio industrial existente, y que ocupaba tanto la parte central como el borde hacia el litoral del barrio, para generar un nuevo espacio urbano de alta calidad, con nuevos equipamientos y vivienda, tanto protegida como libre, que atraiga población de clase media, aumentando la diversidad social del barrio. En paralelo se diseñó un Plan de Actuación Social dirigido a mejorar las condiciones de las viviendas existentes y la integración social de la población residente. Para la gestión de esta ambiciosa operación se creó el Consorcio del Barrio de La Mina, una entidad que no sólo ha coordinado las acciones de las distintas administraciones, sino que también ha mantenido el foco de su interés en un territorio históricamente olvidado por las distintas administraciones públicas.

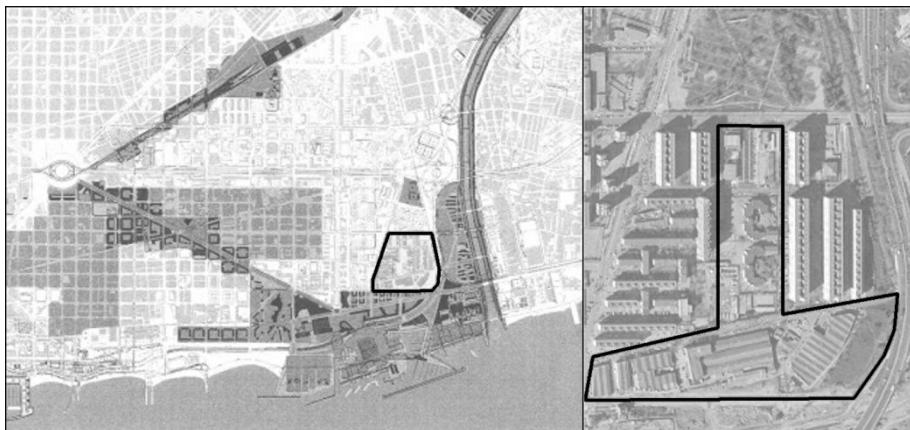


Figura 1. Intervención en La Mina, en el contexto de las operaciones asociadas al Fórum 2004.

Fuente: Velázquez & Verdaguer, 2011.

Desde el punto de vista financiero, y al margen de su dimensión social, la operación se ha desenvuelto en gran medida como cualquier otra operación de desarrollo inmobiliario diseñada durante el boom inmobiliario de la pasada década, planteándose la revalorización del suelo como la principal entrada de ingresos para cuadrar los gastos de reurbanización.

El barrio de La Mina ilustra a la perfección una situación que se repite de forma sistemática en las ciudades españolas, con barrios, céntricos y periféricos, que combinan un deterioro físico y un declive social y económico con una localización apetecible para el mercado inmobiliario. En cualquier caso, depositar toda la estructura financiera de una operación en las plusvalías urbanísticas, con un mercado inmobiliario que se ha demostrado tan volátil,

implica un riesgo considerable, como se ha demostrado en el caso de La Mina, donde unos cálculos excesivamente optimistas generaron unas expectativas que después, con el cambio de coyuntura, no se han podido cumplir y han generado frustración y dificultades añadidas a todo el proceso.

### Polígono Sur (Sevilla)

El Polígono Sur de Sevilla, también conocido como las “3.000 viviendas”, fue catalogado en 1989 como zona con necesidad de transformación social por contener la mayor bolsa de población excluida de Andalucía. Hasta 2003 hubo cinco planes distintos sin que cambiara su situación, e incluso empeoraran los problemas de exclusión social. Los vecinos de los distintos barrios, a través del colectivo «Nosotros también somos Sevilla», reclamaban una autoridad única que abordara los graves problemas de este territorio, lo que se logró con la figura del Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla, creada para actuar como canalizador e interlocutor preferente de la actividad administrativa en el ámbito.

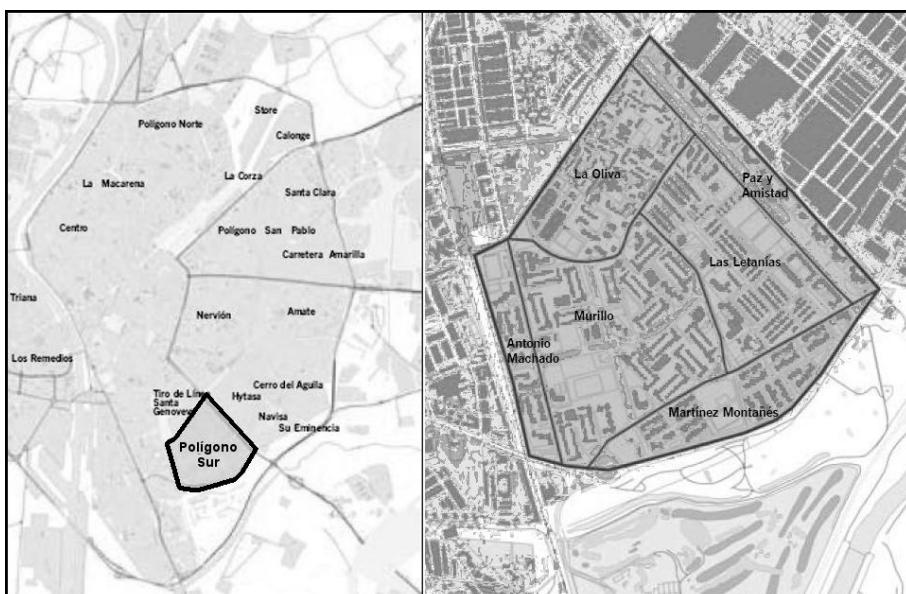


Figura 2. Ámbito del Polígono Sur, Sevilla. Fuente: Comisionado del Polígono Sur, 2010.

El caso del Polígono Sur destaca por la magnitud que abarca tanto a nivel territorial como en las diferentes áreas implicadas. Las intervenciones desarrolladas en estos últimos 10 años se han centrado sobre todo en el ámbito urbano con la rehabilitación de viviendas y construcción de equipamientos, porque la rehabilitación de la vivienda ha sido el punto de partida o la llave

para la implicación de los vecinos que a continuación entran a tratar el resto de aspectos. La planificación de la segunda fase del plan que se está definiendo actualmente se orienta a aspectos más sociales, toda la intervención ha implicado un intenso proceso de participación vecinal. En particular, el punto de encuentro entre la comisión temática y las comisiones de barrio ha desarrollado un foro muy interesante de intercambio de información y formas de abordar los problemas y encontrar soluciones, así como en la evaluación de los procesos.

La figura del Comisionado como integrador de las estructuras participativas en el desarrollo del plan es una de las singularidades de este caso, aunque a lo largo de estos 10 años se ha debilitado, pues la idea de una autoridad administrativa única finalmente no se ha materializado, careciendo de competencias y recursos propios, quedando la figura reducida a ser el coordinador de todos los esfuerzos públicos para regenerar la zona. En este sentido, la implicación de las administraciones se ha reducido debido a la falta de voluntad política, procesos electorales y cambios de titularidad de los órganos responsables, y por supuesto debido a la crisis económica, resultando en incumplimientos y sobre todo desconfianza de la población.

### **Zaragoza**

Desde 1989, el Ayuntamiento de Zaragoza viene desarrollando políticas de rehabilitación urbana, inicialmente centradas en la recuperación y revitalización de sus áreas centrales, y desde 2001 en toda la ciudad. La experiencia de rehabilitación Zaragoza se ha convertido en un referente a nivel nacional, recibiendo diversos premios. En particular se puede destacar que se trata de una experiencia sistémica con vocación de ser replicable, con un marco normativo estable y un modelo de gestión específicamente diseñado. Se basa en un conocimiento sistematizado del parque residencial y de los barrios, a diferentes escalas, con un estudio inicial que ha supuesto tan sólo un 1% de toda la inversión posterior que permitió comenzar a involucrar a los propietarios y a las distintas Administraciones. Otros aspectos relevantes son el diagnóstico participado con propietarios y asociaciones de vecinos, la gestión mediante una ventanilla única, y el esfuerzo de acompañamiento social y administrativo.

Entre los logros, destacar la definición de un modelo de rehabilitación urbana a escala municipal, la identificación de las principales barreras, la formación de equipos multidisciplinares, la experiencia adquirida en la gestión, la mejora en la coordinación e integración entre los distintos actores, organizaciones e instituciones, así como la mejora y modificación de normativas locales, regionales e incluso nacionales. Asimismo, otras ciudades españolas han estudiado la replicabilidad del modelo, como es el caso de Tudela (véase Lourdes Renove).

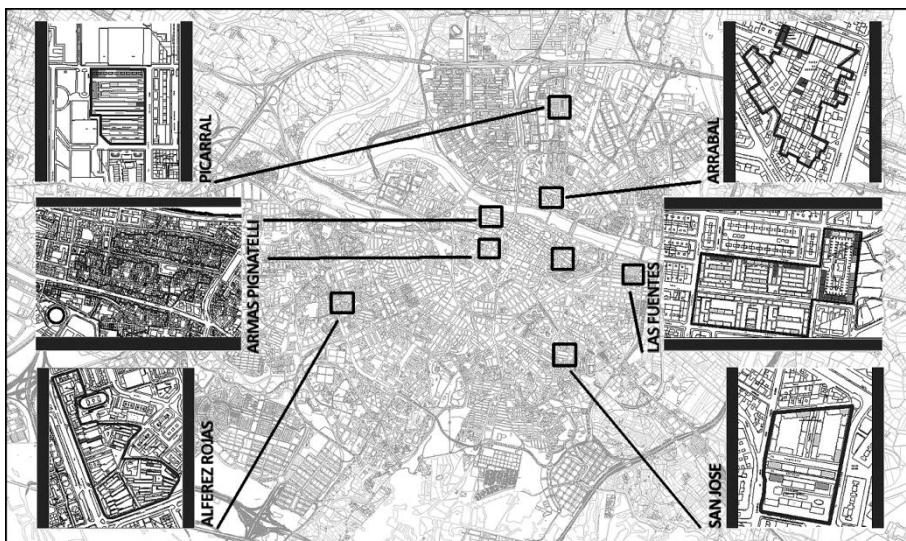


Figura 3. Áreas de Rehabilitación Integral del Programa Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza, 2005-2012. Fuente: Zaragoza Vivienda.

Los principales factores de innovación han sido dos:

1. Rigor y profundidad de los estudios previos para eliminar la incertidumbre económica y facilitar la entrada de las empresas a la rehabilitación, y el énfasis hacia las personas más desfavorecidas y hacia un enfoque de participación-información, con fomento de la organización y la interlocución social.
2. La competencia abierta entre comunidades de vecinos para la adjudicación de las ayudas, primando el nivel de acuerdo y cohesión de la comunidad, la concurrencia conjunta de varias comunidades de un mismo bloque y el nivel socioeconómico, lo que facilitó la aparición de liderazgos y fomentó el acuerdo interno entre las comunidades, para tener mayores posibilidades de concurrir a las subvenciones.

En estos momentos se está planteando revisar el modelo, basado en la preponderancia de las ayudas públicas, aprovechando la experiencia en acompañamiento social e intermediación administrativa, para explorar otras fórmulas de financiación que extiendan este tipo de actuaciones de rehabilitación y las hagan más normadas y menos experimentales.

### **Lourdes Renove (Tudela)**

El proyecto Lourdes Renove se enmarca dentro del proyecto Europeo Ecocity (Programa Concerto 2006-2011) con el objetivo de apoyar a las administraciones locales a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> a través de medidas de eficiencia energética y uso de energías renovables. Las actuaciones se centraron

en la sustitución de una calefacción centralizada que abastece a 486 viviendas y en la rehabilitación energética y de accesibilidad de las viviendas.

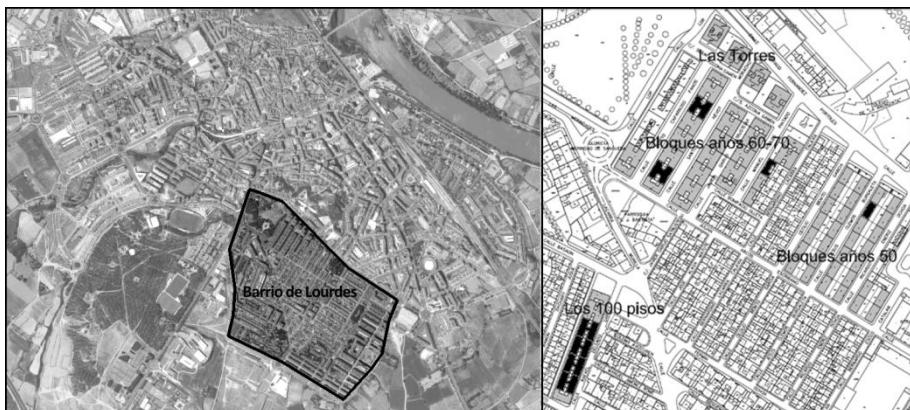


Figura 4. Ámbito y actuaciones concretas del proyecto Lourdes Renove. Fuente: Nasuvinsa, 2012.

La gestión del proyecto se organizó en torno a una oficina de ventanilla única situada en el barrio, dirigida por Nasuvinsa (Empresa de Vivienda y Suelo de Navarra) y concebida como punto de encuentro entre técnicos y vecinos. Este modelo facilita la participación y compromiso de la ciudadanía, asumiendo la coordinación de los aspectos económicos (obtención de financiación, tramitación de ayudas), técnicos (seguimiento proyectos, obras), jurídicos (juntas de vecinos, adjudicaciones, contratos), sociales (dinamización y participación), etc.

Las subvenciones públicas asociadas al proyecto europeo han cubierto aproximadamente un 60% del coste de las intervenciones mientras que el resto lo han afrontado los vecinos. La posibilidad de que una Empresa de Servicios Energéticos afrontara la inversión de la obra de calefacción, a cambio de la explotación y suministro de energía térmica, se descartó por falta de incentivos y garantías económicas de rentabilidad. Las viviendas que han renovado la calefacción han reducido su consumo gracias a una reducción de la demanda, que llega incluso a ser mayor en viviendas no rehabilitadas, pues los propietarios menos solventes pueden regular mejor su consumo y reducir la factura incluso a costa de peores condiciones de habitabilidad.

Tras la finalización de los fondos del proyecto europeo y a pesar de los logros obtenidos, la oficina de Nasuvinsa ha dejado de funcionar, dejando las actuaciones en manos de los vecinos sin que hayan llegado a desarrollarse más rehabilitaciones. Esta situación ha demostrado que los procesos de rehabilitación o de regeneración urbana requieren de una estructura de apoyo y acompañamiento social y administrativo para que lleguen a buen fin. Se observa que la financiación pública ha suplido la falta de inversión privada ante una

situación de crisis económica, pero por otra parte los resultados del ahorro energético obtenidos a partir del ahorro teórico de la demanda energética han contribuido a incrementar la capacidad de endeudamiento de las familias.

### **Augustenborg (Malmö, Suecia)**

En 1998, el Distrito de Augustenborg inició un extenso programa de renovación urbana con el nombre de *Ekostaden* (Ecociudad), el cual se plantea con el objetivo de obtener mejoras ambientales innovadoras, sobre todo en lo relacionado a los problemas de inundaciones que sufría la zona, pero además con mejoras de eficiencia energética, producción energética, transporte público eléctrico y reciclaje de residuos. La ecociudad de Augustenborg estaba concebida no como un proyecto si no como un proceso, de forma que las lecciones aprendidas en este caso pudiesen ser transferidas a siguientes proyectos.

El programa comenzó con un proceso de diseño comunitario para impulsar la participación de los vecinos, creándose una plataforma de participación de diferentes agentes desde el inicio del proyecto. A pesar de que la iniciativa partió de la Empresa Municipal de Vivienda (MBK) como autoridad pública y de los empresarios del área industrial, el resultado final ha sido el fruto de una colaboración pionera, entre las organizaciones comunitarias, los residentes y ONG locales de Augustenborg, en la que la población residente desempeñó un papel decisivo y muy activo tanto en la fase de elaboración como en el desarrollo de la zona.



Figura 5. Localización de Augustenborg. Fuente: Malmö Stad.

La financiación de este proyecto fue totalmente pública, apoyada por programas gubernamentales de inversión local, nacional e internacional, aunque por otra parte se incentivó a los residentes a crear sus propias empresas:

- *Watreco*, empresa creada por un residente local que se encargó de la construcción de parte del sistema de recogida de pluviales. Su participación en este proyecto le permitió formarse y desarrollar un sistema innovador de recogida de aguas. A partir de esta experiencia su empresa ha trabajado en más proyectos e instalaciones desarrollando nuevas tecnologías.
- *Green Roof Institute*, creada con participación pública se encarga de gestionar la cubierta ajardinada. Además de ser objeto de estudio botánico, el instituto de encarga de promover y formar a empresas en la construcción de estas cubiertas.
- Parque de vehículos *Skåne*, programa de vehículo compartido creado como una de las medidas para mitigar la congestión de tráfico que existía en la zona. En torno a esta iniciativa se creó una empresa sin ánimo de lucro que utiliza combustibles ecológicos, incluyendo el biogás producido a partir de los residuos orgánicos del barrio.

También se crearon varias empresas sociales; por ejemplo, a través de la asociación de mujeres se han puesto en marcha varias empresas para la gestión de la cafetería comunitaria y un servicio de comida, el diseño y producción de ropa, etc.

### **Porto Vivo SRU (Oporto, Portugal)**

En el centro histórico de Oporto, la estructura concentrada de la propiedad y la imposibilidad hasta hace poco de actualizar las rentas de los inquilinos habían desincentivado la rehabilitación e incluso el mantenimiento de la edificación, intensificando el proceso de deterioro físico y socio-económico del área. Por contra, la localización céntrica y el atractivo paisaje urbano lo convertían en espacio propicio para la revalorización urbanística y la especulación inmobiliaria.

La intervención de Porto Vivo SRU viene definida (desde 2004) por una estrategia global de gestión que se combina con diversas estrategias de financiación en función del tipo de intervención y de la coyuntura económica de cada momento. La financiación pública ha suplido en parte la falta de inversión privada durante las fases más agudas de la crisis económica. Cada operación ha implicado la celebración de un convenio entre la administración pública y diversos socios privados, donde la administración pública facilita las bases (gestión administrativa y activos inmobiliarios, generalmente suelo) para la promoción inmobiliaria privada. La inversión privada está enfocada ante todo a captar las plusvalías inmobiliarias derivadas de la revalorización del barrio.

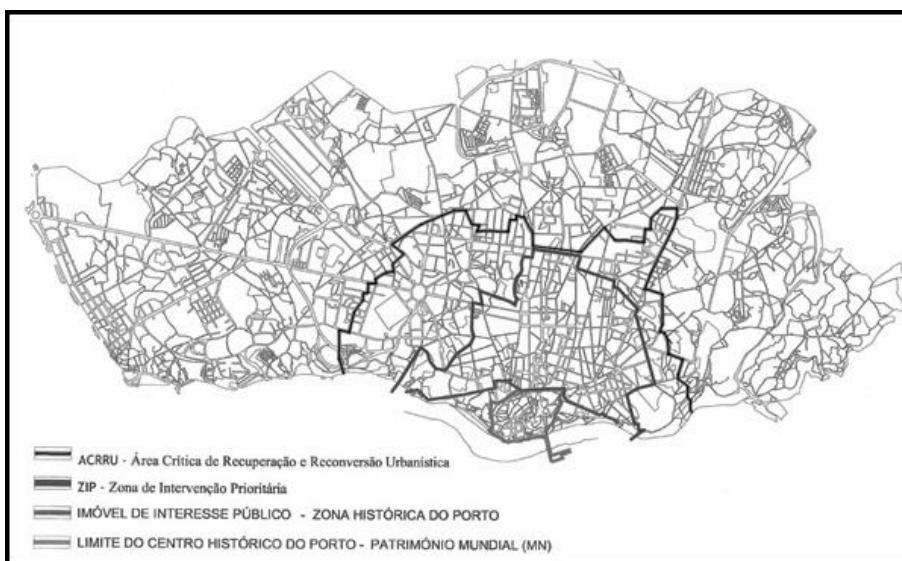


Figura 6. Ámbitos de actuación de Porto Vivo SRU. Fuente: página web oficial Porto Vivo SRU.

La separación entre propiedad y ocupación de las viviendas ha permitido diferenciar los enfoques empleados hacia cada colectivo: los propietarios reciben toda serie de incentivos para rehabilitar, pero también la amenaza de la expropiación, mientras que el tratamiento a los ocupantes de las viviendas sigue una lógica más centrada en facilitar su permanencia en el barrio a través de diversos mecanismos de realojo temporal y permanente.

Resulta especialmente interesante el concepto de ventanilla única y las amplias atribuciones que manejan las Sociedades de Rehabilitación Urbana (SRU) en Portugal y que las convierten de facto en una administración integral para el área en rehabilitación, canalizando la mayor parte de las interlocuciones entre vecinos y administraciones, así como en agentes políticos de primer orden, lo que hace imprescindible disponer de mecanismos adecuados de coordinación entre la SRU y la autoridad municipal.

### **JESSICA Holding Fund Lithuania**

El fondo *JESSICA Holding Fund* de Lituania lleva funcionando desde 2009, tras la firma de un convenio entre los ministerios de Hacienda y de Medio Ambiente con el Banco Europeo de Inversiones (BEI). En el periodo 2007-2013 ha gestionado un total de 227 millones de euros destinados a proveer financiación para la rehabilitación energética de bloques de vivienda y residencias de estudiantes. Está considerado como un caso de éxito en toda Europa, pues ha sido prácticamente el único capaz de movilizar recursos a gran

escala para la rehabilitación energética de la edificación residencial. Los factores que permitirían explicar este éxito son los siguientes:

- Se combinan fondos europeos reembolsables con aportaciones nacionales a fondo perdido, que van dirigidas a desbloquear ciertos cuellos de botella: se financian todos los costes de preparación de los proyectos (de forma que los propietarios no tienen que asumir ningún gasto antes de saber a cuánto ascenderán los ahorros futuros), existe la posibilidad de subvenciones de hasta el 100% para los propietarios de rentas más bajas.
- Hay una distribución de las tareas entre las distintas administraciones públicas. La identificación de casos, la mediación con los vecinos y la gestión administrativa se realiza a través de las autoridades municipales, que hacen una selección previa de los bloques candidatos a rehabilitar, pero los aspectos financieros, la negociación de las condiciones con los intermediarios financieros, etc. se realiza desde la entidad encargada de gestionar los fondos, dependiente del gobierno nacional.
- Las condiciones crediticias son relativamente positivas gracias a que se negocian globalmente, lo que facilita que los propietarios pueden sufragar el 100% de los costes de la rehabilitación; por otra parte, los ahorros obtenidos en la factura energética cubren holgadamente los costes de la rehabilitación.
- Finalmente, para fomentar los máximos ahorros energéticos se bonifican parte de los costes de la rehabilitación cumpliendo determinados umbrales, lo que se hace a cargo de un fondo ambiental asociado al mercado de emisiones.

### **Blok voor Blok (Países Bajos)**

«*Blok voor Blok*» (Bloque a Bloque) fue un programa del gobierno central de Países Bajos dirigido a explorar fórmulas de gestión que posibiliten grandes operaciones de rehabilitación energética de vivienda dentro del mercado, es decir, sin recurrir a subsidios públicos. Entre 2012 y 2014 se desarrollaron 13 proyectos piloto liderados por 12 municipios y una provincia, logrando la rehabilitación de un total de 20.000 viviendas. En un contexto de propietarios con cierta solvencia económica, esta experiencia ha explorado diferentes estrategias para superar barreras no financieras a través de la información, la sensibilización, así como el diseño de soluciones constructivas e instrumentos financieros adaptados a las posibilidades de los propietarios.

El programa no financió la rehabilitación sino las actividades de impulso de la rehabilitación, con el objetivo de que cada proyecto buscarse mecanismos de financiación adaptados a cada caso. La mayoría de los proyectos han

empleado mecanismos ya existentes (subvenciones de autoridades provinciales o municipales, préstamos de entidades provinciales o municipales, préstamos privados subsidiados), aunque también se han diseñado mecanismos específicos:

- Tilburg puso en marcha un sistema de garantía, por el que parte del préstamo está respaldado por los ahorros energéticos previstos en el proyecto de rehabilitación (y certificados por una entidad independiente). El esquema cuenta con el aval del gobierno municipal y, aunque sólo un número reducido de propietarios se ha acogido al mismo, sirve para generar confianza en el conjunto del proyecto.
- Amersfoort consiguió que la provincia de Utrecht pusiera en marcha un Fondo de Garantía, en colaboración con *Rabobank*, para cubrir los préstamos destinados a la rehabilitación energética de viviendas. En cualquier caso, la mayoría de los propietarios particulares han asumido los costes de la rehabilitación con recursos propios sin necesidad de recurrir a préstamos.
- Deventer planteó una línea de crédito a través del banco municipal para aquellos propietarios que no tuvieran posibilidad de acceder a un préstamo comercial.

### 3. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

La rehabilitación y la regeneración urbana son procesos que dependen de un gran número de factores contextuales, lo que dificulta cualquier tipo de comparativa. Todas las experiencias descritas han sido consideradas exitosas por haber superado dificultades que con frecuencia bloquean proyectos similares, y por ello se pueden tomar como un auténtico catálogo de buenas prácticas. El análisis no se enfocará a la comparación de las distintas soluciones en busca de la mejor, sino hacia un intento de sistematización de los problemas y las soluciones. Se trata de identificar los elementos comunes y distintivos, así como los factores contextuales que pueden condicionar la viabilidad y eficacia de cada opción de gestión y financiación, definiendo criterios que permitan elegir las alternativas más adecuadas en cada contexto particular.

En primer lugar, hay que destacar que ha resultado mucho más sencillo localizar información sobre los logros y los resultados de las distintas experiencias que información específica sobre la manera en que se han alcanzado dichos logros. Durante mucho tiempo la gestión ha ocupado un papel secundario frente a los resultados o el impacto de un proyecto. En el contexto actual, sin embargo, parece que se están empezando a reevaluar muchos proyectos en términos de eficiencia de los recursos, de forma que los aspectos relacionados con la gestión y la financiación están ganando protagonismo.

En todos los casos analizados se ha podido observar un esfuerzo por generar una estructura de gestión capaz de coordinar a los diferentes agentes y las distintas actuaciones que interactúan en un proyecto de regeneración urbana. En estas estructuras cobran mayor relevancia la coordinación inter-administrativa (La Mina, Polígono Sur) o la interlocución unificada con los distintos agentes participantes en la rehabilitación (Zaragoza, Porto Vivo); la forma concreta que asume cada estructura parece venir condicionada por los retos específicos de gobernanza que afronta cada proyecto, pero constituyen por lo general estructuras estables de gestión que ofrecen la continuidad requerida por proyectos a largo plazo. Las estructuras más especializadas en el ámbito de la rehabilitación, y con un ámbito geográfico más amplio o difuso (Zaragoza, Porto Vivo) además pueden aprovechar la experiencia acumulada para ir perfeccionando y consolidando los procesos en sucesivas intervenciones.

Sin embargo, la estabilidad de las estructuras de gestión no parece corresponderse con una estabilidad en la financiación. Todos los casos de largo recorrido (La Mina, Polígono Sur, Zaragoza, Porto Vivo) han sufrido fluctuaciones significativas en sus fuentes de financiación y han tenido que adaptar sus actuaciones a la financiación disponible en cada momento. En este sentido, resultan mucho más coherentes los procesos que han partido de un modelo claro de financiación (Lourdes Renove, Augstenborg), aunque también sean procesos mucho más limitados en el tiempo y en su alcance y objetivos.

Aunque la dimensión y la complejidad de la escala urbana implican una mayor sofisticación de las estructuras de gestión, también abren posibilidades a las economías de escala y a nuevos modelos de negocio, que son el soporte fundamental de la inversión privada. Las experiencias de Augstenborg en Malmö y de Lourde Renove en Tudela abren un mercado para la gestión de los servicios a nivel de barrio, de forma que se puede financiar total o parcialmente la operación de rehabilitación a través de la capitalización de los ingresos futuros asociados a dichos servicios.

Las plusvalías urbanísticas pueden jugar un papel similar, como demuestran los casos de La Mina o Porto Vivo, en la medida en que la financiación a la promoción inmobiliaria es capaz de avanzar los beneficios de la comercialización de los inmuebles a rehabilitar o construir. Este modelo se ha empleado de forma intensiva en España durante el pasado boom inmobiliario, pero también ha demostrado su fragilidad ante la volatilidad de mercados altamente especulativos.

Por último, las políticas de fomento de la eficiencia y el ahorro energético han abierto un nuevo campo para la financiación de operaciones de rehabilitación, cuyo esquema no se distingue mucho de los anteriores. Los casos de Lituania y, en menor medida, Países Bajos, muestran la potencialidad de capitalizar los ahorros energéticos para invertirlos en rehabilitación, sin embargo resulta compleja su traslación al contexto español: frente al caso

ejemplar de Lituania, en España los ahorros energéticos potenciales son mucho menores (debido sobre todo a las condiciones climáticas), mientras que los costes de la rehabilitación son mucho más elevados, de forma que resulta mucho más complicado diseñar un esquema financiero para que el ahorro cubra los costes de la rehabilitación en un plazo razonable.

Cada una de estas fuentes de financiación puede ser útil en circunstancias determinadas y resulta imprescindible determinar el rango concreto en que se pueden emplear, así como la población que puede beneficiarse de ellas. Las plusvalías urbanísticas se pueden utilizar en un contexto atractivo para el inversor inmobiliario, pero el aumento de los precios inmobiliarios puede suponer la expulsión de los residentes de menor renta; la capitalización de los ahorros energéticos requiere que haya cierto consumo previo, de forma que en ningún caso puede servir para solucionar situaciones de pobreza energética, donde una rehabilitación podría servir para mejorar la habitabilidad de una vivienda, pero no para reducir un consumo que no se produce. En general todos estos esquemas de financiación privada sólo alcanzan a poblaciones con un nivel mínimo de ingresos y cierta capacidad de inversión y/o endeudamiento, por lo que no pueden sustituir a las políticas públicas destinadas a dar cobertura a la población más vulnerable.

Los casos de Países Bajos y Lituania nos ayudan a clarificar cuáles son las barreras que dificultan la financiación privada de la rehabilitación. *Blok voor Blok* demuestra que la inversión pública en un contexto socio-económico solvente puede resultar mucho más eficiente a través de ayudas indirectas a la promoción e impulso de la rehabilitación que a través de ayudas directas a los propietarios. El ejemplo lituano sigue un esquema similar, donde el esfuerzo de inversión pública se concentra en las fases iniciales del proceso de rehabilitación, dejando el grueso de la inversión en manos del propietario de la vivienda; pero ante un contexto socio-económico mucho más adverso, también prevé una importante ayuda pública directa a aquellos que ni bajo las mejores condiciones de crédito tienen ingresos suficientes para financiar la rehabilitación de sus viviendas. Mientras en el caso de Países Bajos nos encontramos ante una política de ahorro energético, en Lituania se combinan políticas de ahorro energético y políticas sociales; distinguir ambos tipos de políticas resulta crucial para clarificar qué nivel de financiación privada puede esperarse en cada intervención y qué grado de apoyo público está justificado.

La eliminación de las barreras no financieras constituye un elemento central para fomentar la financiación privada de la rehabilitación. En este sentido podemos distinguir tres tipos de barreras: el inadecuado diseño de los instrumentos financieros, que no siempre están orientados a las especificidades de la rehabilitación de viviendas o la regeneración urbana; la complejidad de los procesos de intermediación, que no siempre son suficientemente transparentes y

accesibles para los propietarios; y la falta de adecuación de la oferta de crédito a las condiciones socio-económicas de los beneficiarios.

El caso de Lituania resulta ejemplar en este sentido: el gobierno nacional se encarga de diseñar un instrumento financiero adaptado específicamente a la rehabilitación de vivienda y negociar con el BEI unas condiciones globales favorables; los gobiernos locales concentran el esfuerzo de intermediación y preparación de los proyectos concretos de rehabilitación (incluyendo la identificación de la población con dificultades para asumir los costes); finalmente, se plantea una flexibilidad absoluta en cuanto a la cofinanciación de los propietarios, partiendo de una situación base de 100% de financiación privada (en condiciones favorables gracias a los fondos reembolsables del BEI), pero llegando también a un 100% de ayudas públicas (procedentes de fondos nacionales) en casos excepcionales. En este sentido, hay que destacar la concertación inter-administrativa y el reparto de tareas conforme a las capacidades específicas de cada institución, así como la capacidad de integrar políticas y combinar fuentes de financiación.

#### 4. CONCLUSIONES

En general no se puede plantear una receta universal para el éxito de planes de regeneración urbana, sino más bien un conjunto de principios generales de diseño lo bastante flexibles como para adaptarse a cada contexto particular. A partir de los elementos identificados en el apartado anterior, se podrían plantear, a modo de conclusiones, una serie de principios generales para mejorar la gestión y la financiación de la rehabilitación y la regeneración urbana en España.

##### **Marco estable y flexible de financiación pública**

La regeneración urbana implica proyectos complejos y transversales de largo recorrido. En el presente la planificación de estos procesos tiene dificultades para definir un modelo de financiación a largo plazo debido a la inestabilidad y la fragmentación de la financiación pública.

Mientras desde las políticas de impulso de la regeneración urbana integrada se pide mayor transversalidad de las actuaciones, las fuentes públicas de financiación siguen respondiendo a esquemas sectoriales y de corto plazo. Habría que empezar a diseñar los recursos financieros de acuerdo con las necesidades existentes, en lugar de adaptar los proyectos concretos a las fuentes de financiación disponibles. En clave positiva cabe destacar la convocatoria de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (en el marco del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible, 2014-2020), que intenta plantear un marco de financiación más flexible y transversal, aunque con

dificultades y rigideces para hacerlo compatible con el enfoque sectorial de los objetivos temáticos de la Política de Cohesión Europea.

En general es necesaria una mejor coordinación e integración, horizontal y vertical, de las políticas públicas dirigidas al ámbito urbano, incluyendo el aspecto de la financiación. En el contexto competencial español, ello implica necesariamente una mayor coordinación inter-administrativa, aunque no tanto siguiendo un esquema único como adaptándose a cada contexto y problema particular.

### **Complementariedad de la financiación pública y privada**

Hay una gran variabilidad en las condiciones socio-económicas de las personas que se ven beneficiadas, o afectadas, por un proceso de rehabilitación o regeneración urbana. La aplicación de esquemas rígidos de financiación dificulta la adaptación a cada situación concreta y también supone un desaprovechamiento de recursos locales que podrían movilizarse en el proceso. Se pueden plantear nuevos modelos de negocio para facilitar la entrada de inversión privada, ya sea de los vecinos, empresas privadas u organizaciones de economía social. Las plusvalías urbanísticas, los ahorros energéticos o la gestión de servicios a nivel de edificio o barrio son fuentes potenciales para cofinanciar operaciones de rehabilitación y regeneración urbana, pero ninguna de ellas constituye una fórmula mágica aplicable a cualquier contexto.

Los esfuerzos de la Administración Pública deberían dirigirse a impulsar o fomentar la exploración de estas posibilidades en cada contexto concreto, incentivando el diseño de fórmulas innovadoras de financiación por parte de los agentes implicados, ya sean administraciones locales, vecinos, empresas de rehabilitación o inversores privados. En cualquier caso, seguirá habiendo situaciones de alta vulnerabilidad social y económica en que no se pueda recurrir a estas fuentes alternativas de financiación y donde la intervención pública siga siendo decisiva. Ambas situaciones son en realidad complementarias: es imprescindible hacer una segmentación de la demanda de rehabilitación para acotar las inversiones públicas en aquellos ámbitos donde sea posible movilizar la inversión privada y poder concentrar el esfuerzo público en las áreas y las poblaciones más vulnerables. En el contexto actual, para mejorar la efectividad de la acción pública es imprescindible diversificar las estrategias de intervención.

### **Énfasis en la comunicación, la intermediación y la facilitación de procesos**

La gestión es un elemento central de cualquier proyecto complejo, pero en el caso de los procesos de rehabilitación y regeneración urbana cobra especial relevancia, pues la diversidad de los agentes intervenientes (vecinos,

administraciones, empresas públicas y privadas), con intereses y puntos de vista muy diferentes y en ocasiones contrapuestos, implica siempre un esfuerzo específico de comunicación e intermediación.

Una de las barreras más claramente identificada para la movilización de recursos financieros tanto públicos como privados reside en la dificultad de poner en contacto la oferta y la demanda. En estos momentos no está siendo lo suficientemente fluida y ágil la comunicación entre los agentes necesitados de financiación y los agentes ofertantes de la misma, lo que se refleja en un desajuste en el diseño de los fondos en relación con las necesidades y posibilidades específicas de los beneficiarios, o en la dificultad por parte de vecinos y propietarios para entender los instrumentos financieros a su disposición. Además, asumiendo que no hay coincidencia en los intereses de los distintos agentes (especialmente cuando se da entrada a agentes privados con ánimo de lucro), se pueden despertar todo tipo de recelos y desconfianzas que es necesario tratar específicamente.

El papel de la Administración Pública resulta crucial para llevar a cabo estas tareas de coordinación e intermediación entre agentes privados, y ganará importancia conforme se logre incorporar o se amplíe el peso de los mecanismos de financiación privada. La Administración local, o las entidades específicamente dedicadas a la rehabilitación y regeneración urbana, juegan un papel fundamental por su conocimiento del territorio y su relación directa con los vecinos, y pueden aportar gran parte de la información contextual necesaria para ajustar las políticas que se diseñan desde otras instancias de la Administración Pública. Estas tareas de gestión e intermediación, que son el núcleo en torno al que se articulan todas las prácticas exitosas de rehabilitación y regeneración urbana, no siempre se reconocen ni reciben un apoyo financiero coherente con su importancia. En España hay varias experiencias de éxito en este sentido, pero probablemente falta una sistematización de estas buenas prácticas para su generalización y consolidación en todo el país.

Estos instrumentos y procedimientos, que suelen concretarse en entidades específicas de gestión, pueden jugar un papel muy relevante para la incorporación de nuevos instrumentos de financiación y agentes inversores a los procesos de rehabilitación y regeneración urbana en la medida en que conocen perfectamente las dificultades del mercado y a todos los agentes implicados. Por todo ello, debería considerarse prioritaria la incorporación de todo este conocimiento acumulado al diseño de las futuras políticas de fomento de la rehabilitación y regeneración urbana.

## BIBLIOGRAFÍA

### La Mina

Aranda, Germán (2015), “La Mina, contra el olvido y los prejuicios”, *El Mundo*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/cataluna/2015/05/12/55522438ca474163098b4581.html> [Fecha de referencia: 12/05/2015].

Bernal, Mauricio (2015), “Un paseo por la Mina pija”, *El Periódico de Barcelona*. Disponible en: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/mina-pija-disfrazada-opulencia-cosas-buenas-promesa-falsa-3872065> [Fecha de referencia: 22/01/2015].

Consorci del Barri de La Mina (2015), *Consorci del Barri de La Mina*, página web oficial. Disponible en: <http://www.barrimina.cat/>

Vargas Llamas, Víctor (2015), “La Mina da a otras familias los pisos del realojo de Venus”, *El Periódico de Barcelona*. Disponible en: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/mina-otras-familias-pisos-realjo-venus-4177316> [Fecha de referencia: 12/05/2015].

Velázquez, Isabela y Verdaguer, Carlos (2011), *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*, Madrid, SEPES, Entidad Pública de Suelo. Disponible en: <http://oa.upm.es/9523/>

### Polígono Sur

Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla (2009). *Resumen del desarrollo del Plan Integral del Polígono Sur de Sevilla*. Disponible en: [http://www.colpis.cat/files/documents/97\\_material.pdf](http://www.colpis.cat/files/documents/97_material.pdf)

Comisionado para el Polígono Sur de Sevilla (2013). *Memoria: Plan Integral Polígono Sur 2006-2011*. Disponible en: [http://www.poligonosursevilla.es/opencms/export/sites/epsur/prensa/salaPrensa/Documentos\\_imagenes\\_2013/06/MEMORIA PLAN INTEGRAL\\_final.pdf](http://www.poligonosursevilla.es/opencms/export/sites/epsur/prensa/salaPrensa/Documentos_imagenes_2013/06/MEMORIA PLAN INTEGRAL_final.pdf)

Cortes, L.; Fernández, F.; Ferreira, M.; García, C.; Rivero, M.ª I. y Toro, P. (2013), “Plan Integral del Polígono Sur de Sevilla: intervención social y comunitaria desde las políticas públicas”, en *Máster en Psicología de la Intervención Social y Comunitaria*. Disponible en: [https://evoluntas.files.wordpress.com/2013/04/grupo6\\_plan\\_poligono\\_sur.pdf](https://evoluntas.files.wordpress.com/2013/04/grupo6_plan_poligono_sur.pdf)

Rosa Caro, Montserrat (2007), “Siguen Andándose caminos para el encuentro entre los distintos sujetos-actores de la intervención social: otras prácticas son necesarias y posibles”, en *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y de sociología Aplicada*, n. 145 “Re-pensar la intervención social”, pp. 53-70.

### **Zaragoza**

M.A.R. Arquitectos (s.f.), *Rehabilitación de 40 viviendas en el Grupo María Andrea Casamayor (antes Grupo Girón)/Zaragoza*. Disponible en: <https://marquitectos.wordpress.com/rehabilitacion-40-viviendas-giron/>

Molpeceres, G. (2013), *Regeneración urbana en tiempos de crisis*. Soria, 9 de abril de 2013. Disponible en: <https://marquitectos.wordpress.com/2013/04/09/rehabilitar-revitalizar-regenerar/>

Rubio del Val, J. (2010), “Reflexión y acción: La rehabilitación de amplias áreas urbanas es hoy un objetivo inaplazable en España”, entrevista en *La Ciudad Viva*, numero 03. Disponible en: [http://www.laciudadviva.org/opencms/export/sites/laciudadviva/recursos/documentos/Familias\\_de\\_documentos/Revistas\\_La\\_Ciudad\\_Viva/Revista\\_La\\_Ciudad\\_Viva-numero\\_3-Abril\\_2010/Entrevistas/Juan\\_Rubio-Entrevistas-Jornadas\\_obsolescencias\\_urbanas\\_2010.pdf](http://www.laciudadviva.org/opencms/export/sites/laciudadviva/recursos/documentos/Familias_de_documentos/Revistas_La_Ciudad_Viva/Revista_La_Ciudad_Viva-numero_3-Abril_2010/Entrevistas/Juan_Rubio-Entrevistas-Jornadas_obsolescencias_urbanas_2010.pdf)

Ruiz Palomeque, L. G. (2013), “Planificación y Gestión del Programa de Rehabilitación Urbana de Zaragoza”, en Ciclo de Conferencias *Mejora de la competitividad del sector de la construcción y la rehabilitación sostenible*, Vitoria-Gasteiz, 22 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/96/95/49695.pdf>

VV.AA. (2013), *Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración*, Septiembre 2013. Disponible en: [http://catedrazaragozavivienda.unizar.es/MonXVRArAP\\_CZVr.pdf](http://catedrazaragozavivienda.unizar.es/MonXVRArAP_CZVr.pdf)

VV.AA. (2015), *Obsolescencia de vivienda y ciudad en España: recorriendo el camino hacia una economía baja en carbono*, número monográfico de la revista *Informes de la Construcción*. Disponible en: <http://informesdelaconstruccion.revistas.csic.es/index.php/informesdelaconstruccion/issue/view/385>

### **Lourdes Renove (Tudela)**

Ayuntamiento de Tudela (2010), *Ordenanza Municipal de ayudas a la Ejecución de Obras de Rehabilitación en el Ámbito del Proyecto Lourdes Renove*.

NASUVINSA Lourdes Renove (s/f), “Rehabilitación Energética Integral del Barrio de Lourdes. Tudela. Navarra.” Candidatura a la XII<sup>a</sup> Edición del Premio *Ciudad, Urbanismo y Ecología*. COAVN.

Tortajada Martínez, R.; Cuesta Márquez, S.; De la Cruz Martínez, E. y Heda Comunicación -eds.- (2012), *7º catálogo de buenas prácticas en desarrollo local sostenible de Navarra 2011-2012*. Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y

Administración Local, Dirección General de Medio Ambiente y Agua, Gobierno de Navarra

### **Augustenborg**

Kazmierczak, A. y Carter, J. (2010), “Augustenborg, Malmö: Retrofitting SUDS in an urban regeneration area”, en *Adaptation to climate change using green and blue infrastructure. A database of case studies*, The University of Manchester.

Landwehr, A. (2013), *How can local governments push for ambitious energy-efficient renovation of privately owned million-program houses?*, Master Thesis in Built Environment, Malmö University. Disponible en: <https://dspace.mah.se/handle/2043/16180>

Rolfsdotter-Jansson, C. y Damanco Community (2009), *EKOSTADEN AUGUSTENBORG- on the way towards a sustainable neighbourhood*. Disponible en: [http://rolfsdotter.se/pdf/Ecocity\\_Aug.pdf](http://rolfsdotter.se/pdf/Ecocity_Aug.pdf)

### **Porto Vivo SRU**

Neto, Luís; Pinto, Nuno y Burns, Malcolm (2014), “Evaluating the Impacts of Urban Regeneration Companies in Portugal: The Case of Porto”, en *Planning Practice & Research*, 29 (5): 525-542. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02697459.2014.973685>

Paulino, Ana Beatriz de Deus (2014), *A Reabilitação do Património no Centro Histórico do Porto. O caso do quarteirão de Carlos Alberto*, Faculdade de Ciência e Tecnologia, Universidade Fernando Pessoa. Disponible en: <http://bdigital.ufp.pt/handle/10284/4341>

Porto Vivo SRU (2005), *Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto. Masterplan (Síntese Executiva)*. Disponible en: [http://www.portovivosru.pt/pdfs/masterplan-sintese\\_executiva.pdf](http://www.portovivosru.pt/pdfs/masterplan-sintese_executiva.pdf)

Porto Vivo SRU (2010). “Case Study: Action Programme for the Urban Rehabilitation of Morro da Sé\_CH.1”, contribución a *JESSICA 4 Cities URBACT Network*. Disponible en: [http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/JESSICA\\_4\\_Cities/outputs/media/PORTE\\_Contribution2\\_01.pdf](http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/JESSICA_4_Cities/outputs/media/PORTE_Contribution2_01.pdf)

Porto Vivo SRU (2015), *Porto Vivo SRU*, página web oficial, con todos los documentos de diagnóstico y planes estratégicos de los distintos proyectos ejecutados y planificados. Disponible en: <http://www.portovivosru.pt>

Santos, Álvaro y Sequeira, José Pacheco (2015), *Formas de Financiamento e Apoios à Reabilitação Urbana*. Disponible en: [http://www.portovivosru.pt/fileManager/editor/Noticias/140912\\_CidadeProfissoes.pdf](http://www.portovivosru.pt/fileManager/editor/Noticias/140912_CidadeProfissoes.pdf)

### **JESSICA Holding Fund Lithuania**

Infinite Solutions (2014), *JESSICA Holding Fund, Lithuania. Comparative Study*. Disponible en: [http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/infinite\\_solutions\\_lithuania.pdf](http://www.energy-cities.eu/IMG/pdf/infinite_solutions_lithuania.pdf)

Sirvydis, Viktoras (2014), *The Residential Energy Efficiency Program in Lithuania*. World Bank Group. Disponible en: [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Lithuania\\_EE\\_CaseStudy%20final%20rev.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Lithuania_EE_CaseStudy%20final%20rev.pdf)

### **Blok voor Blok**

RVO, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014a), *Blok voor Blok: de Bevindingen. Grootchalige energiebesparing in de bestaande woningbouw*. Disponible en: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-349357.pdf>

RVO, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014b), *Over blok voor blok*. Disponible en: <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/woningbouw/bestaande-woningbouw/over-blok-voor-blok>

RVO, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014c), *033Energie: woning verduurzamen via één loket*. Disponible en: <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/blok-voor-blok/projecten/amersfoort>

RVO, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014d), *De Boekenkast blok voor blok*. Disponible en: <http://blok-voor-blok.nl/public/module/view/text/88>

Samen Geeft Energie (s.f.), *Tilburgse Energie Garantie (TEG)*. Disponible en: <http://www.samengeeftenergie.nl/tilburg/index.php/bespaar-energie-met-uw-buurt/84-highlights/72-de-tilburgse-energie-garantie-teg>

Tilburg Energetica (2012), *Tilburgse Energie Garantie - Juridische bijlage garantieregeling*. Disponible en: <http://www.samengeeftenergie.nl/tilburg/images/Juridische%20bijlage%20garantieregeling%20TEG.pdf>

## Estrategias de desarrollo urbano sostenible: inclusión social y regeneración urbana en consenso obligado. Zaragoza como caso de estudio\*

## Sustainable urban development strategies: social inclusion and urban regeneration in a mandatory consensus. Zaragoza as a case study

---

JORGE LEÓN-CASERO

Dr. en Historia, Filósofo, Licenciado en Derecho  
Profesor Titular en Urbanismo e Historia de la Arquitectura  
Universidad San Jorge, España  
[jleon@usj.es](mailto:jleon@usj.es)  
ORCID: [0000-0002-2939-5531](https://orcid.org/0000-0002-2939-5531).

ANA RUIZ-VARONA

Dr. en Urbanismo, Técnico Urbanista  
Profesora en Urbanística y Ordenación del Territorio  
Universidad San Jorge, España  
[nruiz@usj.es](mailto:nruiz@usj.es)  
ORCID: [0000-0001-8807-4917](https://orcid.org/0000-0001-8807-4917)

Recibido/Aceptado: 10-09-2016 / 28-03-2017.

Cómo citar: León-Casero, Jorge y Ruiz-Varona, Ana (2017), “Estrategias de desarrollo urbano sostenible: inclusión social y regeneración urbana en consenso obligado. Zaragoza como caso de estudio”, en *Ciudades*, 20, pp. 111-134 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.24](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.24)

**Resumen:** Las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible se han convertido en el documento base que guía la rehabilitación urbana en España. Para delinear las consecuencias que las políticas europeas de planificación integral y regeneración urbana conllevan para el funcionamiento de las ciudades, se realiza una revisión histórica desde su origen anglosajón a las herramientas de intervención diseñadas para ello, profundizando en la propuesta de Zaragoza como caso concreto. Las conclusiones muestran cómo las políticas de la UE y la trasposición estatal de sus Directivas predeterminan un campo de poder orientado a la anulación del conflicto urbano mediante la técnica del consenso.

**Palabras clave:** EDUSI, Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana 7/2015, Urbanismo participativo, Reactivación económica española, Gobernanza.

---

\* Este artículo recoge resultados de la investigación “Mapa de Riesgo Social” financiada por el Ministerio de Economía y Competitividad, Programa de I+D+i orientada a los Retos de la Sociedad, 2013. Ref. CSO2013-42576-R.

**Abstract:** The Strategy for Sustainable Integrated Urban Development has become the base document that guides urban regeneration in Spain. In order to clarify the consequences that the European policies for integrated planning and urban regeneration entail the functioning of cities, this article analyzes them from its Anglo-Saxon origin to the intervention tools defined. Moreover, Zaragoza document elaboration case is studied. Findings give evidence that the European Union policies and state transposition of the Directives determine the field of power's constituent rules which is focused to nullify the urban conflict in terms of consensus technique and real estate promotion.

**Keywords:** EDUSI, 7/2015 Urban Planning and Rehabilitation Act, Participatory planning, Spanish economic recovery, Governance.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

El pasado 13 de enero de 2016 finalizaba el plazo para la presentación de las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) correspondiente a la primera convocatoria programada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Esta Estrategia es un requisito para poder acceder a la financiación europea (FEDER) del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible 2014-2020 (POCS) en su eje temático Desarrollo Urbano Sostenible Integrado<sup>1</sup>. Sin embargo, en la práctica totalidad de las candidaturas presentadas, las EDUSI han sido concebidas para que “independientemente de que la financiación europea llegue o no [...] permita a la ciudad avanzar hacia un modelo sostenible y responsable con su entorno”<sup>2</sup>.

El POCS supone una inversión de 5.520 millones de euros en todo el territorio nacional, de los cuales se dedicarán 1.012 (un 18%) a promover la implantación de EDUSI en los municipios españoles. Como en anteriores ocasiones, en el caso español (Urban I 1994-1999, Urban II 2000-2006, Urbact 2007-13), la articulación de las ayudas ha sido realizada a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tras el lanzamiento del POCS el 9 de octubre de 2015, el 17 de noviembre del mismo año se publicaron en el Boletín Oficial del Estado (BOE) las bases y primera convocatoria para la selección de EDUSI (Orden HAP/2427/2015), cuya resolución se publicaba el 29 de septiembre de 2016 (BOE de 3 de octubre de 2016). De un total de 269 documentos presentados fueron seleccionadas 83 EDUSI a cofinanciar con fondos FEDER, correspondiente a un importe de gasto concedido de 730.917 millones de euros para toda España, distribuyéndose la dotación económica entre los 1,9 de La Rioja frente al máximo de 240,9

---

<sup>1</sup> El POCS está concentrado en cuatro ejes temáticos directamente vinculados con el crecimiento sostenible: fomento de una economía baja en carbono, desarrollo urbano sostenible integrado, mejora de la calidad del agua y transporte sostenible.

<sup>2</sup> <http://www.zaragozavivienda.es/noticias.asp?id=147>.

millones de euros de Andalucía. Actualmente ya se ha publicado la segunda de las convocatorias (BOE de 7 de octubre de 2016), estando pendiente de resolver, con una partida de 281,8 millones de euros.

A diferencia de las pasadas ediciones Urban, en este caso han podido acceder a la financiación: 1) Las áreas urbanas constituidas por un solo municipio con una población mayor de 20.000 habitantes; 2) Las agrupaciones de municipios con una población de cada uno de ellos superior a 20.000 habitantes; 3) Las áreas urbanas formadas por un municipio o conurbación de más de 20.000 habitantes y municipios periféricos de menos de 20.000 habitantes; o 4) Las conurbaciones de población superior a 20.000 habitantes, constituidas por agrupaciones de municipios de menos de 20.000 habitantes.

Existe una relación de correspondencia entre el porcentaje de ayuntamientos o entidades supramunicipales beneficiarias y el tamaño de municipio, de modo que el porcentaje de financiación ha sido mayor para los de mayor tamaño de población (Figura 1). Este hecho no resultaría muy relevante si se tiene en cuenta que el grupo de municipios de tamaño de población entre 20.000 y 50.000 (el menor que podía optar a la convocatoria) es el más numeroso. En concreto, los municipios con un tamaño de población entre los 20.001 y 50.000 habitantes corresponden, en proporción, a más del 64 por ciento del total, mientras que los de tamaño de población superior a los 500.000 habitantes no llegan al 1,5 por ciento. Ahora bien, teniendo en cuenta esta relación, Zaragoza destaca entre todos ellos por ser uno de los municipios de más de 500.000 habitantes que, optando a esta financiación<sup>3</sup>, no ha resultado ser beneficiario de la misma<sup>4</sup>.

En cualquier caso, la Dirección General de Fondos Comunitarios y la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio han destacado como notas comunes a las EDUSI presentadas un seguimiento estricto de las Orientaciones para la redacción de las EDUSI. Esto ha llevado, además de que exista una estructura común de contenidos en la mayoría de los documentos presentados y a que no se incluyan otro tipo de análisis u Objetivos Temáticos (OT) que no sean los previstos en la convocatoria<sup>5</sup>, a apreciar una “gran

<sup>3</sup> Coinciendo con la fecha límite de presentación, el 13 de enero de 2016 se presentó la EDUSI de Zaragoza al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Días más tarde, el 20 de enero de 2016, el Consejero de Urbanismo y Sostenibilidad, Pablo Muñoz, presentaba en un acto público junto al Jefe del Área de Rehabilitación Urbana y Proyectos de Innovación Residencial de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, Juan Rubio, la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (EDUSI) de Zaragoza, a realizar entre 2016 y 2022.

<sup>4</sup> Es por esta razón por la que es objeto de estudio específico en el tercer capítulo del presente trabajo. Debido a las limitaciones de extensión, deberemos postergar para futuras ocasiones un análisis sistemático de los puntos fuertes y débiles de todas las EDUSI presentadas y seleccionadas.

<sup>5</sup> Los análisis establecidos en la convocatoria eran: 1) análisis físico, 2) análisis medioambiental y de las condiciones climáticas, 3) análisis energético, 4) Análisis económico, 5) análisis demográfico, 6) análisis social, 7) análisis del contexto territorial, 8) análisis del marco competencial, 9) análisis de los

confusión entre los conceptos de Amenazas y Debilidades y Fortalezas y Oportunidades” en los análisis DAFO, así como algunos intentos de “camuflar proyectos sectoriales como Estrategias Integradas”<sup>6</sup>.

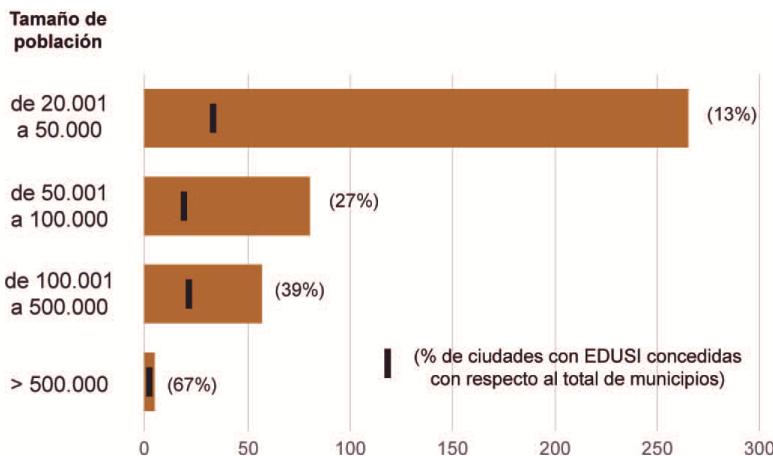


Figura 1. Comparativa de los beneficiarios de las EDUSI en función del tamaño municipal.

Fuente: elaboración propia a partir de padrón municipal a fecha 1 de enero de 2014.

Si bien ya ha sido afirmado precisamente que “la convocatoria actual plantea como novedad una transición desde el concepto de regeneración urbana hacia la idea más amplia de desarrollo urbano integrado”<sup>7</sup>, en realidad la discusión sobre el significado concreto de este carácter integrado es algo aún no definitivamente resuelto.

A este respecto, la Comisión Europea entiende por DUSI aquel conjunto de “medidas que atañen a la renovación física de las ciudades [y que] deben combinarse con medidas que promuevan la educación, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente” (Comisión Europea, 2014, p. 2). Además, también se plantea como indispensable para poder acceder a la calificación de integrado “el desarrollo de una sólida cooperación entre los ciudadanos locales, la sociedad civil, la economía local y los diversos estamentos gubernamentales” de modo que se garantice el objetivo último de “reforzar la resiliencia de las ciudades” (Comisión Europea, 2014, p. 2).

instrumentos de planificación existentes y 10) análisis de riesgos. Por su parte, los objetivos temáticos eran: OT2, Tecnologías de Información y Comunicaciones; OT4, Economía baja en Carbono; OT6, Medio ambiente y patrimonio urbano y OT9, Inclusión social.

<sup>6</sup> [http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/red-de-autoridades-ambientales-raa-/02\\_lasestrategiasdedesarrollourbanosostenibleeintegrado\\_tcm7-421643.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/red-de-autoridades-ambientales-raa-/02_lasestrategiasdedesarrollourbanosostenibleeintegrado_tcm7-421643.pdf).

<sup>7</sup> <http://blogs.elpais.com/seres-urbanos/2016/02/edusi.htm>.

En otras palabras, el calificativo de integrado o integral hace referencia a una cuádruple cooperación, colaboración o “participación” entre: 1) Administraciones Públicas Territoriales: Unión Europea (UE), estados, comunidades autónomas, municipios (integración administrativa vertical); 2) Órganos Administrativos Sectoriales: vivienda, urbanismo, servicios sociales autonómicos y municipales, medio ambiente o educación, cultura y turismo (integración administrativa horizontal); 3) Agentes público-privados implicados: asociaciones civiles, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, sociedades mercantiles públicas o privadas, entidades financieras, centros de investigación y desarrollos, etc. (consolidación de gobernanzas); y 4) Individuos destinatarios de las políticas públicas (participación ciudadana).

Esta cuádruple cooperación es el resultado final de una lógica del consenso cuyos orígenes, como se muestra a continuación, se encuentran en las primeras experiencias de regeneración urbana anglosajonas gestadas durante la década de los 60, y cuya finalidad siempre ha estado orientada primordialmente hacia el ámbito de la vivienda.

## 2. LOS ORÍGENES DE LA PLANIFICACIÓN URBANA INTEGRADA

El origen de las iniciativas comunitarias Urban y Urban II suele identificarse en una adaptación continental del programa británico de 1991 «*City Challenge*» desarrollado desde el *Department of Environment*. Un programa cuyos objetivos se centraban en la adopción de estrategias radicadas localmente que atrajeran inversión y estuvieran basadas en la creación de un clima de calidad ambiental y cultura empresarial, así como en la conformación de asociaciones constituidas por autoridades locales y agentes con intereses en el área de actuación (Faber, 1994).

A petición de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, Michael Parkinson, perteneciente al *European Institute of Urban Affairs* de Liverpool y autor del conocido Informe Parkinson (*Urbanization and the functions of cities in the European Community*), diseñó la Iniciativa Comunitaria, cuyos elementos definitorios fueron: 1) enfoque *area-based*; 2) estrategia a largo plazo (5-6 años); 3) enfoque integrado; 4) implicación del sector público, privado y la comunidad local; 5) colaboración entre distintos niveles de gobierno y entre distintos departamentos del mismo nivel, y 6) proceso de selección competitivo. Se definía de este modo una adaptación del programa *City Challenge* que fue finalmente conceptualizada como el resultado de “sumar al modelo británico una [...] base más social” (De Gregorio, 2015, p. 20), integrando el enfoque francés sobre la “exclusión social y cultural” con el enfoque británico de la “exclusión material” (Atkinson, 2000).

Además, otra de las importantes diferencias entre *City Challenge* y *Urban*, según De Gregorio, radicaba en un diferente concepto de participación,

entendido desde la UE como aplicación del principio de subsidiariedad y no como obligación de establecer asociaciones a nivel local. Es decir, en lugar de la apuesta por la conformación de redes locales de un marcado carácter privado mercantil propio del “laberinto neoliberal de reglamentos antiplanificación de la década de los ochenta” (Tewdwr-Jones y Allmendinger, 2002, p. 214), la propuesta europea apostaría por la construcción de la capacidad institucional de los lugares orientada a “la superación de los conflictos, [...] acercar a distintos actores y propiciar su conocimiento mutuo, [...] la devolución del poder a la comunidad y los actores locales y su corresponsabilidad en la toma de decisiones (empoderamiento)”, para finalmente “dar lugar a la formación o reforzamiento de un sentimiento de identidad” (De Gregorio, 2015, p. 13).

Esta estrategia gubernamental posteriormente denominada *Collaborative Planning* (Healey, 2006), que ha sido erróneamente concebida como coincidente, al menos en parte, con el *Advocacy Planning*, ha dado lugar a la creación de una ideología urbanística propia de los programas europeos de regeneración urbana como heredera del Estado de Bienestar y el pensamiento socialdemócrata de izquierda. Concretamente, De Gregorio (2015, p. 12) incluye indistintamente como posiciones teóricas complementarias o coincidentes con el enfoque colaborativo de los programas Urban y Urban II el *Advocacy Planning* (Paul Davidoff), el *Progressive Planning* (John Forester), el *Transactive Planning* (John Friedman), el *Communicative* o *Collaborative Planning* (Patsy Healey, Innes y Booher) o el *Argumentative Planning* (John Forester), de modo que todos ellos se fundamentarían finalmente en el Nuevo Institucionalismo desarrollado por Forester y Friedman “que se fundamentaron, a su vez, en la Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas” (De Gregorio, 2015, p. 14).

## 2.1 El fomento administrativo del consenso obligado

Ahora bien, si queremos poder emitir un juicio sobre las políticas europeas para la regeneración urbana que tome distancia de la ideología por ellas mismas aducida, debemos empezar por poner en crisis esta a-crítica (*krinein* = separar) consideración del *Advocacy Planning* como una muestra más de simple planificación colaborativa. Este será el punto de partida que permita poder calificar las actuales EDUSI promocionadas por la UE como muestras paradigmáticas del modelo neoliberal de gobernanza en el ámbito de la regeneración urbana.

Según Richard Warren, el *Participatory Planning* desarrollado durante los años 60 suponía, antes que una alineación con el *Advocacy Planning*, una postura abiertamente contraria al mismo. Mientras que el *Advocacy Planning* “reflects a rigid political structure and planning process, in which a planner acts as an advocate for excluded groups, organizing them to enter the planning

process”, el *Participatory Planning* mantenía que “rather than an all-or-nothing strategy, what is needed is a planning process that structurally integrates citizen participation” (Warren, 1973, p. 280). De este modo, frente a un proceso “jerárquico” de planeamiento (público y soberano), se proponía una nueva estructura “reticular” (gobernanza integral) que sustituyera la lógica técnica por el consenso y la participación.

Es decir, frente a una lógica de acción unilateral (de clase) orientada a cambiar la realidad mediante un dominio técnico del mundo a través de la toma de poder de los medios de producción (planificación), se proponía una lógica de acción multilateral orientada a adaptarse continuamente a una realidad cambiante considerada imposible de dominar y planificar racionalmente. Según Warren, el *Participatory Planning* de los años 60 (Davidoff y Reiner, 1962) no se basaba en procesos técnico-racionales, sino en una “integration of values [...] expose the process to consensuality”, de modo que sustituyendo el punto de vista de clase por otro democrático-formalista “planning can claim legitimacy only if it includes new elements in its process” (Warren, 1973, p. 278). Esta postura no tenía miedo a afirmar que una planificación “based on territorial or geographical delimitations [...] is inappropriate to, and hinders the understanding of, the urban context we work in”, debido a que “social systems, such as the aggregate of individuals, groups, and institutions denoted by the term community, depend on behavioral transactions for their boundary definitions” (Warren, 1973, p. 286). En palabras del antiguo *advocacy planner* Robert Goodman, “their job is to produce new behavior patterns, geared to the discipline required for efficient production” (Goodman, 1972, p. 94).

El inicio del *Advocacy Planning* durante los años 60 se definió como una estrategia política de organización jurídica de los excluidos a través del diseño de sus propias planificaciones de regeneración urbana y la exigencia jurídica unilateral a la administración pública para su desarrollo y financiación. La estrategia no era tanto oponerse a un determinado tipo de planificación urbana como a la falta de legitimación para ejercer cualquier tipo de competencia urbanística por parte de la administración pública más allá de la ejecución de la planificación realizada por una determinada comunidad sobre su propio espacio: “We criticized the professional competence of the official plans and presented alternative plans that we prepared after consulting with people in these neighborhoods” (Goodman, 1972, p. 58).

Si bien a comienzos de la década de los 70 algunos de sus principales referentes empezaron a perder la confianza en este tipo de planificación alternativa y a derivar hacia posturas todavía más anti-sistema que apostaran por una auto-gestión directa completamente autónoma y antagónica respecto de cualquier tipo de colaboración con la administración pública, a la que denominaron *Guerrilla Architecture*, el problema de fondo radicaba en la falta

de democracia directa que conllevaba siempre la colaboración con los procedimientos administrativos:

“I began to realize that advocacy planning and others forms of citizen participation could lead to another dead end” (Goodman, 1972, p. 62). “Urban Renewal administrators frequently speak of ‘citizen participation’ and ‘planning with people’. Yet, the final decisions after the public hearings are made by those in power” (Goodman, 1972, p. 54).

Al igual que en Henri Lefebvre, el *Advocacy Planning* derivó en la certeza de que una participación ciudadana efectiva y auténticamente democrática, entendida como actualización del derecho a la ciudad, únicamente puede ser ejercida desde una postura de la lucha de clases, y no desde la ilustrada y abstracta posición jurídica del ciudadano como alguna de las actuales interpretaciones urbanísticas de Lefebvre quieren hacernos creer (Sevilla, 2012; Marcuse, 2012; Costes, 2012; Gilbert y Dikec, 2008). Tanto para Lefebvre como para la *Guerrilla Architecture*, la *demo-kratia* es lucha de clases, conflicto y autogestión: “Democracy, which is never a ‘condition’ but a struggle [...] this perpetual struggle for autogestion is the class struggle” (Lefebvre, 2009, p. 135). Frente a esta postura, el *Participatory Planning* o el *Collaborative Planning* impondrán la necesidad de consenso de todos los agentes implicados como una estrategia directamente orientada a impedir la auto-gestión territorial por parte de aquellos que lo habitan; una estrategia que será adoptada por las políticas públicas de la UE como una aplicación más de la ideología neoliberal que le dio origen (Foucault, 2007, pp. 123-188).

## 2.2 El fomento del sector inmobiliario en España

Al igual que ocurre en la actual política española, no deja de ser sintomático que las propuestas de regeneración urbana llevadas a cabo en los países anglosajones a partir de la década de los 60 no fueran lideradas por el *Environmental* o el *Social Service Department of Government*, sino por un *Home Office* “whose traditional concern has been with the Internal Security and stability of the state” (Palmer, 1972, p. 34).

En nuestro caso, el Estado, a través primero del Ministerio de la Vivienda (1956) y después a través del Ministerio de Fomento, ha venido legislando en política económica de vivienda, desde donde se diseñaban los Planes Estatales de Vivienda como principal instrumento en materia de vivienda. Ahora bien, es a comienzos de la actual década, cuando se plantea un giro a esta política económica de vivienda, viéndose reflejada en dos hechos particulares.

En primer lugar, el último Plan Estatal (2013-2016) centra la atención por primera vez en el diseño de programas específicos dedicados al desarrollo del parque público de vivienda de alquiler, de fomento de la rehabilitación

edificatoria y de fomento de la regeneración y renovación urbanas, con objeto de “generar la suficiente actividad y empleo para con ello cumplir los objetivos sustantivos de satisfacer las necesidades prioritarias de la ciudadanía” (Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, p. 26624). En segundo lugar, la actual Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo (perteneciente al Ministerio de Fomento) intenta armonizar el disperso sistema jurídico vinculado a la regeneración urbana a través de la tan esperada Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (L3R), hoy refundida en la actual Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre).

Esta ley, ya en su preámbulo, se considera a sí misma como “el camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción [hacia las actuaciones de] rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas” (p. 47.966); un objetivo cuyas consideraciones más cuestionables a propósito de la nueva regulación del deber de conservación de inmuebles fueron conscientemente eludidas en el número monográfico de la Revista del Ministerio «Ciudad y Territorio» (Iglesias, 2014) pese a haber sido evidenciadas en publicaciones anteriores (García, 2013).

En el monográfico dedicado a la L3R por la «Revista Aragonesa de Administración Pública», la nueva regulación del deber de conservación es caracterizado como

“[un] deber público *propter rem* que presenta similitudes con el gravamen de un hecho imponible -la propiedad de un edificio o de una parte del mismo-, pero sin ninguna de las garantías formales ni materiales inherentes a la imposición de un tributo” (García, 2013, p. 75),

y que, debido a la forma de cálculo empleada para su imposición<sup>8</sup>, no guarda ninguna relación con la verdadera capacidad económica del propietario. Además, la orden de ejecución del deber de conservación comporta la “existencia *ope legis* de una hipoteca legal” (García, 2013, p. 94) debido a que “el acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda determinará la afección real, directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al [...] pago de las cargas de urbanización” (art. 9.2 Ley del Suelo).

A ello hay que unir la posibilidad de que empresas, entidades o sociedades no propietarias en calidad de nuevos “agentes rehabilitadores” (nuevos promotores inmobiliarios) asuman la “realización a su costa de la totalidad de las obras a cambio de la cesión de parte determinada del edificio rehabilitado” (arts. 10.2a, 11.c y 13.3 de la L3R], del pago de la deuda a través de los ahorros

<sup>8</sup> La Ley impone una limitación cuantitativa del deber de conservación del 50% del coste de un edificio de nueva planta con independencia de cuál sea el valor real de la propiedad existente.

generados en la factura energética del inmueble, de las plusvalías generadas por incrementos de edificabilidad, o de la “promoción y venta de plazas de aparcamiento, usos comerciales, etc.” en actuaciones a escala de barrio (Alfaya, 2014, p. 104).

Según Tejedor Bielsa, dada esta posibilidad de que

“la gestión de tales actuaciones pueda ser asumida por empresas no propietarias [...] resulta sorprendente la escasa atención que ha merecido esta cuestión a la hora de concretar el contenido mínimo de la memoria de viabilidad económica de estas actuaciones (art. 11 L3R) [...] se limita la nueva norma a prever que la memoria deberá incluir ‘el análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites legales del deber de conservación’ [art. 11 c) L3R]” (Tejedor, 2013, p. 59).

Si bien inmediatamente después de estas afirmaciones es el propio Tejedor Bielsa quien llama a la calma general de los indignados afirmando que “resultará difícil, si no imposible, impulsar estas actuaciones contra los mismos [los propietarios], a través de sanciones o ejecutando sus pisos o locales” (Tejedor, 2013, p. 59), lo cierto es que el marco jurídico aplicable se ha redefinido lo suficiente como para que pueda darse un escenario de buscada especulación inmobiliaria en el ámbito de la regeneración urbana, presentado públicamente bajo el eufemismo de “hacer atractivo económico el sector de la rehabilitación”.

En realidad, dada la completa falta de regulación del modo de financiación de las actuaciones, si la L3R consigue generar la reactivación del mercado inmobiliario que pretende en una situación de fomento de la innovación de los modos de financiarización en libre mercado, las consecuencias de las actuaciones de regeneración urbana podrían derivar en situaciones de una exclusión social y residencial mucho mayores que las actuales.

Identificado un nicho de negocio en un barrio tradicional debido a la posibilidad de incrementos de edificabilidad, las plusvalías futuras generadas a partir de la eficiencia energética lograda, o por la simple revalorización del barrio debido a una incipiente gentrificación promovida por las políticas culturales de los planes integrales, un sujeto (comunidades de propietarios, cooperativas de viviendas, empresas, entidades, así como asociaciones administrativas; incluida la empresa privada con ánimo de lucro) podrá lograr mediante concurso público la gestión directa para la rehabilitación de un área objeto de intervención, previamente delimitado por la administración pública. De este modo, pese a la falta de iniciativa de los propietarios, el sujeto podría identificar aquellas edificaciones con mayores plusvalías potenciales de modo que obtenga una co-financiación obligada de los propietarios de hasta el 50%

del precio de un inmueble de nueva planta en virtud del deber de conservación de los mismos.

Mientras que en el desarrollo extensivo de la ciudad el propietario únicamente podía ser embargado si había constituido voluntariamente un crédito hipotecario para la adquisición de la misma, en el nuevo sistema legalmente definido para la futura regeneración urbana de la ciudad el propietario de una propiedad libre de cargas podrá ser embargado por el simple hecho de no disponer de financiación suficiente para sufragar los gastos de una rehabilitación obligada administrativamente. En otras palabras, a pesar de que los promotores europeos apuesten por una “innovadora ingeniería económica” orientada a que se “asuman mayores riesgos pero también se obtengan mayores recompensas” (Parkinson, 2014, p. 23), lo cierto es que la actual Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana podría dar lugar, desde la interpretación de su articulado que contempla como excepcionalidad los problemas asociados al proceso de rehabilitación urbana siempre y cuando quede garantizada la viabilidad económica de estas operaciones, a una gentrificación de segunda generación mucho más violenta que la primera ocurrida durante las últimas décadas de los cascos históricos.

Ahora bien, esta reiterada alusión a las políticas económicas de vivienda (en su remisión al art. 149.1.13º CE) como objetivo fundamental a través del cual reconvertir al sector inmobiliario junto con el anunciado riesgo de gentrificación no sólo quedan justificadas desde el punto de vista estrictamente jurídico, sino que queda reforzado como resultado de comparar su pretendida promoción de una base más social con otros estudios actuales. Ante la ausencia de una metodología rigurosa (por indeterminada) que ayude a determinar de manera clara y objetiva las áreas objeto de intervención prioritaria en materia de rehabilitación urbana a través de estrategias integradas frente a posibles proyectos sectoriales camuflados<sup>9</sup>, el análisis elaborado por Jesús Leal y Daniel Sorando a propósito de las áreas de rehabilitación integral realizadas en las principales ciudades de Madrid, Barcelona y Zaragoza vuelve a ser, cuanto menos, sorprendente. Para dichos autores, el “fracaso de las políticas de vivienda a lo largo del primer decenio de este siglo” (Leal y Sorando, 2013, p. 206) radica en que únicamente “ha sido en los centros urbanos donde se ha concentrado la mayor parte de los esfuerzos de rehabilitación pública” (Leal y

---

<sup>9</sup> En la citada Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (2015) no aparece ningún criterio que concreta y razonadamente justifique la actuación como necesidad social más allá de la garantía de viabilidad económica del proyecto (necesaria, pero no suficiente) y el coste de reposición superior a las doce mensualidades (artículo 2.5). Por el contrario, queda en manos del lector o técnico que informe la facultad de interpretar la concreción de los plazos (“en cualquier momento”), la escala de medida que evalúe “una adecuada calidad de vida”, la identificación de grados que positionen el nivel de “degradación de los requisitos básicos de funcionalidad y seguridad”, la medición del “ajuste razonable” o la concreción de los “efectos discriminatorios de su no adopción”, entre otros.

Sorando, 2013, p. 224) de modo que “los centros urbanos de las ciudades estudiadas han atraído las principales inversiones públicas recientes en detrimento de numerosas áreas periféricas con mayores necesidades socio-residenciales” (Leal y Sorando, 2013, p. 227). Todo lo cual les lleva a concluir un carácter marcadamente regresivo (y no redistributivo) de dichas intervenciones. En otras palabras, un análisis social de las intervenciones de rehabilitación y regeneración urbana de la última década muestra que éstas no se han orientado al fomento de la inclusión social de los barrios más vulnerables, sino que se han dirigido a la intervención sobre áreas de “carácter simbólico”, es decir, a áreas donde existe un mayor potencial de revalorización y atracción de capitales.

### **3. ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE INTEGRAL DE ZARAGOZA**

En 1972 Robert Goodman se atrevió a profetizar “the creation of a public-private corporation” donde:

“can be channeled funds from the public sector and the private sector, to be used by the corporation in a joint effort to identify the tasks, to reorder the priorities, and to develop plans to which the private sector can bring its systems analysis, mission-oriented problem solving potential” (Goodman, 1972, p. 209).

La transposición de esta idea se manifiesta, para el caso concreto de Zaragoza y 25 años después, en la corporación Ebrópolis<sup>10</sup>, cuando ésta aprueba el Primer Plan Estratégico de Zaragoza. Con una línea de actuación centrada en el desarrollo territorial, la herencia que dejaba contaba con numerosos proyectos conocidos: Ecociudad de Valdespartera, Milla Digital 2002, Parque Tecnológico de Reciclado 2003, Plataforma Logística Plaza 2008, Plan de Acompañamiento de la Exposición Internacional de 2008, Plan Parcial de Arco Sur, Expo-Horticultura 2014 y Zaragoza Capital Europea de la Cultura 2016. Para la aprobación del Segundo Plan Estratégico (Ebrópolis, 2011) el eje estratégico relativo al urbanismo había pasado del desarrollo territorial a la ciudad sostenible y consolidada, marco desde el que se llevan a cabo programas y planes como el Plan Integral del Casco Histórico + Programa Esto No Es Un Solar, 21 Conjuntos Urbanos de Interés, Desarrollo y Revitalización urbana

---

<sup>10</sup> Coalición de entidades público-privadas originalmente conformada en 1994 por Ibercaja, Fundación Caja Inmaculada, Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Cámara de Comercio, Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores, Ayuntamiento de Zaragoza, Gobierno de Aragón, Diputación Provincial de Zaragoza, Universidad de Zaragoza, Federación de Asociaciones de Barrios de Zaragoza, y Unión Vecinal Cesaraugusta.

desde los barrios<sup>11</sup>, Proyectos Revitasud y Rehabitat, o el Plan Integral del Barrio Oliver.

Pese a tan nutrida experiencia de intervención en la ciudad consolidada, lo cierto es que la integralidad del *hardware* formal institucionalizado con la creación de Ebrópolis aparece continuamente amenazada por la dispersión de una miríada de proyectos (sectoriales) que la necesaria indeterminación de la planificación estratégica ha sido incapaz de unificar. Mientras tanto, los pilares básicos de integralidad ya referidos (integración administrativa horizontal, gobernanza, participación ciudadana) y de búsqueda de consenso promovidos desde las políticas gubernamentales de la UE permanecen intactos.

Ahora bien, la posibilidad de completar el *hardware* formal institucionalizado con un nuevo *software* integral a seis años a través de la EDUSI de Zaragoza (EDUSIZ) supondría definir una estrategia municipal concreta capaz de gestionar la inclusión del ámbito estatal y europeo en lo que hasta ahora había sido una coalición exclusivamente local-autonómica, completando de este modo la cuádruple conformación de la integralidad gubernamental a través de la implementación de la integración administrativa vertical.

El documento presentado lo redacta un equipo de trabajo compuesto por Tecnalia, Fundación Circe y Paisaje Transversal<sup>12</sup>. Su elaboración comienza el 30 de septiembre de 2015, fecha en que se realizó la presentación oficial al Consejo de la Ciudad, y el 13 de enero de 2016, cuando se enviaría definitivamente al Ministerio de Hacienda y Administración Pública. Con una estructura de contenidos fidedigna a los criterios de valoración explicitados en la convocatoria<sup>13</sup>, y como ya dejaría entrever la Dirección General de Fondos

---

<sup>11</sup> En 2010 se realizaron en Zaragoza unas “Jornadas de desarrollo y renovación urbana desde los barrios” en las que se expusieron las experiencias participativas llevadas a cabo en los barrios Picarral, Centro Histórico, Oliver, Arrabal y Delicias, así como los proyectos previstos para San José, Las Fuentes, Puerta del Carmen, Bozada y la Cartuja. De dichas Jornadas surgieron unos diagnósticos altamente variables en metodología y desarrollo según los barrios y que seis años después pasarían a conformar una de las piezas centrales para el diseño de la EDUSI de Zaragoza.

<sup>12</sup> En total se presentaron 12 propuestas y se adjudicó mediante licitación pública convocada por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda a fecha 11 de septiembre de 2015, con un importe de adjudicación de 17.800 € (más IVA) y baja del 1,11 por ciento sobre el precio de licitación. El equipo estuvo dirigido por Patricia Molina, coordinadora de área en Tecnalia. [http://www.zaragoza.es/ciudad/gestionmunicipal/contratos/ver\\_Fehaciente?id=42655](http://www.zaragoza.es/ciudad/gestionmunicipal/contratos/ver_Fehaciente?id=42655)

<sup>13</sup> 1) Identificación inicial de problemas / retos urbanos (total máximo: 10 puntos); 2) análisis del conjunto del área urbana (total máximo: 15 puntos); 3) diagnóstico de la situación del área urbana mediante un análisis DAFO (total máximo: 10 puntos); 4) Delimitación clara del ámbito de actuación así como de la población afectada (total máximo: 5 puntos); 5) Plan de Implementación, que incluya la tipología de líneas de actuación, cronograma, presupuesto e indicadores de productividad (total máximo: 30 puntos); 6) Participación ciudadana y de los principales agentes económicos, sociales e institucionales (total máximo: 10 puntos); 7) Estructura y recursos adecuados (total máximo: 5 puntos); 8) Principios horizontales y objetivos

Comunitarios y la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio en Abril de 2016 para el conjunto de las propuestas, su proceso de elaboración, en términos generales, queda reducido a una yuxtaposición de distintas experiencias realizadas durante las últimas décadas<sup>14</sup>, de manera que el resultado se aproxima más a la visión de Catálogo de Buenas Prácticas que a una Estrategia de Desarrollo Integral.

En concreto, el documento propone cinco puntos clave sobre los que articular la estrategia concreta de actuación: primero, el acceso a la vivienda digna, especialmente para los colectivos sociales afectados por la crisis y otros perfiles vulnerables; segundo, la mejora de la edificación y los espacios públicos así como la mejora de la oferta y gestión de la actividad comercial y “equipamental” de los barrios tradicionales; tercero, la mejora de la calidad ambiental del entorno urbano; cuarto, la brecha digital en el acceso a los servicios y equipamientos de la ciudad; y quinto, la población en riesgo de exclusión social.

La escala y ámbitos de actuación determinados para cada uno de estos puntos clave o retos, que se articulan en torno a la ciudad consolidada, son indeterminados, figurando el conjunto del municipio y, únicamente para el segundo objetivo, un área específica referida al interior del tercer cinturón viario de la ciudad (Figura 2).

Este es precisamente uno de los puntos de mayor debilidad que presenta el documento, ya que esta delimitación parece ser justificada mediante una metodología ex profeso que prescinde de toda referencia a cualquier otro tipo de análisis integral o propuesta metodológica, ya sea relativa a los Informes de Barrios Vulnerables (Alguacil, Camacho y Hernández Aja, 2014; Hernández Aja, 2010; 2007; Temes, 2014)<sup>15</sup>, a las propuestas de sistemas de indicadores de

---

transversales (total máximo: 5 puntos); 9) Líneas de actuación en todos los objetivos temáticos contemplados (total máximo: 5 puntos) y pesos relativos (total máximo: 5 puntos).

<sup>14</sup> [http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/red-de-autoridades-ambientales-raa-/02\\_lasestrategiasdedesarrollourbanosostenibleeintegrado\\_tcm7-421643.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/red-de-autoridades-ambientales-raa-/02_lasestrategiasdedesarrollourbanosostenibleeintegrado_tcm7-421643.pdf).

<sup>15</sup> Este informe sintetizaba los resultados obtenidos en el catálogo de 1991 (realizado en 1996 según el censo de 1991) y los del catálogo de 2001 (realizado en 2010 según el censo de 2001 y la adenda del padrón municipal). Para el caso de Zaragoza, el catálogo de 1991 identificaba como barrios vulnerables Oliver, San Pablo y Magdalena además de áreas vulnerables en el Grupo Girón y Grupo Escoriza en el barrio de Las Fuentes, el Grupo Alférez Rojas en el barrio Delicias (todos ellos posteriormente delimitados como ARIs en 2006), el barrio de Valdefierro y los barrios rurales del norte. Por su parte, el catálogo de 2001 identificaba nuevamente como barrios vulnerables Oliver, San Pablo y La Magdalena añadiéndose en esta ocasión el barrio de Las Fuentes, mientras que se identificaban como áreas vulnerables el Grupo “Alferez Rojas” y el grupo “Hogar Cristiano” en el barrio Delicias, el grupo “Picarral”, el “Arrabal” (todos ellos previamente delimitados como ARIs en 2006) y el barrio Jesús. En último lugar, la adenda de 2006 identificaba como barrios vulnerables en función de los índices de inmigración los barrios de San Pablo y Delicias, mientras que las áreas vulnerables detectadas se situaban en el Grupo Picarral, el Portillo y Parque Roma.

exclusión residencial específicos de Zaragoza (Minguijón, Pérez, Tomás y Pac, 2014), a los análisis socio-dinámicos sobre los procesos de gentrificación en Zaragoza (Sorando, 2014; Leal y Sorando, 2013), a las distintas propuestas de indicadores integrales de exclusión social (Raya, 2006; Ayala, 2005; Subirats, Gomá y Brugué, 2005), o las experiencias informales de los movimientos sociales no registrados ni formalizados administrativamente (ZGZ Rebelde, 2009).

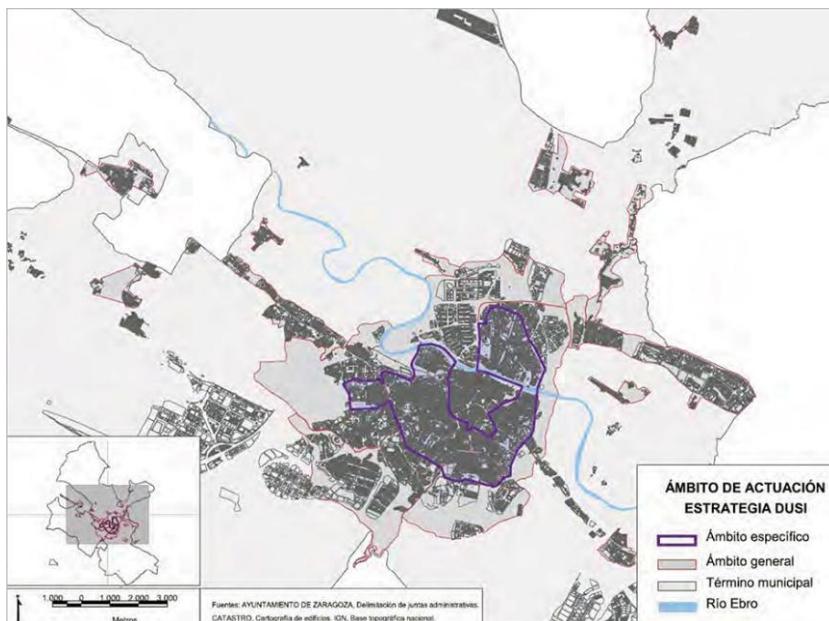


Figura 2. Ámbito general y específico de actuación de la EDUSIZ. Fuente: EDUSIZ, documento presentado, diciembre de 2015, p. 82.

En su lugar, la metodología ha sido reducida a un análisis estático basado en un doble cruce de variables geo-referenciadas a partir de la información censal y del padrón municipal disponible, a saber: primero, la identificación de las zonas con mayor densidad y una antigüedad de las viviendas comprendida entre 1940 y 1979 (las previas a la publicación de la NBE-CT-79); y segundo, la identificación de las zonas con mayores índices de población sobre-envejecida y mayor porcentaje de inmigración. Basándose únicamente en esta superposición de datos brutos y análisis lineales se delimita un área de actuación correspondiente con el segundo y tercer cinturón de la ciudad; esto es, la corona periférica al centro de la ciudad, muy heterogénea en relación a otras muchas variables de base social que caracterizan cada uno de los barrios incluidos, y que no han sido siquiera referidas en el diagnóstico elaborado en el documento. En esta delimitación tampoco se justifica el por qué no se incluyen barrios

identificados como áreas vulnerables en el último catálogo de Barrios Vulnerables, como es el caso de Valdefierro. Además, el documento mantiene un discreto silencio sobre las más de 3.000 personas que están viviendo sin ningún tipo de equipamiento y con únicamente dos pequeños comercios (un bar y una tienda de ultramarinos) en un área de aproximadamente 350 hectáreas en el barrio de Arcosur. Rigurosidad científica de la metodología de delimitación del área de actuación aparte, el *leitmotiv* de la EDUSI de Zaragoza hasta 2022 está claro:

“Una vez realizadas las grandes inversiones en infraestructura y el esfuerzo de proyección de la ciudad hacia fuera, es el momento de volver la mirada a la ciudad consolidada, a los espacios de la vida cotidiana, los barrios y la diversidad de servicios de proximidad que ofrecen.” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2015, p. 79).

En otras palabras, el objetivo es continuar con el objetivo primordial que la Planificación Estratégica de Zaragoza ha mantenido desde la conformación de Ebrópolis para la revalorización del espacio público de la ciudad de cara a la atracción de capitales y extracción de las plusvalías mediante el aprovechamiento de “externalidades”.

Respecto al análisis de las distintas herramientas de intervención y planificación vigentes en la ciudad<sup>16</sup>, todas ellas son expuestas de forma sucesiva en un mismo plano de horizontalidad (únicamente categorizadas por temáticas) sin establecer ningún tipo de criterio, organigrama o protocolo de relación entre los mismos de cara su funcionamiento integrado. Además, dado que algunos de ellos se realizaron hace ya más de 10 años, resulta sorprendente el peso excesivo concedido a los diagnósticos parciales de barrios en la determinación de las necesidades<sup>17</sup>; más aún si cabe dados los habituales índices de participación ciudadana, que no suelen pasar de unas 50-100 personas sobre poblaciones de distrito que pueden llegar hasta las 80.000.

Si bien el documento adolece de deficiencias de integralidad, éstas no se manifiestan tanto en sus objetivos y delimitación de áreas de actuación ya identificadas, como en el propio proceso de elaboración. En concreto, es imprescindible hacer referencia a los “talleres participativos” llevados a cabo durante el desarrollo del documento.

<sup>16</sup> Planificaciones estratégicas desarrolladas desde Ebrópolis, PGOU anteriores a la crisis, diagnósticos participativos de barrios, ARIs, 21 conjuntos urbanos de interés, planificaciones sectoriales Río Huerva, MA, Movilidad, Servicios Sociales, Equipamientos, Gobierno Abierto.

<sup>17</sup> Otra dificultad añadida a la completa falta de distinción y criba del material empleado en la redacción de la EDUSI consiste en que en ningún momento se ha tenido en cuenta la distinta naturaleza, calidad y extensión de dichos diagnósticos, pues algunos de ellos, como el de Oliver, fue realizado por consultorías externas (extensión cercana a las 400 páginas) mientras que otros, como el de Las Fuentes, fue realizado directamente por la Asociación de Vecinos (limitado a unas 15 páginas).

En ningún momento se ofrecen cifras sobre el porcentaje de asistencia ciudadana sobre la población afectada ni se establece ningún tipo de quórum mínimo para el control de calidad de los mismos de cara a la ponderación de la representatividad y legitimidad democrática que pueda atribuirse a las conclusiones en ellos obtenidas. Además, se decide separar en dos talleres (los perfiles técnicos del resto de la ciudadanía) de modo que se fomenta una falta de integralidad por segregación pre-establecida de los puntos de vista técnico y social<sup>18</sup>. En ninguno de ellos se hace referencia sobre qué número de entidades se realizó dicha selección, los criterios empleados para realizarla ni el porcentaje de asistencia efectivo<sup>19</sup>.

Lo que sí se lleva a cabo de forma previa a la realización de los talleres son entrevistas a 50 técnicos de las cinco Áreas Municipales implicadas en reuniones “transversales” y “sectoriales”, así como una presentación al Consejo de la Ciudad, de modo que las conclusiones obtenidas en los talleres participativos ofrecen una sintomática y absoluta coincidencia con los objetivos de la EDUSI previamente establecidos a partir de dichas entrevistas. De este modo, la priorización de objetivos y líneas de actuación resultado de los talleres ofrece la curiosa ordenación de poner en primer lugar la rehabilitación de la Vivienda relegando al último de ellos la inclusión social (Ayuntamiento de Zaragoza, 2015, p. 117).

Si a esto añadimos el hecho contrastado de prácticamente las mismas carencias en los procesos participativos realizados años atrás para el diagnóstico de los barrios ahora implicados y la completa falta de análisis y/o propuestas de cambio de un más que obsoleto Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana<sup>20</sup>, la conclusión obligada es la identificación de una

---

<sup>18</sup> El proceso de participación fue liderado por Paisaje Transversal. Concretamente, se realizaron dos talleres participativos los días 3 y 5 de Noviembre de 2015. En el primero de ellos, denominado “taller ciudadano (Sociedad Civil)”, se afirma que “fueron convocadas más de 30 entidades de la sociedad civil de Zaragoza, incluyendo Asociaciones de Vecinos, agentes del tejido comercial y empresarial, asociaciones ecologistas y otras entidades del ámbito sociocultural” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2015, p. 113). En el segundo, denominado “Taller Técnico”, se afirma que fueron convocados nuevamente “30 profesionales de campos como el Medio Ambiente, el Urbanismo, la Economía, la Tecnología y el trabajo Social, entre otros” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2015, p. 113).

<sup>19</sup> No se definen unos criterios para la selección de las asociaciones o fundaciones estratégicas, ni se promueve ningún tipo de trabajo de campo en contacto directo con la población. Tampoco se desarrollan procedimientos ni protocolos específicos orientados a la inclusión de la ciudadanía, las asociaciones incluidas en el Registro o los colectivos sociales no registrados. En su lugar, el único modo de promoción de la participación ciudadana consiste en la difusión de las convocatorias y resultados de los talleres por Twitter y en la página web del Ayuntamiento de Zaragoza, a modo de una simple notificación edictal.

<sup>20</sup> En este, los instrumentos de participación individual se limitan a la Iniciativa ciudadana (art. 51, solicitud al Ayuntamiento de que lleve a cabo una determinada actividad de competencia o interés público), la audiencia pública (art. 52) y la consulta popular (art. 53). Si bien un determinado proceso de control administrativo integral se encarga de limitar notablemente el margen de acción de dichas

absoluta falta de metodología participativa que vicia desde el principio cualquier posibilidad de hacer de dichos talleres algo más que una simple justificación nominal de su realización. En otras palabras, no se distingue en ningún modo participación de mediación, de tal forma que su labor acaba siendo simplemente la de facilitadores de procesos. Todo lo cual no obstante a que Paisaje Transversal considere que

“a modo de conclusión, podemos decir que la formulación de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado de Zaragoza ha contado, desde la fase inicial de identificación de retos hasta la definición del Plan de Implementación, con una serie de mecanismos que han permitido tanto la implicación de una muestra representativa de la sociedad zaragozana en la construcción de [la estrategia] como la recogida de las conclusiones a escala ciudad y a escala barrio de los procesos participativos pasados” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2015, p. 118).

#### 4. CONCLUSIONES

En la presentación del número 13 de esta revista dedicado a la Rehabilitación de barrios periféricos se hacía referencia a las “dificultades para profundizar en cuestiones como el significado social, económico y político de la ‘regeneración de barrios’, el carácter ideológico de los conceptos operativos básicos (‘barrios vulnerables’, ‘regeneración integrada’...) y su articulación en los discursos dominantes”, de modo que los artículos allí recogidos se limitaban a dar respuesta a la pregunta sobre “qué conocimiento se ha generado en torno a la experiencia histórica de regeneración de barrios durante las dos últimas décadas”<sup>21</sup>.

Las principales experiencias jurídico-administrativas analizadas entonces eran la precoz Ley de Barrios Catalana (Mongil, 2010; Bruquetas, Moreno y Walliser, 2005), las experiencias piloto de las ARI en Zaragoza (Rubio, 2013; Ruiz y Rubio 2006) con la identificación de las principales barreras legales, sociales, económicas y culturales presentes en la regeneración urbana (Rubio y Molina, 2010) o las primeras experiencias españolas en los programas Urban I y II (De Gregorio, 2015). Hoy en cambio, el proceso de armonización legal y de fomento de la actividad inmobiliaria en el sector de la regeneración urbana integrada llevado a cabo con la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas -ahora refundida en la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana- y el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 así como el lanzamiento de los POCS sus objetivos temáticos que rigen el contenido y estructura de las

---

modalidades de participación al someter la consulta popular a la necesaria aprobación tanto del pleno del Ayuntamiento como del Gobierno del Estado, mientras que tanto la iniciativa ciudadana como la solicitud de audiencia pública requieren que sea promovida por más de un 10% de ciudadanos empadronados en el municipio para que pueda ser tramitada.

<sup>21</sup> Editorial de la revista *Ciudades*, 13, 2010.

EDUSI (de las cuales se ha analizado en detalle la EDUSIZ), nos ha permitido delinear unos primeros trazos sobre lo que creemos que puede llegar a ser ese significado social, económico y político de la regeneración de barrios trazado en este documento (común a muchas de las EDUSI presentadas) que yace bajo las apariencias de una nueva apología del consenso ciudadano basado en el diálogo y la comunicación.

En efecto, si seguimos considerando la ciudad como el ámbito de garantía de “la libertad de los ciudadanos” y “responsabilidad social, que históricamente se reflejó en la solidaridad de los gremios, y más tarde en la solidaridad de clase, y que el modelo económico-social del Estado de Bienestar transformó en el modelo asistencial” (Hernández Aja, Morán y Simón, 2010, p. 2) haciendo prevalecer el concepto de ciudadano sobre el de lucha de clases, entonces, este nuevo paso dado en la planificación integral no sólo supone formalmente la culminación de un proceso de más de un cuarto de siglo de política neoliberal europea, sino que, materialmente, en cambio, adolece aún de ciertas resistencias a cambiar del *habitus* propio de la disciplina urbanística del siglo XX y el principio de soberanía política que aún subyace en su imaginario político.

Si por el contrario empezamos a considerar la ciudad como la “fábrica” (producción de plusvalor) hegemónica de las sociedades capitalistas avanzadas (Negri, 2011) orientada a la extracción de las plusvalías de sus habitantes ya no directamente a través del salario sino a través del aprovechamiento de las externalidades producidas de forma colaborativa en la revalorización del espacio urbano como un conjunto (barrios), entonces la consecución de los objetivos de inclusión social aparentemente quedan difuminados e invalidados ante un nuevo modelo gnoseológico del proceso de extracción de plusvalías propio de las actuales estrategias de regeneración de las ciudades.

Sea como fuere, la indeterminación y desregulación en el modo de financiación de la vivienda continúa siendo la condición estructural de partida en torno a la cual gira toda la política neoliberal de la UE y los planes estatales de vivienda; un problema básicamente crediticio que a efectos económicos considera erróneamente a la vivienda como una inversión susceptible de producir un valor análogo a una actividad productiva (empresarial o industrial) y que remite a la auténtica re-conceptualización burguesa de la ciudad. Esta reconceptualización, por completo ajena a las ideologías ilustradas de ciudadanía, hace ya tiempo que fue expuesta en toda su evidencia, y parece pertinente volver a recordarla.

En un extracto del *Report from the Select Committee on Bank Acts* de 1857 ya se exponía el problema básico de la construcción de la ciudad a través del testimonio de un empresario del ramo de la construcción:

“En su juventud, nos dice, la mayoría de las casas se construían por encargo y el importe le era abonado al contratista al llegar a ciertas fases de la construcción. Se

edificaba muy poco para la especulación, por lo general, los contratistas sólo se prestaban a ello para dar trabajo de un modo regular a sus obreros y mantenerlos agrupados. Desde hace cuarenta años, todo esto ha cambiado. Ahora, se construye muy poco por encargo. El que necesita una nueva casa la busca entre las construidas para especular con ellas o entre las que se hallan en construcción. El empresario de construcciones ya no trabaja para sus clientes, sino para el mercado; se halla obligado, lo mismo que cualquier otro industrial, a tener en el mercado sus mercancías terminadas. Mientras que antes un contratista solía emprender al mismo tiempo, cuando más, la construcción de tres o cuatro casas para la especulación, ahora tiene que comprar grandes solares, construir en ellos hasta cien o doscientas casas y aventurarse así en una empresa que rebasa veinte y hasta cincuenta veces su capital. Los fondos necesarios se movilizan mediante hipotecas y el dinero se va poniendo a disposición del empresario a medida que se desarrolla la construcción de las distintas casas. En estas condiciones, si se produce una crisis que paraliza el pago de las cantidades abonadas a cuenta, se viene a tierra por lo general toda la empresa; en el mejor de los casos, la construcción queda interrumpida hasta tiempos mejores; si las cosas vienen mal dadas, se destina a la demolición y se vende a mitad de precio. Hoy, ninguna empresa de construcciones puede vivir sin dedicarse a la especulación, y además en gran escala. La ganancia que se obtiene por la construcción misma es extraordinariamente pequeña; la ganancia principal consiste en el alza de la renta, en saber escoger y explotar los solares” (Citado en Marx, 1999, pp. 207-208).

Si bien la EDUSI de Zaragoza reconoce que “el mercado de vivienda tiene un papel protagonista en los procesos de segregación residencial y en el declive social y demográfico de los barrios tradicionales, en cuanto que es el mecanismo que tiende a asociar el envejecimiento y deterioro de la edificación y la urbanización con la concentración de población vulnerable en dichas áreas” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2015, p. 79), las únicas “soluciones” que se pueden plantear son “un impulso coordinado a la mejora de la edificación, el espacio público, la dotación de equipamientos públicos y privados (incluyendo el comercio) y el propio tejido social de los barrios en declive” (Ayuntamiento de Zaragoza, 2015, p. 79). El sistema financiero que predetermina la expropiación de plusvalías a través de un mercado de la vivienda continuamente fomentado desde las administraciones públicas jerárquicamente superiores no puede alterarse.

Ahora bien, el problema no es la simple reactivación de la población y la regeneración urbana, sino la redistribución del plusvalor producido en la revalorización del espacio urbano. En un sistema económico como el dado, la participación en el origen es la única legitimación que queda cuando, con independencia sobre la consecución o no de los objetivos establecidos, los resultados nunca coinciden con la mejora de la situación originaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alfaya, Valentín (2014), “Rehabilitación en España: una visión empresarial. ¿Puede la rehabilitación convertirse en una oportunidad para nuestra economía?”, en *Ciudad y Territorio*, vol. XLVI, núm. 179, pp. 99-108.
- Alguacil, Julio; Camacho, Javier y Hernández Aja, Agustín (2014), “La vulnerabilidad urbana en España. Identificación y evolución de los barrios vulnerables”, en *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales* núm. 27, pp. 73-94.
- Atkinson, R. (2000), “Combating social exclusion in Europe: The new urban policy challenge”, en *Urban Studies* vol. 37, núm. 5-6, pp. 1037-1055.
- Ayala, L. (2005), “La monitorización de la desigualdad y la exclusión social: hacia un sistema integrado de indicadores”, en *Documentación social* núm. 137, pp. 169-191.
- Ayuntamiento de Zaragoza (2015), *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado de Zaragoza*.
- Bruquetas, María; Moreno, Francisco Javier y Walliser, Andrés (2005), *La regeneración de barrios desfavorecidos*, Fundación Alternativas.
- Comisión Europea (2014), *Desarrollo urbano sostenible integrado. Políticas de Cohesión 2014-2020*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/urban\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_es.pdf)
- Costes, Laurence (2012), “Del derecho a la ciudad de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna”, en *Urban*, NS02, pp. 89-100.
- Davidoff, Paul y Reiner, T. (1962), “A Choice Theory of Planning”, en *American Institute of Planners Journal*, May, pp. 103-115.
- De Gregorio, Sonia (2015), “Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la planificación colaborativa. Las iniciativas comunitarias Urban I y Urban II en España”, en *Cuadernos de Investigación Urbanística* núm. 98.
- De Gregorio, Sonia (2010), “El desarrollo de las iniciativas comunitarias Urban y Urban II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la prácticas de la regeneración urbana en España”, en *Ciudades* núm. 13, pp. 39-59.
- Ebrópolis (2011). *Marco Estratégico Zaragoza 2020*. Zaragoza, Ebrópolis.
- Faber, Claus (1994), “Consider the view that the City Challenge initiative represents a fundamental realignment in Urban Policy”, en *Curso Urban Regeneration in Britain de Lawless*. Disponible en: <http://www.clausfaber.net/uploads/media/citychallenge.pdf>

- Foucault, Michel (2007), *El nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- García, Gerardo (2013), “Deber de conservación, ruina y rehabilitación”, en Tejedor, Julio (ed.), *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, Cátedra Zaragoza Vivienda – Gobierno de Aragón, pp. 73-108.
- Gilbert, Liette y Dikec, Mustafa (2008), “Right to the city: Politics of citizenship”, en Goonewardena, Kanishka; Kipfer, Stefan; Milgrom, Richard y Schmid, Christian, *Space, Difference, Everyday Life*, New York and London, Routledge, pp. 250-263.
- Goodman, Robert (1972), *After the Planners*, London, Penguin Books.
- Healey, Patsy (2006), *Collaborative Planning, Shaping Places in Fragmented Societies*. Londres, Macmillian.
- Hernández Aja, Agustín (2010), *Ánalisis urbanístico de Barrios Vulnerables en España. 50297-Zaragoza*, Madrid, Ministerio de Fomento.
- Hernández Aja, Agustín (2007), “Áreas Vulnerables en el centro de Madrid”, en *Cuadernos de Investigación Urbanística* núm. 53.
- Hernández Aja, Agustín; Morán, Nerea y Simón, Marian (2010), “Revitalización de barrio y teoría de las necesidades: un enfoque participativo”, en *SB10mad Sustainable Building Conference*, Madrid, 28-30 Abril.
- Iglesias, Felipe (2014), “La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles”, en *Ciudad y Territorio*, vol. XLVI, núm. 179, pp. 51-62.
- Leal, Jesús y Sorando, Daniel (2013), “Rehabilitación urbana y cambio social en las grandes ciudades españolas”, en Tejedor, Julio (ed.) *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, Cátedra Zaragoza Vivienda – Gobierno de Aragón, pp. 205-236.
- Lefebvre, Henri (2009), *Space, State, World*, Minneapolis-London, University of Minnesota Press.
- Marcuse, Peter (2012), “¿Qué derecho para qué ciudad en Lefebvre?”, en *Urban*, NS02, pp. 17-21.
- Marx, Karl (1999), *El capital. Vol. II. Crítica de la Economía Política*, México D.F., Fondo de Cultura Económica. Edición original 1885.
- Minguijón, Jaime; Pérez, Saúl; Tomás, Eva María y Pac, David (2014), *Exclusión residencial en la ciudad de Zaragoza. Hacia un sistema de indicadores*. Zaragoza, Cátedra Zaragoza Vivienda.

Mongil, David (2010), “Intervención integral en barrios: Conceptos, instrumentos y elementos de mejora”, en *Ciudades* núm. 13, pp. 139-161.

Negri, Antonio y Hardt, Michael (2011), *Commonwealth. El proyecto de una revolución del Común*, Madrid, Akal.

Palmer, John (1972), “Introduction to the British Edition”, en GOODMAN, Robert, *After the Planners*, London, Penguin Books, pp. 9-50.

Parkinson, Michael (2014), “Regeneración urbana integrada en 2014: nada Nuevo bajo el sol”, en *Ciudad y Territorio*, vol. XLVI, núm. 179, pp. 11-28.

Raya, E. (2006), *Indicadores de Exclusión Social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión*. Bilbao, Universidad del País Vasco.

Rubio, Juan (2013), “La rehabilitación integral de algunos conjuntos urbanos de Zaragoza. Una oportunidad para el reciclado sostenible de la ciudad”, en Tejedor, Julio (ed.), *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, Cátedra Zaragoza Vivienda – Gobierno de Aragón, pp. 237-282.

Rubio, Juan y Molina, Patricia (2010), “Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980”, en *Ciudades* núm. 13, pp. 15-37.

Ruiz, Luis Gerardo y Rubio, Juan (2006), *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza. Estudio de Conjuntos Urbanos de Interés*, Zaragoza, Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.

Sevilla Buitrago, Álvaro (2012), “Espectros de Lefebvre”, en *Urban*, NS02, pp. 3-6.

Sorando, Daniel (2014), *Espacios en conflicto. Un análisis relacional del cambio social en los centros estigmatizados*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Subirats, J.; Gomá, R. y Brugué, J. (2005), *Análisis de los factores de exclusión social*, Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics – Generalitat de Cataluña – Fundación BBVA.

Tejedor, Julio (2013), “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, en Tejedor, Julio (ed.), *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, Cátedra Zaragoza Vivienda – Gobierno de Aragón, pp. 27-72.

Temes, Rafael (2014), “Valoración de la vulnerabilidad integral en las áreas residenciales de Madrid”, en *EURE* vol. 40 núm. 119, pp. 119-149.

Tewdwr-Jones, M. y Allmendinger, P. (2002), “The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic, Imperialistic and Moralistic Dimensions”, en *Space and Polity*, núm. 6, pp. 5-24.

Warren, Richard (1973), “A Theoretical Basis for Participatory Planning”, en *Policy Sciences* núm. 4, pp. 275-295.

ZGZ Rebelde (2009), *Zaragoza Rebelde. Movimientos Sociales y Antagonismos 1975-2000*. Zaragoza, Colectivo Zaragoza Rebelde.

## La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione\*

## La regeneración urbana en el Plan de Ordenación de Roma. Entre actuación e innovación

## Urban regeneration in the Masterplan for Rome between implementation and innovation

---

IRENE POLI

Architetta

Dottore di ricerca

Sapienza - Università di Roma, Italia.

[irene.poli@uniroma1.it](mailto:irene.poli@uniroma1.it)

ORCID: [0000-0001-5117-2636](https://orcid.org/0000-0001-5117-2636).

CHIARA RAVAGNAN

Architetta

Dottore di ricerca

Sapienza - Università di Roma, Italia.

[chiara.ravagan@uniroma1.it](mailto:chiara.ravagan@uniroma1.it)

ORCID: [0000-0002-6036-1313](https://orcid.org/0000-0002-6036-1313).

Recibido/Aceptado: 12-09-2016 / 03-03-2017.

Cómo citar: Poli, Irene y Ravagnan, Chiara (2017), “La rigenerazione urbana nel Piano Regolatore Generale di Roma. Tra attuazione e innovazione”, en *Ciudades*, 20, pp.135-153 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.19](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.19)

**Abstract:** Nell’ambito delle riflessioni sulla rigenerazione urbana, i fronti avanzati del dibattito disciplinare internazionale si fanno portatori di nuovi riferimenti significativi inerenti sia questioni endogene agli approcci disciplinari, sia tematiche collegate al cambiamento globale del contesto ambientale, socio-economico e culturale.

Il PRG di Roma (2008) ha avviato la sperimentazione di una strategia complessiva di rigenerazione. Nel quadro di questa strategia, i «Programmi integrati» si distinguono per il carattere partenariale e l’approccio complesso alla costruzione della città pubblica. La limitata sperimentazione di questi strumenti apre tuttavia la strada anche ad altre pratiche per la rigenerazione resiliente dei “beni comuni” attraverso modalità innovative.

**Parole chiave:** Rigenerazione, Programmi integrati di intervento, Centralità locali, Resilienza, Beni comuni

---

\* L’articolo dà conto di attività di studio condotte congiuntamente dalle due Autrici, anche se i paragrafi 1, 3 e 4 sono attribuibili a Chiara Ravagnan, e il paragrafo 2 a Irene Poli.

**Resumen:** En el ámbito de las reflexiones sobre la regeneración urbana, los frentes avanzados del debate disciplinario internacional plantean nuevas propuestas referidas tanto a cuestiones endógenas de los enfoques disciplinarios como a temas ligados al cambio global del contexto medioambiental, socio-económico, cultural.

El Plan de Ordenación de Roma 2008 ha puesto en marcha una estrategia global de regeneración. En este marco, los «Programas integrados» se caracterizan por la colaboración público-privada y el enfoque complejo a la construcción de la ciudad pública. Además, la limitada experimentación de estas herramientas abre el camino a otras prácticas innovadoras de regeneración resiliente de “bienes comunes”.

**Palabras clave:** Regeneración, Programas integrados, Centralidades locales, Resiliencia, Bienes comunes.

**Abstract:** As part of the reflections about urban regeneration, the advanced international disciplinary debate contains new important references concerning endogenous issues of the disciplinary approaches, as well as issues related to the global change of the environmental, socio-economic and cultural context.

The Master Plan for Rome (2008) has started the experimentation of an overall regeneration strategy. In this framework, the Programmi integrati stand out thanks to public-private partnership and the complex approach to the construction of the public city. The limited experimentation of these tools, however, opens the way to other innovative practices for resilient regeneration of “common goods”.

**Key words:** Regeneration, Programmi integrati, Centralità locali, Resilience, Common goods.

---

## 1. LA RIGENERAZIONE URBANA. LO STATO DELL'ARTE E LE ISTANZE EMERGENTI

Le esigenze della città contemporanea sono legate principalmente alla domanda di riqualificazione urbana, ad esito del passaggio dalla cultura dell'espansione urbana alla cultura della trasformazione, così come dell'affermarsi della fase di «metropolizzazione del territorio» (Oliva 2000; Font 2002, 2007). Tali esigenze hanno determinato un rinnovato interesse verso le tematiche relative alla riconfigurazione e al riuso della città esistente richiedendo approcci integrati adeguati a intervenire nelle diverse forme insediative: città storica, città consolidata, periferie urbane, frange metropolitane, insediamenti diffusi. Nel tentativo di superare i lunghi anni nei quali l'attenzione era stata rivolta quasi esclusivamente alla crescita quantitativa di nuovi insediamenti, la ricerca e la sperimentazione nel campo dell'urbanistica hanno riportato l'interesse verso la definizione di quegli aspetti della pianificazione in grado di garantire, attraverso nuove strategie, strumenti e meccanismi di attuazione, i caratteri che connotavano la qualità urbana e ambientale in Europa: lo spazio pubblico e le attrezzature collettive come struttura di riferimento per la socialità e l'integrazione culturale (Borja 2001), la valorizzazione e la fruizione dell'ambiente naturale come specificità e risorsa delle città mediterranee (Fallanca 2010), la conservazione dell'identità storica come valore civile del proprio territorio e campo privilegiato dell'innovazione progettuale (Gambino 2010).

La riqualificazione della città esistente, “centro del progetto urbanistico contemporaneo” (Bonfanti 2002), pur essendo uno dei temi prioritari del dibattito e della sperimentazione in Europa a partire dagli anni novanta (ANCSA 1990; Macchi Cassia 1990; Falini 1997, 2002; Gasparrini 2011), continua tutt’oggi a costituire una questione aperta posta al centro dell’agenda politica dei singoli paesi, a tutti i livelli istituzionali, in linea con gli indirizzi tracciati, e ribaditi, a livello europeo (UE 2007).

Da diversi anni, infatti, in concomitanza con la deflagrazione della questione ambientale e del disagio sociale nelle periferie metropolitane, è emersa una innovata accezione della riqualificazione, la «rigenerazione urbana», che indirizza la sperimentazione verso l’integrazione tra azioni fisiche sul patrimonio edilizio e urbanistico, e azioni di natura sociale, culturale, economica e ambientale, nel rispetto dei principi di sostenibilità, di partecipazione e di sussidiarietà, supportate da un solido e strutturato governo pubblico e da forme di partenariato pubblico-privato (EESC 2010; Sbetti et al. 2013).

Tale nuova accezione ha sollecitato, pertanto, la messa in campo di nuove strategie progettuali interscalari e integrate, nuove strumentazioni partenariali e partecipative e nuove modalità di finanziamento multilivello, che coinvolgono necessariamente le diverse scale di intervento: la scala vasta, per comprendere i nuovi territori metropolizzati; la scala comunale, il livello privilegiato per la definizione di strumenti regolativi e operativi, e la scala subcomunale, ambito flessibile per la sperimentazione dei programmi di intervento.

In Italia, il dibattito disciplinare e politico è connotato da un continuo avanzamento dei fronti della ricerca e della sperimentazione sulla rigenerazione della città esistente (Galuzzi e Vitillo 2008; Oliva 2014; Gasparrini 2015) con lo scopo di affinare le strategie e gli strumenti verso azioni sempre più finalizzate a intervenire sui differenti tessuti fisici e sociali della città contemporanea, nel quadro delle crescenti consapevolezze sui temi ambientali e sui vincoli economici, con l’obiettivo di rispondere alle istanze della popolazione.

Soprattutto a seguito dell’emergere della attuale crisi finanziaria dei paesi ad economia matura e dell’aggressività, così come della frequenza, dei fenomeni climatici estremi e delle manifestazione di disagio sociale, che hanno coinvolto in maniera rilevante le città dell’Europa mediterranea, i nuovi riferimenti significativi per la sperimentazione riguardano non tanto e non solo questioni endogene agli approcci disciplinari, ma anche nuove responsabilità collegate all’inesorabile cambiamento globale del contesto ambientale, socio-economico e culturale: la sfida dei cambiamenti climatici e la crescente necessità di affrontare questioni emergenziali in modo ordinario, anche attraverso la promozione di nuovi stili di vita e nuove forme di progettazione dello spazio eco-compatibili; il rilancio del welfare, da affrontare quale stimolo per individuare nuovi operatori e finanziamenti per il potenziamento della città pubblica e anche come occasione per conseguire una maggiore coesione sociale attraverso il coinvolgimento di tutti i cittadini nella

progettazione, attuazione e gestione dei “beni comuni”; l’impostazione di un nuovo modello economico e culturale *green* e *smart*, supportato dalle iniziative di livello comunitario e declinato al livello delle città, intese come veri e propri “motori di sviluppo” (carta di Lipsia 2007).

Il caso di Roma, caratterizzato dall’approvazione del nuovo Piano Regolatore Generale (PRG) nel 2008<sup>1</sup>, dimostra come il recente e repentino cambiamento del contesto socio-economico e politico abbia profondamente indebolito alcune modalità di attuazione per la rigenerazione previste dal piano e abbia attivato la messa in campo di nuove pratiche di rigenerazione più “resilienti” in questa fase di crisi. Al tempo stesso, i mutamenti in corso non hanno inficiato la validità degli approcci integrati e della idea chiara di città sostenibile di cui la strategia di rigenerazione del PRG si è fatta portatrice (Ricci 2009). Una strategia sostenibile basata sulla tutela e sulla valorizzazione di alcuni grandi segni dal carattere fortemente strutturante (Rete ecologica, Ambiti di programmazione strategica, Centralità, reti della mobilità pubblica) ai quali anche le nuove pratiche fanno riferimento contribuendo, “dal basso” e “dall’alto”, alla costruzione delle diverse componenti (servizi, spazi pubblici, attrezzature per la mobilità, verde pubblico, parchi agricoli) che costituiscono i tessuti delle grandi figure della ristrutturazione.

## 2. IL PRG 2008 DI ROMA: UN “LABORATORIO” PER LE STRATEGIE DI RIGENERAZIONE

Il PRG della Città di Roma rappresenta, nonostante le difficoltà incontrate nella fase attuativa, un caso emblematico di pianificazione che, facendo proprie le più avanzate acquisizioni disciplinari, le ha inserite all’interno delle proprie strategie, delle proprie regole e dei propri ordinari strumenti e meccanismi di attuazione (Ricci 2009).

La strategia urbanistica complessiva di integrazione e di riequilibrio urbano e metropolitano messa in campo dal PRG prefigura un “nuovo assetto decentrato di struttura urbana policentrica sostenibile e accessibile, verificato alla luce della fattibilità economica e delle istanze sociali emergenti” (Ricci 2009). Un nuovo assetto che si estende oltre i confini comunali a comprendere un più ampio orizzonte metropolitano<sup>2</sup>, con l’obiettivo primario di garantire, attraverso la costruzione della città pubblica, a tutte le comunità locali, il “diritto alla città”.

L’attuazione e la gestione di tale strategia, in coerenza con la fase di metropolizzazione della città contemporanea, sono prioritariamente rivolte verso interventi di rigenerazione della città esistente, messi in campo nell’ambito di un doppio livello di progettazione della città – urbano/metropolitano e locale – e di verifica della sostenibilità urbanistico-ambientale.

---

<sup>1</sup> Il PRG del Comune di Roma è stato approvato con Del. CC 18/2008.

<sup>2</sup> Comune di Roma, PRG, adozione Del. 33/2003, Relazione.

Più specificatamente, la strategia è finalizzata a “modificare radicalmente le relazioni fra l’area centrale e i tessuti della periferia”<sup>3</sup>, sia attraverso una riorganizzazione alla grande scala che riguarda la configurazione e la funzionalità del sistema ambientale, delle grandi attrezzature, della mobilità su ferro, di quella su gomma di livello urbano e dei progetti strutturanti delle Centralità urbane e metropolitane, sia attraverso una ricomposizione dei Tessuti in un “sistema di città contigue” (Città storica, consolidata, da ristrutturare, della trasformazione), le quali trovano al loro interno “le regole comuni, ma da utilizzare autonomamente, per la riqualificazione e la rivitalizzazione a livello locale”<sup>4</sup> imprerniate su programmi e progetti strutturanti di livello locale (le Centralità locali e i Programmi integrati).

## 2.1. Programmi integrati di intervento

La complessiva strategia di rigenerazione che il Piano estende a tutta la città esistente, declinata all’interno del sistema di Città contigue, assume particolare interesse e complessità nella Città da ristrutturare. Questa, infatti, costituisce la parte di città esistente “solo parzialmente configurata e scarsamente definita nelle sue caratteristiche di impianto, morfologiche e di tipologia edilizia, che richiede consistenti interventi di riordino, di miglioramento e/o di completamento di tali caratteri nonché di adeguamento ed integrazione della viabilità degli spazi e dei servizi pubblici”<sup>5</sup>.

La parte più consistente della Città da ristrutturare<sup>6</sup>, pari a circa 7.000 ettari, è articolata nei Tessuti “prevalentemente residenziali” e “prevalentemente per attività”. Essi consistono principalmente nella prima generazione di insediamenti non pianificati, proliferati spontaneamente nel territorio romano all’esterno del Piano Regolatore del 1931, e ricompresi nelle “Zone F1 di Ristrutturazione urbanistica” dal PRG del 1965, la cui attuazione era demandata a Piani particolareggiati di iniziativa pubblica, solo in parte approvati e tutti comunque decaduti senza rilevanti attuazioni a causa della impossibilità di acquisire le aree con previsioni pubbliche attraverso il meccanismo espropriativo.

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Comune di Roma, PRG, Del. CC 18/2008, Norme tecniche di attuazione (NTA), Capo 4° Città da ristrutturare, art. 51 “Norme generali”.

<sup>6</sup> Nella Città da ristrutturare, che ha una superficie pari a circa 9.000 ettari, sono ricompresi anche i Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare e i Programmi di recupero urbano ex art.11 della Legge 493/93.

Sistema insediativo	Superficie	
	ha	%
Città Storica	4.982	3,86%
Città Consolidata	11.547	13,27%
Città da Ristrutturare	8.972	6,96%
Tessuti prevalentemente residenziali	4.322	4,92%
Tessuti prev. res. stanze da standard		
Totale	4.322	4,92%
Tessuti per attività	2.384	2,72%
<b>TOTALE TESSUTI</b>	<b>6.706</b>	<b>7,64%</b>
Art. 11 L 493/93	499	0,39%
Nuclei di edilizia ex abusiva da recuperare	1.767	2,01%
Città della Trasformazione	8.445	6,55%
Ambiti di trasformazione Ordinaria	209	0,16%
Ambiti a pianif. part. definita	8.083	6,27%
Programmi integrati	153	0,12%
Centralità Urbane e Metropolitane	2.053	1,59%
CUM a pian. definita	1.619	1,26%
CUM da pianificare	434	0,34%
Totale	36.099	27,98%
Ambiti di riserva a trasformabilità vincolata	1 79	0,06%
<b>Totale Sistema Insediativo</b>	<b>36.178</b>	<b>28,04%</b>
Servizi privati	368	0,29%
Servizi pubblici di livello urbano, <i>infrastr. per la mobilità, infrastr. tecnologiche</i>	4.688	3,63%
<b>Totale Sistema dei Servizi</b>	<b>5.056</b>	<b>3,92%</b>
<b>SISTEMA AMBIENTALE</b>	<b>87.766</b>	<b>68,04%</b>
<b>TOTALE (A + B)</b>	<b>129.000</b>	<b>100,00%</b>

Fig. 1 Comune di Roma. PRG 2008. Tabella del Dimensionamento del PRG (Stralcio).

Fonte: Relazione della Conferenza di copianificazione [http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo\\_urban/prg\\_vigente/rel\\_copianificazione.pdf?phpMyAdmin=blg01acLWeiPPYkyOEvv8gww3ee](http://www.urbanistica.comune.roma.it/images/uo_urban/prg_vigente/rel_copianificazione.pdf?phpMyAdmin=blg01acLWeiPPYkyOEvv8gww3ee)

In tali contesti, la rigenerazione è finalizzata a conseguire:

- Dal punto di vista morfologico, l'attribuzione di "maggiori livelli di identità nell'organizzazione dello spazio" e la "definizione e il consolidamento dei caratteri morfologici" dei Tessuti<sup>7</sup>, attraverso

<sup>7</sup> Comune di Roma, PRG, Del. CC 18/2008, NTA, co. 2 art. 51 "Norme generali", Capo 4° Città da ristrutturare.

interventi di completamento e di sostituzione edilizia guidati da regole comuni contenute nelle Norme tecniche di attuazione (NTA).

- Dal punto di vista funzionale, una dotazione adeguata e integrata di infrastrutture e di servizi pubblici e privati, e il mix funzionale degli usi residenziali e non residenziali, consentendo i cambi di destinazione d'uso o la rilocalizzazione delle attività non compatibili con la residenza come quelle industriali e artigianali inquinanti.
- Dal punto di vista ambientale, la realizzazione di un sistema di spazi verdi, che recuperi le aree interne al sistema insediativo necessarie per riconnettere il sistema del verde urbano con le polarità ambientali che il PRG individua nella Rete ecologica<sup>8</sup>, anche attraverso la demolizione e l'eventuale trasferimento dell'edificazione.
- Dal punto di vista sociale, la rivitalizzazione dei quartieri, prefigurando un sistema di spazi collettivi in grado di stimolare stili di vita improntati su una maggiore consapevolezza dei “beni comuni” (INU 2012).

Il Piano, per attuare tale strategia, applica in maniera generalizzata strumenti complessi partenariali introdotti da leggi nazionali negli anni ‘90. I programmi complessi, ispirati a principi di sostenibilità e basati su procedure consensuali definite dalle coeve riforme amministrative<sup>9</sup>, hanno segnato una rottura con la precedente fase di recupero, mantenendo tuttavia un carattere straordinario vincolato a specifici e sovraordinati finanziamenti. Il nuovo processo di pianificazione comunale, invece, ha “messo a regime” le innovazioni introdotte in quelle esperienze, riconnettendo le relazioni metodologiche e operative tra la strategia generale del Piano e i nuovi programmi di intervento, inserendo i Programmi integrati (Print) quali ordinari strumenti di attuazione<sup>10</sup>.

Il dibattito teorico e disciplinare, in considerazione della strutturale scarsità di risorse pubbliche, che richiede una maggiore “sobrietà ed efficacia” (INU 2012) nei progetti di riqualificazione urbana, nonché l’obbligo di coinvolgere una più ampia tipologia di soggetti, anche prevedendo nuove forme di concertazione, individua, infatti, tale strumento come quello più idoneo per attuare la strategia di rigenerazione del PRG.

I Print si contraddistinguono per la preventiva valutazione sulla fattibilità economica e gestionale degli interventi previsti, garantita da un partenariato pubblico/privato governato da regole pubbliche perequative. La partecipazione di stakeholders privati contribuisce sia nella fase di progetto preliminare, nella

<sup>8</sup> Comune di Roma, PRG, Del. CC 18/2008, NTA, art. 72 “Rete ecologica”.

<sup>9</sup> In particolare cfr. L. 241/90 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.

<sup>10</sup> Il PRG applica in questo caso la Legge regionale Lazio n. 22/97 “Norme in materia di programmi integrati di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del Territorio della Regione”.

determinazione delle reali esigenze del territorio e della cittadinanza, sia nella fase di progetto definitivo, contribuendo operativamente al perseguitamento del nuovo assetto individuato, attraverso la corresponsione di un contributo straordinario per l'attuazione delle opere pubbliche, la loro diretta realizzazione e/o la loro gestione.



Fig. 2 Comune di Roma. PRG 2008. Elaborato Sistemi e Regole 1:10.000. Stralcio Lungo la via Casilina, che si sviluppa nella parte est del territorio romano, sono localizzati i «Tessuti prevalentemente residenziali della Città da ristrutturare» (nucleo in colore scuro), interessati dal Programma integrato “Borghesiana”, circondati da insediamenti abusivi sviluppatisi successivamente. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg.html>

Sebbene sia comunque permessa dalle norme l'attuazione diretta nei Tessuti della Città da ristrutturare, il Piano incentiva, mediante meccanismi premiali, il ricorso alla attuazione indiretta, secondo le norme del Print, con l'obiettivo di stimolare l'avvio di processi di riqualificazione estesi ad ampi settori degradati.

I Print, infatti, sono finalizzati al “miglioramento della qualità urbana degli insediamenti, all'adeguamento e all'integrazione della viabilità e dei servizi, mediante il concorso di risorse private”<sup>11</sup>. Essi persegono i principi di sostenibilità attraverso l'incremento della dotazione pubblica di servizi e infrastrutture, la diversificazione del mix funzionale, la riqualificazione degli spazi aperti e il trasferimento delle volumetrie non coerenti con le esigenze di tutela e riqualificazione ambientale delle aree ricomprese nella Rete ecologica comunale.

<sup>11</sup> Comune di Roma, PRG, Del. CC 18/2008, NTA, Capo 4° Città da ristrutturare, art. 53 “Ambiti per i programmi integrati”, c. 1.



Fig. 3 Comune di Roma. PRG 2008. Elaborato Sistemi e Regole 1:10.000. Stralcio All’incrocio tra la via Prenestina e il Grande Raccordo Anulare (a nord della Via Casilina), sono localizzati i «Tessuti prevalentemente per attività della Città da ristrutturare», interessati dal Programma integrato “La Rustica”. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg.html>

Essi costituiscono, come accennato, gli ambiti privilegiati per l’applicazione delle principali fattispecie di perequazione urbanistica e finanziaria introdotte dal PRG, in particolare:

- Il contributo straordinario<sup>12</sup>, secondo il quale la quota maggioritaria (66,6%)<sup>13</sup> delle principali valorizzazioni immobiliari generate dalle previsioni urbanistiche è soggetta alla corresponsione di un contributo finanziario extra, che l’Amministrazione utilizza, all’interno degli stessi ambiti di prelievo del contributo, con finalità di riqualificazione urbana.
- Gli incentivi per il rinnovo edilizio<sup>14</sup>, di cui possono beneficiare gli interventi di rinnovo del patrimonio edilizio degradato.
- La cessione compensativa<sup>15</sup> delle aree per il verde e i servizi pubblici, meccanismo attuativo che consente di ottenere dal 90 al 100% delle aree in cessione gratuita da parte dei proprietari, in cambio della possibilità di esercitare i diritti edificatori scaturiti da un indice di acquisizione compensativa, *in loco* o in apposite aree di concentrazione.

<sup>12</sup> Comune di Roma, PRG, Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 20 “Contributo straordinario di urbanizzazione”.

<sup>13</sup> Recentemente, la L. 164/2014, all’art. 17, coma 4 lett. dter, ha introdotto questo strumento a livello nazionale, in misura non inferiore al 50%.

<sup>14</sup> Comune di Roma, PRG, Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 21 “Incentivi per il rinnovo edilizio”.

<sup>15</sup> Comune di Roma, PRG, Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 22 “Cessione compensativa”.

Il PRG individua nella Città da ristrutturare 165 Print, di cui 85 su Tessuti prevalentemente residenziali e 80 su Tessuti prevalentemente per attività, cui corrispondono circa 400.000 abitanti insediati.

Tuttavia, a distanza di oltre 8 anni dall'approvazione del Piano, solo 19 Print hanno intrapreso l'iter approvativo, risultando quindi un'esperienza ancora non sufficientemente sperimentata (Carobbi, 2015). Ciò è riconducibile alla compresenza di diversi fattori, in parte dovuti a cause indipendenti dai Programmi stessi, come in prima istanza la contrazione delle risorse pubbliche e private aggravata dalla crisi economica proprio a partire dal 2008 (anno di approvazione del PRG), e come l'inerzia dimostrata dalle differenti Amministrazioni succedutesi da tale data nelle fasi di *start up* dell'iter (Cecchini 2014; Poli e Ravagnan 2016).

Altri fattori, invece, sono legati ai caratteri propri dello strumento, così come definito dalle norme del Piano, e sono relativi sia alle difficoltà connesse alla novità e complessità delle procedure e dei meccanismi attuativi, sia ai caratteri precipui degli ambiti di intervento. Tra questi, in particolare, l'elevata frammentazione delle proprietà coinvolte, tipica dei contesti insediativi della Città da ristrutturare, rende difficoltoso il raggiungimento della necessaria "massa critica" per la sostenibilità economica del Programma.

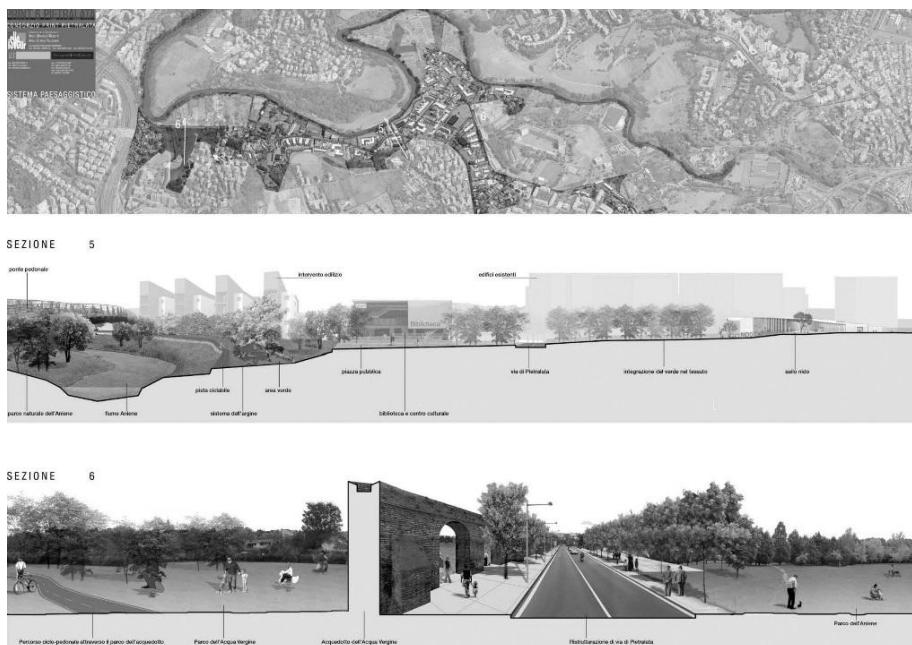


Fig. 4 Programma integrato "Pietralata". Programma definitivo: inquadramento territoriale delle opere pubbliche – Tav.3. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/print-pietralata.html>

In assenza, quindi, di un solido governo pubblico comunale e municipale nella fase attuativa, tali fattori, esogeni e endogeni, hanno nei fatti lasciato nelle mani di una pluralità di imprenditori e proprietari uno strumento nuovo, complesso e votato alla soddisfazione degli interessi collettivi, mentre contemporaneamente a livello europeo deflagrava una crisi economica e finanziaria che ha modificato la struttura economica dei nostri contesti politico-culturali e imprenditoriali (CRESME 2015), e a livello nazionale venivano varati provvedimenti fortemente deregolamentativi col tentativo di dare nuovo slancio al settore edile, abdicando a un quadro di riferimento urbanistico e alla costruzione della città pubblica<sup>16</sup>.

Nonostante questa carenza nella sperimentazione, che impedisce una concreta valutazione sugli esiti, è possibile comunque enucleare dai procedimenti intrapresi alcune importanti conferme teorico-disciplinari e metodologiche relative agli elementi di innovazione che connotano i Print.

Il Print di Pietralata, che interessa una porzione di periferia interna del territorio urbano di Roma, caratterizzata dalla presenza di insediamenti abusivi e spontanei, in un contesto degradato e oggetto di profonde trasformazioni ma anche di grande interesse ambientale per la presenza del fiume Aniene, è l'esperienza più significativa relativa a questi programmi, anche perché è quella giunta allo stato dell'iter più avanzato. Le potenzialità dello strumento sono confermate dalla qualità e quantità delle proposte private e delle opere pubbliche potenzialmente finanziabili con le risorse interne al Programma stesso<sup>17</sup>: realizzazione di aree verdi e servizi, viabilità e mobilità ciclopedonale, interventi di recupero ambientale e di valorizzazione storico-paesistica.

Il carattere selettivo e programmatico dello strumento consente il coordinamento di differenti interventi di rigenerazione mediante un approccio integrato, interscalare e interistituzionale in grado di coniugare gli obiettivi di potenziamento della viabilità e dei servizi previsti dalle norme del PRG con le esigenze di tutela e valorizzazione ambientale dei "beni comuni" corrispondenti, in particolare, alle aree ricadenti nella Riserva Naturale Regionale dell'Aniene e alle permanenze storiche intercluse o localizzate ai margini nel sistema insediativo. Lo spazio pubblico, totalmente assente nello stato di fatto, rappresenta una componente del progetto urbanistico dal forte ruolo strutturante e socialmente inclusivo, che permette la ricucitura tra contesto antropico e contesto naturalistico.

Tuttavia, solo nel 2013, a 7 anni dall'approvazione del Programma preliminare, l'Assemblea Capitolina ha adottato il Programma definitivo, che è

<sup>16</sup> Si fa riferimento, relativamente al caso della Regione Lazio, al Piano Casa regionale, di cui alla L.R. n. 21/2009, più volte prorogata.

<sup>17</sup> <http://www.urbanistica.comune.roma.it/print-pietralata.html>

ad oggi ancora in attesa della definitiva approvazione<sup>18</sup>. Le previsioni di questo interessante Programma, sebbene non ancora realizzate, hanno consentito all’Amministrazione, agli operatori e ai cittadini di affrontare un “test procedurale” dei Print del PRG, che ha peraltro suggerito nel suo corso alcune modifiche generali relative all’iter approvativo.

## 2.2. Le Centralità locali

Le Centralità locali<sup>19</sup> consistono in un insieme selettivo di progetti finalizzati a migliorare l’abitabilità diffusa nei quartieri e a rispondere all’istanza di qualità urbana espressa dalle comunità locali insediate. Il PRG ha individuato le Centralità sulla base di una lettura toponomica che ha portato alla perimetrazione di circa 200 “microcittà”<sup>20</sup> caratterizzate da forti relazioni sociali e spiccate identità. Esse rappresentano, “dentro la struttura portante del Piano, il riferimento per tutte le politiche di riqualificazione, (...) le unità di senso per tutte le valutazioni e le scelte della nuova progettualità”<sup>21</sup>.

Le 59 Centralità locali individuate sono localizzate in tutte le Città, in corrispondenza dei luoghi più rappresentativi dell’identità locale all’interno delle “microcittà”, in cui vengono individuate funzioni in grado di rivitalizzare e riqualificare i tessuti circostanti, oltre ai principali servizi necessari per una migliore organizzazione sociale e civile del contesto in cui si collocano<sup>22</sup>. Esse ricoprono unicamente aree e immobili pubblici la cui trasformazione o riqualificazione contribuirà a definirne il ruolo di polarità, mediante un assetto urbanistico definito da un Progetto pubblico unitario d’intervento, con valore di strumento urbanistico esecutivo, ma anche nelle forme del Programma integrato o del Progetto urbano, predisposto dal Municipio interessato, a partire anche da eventuali proposte di soggetti privati. L’acquisizione delle aree pubbliche avviene, come all’interno dei Print, attraverso l’applicazione di un indice di acquisizione compensativa, da concentrare sul 20% dell’area, a fronte della cessione al Comune del restante 80%.

---

<sup>18</sup> Con Del. GC n. 283 del 24/05/2006 sono stati approvati il Programma preliminare e il Bando per la sollecitazione dei contributi partecipativi e delle proposte private d’intervento e con Del. AC 18/2013 è stato adottato il Programma definitivo del Print “Pietralata”.

<sup>19</sup> Comune di Roma, PRG, Del. CC n. 18/2008, NTA, art. 66 “Centralità locali”.

<sup>20</sup> L’individuazione delle “microcittà” trova riscontro in altre sperimentazioni nazionali, ad esempio nelle “Situazioni” del Piano Strutturale Comunale di Bologna e negli “Ambiti” del Piano dei Servizi di Reggio Emilia.

<sup>21</sup> Comune di Roma, PRG, adozione Del. 33/2003, Relazione.

<sup>22</sup> Comune di Roma, PRG, Del. CC n. 18/2008, NTA art. 66 “Centralità locali”.

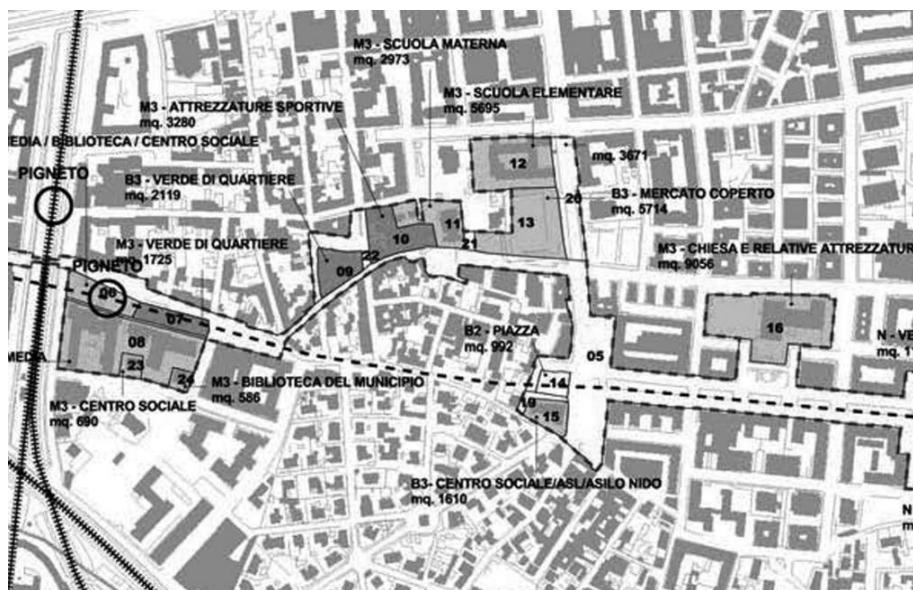


Fig. 5 Comune di Roma. PRG 2008. Elaborato «I2 Schemi di riferimento per le Centralità locali.

Centralità VI-I Pigneto». Stralcio. Le Centralità locali coinvolgono, in un progetto unitario, le componenti principali della città pubblica esistenti e previste: scuole, attrezzature collettive, verde e spazi pubblici. Fonte: <http://www.urbanistica.comune.roma.it/prg-adottato-i2.html>

Le Centralità locali possono costituire una risposta efficace alle problematiche fisiche e sociali dei contesti urbani degradati, sia periferici sia consolidati, relative principalmente alla strutturale carenza di città pubblica. In particolare, infatti, queste perseguono la riconfigurazione di spazi e di edifici pubblici, la rifunzionalizzazione di quelli in disuso, la realizzazione di nuove attrezzature pubbliche che ospitino funzioni e attività coerenti con le esigenze locali, il potenziamento di infrastrutture per il trasporto pubblico e per la mobilità privata, anche con interventi di mobilità sostenibile.

D'altra parte, il loro mancato avvio sinora riscontrato richiede, ancor più che per i Print, una riflessione sugli aspetti procedurali, sulla fattibilità economica e sui soggetti coinvolti nella definizione e attuazione dei progetti. In particolare, la possibilità di acquisire le aree private attraverso il meccanismo dell'acquisizione compensativa, non è evidentemente risultata sufficiente, in questa fase di crisi, a stimolare i proprietari privati e a supportare l'intervento pubblico, nell'attuazione delle trasformazioni previste (Carobbi et al. 2015). Una riflessione che richiederebbe all'Amministrazione, nella consapevolezza delle potenzialità di questo sistema di riferimento per la rigenerazione diffusa di tutti i quartieri, di considerare la possibilità di ripensare, attualizzandole, le modalità di attuazione e di gestione.

### 3. ATTUARE LA STRATEGIA DEL PRG. PERCORSI DI INNOVAZIONE

Le difficoltà riscontrate nell'attuazione della strategia del PRG a cui ha contribuito principalmente la “grave crisi finanziaria, economico-produttiva ed occupazionale e dunque sociale ed inevitabilmente politica” (INU 2012) deflagrata in Europa proprio in concomitanza con la sua approvazione nel 2008, hanno tuttavia concorso a stimolare percorsi innovativi finalizzati alla costruzione dello spazio pubblico e alla fruizione delle componenti ambientali.

Tali percorsi, che individuano modalità operative per attuare e gestire gli spazi collettivi, si collocano all'interno del quadro culturale e disciplinare che ha visto, negli ultimi anni, il consolidamento di nuove consapevolezze e di nuove tattiche di attuazione (Talia 2016). Le prime sono rivolte, in particolare, all'esigenza di dare una risposta integrata ed efficace alle istanze di rigenerazione ecologico-ambientale, di rivitalizzazione sociale, di valorizzazione economica e culturale dei “beni comuni”. Una risposta che viene principalmente attraverso sperimentazioni progettuali e procedurali innovative che suscitano sempre più l'interesse delle Amministrazioni locali, dei Governi e della Unione Europea e che stanno portando, sebbene ancora non in modo non del tutto strutturato, verso la revisione di alcuni aspetti procedurali e normativi della pianificazione.

Tali modalità, infatti, si collocano in una prospettiva di sostenibilità ambientale indirizzata a recepire anche i nuovi principi emersi negli ultimi anni di resilienza e di adattamento ai cambiamenti ecologico-ambientali e socio-economici. Questi nuovi principi sono intesi sia come “concetti operativi” (Toubin et al. 2012), attraverso cui fare avanzare ricerca e sperimentazione sui temi della tutela e della valorizzazione delle risorse, sia come “valori collettivi”, etici e estetici (Gasparini 2011), sui quale rifondare non solo le forme del paesaggio urbano ma anche il senso dell'uso collettivo degli spazi.

Roma, anche in questo caso, si costituisce come un contesto interessante per la messa in campo di significative sperimentazioni. Queste sono riconducibili a esperienze avviate “dall'alto”, nell'ambito di progetti internazionali in grado di intercettare risorse e creare un *network* di competenze, ed esperienze nate “dal basso”, a partire da reti di soggetti sociali costituitesi sul territorio per promuovere azioni di gestione innovativa e partecipata di contesti, prioritariamente pubblici, degradati o sottoutilizzati (Poli e Ravagnan 2016b).

Le principali iniziative “dall'alto” sono connotate da una precipua attenzione rivolta ai temi della resilienza urbana con l'obiettivo generale di innescare processi di riuso con finalità produttiva e socio-culturale degli ambiti che maggiormente vengono aggrediti dalla crisi economica e ambientale: in particolare, gli spazi urbani interstiziali delle periferie urbane, o le aree periurbane, dove è indispensabile affrontare il tema della costruzione di una dimensione multifunzionale degli spazi aperti da non consumare (Gasparini 2015) a partire da nuove relazioni tra proprietari, amministrazione, imprese e competenze specializzate.

Ad esempio, il Programma *Temporary use as a tool for urban regeneration* (TUTUR), facente parte del Progetto europeo URBACT, con riferimento al Comune di Roma, avvalendosi della *collaborative map City hound*<sup>23</sup>, ha individuato alcune aree e complessi edilizi pubblici sottoutilizzati in cui ha sviluppato progetti di riuso temporaneo, specialmente nelle aree interstiziali della città consolidata secondo tre linee di intervento: rifunzionalizzazione nell'attesa dell'avvio di grandi progetti di trasformazione, realizzazione di un micro-tessuto diffuso di servizi di quartiere, organizzazione della gestione e della manutenzione del verde urbano da parte di gruppi di cittadini. Il Programma *Transitioning Towards Urban Resilience and Sustainability* (TURAS) ha invece coinvolto un network europeo di Università, Imprese e Amministrazioni locali per affrontare le problematiche e alle potenzialità delle aree destinate a Parchi agricoli, muovendo dalle previsioni del PRG, sulla base di altre esperienze condotte a livello europeo.



Fig. 6 Sotto il Viadotto. Progetto TUTUR (<http://tutur.eu>). Gruppo G124, con la collaborazione di Greenapsi, Associazione Interazioni Urbane. Fonte: <https://sottoilviadotto.wordpress.com/page/2/>

Per quanto riguarda le esperienze “dal basso”, è possibile riscontrare numerose pratiche di riappropriazione e di recupero di spazi degradati, fondate sulla gestione auto-organizzata dei “beni comuni”, attraverso modalità innovative e partecipate di tutela e valorizzazione delle risorse naturali e dell’identità locale, e di riuso del patrimonio pubblico.

Il modello gestionale di tali pratiche è riconducibile, nei casi più significativi, al coordinamento nell’ambito di reti di soggetti economici e sociali spontaneamente costituitesi che, coinvolgendo attori privati e pubblici, consentono una proficua contaminazione tecnica e culturale, mettendo in relazione idee, persone, luoghi e progetti, attraverso forme di *sharing economy*.

Anche grazie agli indirizzi nazionali definiti dalla Legge 10/2013 “Norme per lo sviluppo dello spazio verde urbano”, a Roma, come in molte altre città italiane<sup>24</sup>, tali pratiche spontanee di gestione condivisa di spazi pubblici hanno trovato recentemente riscontro all’interno di alcuni provvedimenti approvati dall’Amministrazione comunale e municipale, volti a regolamentare i rapporti

<sup>23</sup> *City hound*, un *Social network* per la trasformazione temporanea degli spazi urbani sottoutilizzati, è un progetto dello Studio TSPOON di Roma: <http://www.tspoon.org/cityhound/>

<sup>24</sup> <http://www.labsus.org/2015/04/i-comuni-de-regolamento-per-i-beni-comuni-di-labsus/>

pubblico-privato nei processi di progettazione, gestione e attuazione di aree verdi (o comunque libere) di proprietà pubblica<sup>25</sup>.

Queste modalità, in parte già previste dalle norme del PRG, stanno concretizzando interessanti processi di rigenerazione urbana diffusa e di rivitalizzazione economica, nonché di inclusione sociale, attraverso, ad esempio, forme di riuso temporaneo e di agricoltura urbana<sup>26</sup>.

Anche se gli esiti di tali nuovi provvedimenti, necessitano di essere verificati nel tempo per poterne valutare la reale efficacia, questi rappresentano valide pratiche di rigenerazione per rispondere al crescente degrado urbano e alla carenza di risorse e di iniziative pubbliche che stanno inficiando l'attuazione della strategia complessiva del Piano.

#### **4. LA RIGENERAZIONE NEL CONTESTO DELLA CRISI. RIFERIMENTI CERTI E QUESTIONI APERTE**

Alla base delle riflessioni inerenti le questioni sulla rigenerazione urbana, le sue condizioni e i suoi limiti, si ritiene che debba porsi il convincimento che tutte le città, “preziose e insostituibili risorse economiche, sociali e culturali” come affermato nella Carta di Lipsia, possano e debbano costituirsì come “motori di sviluppo” (Oliva 2013), valorizzando, in continuità con la fase di riqualificazione e rigenerazione, le proprie risorse e permanenze, adattando e innovando le modalità di attuazione in coerenza con il repentino cambiamento degli scenari.

La profonda crisi in corso nei territori dell’Europa mediterranea, e in generale nei paesi ad economia matura, secondo alcuni studi (CRESME 2015) ha modificato in modo permanente la struttura economica dei nostri contesti politico-culturali e imprenditoriali, ma non ha invalidato, anzi ha amplificato, i principali obiettivi a cui le strategie di rigenerazione tendono da un paio di decenni: i bisogni sociali, i rischi ambientali e il degrado fisico delle città.

Nel caso di Roma, di fronte alla crisi, la strategia messa in campo dalla pianificazione generale è stata molto indebolita nei suoi strumenti più complessi e potenzialmente efficaci ma ha costituito un chiaro quadro di riferimento e di scelte strutturanti, in grado di stimolare percorsi di innovazione “dall’alto” e dal “basso” finalizzati a costruire una rete di “beni comuni” da valorizzare, anche procedendo per piccole parti.

---

<sup>25</sup> Si fa particolare riferimento a livello comunale al Regolamento per l'affidamento in comodato d'uso gratuito e per la gestione di aree a verde di proprietà di Roma Capitale compatibili con la destinazione a orti/giardini urbani, approvato con Del. 38/2015 dall'Assemblea capitolina; a livello municipale si fa riferimento alla approvazione con Delibera di Giunta del 27 ottobre 2016 del Municipio II del Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni.

<sup>26</sup> La mappa “Zappata romana”, ad esempio, censisce tutte le esperienze di agricoltura urbana: orti urbani, giardini condivisi ecc. “Zappata romana” è un progetto dello studio UAP (<http://www.zappataromana.net/>).

Tali percorsi suggeriscono la strada per una possibile attualizzazione e revisione di alcuni meccanismi di attuazione, regole e procedure del PRG, ma sollecitano con forza la riaffermazione del ruolo fondamentale della sua componente strutturale e programmatica per guidare e indirizzare verso una strategia complessiva di rigenerazione i diversi e molteplici soggetti, con il loro bagaglio di risorse economiche, imprenditorialità, competenze e senso di appartenenza ai luoghi, che costituisce il vero “carburante” per il motore dello sviluppo urbano.

Il rilancio delle città non può infatti avvenire se si rinuncia a una visione complessiva di medio-lunga durata, a una idea di città sostenibile e inclusiva, che solo un piano generale, esito di un lungo processo di discussione politica e di rinnovamento culturale e disciplinare, può garantire.

## BIBLIOGRAFIA

- ANCSA (1990), *Carta di Gubbio*.
- Bonfantini, Bertrando (2002), *Progetto urbanistico e città esistente. Gli strumenti discreti della regolazione*, Milano, Clup.
- Borja, Jordi y Muxi, Zaida (2001), *El espacio público. Ciudad y ciudadanía*, Barcelona, Electa.
- Campos Venuti, Giuseppe (2003), “El nuevo plan de Roma y las alternativas del urbanismo italiano”, en *Ciudades* n. 7.
- Campos Venuti, Giuseppe y Oliva, Federico (1994), *Medio siglo de urbanística en Italia*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.
- Carobbi, Paola; Fonti, Lucia; Modigliani, Daniel; Poli, Irene y Ravagnan, Chiara (2015), “Periferia pubblica e Centralità locali. I luoghi della rigenerazione a Roma”, en *Urbanistica Informazioni*, n. 259-260.
- Carobbi, Paola (2015), “Roma: il punto sull’esperienza dei Print”, en *Urbanistica Informazioni*, n. 263.
- Cecchini, Domenico (ed) (2014), *Programmi integrati per la rigenerazione urbana diffusa*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 253-254.
- CRESME (2015), *XXIII Rapporto congiunturale e previsionale Cresme, Il mercato delle costruzioni 2016, Lo scenario di medio periodo 2015-2020*.
- European Commission (2007), *State Aid Control and Regeneration of Deprived Urban Areas*. Commission Staff Working Document.

European Economic and Social Committe (2010), *Urban regeneration: integrated approach*. Disponible en: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eco-opinions.10006>

EU Member States (2007), *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*.

Falini, Paola (2002), “Las nuevas formas del proyecto de lo existente en Italia”, en AA. VV., “La reconstrucción de los centros urbanos. La experiencia europea sobre la rehabilitación de la ciudad histórica”, en *EU Especiales de Urbanismo*, n. 3, pp. 81-124.

Falini, Paola (1997), *I territori della riqualificazione urbana*, Roma, Officina.

Fallanca, Concetta -ed.- (2010), *Le città del Mediterraneo*, Reggio Calabria, Iiriti editore.

Font Arellano, Antonio (2002-2003), “La renovacion del planeamiento urbanistico”, en *Ciudades*, n.7, pp. 77-81.

Font Arellano, Antonio -ed.- (2007), *L'explosión de la ciudad: transformaciones territoriales en las regiones urbanas de la Europa Meridional*, Ministerio de Vivienda.

Gambino, Roberto (2011), “Temi emergenti: Centralità urbana e paesaggio”, en Toppetti, Fabrizio -ed.-, *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Firenze, Alinea.

Gasparri, Carlo (2015), *In the city on the cities*, Trento, List.

Gasparri, Carlo (2011), “Nuovi sguardi sulla città esistente”, en Toppetti, Fabrizio -ed.-, *Paesaggi e città storica. Teorie e politiche del progetto*, Firenze, Alinea.

Istituto Nazionale di Urbanistica (2012), *Sviluppo operativo del piano e risorse della Città*, Documento programmatico della Commissione nazionale.

Macchi Cassia, Cesare (1990), *Il grande progetto urbano*, Roma, Nuova Italia Scientifica.

Oliva, Federico (2014), “Regeneración urbana. De la teoria a la practica”, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n.180, pp. 353-356.

Oliva, Federico (2013), Relazione introduttiva al *XXVIII Congresso nazionale Città come motore di sviluppo del Paese*, Salerno, Istituto Nazionale di Urbanistica.

Oliva, Federico (2000), “Nuevos enfoques de la planificación urbana en Italia”, en *Urban*, n.4, pp. 38-66.

Poli, Irene y Ravagnan Chiara (2016a), “Roma. La Ciudad a Restructurar y los Programas Integrados del Plan de Ordenación de Roma ‘08”, en *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n.189, pp. 517-523.

Poli, Irene y Ravagnan Chiara (2016b), “Roma. Percorsi di innovazione verso la gestione dei beni comuni”, en *Sentieri urbani*, n.20, pp. 47-48.

Ricci, Laura -ed.- (2001), *The new master plan for Rome*, en *Urbanistica* n. 116 (número monográfico).

Ricci, Laura -ed.- (2009), *Piano locale e ... Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Milano, FrancoAngeli.

Ricci, Laura (2014), “Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani”, in Franceschini Alessandro -ed.-, *Sulla città futura. Dal piano urbanistico tradizionale al progetto ecologico*, Trento, List, pp. 98-104.

Sbetti, Francesco; Rossi, Franco; Talia, Michele y Trillo, Celeste -eds.- (2013), *Il Governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo. Tema 1: La rigenerazione urbana*, en *Urbanistica Dossier*, n. 4.

Talia, Michele -ed.- (2016), *Un nuovo ciclo di pianificazione tra tattica e strategia*, Roma-Milano, Planum Publisher.

Toubin, Marie; Lhomme, Serge; Diab, Youssef; Serre, Damien y Laganier, Richard (2012), “La Résilience urbaine: un nouveau concept opérationnel vecteur de durabilité urbaine?”, en *Développement durable et territoires*, vol.3 n.1.



# La regeneración urbana en Italia a partir de la reutilización del patrimonio público inmobiliario: un catálogo de herramientas y protocolos\*

## Urban regeneration in Italy from reconversion of public real estate: a catalog of tools and agreements

---

FRANCESCO GASTALDI

Arquitecto

Professore Associato di Urbanistica

Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in Ambienti Complessi, Università IUAV di Venezia, Venecia, Italia.

[gastaldi@iuav.it](mailto:gastaldi@iuav.it)

ORCID: [0000-0002-4657-4195](https://orcid.org/0000-0002-4657-4195)

FEDERICO CAMERIN

Urbanista

Assegnista di Ricerca in Urbanistica

Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in Ambienti Complessi, Università IUAV di Venezia, Venecia, Italia.

[fcamerin@iuav.it](mailto:fcamerin@iuav.it)

ORCID: [0000-0002-8659-3761](https://orcid.org/0000-0002-8659-3761).

Recibido/Aceptado: 14-09-2016 / 10-01-2017.

Cómo citar: Gastaldi, Francesco y Camerin, Federico (2017), “La regeneración urbana en Italia a partir de la reutilización del patrimonio público inmobiliario: un catálogo de herramientas y protocolos”, en *Ciudades*, 20, pp. 155-178 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.155-178](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.155-178)

**Resumen:** El artículo expone un estudio sobre el estado de la cuestión de la reutilización de los inmuebles públicos en Italia para activar o acompañar a los procesos de regeneración urbana y ordenación urbanística. La investigación, a través un análisis crítico sobre la efectiva aplicación de la normativa en materia y la descripción del estado de actuación de los procedimientos actuales para la reconversión de los inmuebles públicos, muestra que se trata de una situación problemática en que la

---

\* Universidad IUAV de Venecia. Autores: Francesco Gastaldi y Federico Camerin, 2016, FONDO SOCIALE EUROPEO 2014-2020 – Sviluppo del Potenziale Umano nella Ricerca e nell’Innovazione per una Crescita Intelligente - Asse Occupabilità D.G.R. n. 2121 del 30/12/2015 cod. progetto 2122-11-2121-2015. Título: La riconversione di aree militari dismesse in Veneto: nuove opportunità per il settore delle costruzioni e la rigenerazione urbana. Copyright: Regione del Veneto.

La introducción y las conclusiones han sido desarrolladas por los dos autores. Las secciones 2 y 4 deben atribuirse a Francesco Gastaldi y las secciones 3 y 5 a Federico Camerin.

reutilización de las propiedades públicas casi nunca se ha insertado en las estrategias de regeneración urbana y de reducción del consumo de suelo.

**Palabras clave:** patrimonio público inmobiliario, enajenación, Agenzia del Demanio, regeneración urbana, ciudades italianas.

**Abstract:** The article proposes a study about the current situation of the public real estate reuse in Italy as an opportunity to activate or drive regeneration processes and urban planning. The survey, by a critical analysis of the application of the regulations and the description of the current state of the public real estate reconversion proceedings, shows that exist a problematic situation, as the enhancement of the public real estate has almost not well included in urban regeneration strategies and in reduction of land use.

**Keywords:** public real estate heritage, alienation, Agenzia del Demanio, urban regeneration, Italian cities.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

A partir de finales de la década de los ochenta, la enajenación del patrimonio inmobiliario del Estado, en todas las Administraciones públicas italianas en general<sup>1</sup>, se ha constituido como un mecanismo para, en primer lugar, hacer desaparecer la titularidad pública de los derechos sobre ciertos bienes que no se consideran necesarios para su funcionamiento cotidiano. En segundo lugar, no menos importante, atendiendo a la crisis que sacude al sistema capitalista y con el grave déficit presupuestario que sufren los Estados del mundo occidental, en el caso italiano se ha utilizado la enajenación de estos bienes para hacer frente a la Deuda pública<sup>2</sup>.

Hoy día, la enajenación de los bienes estatales no hace referencia sólo a su falta de necesidad para una función pública, sino, en un sentido más amplio, a la de gestión del bien para un servicio de interés general. En el contexto italiano, los trabajos de Rodotà (2013), Settis (2014) y Montanari (2015), sintetizan bien el debate a propósito de la gestión del patrimonio inmobiliario público, para que reconducirlo a la cuestión de los *commons* (Ostrom, 1990; Hardt y Negri, 2011; en italiano *beni comuni*: Mattei, 2011; Magnaghi, 2012; Atelier 9, 2015), a su

---

<sup>1</sup> Los autores investigan sobre las estrategias de reutilización del “patrimonio público inmobiliario abandonado”, concepto en el cual se incluyen los inmuebles que pertenecen tanto a la Administración General del Estado italiano como a otras Administraciones públicas. Se trata de un abanico de bienes que comprende diferentes tipologías de inmuebles cuyos propietarios deciden poner en valor por medio del cambio de uso. Específicamente, los autores han decidido centrar el análisis en relación con los procesos de reconversión proporcionados por la Agencia del Dominio Público italiana (*Agenzia del Demanio*), ente público responsable de la gestión, racionalización y puesta en valor del patrimonio inmobiliario estatal y de otros entes públicos.

<sup>2</sup> Este fenómeno se puede comparar con el proceso de desamortización del siglo XIX en que los gobiernos liberales europeos promovían la venta de bienes y fincas tanto del clero como de instituciones civiles (Villani, 1964; Silveira, 1991; Rueda, 1998).

naturaleza y finalidad, a los objetivos que se pueden alcanzar a través de su utilización, y a los efectos contables, económicos, sociales y presupuestarios, que han de ser interpretados de forma integrada.

La enajenación, la puesta a la venta en el mercado inmobiliario y la reutilización de áreas e inmuebles públicos deberían configurarse como elemento central en una nueva etapa de los procesos de regeneración urbana. El tema está muy relacionado con el de las zonas industriales abandonadas, un fenómeno que, en los años ochenta y noventa, se benefició de un marco jurídico y de unos procedimientos más amplios y flexibles, enriqueciendo los instrumentos y actuaciones de las políticas urbanas en Italia, como es el caso de los *Programmi Complessi*<sup>3</sup>, las formas de financiación desde la Unión Europea, y las *partnerships* entre actores públicos y privados (Cremaschi, 2005). La reutilización de antiguas zonas industriales constituyó un importante motor de cambio en el marco de la planificación urbana de las últimas décadas del siglo XX, y también para la regeneración urbana de las ciudades (Vinci, 2002; Vicari Haddock, 2004; Tallon, 2010). Por otro lado, algunos factores iniciales han dificultado la reutilización de edificios y áreas públicas, obstaculizando procesos de recualificación de diversos ámbitos urbanos y periféricos de las ciudades, incluso, para hacer frente a los procesos de consumo del suelo.

En cuestiones de regeneración urbana, si en Italia son escasos los trabajos de investigación sobre las áreas públicas y militares abandonadas (Ponzini, 2008; Ponzini y Vani, 2012 y 2014; Neri, 2014; Gulinello, 2015), también es el caso en el panorama internacional (Bagaeen, 2006 y Bagaeen y Clark, 2016), confirmándose que en la literatura actual no existe una sólida reflexión sobre los procesos de reutilización del patrimonio inmobiliario público abandonado y su vinculación con las cuestiones de regeneración urbana y, en general, con el gobierno del territorio.

En Italia se han realizado algunos análisis sobre la gestión del patrimonio inmobiliario público desde el punto de vista jurídico y de los instrumentos financieros para la enajenación y puesta en valor de los bienes (AA.VV., 1995; Ferrante, 1999; Parlato y Vaciago, 2002; Mattei, Reviglio y Rodotà, 2007; Serra, 2007; Vaciago, 2007; Dugato, 2008; Corrado 2011; Istituto Bruno Leoni 2011; Lo Conte, 2011; Dalla Longa y De Laurentis, 2014; Dalla Longa, 2015; Salvo, Zupi y De Ruggiero, 2015). No se han llevado a cabo, sin embargo, investigaciones estructuradas sobre la reutilización de los inmuebles públicos en conexión con las estrategias de regeneración urbana. Según los autores citados,

---

<sup>3</sup> Los Programas de Recalificación Urbana (en italiano *Programmi Complessi*), impulsados desde el Gobierno italiano con la Ley n. 179 de 1992, son un conjunto de instrumentos orientados a modernizar los instrumentos urbanísticos aplicados para la recuperación de áreas en desuso. Se encargan de introducir la programación económico-financiera en la promoción de políticas urbanas. Estos programas han sido utilizados como reguladores de las negociaciones entre el sector público y el sector privado, ayudando a fomentar la transparencia en estas prácticas (Franz, 2000).

debido al cambio de enfoque de la *Agenzia del Demanio* y a los procedimientos modificados e inéditos promovidos por la misma a partir de 2012 (programa *Valore Paese, federalismo demaniale*, artículo 26 del Decreto *Sblocca Italia y Federal Building*), podría comenzar una nueva etapa de la regeneración urbana en muchas ciudades italianas, e incluso fomentar el desarrollo de estudios adecuados desde la perspectiva de la gestión urbana (Vinci, 2002; Debernardi y Rosso, 2007).

Las cuestiones que se pretenden abarcar en este artículo no hacen referencia exclusiva al análisis del debate teórico sobre la gestión del patrimonio inmobiliario público italiano, ni tampoco se basan en una reseña de toda la normativa al respecto. Este trabajo se centra en caracterizar las estrategias que se están desarrollando en Italia, de cara a la efectiva puesta en marcha de los procedimientos de reconversión de los inmuebles públicos estatales (proporcionados por la *Agenzia del Demanio*), para que puedan desencadenar procesos de regeneración urbana en las ciudades italianas. La finalidad de este estudio es dar a conocer al público internacional un fenómeno relevante y actual en el panorama urbano italiano -la enajenación del patrimonio inmobiliario público-, analizando los cambios y la evolución en las prácticas, que han sido determinados por las nuevas normas incorporadas a un catálogo de herramientas y protocolos de reactivación de los “vacíos urbanos”.

Para fomentar el debate en esta temática, se describe el estado de la cuestión, reflexionando sobre el marco legislativo en el que se insertan estos fenómenos, y analizando el papel de la entidad pública italiana que gestiona el patrimonio inmobiliario público. A continuación, se exponen los procedimientos actuales para la reutilización de los inmuebles públicos, poniendo en evidencia los elementos de inercias y de oportunidad para el desarrollo de acciones de regeneración urbana, concretando por qué estas nuevas herramientas son novedosas, útiles y relevantes. Finalmente, concentraremos la atención en un tipo de procedimiento desarrollado a partir de 2007 en el ámbito del programa *Valore Paese*, el *PUVaT (Programma Unitario di Valorizzazione Territoriale)*. Éste es el procedimiento que, teóricamente, explica, relaciona y enmarca mejor las estrategias de regeneración urbana a partir de la reconversión de inmuebles públicos abandonados.

## **2. LA REGENERACIÓN URBANA Y CUESTIONES DE RECONVERSIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO PÚBLICO EN ITALIA**

La regeneración urbana constituye un tipo de política urbanística propia del último cuarto del siglo XX, un conjunto de actuaciones destinadas a la recuperación de la actividad económica, la integración social y el medio físico y ambiental de un territorio (Couch, Fraser y Percy, 2003). Hace referencia a la gestión y planificación de áreas urbanas ya existentes, más que a la planificación y desarrollo de nuevas áreas urbanas (Roberts y Sykes, 2000;

Morandi, 2004), y se preocupa de la revitalización de la actividad económica, del restablecimiento de la función social, de la inclusión social y del equilibrio ecológico (Mela y Davico, 2002; Debernardi y Rosso 2007). Esta regeneración de lo ya existente está adquiriendo un papel creciente en la evolución de la ciudad contemporánea. La superación de una perspectiva exclusivamente cultural, dirigida a la preservación de los conjuntos urbanos antiguos y la recuperación del patrimonio construido, constituyó el preámbulo de un campo de acción variado y complejo, que ha incorporado un amplio abanico de problemas urbanos candentes, poniendo de manifiesto ventajosas alternativas económicas y vigorosas potencialidades urbanas, en un medio social cada vez más decisivo en la evolución de la ciudad post-industrial (Franz, 2001; Debernardi y Rosso 2007; Galuzzi y Vitillo, 2008; Bugatti, 2009).

Los procesos de regeneración de las ciudades incluyen, también, el reciclaje de antiguas infraestructuras urbanas obsoletas y escasamente funcionales, pero dotadas de una excelente localización. Estas son las áreas donde se producen las verdaderas mutaciones urbanas del presente.

El escenario actual de los fenómenos de abandono es especialmente complejo. Como continuación del proceso de abandono post-industrial, en la actualidad hacen acto de presencia otras “tipologías obsoletas”, como las líneas de ferrocarriles, antiguos hospitales, mercados generales, mataderos, plantas de energía, que prefiguran condiciones extraordinarias para el replanteamiento de la ciudad, sea por su naturaleza específica, sea por su posición en el entorno urbano (Montedoro, 2011). La enajenación del patrimonio público inmobiliario se incluye en esta casuística, caracterizada por sus condiciones de excepcionalidad. No obstante, la constante reflexión sobre la cuestión de los vacíos urbanos necesita ser actualizada. Tras la reutilización de las zonas industriales abandonadas, que han desencadenado procesos de regeneración en amplias zonas urbanas (European Court of Auditors, 2012), ha seguido una etapa en la que el replanteamiento de los vacíos urbanos y de las condiciones de obsolescencia del territorio, ha puesto el énfasis en temas urbanos clásicos como la reflexión, más general, acerca de la ya tradicional relación entre desarrollo territorial y expansión urbana (Bonomi y Abruzzese, 2004; Kesteloot, 2004; Balducci y Fedeli, 2007; Cochrane, 2007; Wheeler y Beatley, 2008; Indovina, 2009; Guida, 2011; Carter, 2016).

Si, por un lado, el abandono industrial se ha perfilado como un proceso cuyo desarrollo se extiende a lo largo de más de veinte años, involucrando una multiplicidad de actores, contribuyendo a activar, o acompañar, a los procesos de regeneración y planificación urbana, el caso de los edificios públicos enajenados se presenta en buena medida como un fenómeno inédito, mediante el cual se ponen a disposición una serie de bienes en un intervalo de tiempo limitado. Un solo actor -el Estado- pone a disposición activos de considerable tamaño para usos diferentes de los que tenían, en contextos urbanos diversos y

periféricos. Los bienes inmuebles públicos constituyen un recurso de alto potencial estratégico para hacer frente a cuestiones urbanas relacionadas con la reducción del consumo de suelo, con el aumento de la dotación de espacios públicos abiertos, con la disponibilidad de áreas para la construcción de viviendas públicas y, en general, con las dotaciones urbanas y los servicios para la comunidad. A pesar de este potencial, es preciso señalar que, a menudo, el Estado actúa siguiendo lógicas específicas, sobre la base de parámetros técnicos y financieros autónomos con respecto a aquellos de los que disponen las Administraciones locales, las cuales gobiernan los territorios donde se localizan estos bienes abandonados.

En general, se trata de grandes edificios, ubicados en zonas ya equipadas con infraestructuras y con grandes extensiones de espacio abierto. Características éstas que califican los bienes como oportunidades importantes de cara a la definición y la implementación de estrategias urbanas unitarias. En concreto, en muchas partes centrales de las ciudades italianas, esta tipología de “vacío urbano” representa una parte notable de las áreas disponibles para proceder a la transformación programada. Se trata de un sistema de bienes constituido por viviendas públicas, infraestructuras y equipamientos, monumentos históricos, edificios militares, etc., lo que muestra la complejidad y la heterogeneidad del campo que habría que regenerar. Una política de desarrollo urbano unitario, que incluya una cierta flexibilidad en el tiempo y en el espacio, en relación con estos replanteamientos del uso a que se destinan estos bienes, puede constituir una herramienta útil para el fomento de una política y de un proyecto urbanístico aplicados a las zonas centrales, o semi-centrales, de la ciudad, así como para mejorar la competitividad y la promoción de los sistemas urbanos en un contexto siempre más globalizado (Zukin, 1995; Marcuse y Van Kempen, 2000; D’Albergo y Lefèvre, 2007; Neilo, 2010).

La reconversión del patrimonio inmobiliario público en desuso puede ser, además, una oportunidad para experimentar un nuevo estilo de gobierno de la ciudad; por ejemplo, en las formas innovadoras de comunicación entre los diferentes actores, estatales y territoriales, las *partnerships* público-privadas, o las formas de participación y consenso sobre cuestiones básicas. La concentración y la interacción entre las personas pueden determinar la constitución de una red de relaciones para apoyar la innovación, así como un proceso duradero de aprendizaje colectivo del sistema local (Le Galès, 2002; Vicari Haddock, 2004; Cremaschi, 2005).

Para que tenga lugar una efectiva innovación, sobre la base de las transformaciones urbanas programadas, se requiere que la diversidad de actores, individuales y colectivos, compartan una visión común del futuro de una ciudad, con el objetivo de emprender procesos de regeneración cuyo éxito depende, en gran medida, de la capacidad del sistema local de integrar los problemas físicos, sociales, económicos y ambientales como parte de las

opciones para la promoción del desarrollo sostenible (Cicciotti y Rizzi, 2005; Minucci, 2005; Bagliani y Dansero, 2011).

### 3. LAS INERCIAS NORMATIVAS PARA LA EFECTIVA RECONVERSIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO INMOBILIARIO EN ITALIA

A partir de finales de la década de los ochenta, las medidas adoptadas en materia de gestión del patrimonio inmobiliario público se han caracterizado por una producción normativa impulsiva, aunque inconsistente. Instrumentos y procesos han sido progresivamente cumplimentados o sustituidos por otros. Además, las operaciones emprendidas han abordado la cuestión desde un enfoque predominantemente financiero, sin una conexión con las políticas de regeneración urbana, con las vinculadas a la producción del conocimiento, ni con las relacionadas con el territorio al que pertenecen los bienes intervenidos (AA. VV., 1995; Ferrante, 1999).

Las operaciones puestas en marcha por el Gobierno italiano en los años noventa se dirigieron a la venta de los bienes a los operadores inmobiliarios privados, y este enfoque se ha modificado con la introducción de la *Agenzia del Demanio* en 1999, auspiciándose el cambio de uso al cual debería seguir la enajenación. Entre las modificaciones introducidas en la primera década del 2000 para la reutilización de los bienes inmuebles del Estado, se incluyen las operaciones de titularización promovidas por el Decreto Ley n. 351 de 2001 (en italiano *cartolarizzazioni*; Giaimo, 2004), el programa *Valore Paese* (introducido por la Ley n. 296 de 27 de diciembre de 2006 y que comprende los proyectos *Dimore, Fari* y el *PUVaT*), y el llamado *federalismo demaniale*, que trata de la transferencia a las autoridades locales de los bienes propiedad del Estado (Antoniol, 2010; Lo Conte, 2011).

Entre 2011 y 2012 se produjo una nueva e intensa actividad legislativa sobre el patrimonio público inmobiliario, en un contexto de sucesivos problemas financieros para el Estado. Las directivas incluidas en los decretos *Salva-Italia*, *Mille Proroghe*, *Semplifica-Italia*, *Cresci-Italia* y *Spending Review* han convertido gradualmente en obligación las operaciones encaminadas al cambio de uso de los inmuebles públicos, aunque sigue prevaleciendo la visión financiera sobre la de las políticas de regeneración urbana (Corrado, 2011; Screpanti, 2012).

Este marco normativo heterogéneo, variable y fragmentado, ha dado lugar a una paulatina superposición de roles y responsabilidades entre las diferentes administraciones institucionales, estatales y locales, por efecto de la inexperiencia en la coordinación y colaboración entre distintos niveles de gobierno, por lo que se refiere a la acción en el ámbito urbano.

A partir de los años noventa, se aprecia una fuerte limitación de los gobiernos locales para plantear la ordenación y la gestión del territorio sobre las áreas públicas abandonadas, esto es, se nota la falta de experiencia dentro de los

Ayuntamientos para coordinar, en un mismo proyecto, temas que han sido competencia de áreas de gobierno distintas, acostumbradas a trabajar de manera independiente.

Debido a las incertidumbres derivadas de una normativa no muy bien definida y poco constante en el tiempo, las administraciones locales se han encontrado con problemas para seguir unos procedimientos complejos y elaborar estrategias de regeneración de su propio territorio, a través de la reutilización del patrimonio inmobiliario público existente.

La carencia de estrategias claras de desarrollo territorial establecidas en el marco de un documento programático, en un escenario socioeconómico inestable, contribuye a obstaculizar la iniciativa empresarial y la interacción entre los diferentes grupos de interés. A ello hay que añadir la tendencia, puramente especulativa y oportunista, de muchos operadores inmobiliarios, la ineptitud a la hora de proponer ideas innovadoras, y la carencia de un verdadero análisis sobre la demanda de estos bienes, que acaban conduciendo al fracaso de las operaciones.

Como demostración de las afirmaciones precedentes, frente a la importante participación de las autoridades territoriales y locales planteando ideas para implementar los diferentes programas a lo largo del tiempo, se han observado muchas carencias en la manera de abordar la enajenación y reconversión de los bienes públicos abandonados. Se ha detectado una falta de financiación para ejecutar los procesos, así como la lentitud en los procedimientos burocráticos, sobre todo de cara a la adjudicación de las licitaciones públicas y para la aprobación de las determinaciones urbanísticas adecuadas (Parlato y Vaciago, 2002; Vaciago, 2007). Todo eso ha dificultado la implementación de unos procesos de participación eficaces que garantizasen la representación de la población y de los agentes locales en las fases de elaboración de un proyecto. Con frecuencia, la participación se ha sustituido por la comunicación, a través de distintos medios, del contenido del programa, sin abrir un proceso de diálogo real con los vecinos y las organizaciones locales.

Sin embargo, desde 2013, el nuevo enfoque de la *Agenzia del Demanio* introduce un posible cambio de esta tendencia, estableciendo una nueva orientación en la normativa y creando oportunidades concretas de desarrollo urbano vinculadas a la reconversión de los antiguos edificios públicos.

#### **4. LA AGENZIA DEL DEMANIO Y LOS PROCEDIMIENTOS DE RECONVERSIÓN ACTUALES**

La *Agenzia del Demanio* italiana se creó en 1999, como consecuencia de la nueva organización del Ministerio de Economía y Finanzas, conformado por cuatro órganos (Ingresos, Territorio, Aduanas y Bienes de dominio público).

La actuación de la Agencia recibió un fuerte impulso para asegurar una gestión eficaz y eficiente del patrimonio inmobiliario público, en conexión con

las administraciones públicas estatales y territoriales, otorgándole un nuevo estatuto, con una autonomía financiera y de gestión más amplia que las demás agencias estatales, y dependiendo de la supervisión y la financiación del Ministerio de Economía.

Hay que tener en cuenta, en general, que las autoridades locales carecen de los recursos económicos necesarios para la adquisición de los bienes estatales. También de los recursos técnicos para la elaboración de estudios de viabilidad económica de los proyectos a través de un plan económico-financiero, con un horizonte temporal adecuado y en conexión con el planeamiento urbano y las necesidades y deseos de las comunidades locales. En este contexto, es muy importante el papel encomendado a la *Agenzia del Demanio*<sup>4</sup>. Después de un período de relación inestable e incierta con las Administraciones estatales, para la gestión de su patrimonio inmobiliario y los procesos de enajenación<sup>5</sup>, finalmente a la entidad gubernamental parece que se le ha atribuido el papel de gestionar estos procesos de una manera más eficaz, y como punto de referencia para el fomento de soluciones innovadoras en este tema.

Para la reconversión efectiva de los activos públicos, y su reintroducción en el ciclo económico, es necesario un esfuerzo de análisis y elaboración de escenarios de reutilización de los bienes que pueden involucrar, incluso, a los actores privados. Corresponde a los Ayuntamientos, con el apoyo de la *Agenzia del Demanio*, la estrategia para el desarrollo de un plan selectivo, con prioridades, para la reconversión de los inmuebles públicos, incluyendo unas hipótesis de usos temporales, en un escenario temporal de medio-largo plazo. En este sentido, entre 2012 y 2013, se han detectado dos cambios muy importantes. Primero, a partir del artículo 56 del Decreto Ley 69/2013 (sobre el

---

<sup>4</sup> Entre las actividades realizadas por la Agencia, se señala que entre diciembre de 2003 y octubre de 2007 se concluyó el primer censo de la propiedad estatal y hoy en día la Agencia gestiona un patrimonio inmobiliario que incluye 45.397 unidades (edificios y terrenos, también de los Conjunto Histórico-Artísticos), cuyos datos se han resumido en la publicación por Magistà (2007) y se han geolocalizado en 2015 en el portal web OpenDemania (<http://dati.agenziademanio.it/#/>), aunque este censo todavía no incluye los bienes de todas las administraciones públicas (locales y regionales) ni las viviendas públicas.

<sup>5</sup> Debido a diferentes factores, descritos en los informes del órgano estatal predisputado al control sobre la labor de la *Agenzia del Demanio*, la llamada “*Corte dei Conti*” (2006, 2010, 2014). En primer lugar, cada año con la Ley de presupuestos, el Gobierno italiano encarga a la Agencia siempre nuevas tareas, no obstante el Ministerio de Economía y Finanzas haya disminuido cada vez más las contribuciones asignadas. En segundo lugar, el largo proceso de organización territorial de la Agencia. Durante la década de 2000, la Agencia se ha convertido en una empresa pública, cambiando radicalmente su composición. A partir de 2012 fue promovido un nuevo modelo organizativo bajo el cual la entidad se organiza en estructuras centrales, con actividades de control, de gestión y administración, y estructuras territoriales regionales e interregional, respectivamente 12 y 4, que operan sobre el patrimonio relativo al propio ámbito de referencia. En tercer lugar, se ha detectado hasta 2014 un período de relaciones incierto e inestable con el Ministerio de Defensa, para que la Agencia no podía gestionar el patrimonio militar en desuso con una cierta autonomía respecto a las orientaciones de dicho Ministerio.

nuevo procedimiento del *federalismo demaniale*) se ha modificado el papel de la *Agenzia* en los procedimientos, asignándole mayor autonomía respecto a las administraciones estatales en la gestión del patrimonio inmobiliario, y estableciendo una acción coordinada entre los distintos niveles administrativos y el planeamiento urbanístico, tanto a escala urbana como a la territorial. En segundo lugar, el Estado ha decidido tomar en cuenta algunos procedimientos de experiencias pasadas, con ciertas modificaciones (el programa *Valore Paese* en 2012 y el mismo *federalismo demaniale* en 2013), promoviendo además otros nuevos (el artículo 26 del Decreto *Sblocca Italia* y el *Federal Building* entre 2014 y 2015)<sup>6</sup>.

De hecho, estos procedimientos y sus modificaciones tienen la intención de resolver los diversos problemas relacionados con el fracaso de las operaciones de reconversión, debidos, en gran medida, a las demoras en la definición del cambio de uso de los activos, e incluso, en relación con los vínculos histórico-artísticos, en la introducción de dichas directrices en los instrumentos de planeamiento urbanístico, como puede ser el caso de las volumetrías, estándares urbanísticos, dotación de instalaciones públicas, etc.

*Valore Paese* es un programa inédito para proceder a la puesta en el mercado de bienes inmuebles públicos del Estado y de otras administraciones públicas, introducido por la Ley n. 296 de 27 de diciembre de 2006 (Visco, 2007). Después de un tiempo, en el que se planificaron diferentes operaciones que nunca llegaron a ponerse en marcha<sup>7</sup>, la Agencia lo ha modificado, a partir de 2012. Actualmente, el programa se divide en tres secciones: *Dimore*, *Fari* y *PUVaT* (este último se analizará en el párrafo siguiente).

El primero incluye una red de 208 inmuebles públicos abandonados que a los que se les reconoce valor histórico, artístico y paisajístico, de los cuales 92 pertenecen al Estado, mientras los otros son de entes territoriales y otras entidades públicas (*Agenzia del Demanio*, 2014). En síntesis, el proyecto prevé

---

<sup>6</sup> Los datos se han deducido de los informes descargables en el sitio web de la *Agenzia del Demanio* (<http://www.agenziademanio.it/opencms/it/>), de la participación de los autores en las reuniones informativas de la Agencia en el territorio italiano. En el párrafo 4 se intenta describir y analizar sintéticamente el contenido de los procedimientos, aunque cada uno merecería un análisis crítico-interpretativo mucho más amplio. Para que el lector pueda entender bien el estado de la cuestión y profundizar en los diferentes aspectos, cuando es posible se remite a referencias bibliográficas existentes.

<sup>7</sup> Por motivos diferentes; además de haber introducido este programa en el período en que estalló la burbuja inmobiliaria (entre 2007 y 2008), en 2010 las autoridades locales rechazaron seguir con esta iniciativa, ya que pretendían que los inmuebles incluidos en el programa se pudieran transferir de manera gratuita a los mismos Ayuntamientos, por medio del *federalismo demaniale*. Esta situación ha conllevado también el retraso en la actuación del procedimiento mismo del *federalismo demaniale*. De ahí que entre 2012 y 2016 la *Agenzia del Demanio* haya fomentado nuevos acuerdos, para la definición de una mejor coordinación entre los diversos entes implicados y el desarrollo de unos escenarios de transformación dentro de los instrumentos urbanísticos.

la puesta en el mercado de dichos inmuebles para transformarlos en símbolos de la excelencia de la marca *Made in Italy* en temas de paisaje, arte, historia, música, moda, artesanía, diseño y gastronomía. De momento, no se han producido muchas novedades a propósito de la reutilización de estos bienes: en 2013 se han vendido 18 inmuebles a un fondo inmobiliario llamado *Fondo Investimenti per la Valorizzazione del patrimonio pubblico-Comparto Extra*, que se ocupa de desarrollar un proyecto de reutilización y puesta en el mercado de bienes inmobiliarios públicos, pero todavía no se han vendido.

El proyecto sobre los faros costeros se ha puesto en marcha entre 2014 y 2015, planteando la reconversión de 11 de los 160 faros pertenecientes al Estado italiano. Después de una consulta pública en línea en el sitio web de la *Agenzia del Demanio* (del 10 de junio al 10 agosto de 2015), se publicaron las bases de un concurso para la presentación de planes y proyectos (del 12 de octubre de 2015 al 12 de enero de 2016) que abordasen la reconversión de los faros, con un plazo de concesión de 19 a 50 años (Camerin, 2016). En el verano de 2016, se publicaron los resultados del concurso, estableciendo que 9 de los 11 faros serían objeto de concesión administrativa demanial. Según los informes proporcionados por la *Agenzia*, toda la operación supondrá una inversión, por parte de empresas privadas, de alrededor de 6 millones de euros para la recalificación de las instalaciones, y tendrá un impacto económico total de, aproximadamente, 20 millones de euros, con la creación de más de 100 empleos. Por estos nueve faros el Estado cobrará más de 340.000 euros de tasas anuales que, a la vista de la diferente duración de las concesiones (de 19 a 50 años), ascenderá a más de 7 millones de euros para todo el período de concesión.

A finales de 2016, la *Agenzia del Demanio* ha anunciado que se pondrá en marcha un nuevo procedimiento, igual que el anterior, para la concesión de otros 20 faros, incluidos los dos que no se han asignado este año. Si bien se ha registrado un fuerte interés de los inversores privados en la reconversión de los faros, habría que analizar el impacto que estas operaciones producirá en el medio donde se ubican, especialmente en términos de protección y mejora del medio ambiente.

El *federalismo demaniale* fue publicado mediante el Decreto Ley 85/2010, en relación con el fenómeno de “devolución”, accesorio para el federalismo fiscal, que consiste en la transferencia, a título gratuito, a las autoridades locales de los inmuebles públicos<sup>8</sup>. Para los bienes catalogados como Histórico-Artísticos existe un procedimiento específico, detallado en el artículo 5.1 del Decreto, y en el caso de los bienes que no presentan estas características, el proceso para proceder a la transferencia ha sido modificado con respecto a la situación anterior, mediante la introducción del artículo 56 del Decreto Ley

<sup>8</sup> En el *federalismo demaniale* no se incluyen los bienes de las Regiones Autónomas italianas (Friuli Venezia Giulia, Sardinia, Sicilia, Trentino Alto-Adige y Valle d'Aosta).

69/2013 (Dalla Longa, 2015). Según el último informe, de 31 de diciembre de 2015, de la *Agenzia del Demanio*, el estado de las transferencias es el siguiente: de 9.357 bienes solicitados por parte de las Administraciones locales, solamente 5.647 (alrededor del 60%) se han declarado transferibles, mientras que los que no se pueden transferir alcanzan la cifra de 3.605, estando pendientes de decisiones al respecto unos 112. Por lo que se refiere a los bienes Histórico-Artísticos, entre 2010 y 2015, los gobiernos locales han solicitado 630. Con fecha 31 diciembre de 2015, el procedimiento se ha completado para 67 edificios, y se están evaluando 330 casos, mientras que para más de 200 bienes las instancias se han denegado, o se consideran caducadas. Para considerar realmente eficaz, en términos de ordenación urbanística, el proceso del *federalismo demaniale* hay que tener en cuenta dos tipos de situaciones. En primer lugar, una vez que se ha producido la transferencia de un inmueble a una administración local, el Ayuntamiento debería resolver las cuestiones de viabilidad económica, técnica y operativa, de los proyectos de reconversión, en coordinación con las indicaciones que dimanan de los instrumentos de planificación urbanística y sus modificaciones. En segundo lugar, habría que evaluar la utilidad efectiva de los activos transferidos a los Ayuntamientos, para que procuren desencadenar procesos reales de regeneración del entorno urbano. A menudo, además, se trata de propiedades de tamaño pequeño que apenas se prestan a esta finalidad.

El artículo 26, *Misure urgenti per per la valorizzazione degli immobili demaniali inutilizzati*, contenido en la Ley 164/2014 *Sblocca Italia*, ha introducido la posibilidad de celebrar acuerdos programáticos<sup>9</sup> para modificar los instrumentos de planificación urbanística indicados para la reconversión de bienes inmuebles del Estado, que son aquellos que, por decretos del Ministerio de Economía y Hacienda, están destinados al desarrollo de proyectos de vivienda pública. En total se han identificado 14 bienes: 11 por decreto de 24 de diciembre de 2014 (en las ciudades de Bari, Gaeta -Lazio-, Novara, Pozzuoli -Nápoles-, Rávena y Údine); dos por decretos de 30 de julio de 2015, para dos bienes militares situados en Bari, y uno el 21 de diciembre de 2015, para un antiguo cuartel a Grosseto.

En septiembre de 2016, el procedimiento para desarrollar el art. 26 de *Sblocca Italia* se encuentra, todavía, en sus etapas iniciales en lo que se refiere a la evaluación de algunos proyectos de recuperación de bienes abandonados, ubicados en las ciudades de Gaeta, Novara, Pozzuoli, Rávena y Údine. Para la

---

<sup>9</sup> El Acuerdo de Programa (*Accordo di Programma*) y el Protocolo de Colaboración Interinstitucional (*Protocollo d'Intesa*) se han introducido con el artículo 27 de la Ley 142 de 1990, modificado en 2000 con el artículo 34 del Decreto Legislativo 267. El Protocolo es un instrumento preliminar y voluntario entre instituciones públicas para realizar un proyecto urbanístico, mientras el Acuerdo de Programa sirve para simplificar el procedimiento de Modificación al Plan General de Ordenación Urbana, y se diferencia además del Protocolo por ser vinculante.

rehabilitación del antiguo Arsenal de Pavía se ha promovido un proceso de planeamiento participativo, mientras que en Bari se están desarrollando dos iniciativas: una trata la racionalización de los espacios utilizados por el gobierno para ubicar en el cuartel Milà una sede de la justicia, mientras que el antiguo hospital Bonomo estaría destinado a responder a la falta de vivienda de protección oficial en la ciudad.

Para implementar las previsiones del artículo 24, *Disposizioni in materia di locazioni e manutenzioni di immobili da parte delle pubbliche amministrazioni*, del Decreto Ley 66/2014 *Spending Review*, en el año 2015 la *Agenzia del Demanio* ha introducido el llamado plan *Federal Building*. Esta iniciativa prevé la racionalización de los inmuebles ocupados por las Administraciones del Estado en las ciudades y la creación de una base de datos globales necesarios para ampliar el conocimiento sobre las características físicas, técnicas y administrativas de los edificios ocupados. En 2015 se han planificado nueve operaciones en ocho capitales de provincia que se finalizarán en 2020 (Aosta, Cagliari, Chieti, Florencia, Milán, Roma, Potenza y Sassari), y que contribuirán a una reducción de gastos de 27,7 millones de euros cada año. Para finales de 2016 y principios de 2017, se definirán otros nueve proyectos en ocho capitales de provincia (Belluno, Benevento, Bolonia, Caserta, Como, Florencia, Mesina y Nápoles) que podría traer una reducción de gastos alrededor de 13,6 millones de euros cada año. En general, este proceso de racionalización tendrá un impacto significativo en la reducción del gasto público y en el conocimiento del estado actual de los activos inmobiliarios del Estado, contribuyendo al desarrollo y a la reorganización urbana de muchas ciudades italianas.

## 5. LOS PUVAT COMO HERRAMIENTAS PARA LAS ESTRATEGIAS DE REGENERACIÓN URBANA DE LAS CIUDADES ITALIANAS

El *Programma Unitario di Valorizzazione Territoriale (PUVaT)* fue introducido, por la Ley 296 de 27 de diciembre de 2006, como herramienta para hacer posible la actuación del programa *Valore Paese*.

La hipótesis de partida planteaba que, una vez constituida una masa crítica suficiente de inmuebles y compartida una perspectiva de intervención urbana, los *PUVaT* podrían representar el elemento desencadenante de una iniciativa privada para financiar la conversión de los edificios, siempre que el Estado garantizase el pago del canon de arrendamiento. Para el desarrollo de un *PUVaT* se preveía la constitución del llamado *Tavolo Tecnico Operativo (TTO)*, es decir, un grupo de trabajo interinstitucional formado por los representantes de las entidades públicas involucradas en esta operación (Ayuntamiento, Provincia, Región, *Agenzia del Demanio*, Ministerios, y otros, como la Universidad). Todas estas entidades se ocupaban de la definición de un *PUVaT*, es decir, de aquellas operaciones referenciadas en el Programa: la selección de los bienes, el análisis de viabilidad técnico-financiera, la individualización de los nuevos

destinos de uso de los inmuebles, incluyendo la modificación del Plan General de Ordenación Urbana, entendido como una visión orgánica de gobierno del territorio, además de la promoción, actuación y comunicación del proyecto.

En un principio, a lo largo de 2007, la *Agenzia del Demanio* promovió unos acuerdos interinstitucionales para el desarrollo de cuatro Programas que afectaban a 71 inmuebles públicos (Manzo, 2008): dos por parte de Ayuntamientos (Bolonia y Ferrara) y otros dos de Regiones (Lazio y Liguria). Por lo que respecta al caso de Bolonia, se han individualizado 19 bienes estatales, con una superficie total de 816.000 metros cuadrados; en Ferrara han sido 10 los bienes estatales afectados, a los que hay que añadir 23 bienes de la Administración local, todos ellos con una superficie total de 195.000 metros cuadrados; en la Región Lazio, nos encontramos con 22 bienes estatales ubicados en cinco municipios, pertenecientes a dos provincias, con una superficie total de 450.000 metros cuadrados; en Liguria, por su parte, nos encontramos con 34 bienes estatales, repartidos por 17 municipios, en el marco de cuatro provincias, con una superficie total de 1.300.000 metros cuadrados. En 2012, en la ciudad de Piacenza, se han añadido a este listado 12 inmuebles, que ocupan 50.000 metros cuadrados del centro histórico, y la Región de Toscana ha firmado un acuerdo con la *Agenzia del Demanio* para plantear la enajenación de 64 bienes de propiedad del Estado, de la Región y de la Administración Sanitaria local. En 2014 se ha iniciado el procedimiento para el desarrollo de un *PUVaT* cuyo objetivo, en esta ocasión, es la reconversión de 17 inmuebles localizados en la ciudad de Orvieto, provincia de Terni (16 bienes pertenecen al Estado y uno al Ayuntamiento), mientras que, a finales de 2015, en Brescia, se ha firmado un protocolo para la institución de un *Tavolo Tecnico Operativo* que aún se encuentra en la fase de selección de los bienes a insertar en el proyecto. En este mismo año de 2015, se ha promovido otro *PUVaT* en la ciudad-fortaleza, en forma de estrella, de Palmanova, en la provincia de Údine. En esta localidad se han individualizado 14 bienes de propiedad del Ayuntamiento y 6 del Estado, con un alto valor histórico-artístico, alcanzando una superficie total de 1.374.698 metros cuadrados. No va a ser sencillo desarrollar una estrategia que pueda reconvertir todos estos edificios, dada su localización en un pequeño municipio, en torno a los 5.400 habitantes, y en un área de 13.320.000 metros cuadrados.

Durante los primeros años, la actividad de los Programas se ha frenado en muchas ocasiones. Actualmente ninguno de los *PUVaT* se ha puesto en marcha, no se ha producido ningún tipo de actuación, no procediéndose, por tanto, a la reconversión de los inmuebles afectados, aunque desde hace ya años las ciudades de Bolonia, Ferrara y Piacenza han implementado una política urbanística, a medio-largo plazo, reutilizando el patrimonio inmobiliario público abandonado para fomentar procesos de regeneración urbana, generalmente a muy a largo plazo.

Los Programas promovidos por los Gobiernos Regionales, por su parte, se han enfrentado a procesos aún más complejos, dada la presencia de otro ente territorial como coordinador del proyecto, esto es, la misma Región. La falta de información sobre los inmuebles involucrados, en los casos de Orvieto y Toscana, y de cómo se están desarrollando los procedimientos de Liguria y Lazio, obstaculizan un análisis más profundo. Brescia y Palmanova representan los *PUVaT* más recientes: en el primer caso aún no se han individualizado los inmuebles, mientras en el segundo se ha empezado el proyecto a partir de todos los inmuebles públicos abandonados que están en el centro de la ciudad, aunque no queda muy claro cuáles serán sus próximos usos.

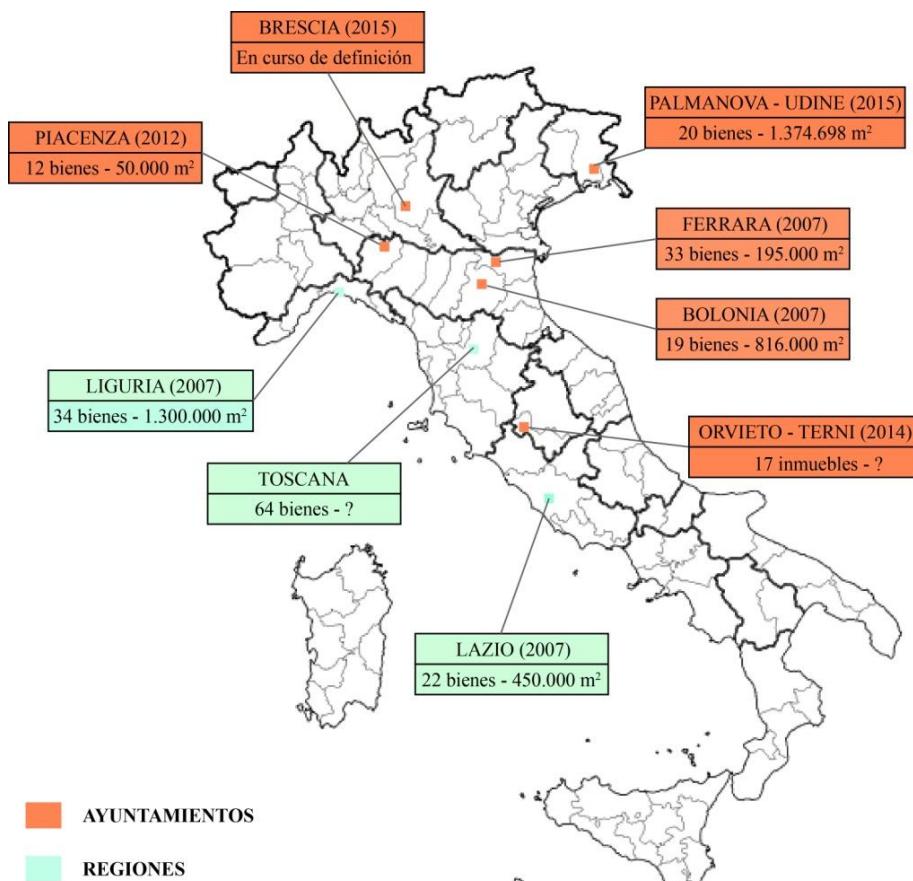


Fig. 1. Localización de los *PUVaT*. En el mapa se ubican los procedimientos divididos por Ayuntamientos y Regiones, el número de bienes involucrados y el total de superficie ocupada.  
Elaboración por Federico Camerin (2016).

El caso de Bolonia es, sin duda, el *PUVaT* más avanzado, en el que se han definido, muy bien, los usos de los inmuebles públicos de la ciudad. Aun así,

todavía no está definidas las previsiones del Programa, mostrando claramente cómo las incertidumbres a nivel nacional se reflejan en la respuesta que el mercado inmobiliario y la sociedad dan a las iniciativas de reconversión de los edificios públicos abandonados, a pesar de estar inmersos en una estrategia urbana claramente establecida (Evangelisti, 2012).

Los *PUVaT* que tienen un carácter abierto, cuya localización, en el conjunto de Italia, se puede ver en la figura 1, son susceptibles tanto de ampliación, incorporando nuevos inmuebles a las operaciones de venta si la Administración pública lo decide, como de reducción. Por esta razón, los Programas se han modificado a lo largo del tiempo, en función de la lentitud en la adopción de los nuevos instrumentos de ordenación urbanística y la indecisión de las Administraciones a la hora de enajenar un inmueble o no.

La superposición de los actores públicos en la gestión del proceso, y sobre todo las dificultades burocráticas y administrativas en la toma de decisiones y la aprobación de los instrumentos de planificación urbana, han impedido el cumplimiento de las previsiones de los *PUVaT*. En general, los bienes se han puesto durante varios años en el mercado, para su venta a operadores inmobiliarios, a pesar de lo cual no se han conseguido los resultados esperados. Al final no han sido adquiridos por diversas razones: por la inestabilidad de la normativa del Estado en la materia; por la información limitada a propósito del estado actual de los inmuebles; por el nivel de incertidumbre y el riesgo en la inversión inmobiliaria; por los precios, considerados excesivos, para la adquisición de unas áreas que a veces están contaminadas o muy degradadas; o por los valores histórico-artísticos, que no permiten alterar formalmente los edificios, lo cual se considera que influye decisivamente en los posibles usos nuevos, en un contexto desfavorable para el mercado inmobiliario.

De entre las diversas propuestas de enajenación y reutilización del patrimonio inmobiliario público italiano, el *PUVaT* representa el instrumento que, teóricamente, debería implementarse para hacer efectivas las estrategias de regeneración urbana de las ciudades. Sin embargo, en los casos presentados, este Programa se ha planteado adoptando formas y perspectivas muy heterogéneas. Se trata de iniciativas programáticas que involucran a un conjunto de inmuebles, insertados en sistemas urbanos y territoriales muy diferentes entre sí, lo que impide comparar las hipotéticas transformaciones de una ciudad, como Palmanova, con otras como, por ejemplo, Bolonia, capital de una Región. Son, por tanto, iniciativas muy diferentes, con las que se persiguen transformaciones e impactos también muy diversos. Esto quiere decir que, hoy en día, los *PUVaT* no constituyen un modelo de referencia universal para proceder a la implementación de transformaciones urbanas concretas, aunque, sin duda, se pueden considerar como experimentaciones en el campo de Planificación Urbanística para la realización de específicas estrategias de regeneración urbana. Este Programa debería ayudar a definir y explicitar la idea

de ciudad que se persigue, así como el marco de los escenarios futuros, e incluso constituir un estímulo que ayude a los actores a tomar conciencia de la potencialidad y de los valores de la ciudad, tanto sean los más evidentes, como los que todavía han de ser desvelados.

## 6. CONCLUSIONES

Durante los últimos años, las vicisitudes a propósito de la enajenación y reutilización de los edificios públicos han demostrado ser un indicador de las dificultades que presenta el marco normativo italiano para reconciliar los objetivos estatales y las potencialidades locales. Una oportunidad perdida, al menos hasta ahora.

Las incertidumbres sobre las normas y los procedimientos relativos a una política nacional, variable y heterogénea en el tiempo, acompañadas de una grave escasez de información, investigación y debate público, han conducido al fracaso de las operaciones emprendidas y al desinterés por parte de los operadores privados en ellas implicados. Además, la falta de recursos públicos, junto con el estancamiento del mercado inmobiliario por la crisis económica, han acentuado las tendencias ya existentes, destacando aún más la ineficacia de las instituciones en este campo. Todo esto ha tenido una influencia relevante en la elaboración de estrategias de regeneración urbana y, en los limitados casos en que se han producido, no se han podido llevar a cabo las previsiones establecidas.

En los últimos años, para crear sinergias entre el sector público y privado, y para identificar las posibilidades reales de transformación urbana y desarrollo económico de un determinado territorio, a la *Agenzia del Demanio* se le ha atribuido una capacidad real de promoción y gestión de las iniciativas emprendidas. Con los nuevos procedimientos se puede experimentar un nuevo estilo de gobierno de la ciudad, abierto a formas de coordinación entre diversos actores, institucionales o no, en *partnership* público-privado, en busca de formas de participación y consenso acerca de los detalles de los proyectos. La concertación y la interacción repetida entre actores pueden ayudar a constituir redes que apoyen y estructuren las innovaciones y los procesos de aprendizaje colectivo del sistema local. En este sentido, se debe valorar positivamente el intento llevado a cabo con los *PUVaT*, los cuales, a través de una estrategia urbana unitaria enfocada hacia la reutilización de una masa crítica de áreas e inmuebles públicos, están desarrollando unos proyectos caracterizados por la identidad y por las relaciones que establecen en el contexto intervenido.

En un marco donde se suceden los problemas que afectan a las finanzas públicas, la preocupación más importante es no perder ocasiones para emprender procesos de regeneración urbana aplicados a amplias zonas de las ciudades, así como acelerar los tiempos de dichas transformaciones, ya sea en sentido físico como desde el punto de vista de su organización. Con ello, se

evitarían problemas como el rápido deterioro y la obsolescencia estructural, minorando los costos de reconversión. En definitiva, se podría actuar mediante una correcta gestión del patrimonio inmobiliario público si los entes involucrados, estatales y locales, prestasen una cuidadosa atención al tema, caracterizando las perspectivas reales de transformación y de desarrollo económico de sus territorios, una vez establecidos, mediante un estudio riguroso, los intereses públicos y privados, sociales y económicos en juego.

Las decisiones transparentes y la participación constituyen factores para resolver los conflictos que suelen aparecer en torno a estos procesos de transformación urbana y gobierno territorial. Hoy en día, mediante la utilización, en el proceso de reconversión del patrimonio inmobiliario público, de herramientas y protocolos precisos, se está intentando poner las bases para que, desde la extracción del valor económico de estas propiedades, se pueda llegar a extraer, también, un valor urbano, actuando el ente público como gestor del desarrollo, y no sólo como propietario. Es el caso, por ejemplo, de los proyectos de recuperación de los faros.

En el futuro, la investigación sobre estos temas, la reconversión del patrimonio inmobiliario público en desuso en Italia, tendrá que prestar atención al análisis de los procedimientos actuales relativos al programa *Valore Paese*, el *federalismo demaniale*, el artículo 26 del Decreto *Sblocca Italia*, el *Federal Building*, a las futuras actualizaciones de la normativa y a la realización de un censo de los inmuebles, abandonados o en uso, por parte de las Administraciones públicas. Todo esto ayudará a entender la dimensión real de la cuestión, y, sobre todo, a impulsar proyectos de regeneración urbana desde una óptica sostenible y de reducción del consumo de suelo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1995), *La ricchezza delle metropoli. La gestione del patrimonio immobiliare pubblico negli anni novanta*, Milán, Il Sole-24ORE libri.
- Agenzia del Demanio (2014), “Valore Paese Dimore. Valorizzare i beni pubblici per rilanciare lo sviluppo”, disponible en [http://www.agenzia demanio.it/export/download/demanio/agenzia/DIMORE\\_PROGETTO.pdf](http://www.agenzia demanio.it/export/download/demanio/agenzia/DIMORE_PROGETTO.pdf) [Consulta: 31-08-2016].
- Antoniol, Marco (2010), *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padua, Exeo Edizioni.
- Atelier 9 (2015), “Beni collettivi e protagonismo sociale”, en AA. VV., *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia '45-'45. Radici, Condizioni*,

- Prospettive*, Venezia, 11-13 giugno 2015, Roma-Milán, Planum Publisher, pp. 1847-2111.
- Bagaaen, Samer (2006), “Redeveloping former military sites: Competitiveness, urban sustainability and public participation”, en *Cities*, vol. 23, núm. 5, pp. 339-352.
- Bagaaen, Samer y Clark, Celia (2016), *Sustainable Regeneration of Former Military Sites*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Bagliani, Marco y Dansero, Egidio (2011), *Politiche per l'Ambiente*, Turín, Libreria Utet.
- Balducci, Alessandro y Fedeli, Valeria (2007), *I territori della città in trasformazione*, Milán, FrancoAngeli.
- Bonomi, Aldo y Abruzzese, Alberto (2004), *La città infinita*, Milán, Bruno Mondadori.
- Bugatti, Angelo (2009), *Urban regeneration in the post industrial town*, Rimini, Maggioli Editore.
- Camerin, Federico (2016), “El proceso de reconversión de los faros en Italia: el proyecto Valore Paese - Fari”, en *blogURBS. Blog de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, disponible en <http://www2.ual.es/RedURBS/BlogURBS/el-proceso-de-reconversion-de-los-faros-en-italia-el-proyecto-valore-paese-fari/>
- Carter, Donald (2016), *Remaking Post-Industrial Cities: Lessons from North America and Europe*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Cicciotti, Enrico y Rizzi, Paolo (2005), *Politiche per lo sviluppo territoriale*, Roma, Carocci Editore.
- Cochrane, Allan (2007), *Understanding Urban Policy: A Critical Approach*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Corrado, Rossana (2011), “I beni pubblici: finanza o territorio?”, en *AR*, núm. 98, pp. 40-42.
- Corte Dei Conti (2006), “Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione dell’Agenzia del Demanio per gli esercizi 2004 e 2005”, disponible en: [http://www.agenziademano.it/export/download/demanio/agenzia/Relazione\\_Corte\\_Conti\\_2004\\_2005.pdf](http://www.agenziademano.it/export/download/demanio/agenzia/Relazione_Corte_Conti_2004_2005.pdf) [Consulta: 29-08-2016].
- Corte Dei Conti (2010), “Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’Agenzia del Demanio per l’esercizio 2009”, consultado el 29-08-2016, en:

[http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_controll\\_o\\_enti/2010/delibera\\_85\\_2010\\_e\\_relazione.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_controll_o_enti/2010/delibera_85_2010_e_relazione.pdf) [Consulta: 29-08-2016].

Corte Dei Conti (2014), “Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’Agenzia del Demanio per l’esercizio 2013”, disponible en: [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_controll\\_o\\_enti/2014/delibera\\_98\\_2014.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_controll_o_enti/2014/delibera_98_2014.pdf) [Consulta: 29-08-2016].

Couch, Cris; Fraser, Charles y Percy, Susan (2003), *Urban Regeneration in Europe*, Oxford, Blackwell Publishing Company.

Cremašchi, Marco (2005), *L’Europa delle città*, Florencia, Alinea, Florencia.

D’Albergo, Ernesto y Lefèvre, Christian (2007), *Le strategie internazionali delle città*, Bolonia, Il Mulino.

Dalla Longa, Remo (2015), *Il federalismo demaniale: esperienze e difficoltà*, SDA, Milán, Bocconi.

Dalla Longa, Remo y De Laurentis, Giacomo (2014), *La gestione del patrimonio immobiliare pubblico: Fondi immobiliari, public-private partnership, finanza e risk management*, Roma, Bancaria Editrice.

Debernardi, Luisa y Rosso, Elisa (2007), *Governance e sistemi urbani*, Roma, Carocci Editore.

Dugato, Marco (2008), ”Beni e servizi pubblici nelle leggi finanziarie”, en *Il foro amministrativo TAR*, núm. 7-8, pp. 2275-2298.

European Court of Auditors (2012), “Have EU structural measures successfully supported the regeneration of industrial and military brownfield sites?”, disponible en: <http://bookshop.europa.eu/en/have-eu-structural-measures-successfully-supported-the-regenerationof-industrial-and-military-brownfield-sites--pbQJAB12024/> [Consulta: 12-12-2016].

Evangelisti, Francesco (2012), “Bologna: un campo di sperimentazione tra Psc e Puv”, en *Territorio*, núm. 62, pp. 22-26.

Ferrante, Tiziana (1999), *Scene da un patrimonio. Valorizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Roma, Edizioni Kappa.

Franz, Gianfranco (2001), *Trasformazione, innovazione, riqualificazione urbana in Italia*, Milán, FrancoAngeli.

Franz, Gianfranco (2005), *La riqualificazione continua*, Florencia, Alinea.

Gastaldi, Francesco (2009), “Processi e politiche di rigenerazione urbana delle città europee”, en *Quaderni Regionali*, vol. 28, núm. 1, pp. 193-211.

Galuzzi, Paolo y Vitillo, Piergiorgio (2008), *Rigenerare le città*, Turín, Maggioli Editore.

Giaimo, Carolina (2004), *Cartolarizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, en *Urbanistica Informazioni*, núm. 193, pp. 5-7.

Guida, Giuseppe (2011), *Immaginare città. Metafore e immagini per la dispersione insediativa*, Milán, FrancoAngeli.

Gulinello, Francesco (2015): *Figure urbane. Progetti per l'ex caserma Sani a Bologna*, Quodlibet, Macerata. 154 pp.

Hardt, Michael y Negri, Antonio (2011), *Commonwealth*, Cambridge, Harvard University Press.

Indovina, Francesco (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Milán, FrancoAngeli.

Istituto Bruno Leoni (2011): *Uscire dalla crisi. Un'agenda di privatizzazioni*, IBL Policy paper, Milán, disponible en: <http://www.brunoleoni.it/policy-paper-n-3-uscire-dalla-crisi-un-agenda-di-liberalizzazioni> [Consulta: 27-08-2016].

Kesteloot, Christian (2004), “Urban Socio-Spatial Configurations and the Future of European Cities”, en Kazepov, Yuri –coord.-, *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, Blackwell, pp. 123-148.

Lo Conte, Giustino (2011), “Federalismo demaniale e regime giurídico dei beni pubblici”, en *La Gazzetta amministrativa della Repubblica Italiana*, núm. 1, pp. 24-28.

Le Galès, Patrick (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Magistà, Aurelio (2007), *Tesoro Italia. Edifici e terreni dello Stato*, Roma, La Repubblica.

Magnaghi, Alberto (2012), *Il territorio bene comune*, Florencia, Firenze University Press.

Manzo, Rosario (2008), “*Partnership per fare*”, en *Forum P.A*, Roma, 15 Mayo 2008, disponible en: [http://archive.forumpa.it/forumpa2008/convegni/relazioni/1360\\_rosario\\_manzo/1360\\_rosario\\_manzo.pdf](http://archive.forumpa.it/forumpa2008/convegni/relazioni/1360_rosario_manzo/1360_rosario_manzo.pdf) [Consulta: 02-09-2016].

Marcuse, Peter y Van Kempen, Ronald (2000), *Globalizing Cities: A New Spatial Order?*, Oxford, Blackwell.

Mattei, Ugo (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza.

Mattei, Ugo; Reviglio, Edoardo y Rodotà, Stefano (2007), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bolonia, Il Mulino.

Mela, Alfredo y Davico, Luca (2002), *Le società urbane*, Roma, Carocci Editore.

Minucci, Fabio (2005), *L'evoluzione del governo del territorio e dell'ambiente*, Turín, Libreria Utet.

Montanari, Tommaso (2015), *Privati del Patrimonio*, Turín, Einaudi.

Montedoro, Laura (2011), *A vision for Milan. Rail yards and the city's transformation*, Macerata, Quodlibet.

Morandi, Maurizio (2004), *Fare centro*, Roma, Meltemi Editore.

Nel·Lo, Oriol (2010), “The challenges of urban renewal. Ten lessons from catalan experience”, en *Analise Social*, vol. 45, núm. 197, pp. 685-715.

Neri, Raffaella (2014), *Milano. Caserme e aree militari. Workshop Scuola di Architettura Civile*, Milán, Maggiolini.

Ostrom, Elinor (1990), *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press.

Parlato, Salvatore y Vaciago, Giacomo (2002), “La dismissione degli immobili pubblici: la lezione del passato e le novità della legge n. 410, 23 novembre 2001”, en *Quaderni Ricerche per l'economia e la finanza*, núm. 8, pp. 3-27.

Ponzini, Davide (2008), “La valorizzazione degli immobile statali come opportunità di sviluppo territoriale/Public real estate appreciation as a local development opportunity”, en *Urbanistica*, núm. 136, pp. 87-94.

Ponzini, Davide y Vani, Marco (2012), “Immobili militari e trasformazioni urbane”, en *Territorio*, núm. 62, pp. 13-18.

- Ponzini, Davide y Vani, Marco (2014), “Planning for military real estate conversion: collaborative practices and urban redevelopment projects in two Italian cities”, en *Urban Research & Practice*, vol. 7, núm. 1, pp. 56-73.
- Roberts, Peter y Sykes, Hugh (2000), *Urban Regeneration. A handbook*, Londres, Sage Publishing.
- Rodotà, Stefano (2013), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bolonia, Il Mulino.
- Rueda, Germán (1998), “El modelo mediterráneo de la desamortización en la formación de la propiedad liberal”. Casmirri, Silvana y Suárez Cortina, Manuel -coords.-, *La Europa del sur en la época liberal: España, Italia y Portugal. Una perspectiva comparada*, Santander, Universidad de Cantabria, pp. 37-66.
- Salvo, Francesca; Zupi, Massimo y De Ruggiero, Manuela (2015), “The valorization of public real estate. A first outcome of the experiences in progress and a methodological proposal”, en *XLIII Incontro di Studio*. Verona (Italia), 21-23 de noviembre de 2013. Publicado en Begalli, Diego y De Salvo, María -eds.-, *Sviluppo economico e nuovi rapporti tra agricoltura, territorio e ambiente*, Florencia, Firenze University Press, pp. 135-146.
- Screpanti, Susanna (2012), “La dismissione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico”, en *Giornale di diritto amministrativo*, núm. 12, pp. 1193-1198.
- Serra, Angela (2007), “Il coinvolgimento dei beni culturali nel progetto di recupero degli immobili non più utilizzati dalla difesa: profili giuridici”, en *Aedon*, núm. 2, pp. 3-19.
- Settis, Salvatore (2014), *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Turín, Einaudi.
- Silveira, Luis Espinha da (1991), “Venda de bens nacionais, estnitura da propiedade e estnitura social na regia de Évora na primeira metade do sécolo XM”, en *Analise Social*, núm. 112, pp. 585-612.
- Tallon Andrew (2013), *Urban regeneration in the UK. Second edition*, Londres, Routledge.
- Vicari Haddock, Serena (2004), *La città contemporanea*, Bolonia, Il Mulino.
- Villani, Pasquale (1964), *La vendita dei beni dello Stato nel Regno di Napoli (1806-1815)*. Milán, Banca Comerciale Italiana.
- Vinci, Ignazio (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali*, Milán, FrancoAngeli.

Visco, Vincenzo (2007), “Erano immobili... ora vi vengono incontro”, en *Mercato Concorrenza Regole*, núm. 2, pp. 359-364.

Wheeler, Stephen y Beatley, Timothy (2008), *Sustainable Urban Development Reader*, Londres y Nueva York, Routledge.

Zukin, Sharon (1995), *The cultures of the cities*, Oxford, Blackwell.

## Sistemas urbanos emergentes para la regeneración urbana y la producción de espacio público\*

### Emerging systems for urban regeneration and production of public space

---

ALICIA GÓMEZ NIETO

Doctora arquitecta

Profesora Asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, España.

[alicia.gomez@upm.es](mailto:alicia.gomez@upm.es)

ORCID: [0000-0001-5130-6198](https://orcid.org/0000-0001-5130-6198).

Recibido/Aceptado: 14-09-2016 / 17-03-2017.

Cómo citar: Gómez Nieto, Alicia (2017), "Sistemas urbanos emergentes para la regeneración urbana y la producción de espacio público", en *Ciudades*, 20, pp. 179-196 [recurso digital]

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.179-196](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.179-196)

**Resumen:** En medio de la crisis sistémica en la que nos encontramos, se han detectado sistemas de reivindicación de espacios en desuso. Esta crisis ha sido el caldo de cultivo de la aparición de casos emergentes de apropiación de espacios vacantes. En el contexto actual, es necesario recoger estos procesos espontáneos que construyen actualmente el espacio social, planteando alternativas al modelo urbano desarrollista que hemos producido hasta ahora. Se ha realizado el estudio de las apropiaciones de espacios en la ciudad de Madrid: el edificio de La Tabacalera, el solar de "Ésta es una Plaza" y el solar del Campo de Cebada.

**Palabras clave:** regeneración, complejidad, espacios vacíos, informalidad.

**Abstract:** Amid the systemic crisis in which we find ourselves, we have detected vacancy claim systems or unused spaces. This crisis is breeding ground for the emergence of emerging cases of appropriation of vacant space at different scales. In the current context, it is necessary to collect these spontaneous and emerging processes currently constructed social space, proposing alternatives to urban developmentalist model we have produced so far. The study has been made of the appropriations disused vacant spaces in the city of Madrid: the case of *La Tabacalera*, *Ésta es una Plaza* and *Campo de Cebada*.

**Keywords:** regeneration, complexity, empty spaces, informality.

---

\* Este artículo es parte de la tesis doctoral «Sistemas urbanos emergentes: procesos informales de gestión y producción de espacio público».

## 1. INTRODUCCIÓN

El interés de este artículo en el contexto actual se basa en la necesidad de recoger procesos espontáneos y emergentes que construyen actualmente espacio social, planteando alternativas al modelo urbano desarrollista que hemos producido hasta ahora. A través de los conflictos actuales que contienen el urbanismo y el planeamiento, a través de los mapas actuales de esta disciplina, se ha pretendido leer el tiempo que nos toca vivir.

Las sólidas recetas del urbanismo con el que veníamos construyendo los espacios de la ciudad, organizando y planificando la vida de los ciudadanos, en teoría no permiten recoger otras formas de hacer ciudad. Esta investigación somete a crítica el sistema de planeamiento como construcción de la ciudad desde la distancia y pretende estudiar otras prácticas urbanas disueltas en la sociedad contemporánea. Planteamos la necesidad de poner la mirada a formas de acción urbana desde la calle como posible respuesta a una nueva forma de producir ciudad, buscando un marco teórico más amplio, una caja de herramientas para entender el proceso de construcción del hábitat urbano. Así se ha pretendido academizar e instrumentalizar las nuevas acciones emergentes que han aparecido espontáneamente en la ciudad.

El objeto de estudio de esta investigación son los sistemas urbanos emergentes en la ciudad de Madrid producidos desde 2007 hasta 2015. Se han investigado los procesos informales de gestión y producción de espacio público más relevantes en esta ciudad consolidada. En medio de la crisis sistémica en la que nos encontramos, se han detectado sistemas de reivindicación de espacios vacantes o en desuso en una ciudad que ha pasado de experimentar el gran desarrollismo inmobiliario a principios del año 2000, con grandes tasas de crecimiento económico, a sumirse en una profunda crisis. Es esta crisis que comienza a finales de 2006 el caldo de cultivo de la aparición de casos emergentes a distintas escalas de apropiación del espacio.

A través de los conflictos actuales que contienen el urbanismo y el planeamiento, a través de los mapas actuales de esta disciplina se ha pretendido leer el tiempo que nos toca vivir. Las limitaciones en las que se enmarcan los casos de estudio han sido sus propios catalizadores en la innovación de estos procesos urbanos. Tal y como señala Richard Sennet “las habilidades para trabajar bien con las resistencias son las de reconfigurar el problema en otros términos e identificarse con el elemento del problema que menos resistencia ofrezca” (Sennet, 2011).

Estos procesos urbanos recientes se han producido fuera de los cauces legales de gestión urbana, utilizando mecanismos de apropiación alegal de espacios de propiedad pública por parte de colectivos sociales. El interés de las situaciones urbanas estudiadas no reside en los objetos arquitectónicos que las componen, sino en las motivaciones, estrategias, procesos y soluciones que proponen.

Se ha realizado el estudio de las apropiaciones de varios espacios vacantes en desuso en la ciudad de Madrid: el caso del edificio abandonado de “La Tabacalera”, el solar vacante en el que se iba a construir una dotación pública de “Ésta es una Plaza” y el solar vacante resultado de la demolición de una piscina pública, cuyo proyecto se quedó sin financiación para realizarse, el “Campo de Cebada”.

En esta investigación se ha considerado que el espacio público sólo se constituye como tal cuando es apropiado por los usuarios. Un espacio sólo es público mediante un trabajo de cualificación que remite a los momentos de acción y a las estructuras prácticas de la experiencia (Joseph, 1999). Los críticos urbanos, desde Lewis Mumford hasta Jane Jacobs, ya sosténían que las ciudades tienen vida propia, con sus barrios asentados en lugares que no han sido planificados desde las instituciones (Jacobs, 1961; Mumford, 1979). El escenario fundamental de Jacobs es el espacio de la vida cotidiana, de lo concreto, el espacio público del entorno próximo de la vivienda.

Partiendo de la producción social del espacio de Lefebvre, se ha puesto la mira en esta investigación en el modelo de proyección de la ciudad desde el espacio público. Así, la característica común a todas las situaciones urbanas planteadas (independientemente de la escala, tipo de actores, forma de gestión, grado de construcción) radica en ser elementos patrimoniales de propiedad pública, ya sea municipal o estatal. Ésta es una de las bases de la investigación, al considerar la propiedad pública como el sustrato del cual deben nacer todas las nuevas iniciativas de innovación social. La apropiación del espacio público es un acto consustancial a éste, es la que acción la que le ha dado su identidad, contenido y sentido a través de la historia. Es el espacio

“ [...] de y para las relaciones/percepciones en público, es decir, para aquellas relaciones que se producen entre individuos que coinciden físicamente y de paso en lugares de tránsito y que han de llevar a cabo una serie de ajustes mutuos para adaptarse a la asociación efímera que establecen.” (Delgado, 2011)

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS MADRILEÑOS

Los tres casos analizados se encuentran localizados en la ciudad de Madrid. La demanda de unos espacios públicos adecuados a las necesidades de los ciudadanos ha sido tradicionalmente una reivindicación de las asociaciones vecinales madrileñas. En los últimos tiempos se han venido produciendo nuevas formas de movilización y apropiación de espacios urbanos para convertirlos en espacio públicos para la ciudad de Madrid. Se han estado generando acciones de activismo urbano de diverso tipo sobre espacios urbanos, tanto en el centro como en la periferia de la ciudad. Los objetivos son diversos, como diversos son los colectivos que los impulsan. En líneas generales estos objetivos consisten en transformar un espacio urbano en un lugar público dotándolo de usos efímeros o

temporales, pero con cierta vocación de transformación permanente de los mismos.

El movimiento ciudadano madrileño ha sido un referente histórico, como señala Manuel Castells en «Memoria ciudadana y movimiento vecinal» (VV.AA., 2008): “El movimiento ciudadano madrileño de los años setenta es una referencia en la historia de los movimientos sociales urbanos del mundo”. Aunque el movimiento ciudadano estuvo presente en toda España, en Madrid cobró una significación especial, convirtiendo el espacio de la vida cotidiana de la capital en un espacio de debate. Más de cuatro décadas más tarde, ciertos movimientos ciudadanos dispersos han ido resurgiendo al calor del resollo que quedó de aquellas luchas.

Esta investigación busca una brecha, un vector que guíe el desarrollo de un posible método para nuestra disciplina, con la intención de contribuir a resolver la pregunta última: ¿cómo se construye el espacio urbano actual? Buscaremos la respuesta en un intento de entender el rompecabezas que es el espacio público emergente actual, y cuáles son las estructuras que lo conforman.

### **3. CASOS DE ESTUDIO: ANTECEDENTES**

La región de Madrid ha sido elegida como escenario del análisis de los casos de estudio de esta investigación. Esta gran metrópoli, con una histórica tradición de lucha vecinal, ha pasado del desarrollismo ilimitado del período de la burbuja inmobiliaria, a sufrir las consecuencias urbanas de la crisis sistémica. Esta crisis, que ha dejado sin dotar de espacios sociales a la ciudad, ha sido contestada con la aparición sincrónica de procesos urbanos de apropiación del espacio público.

La demanda de unos espacios públicos adecuados a las necesidades de los ciudadanos ha sido tradicionalmente una reivindicación de las asociaciones vecinales madrileñas. En los últimos tiempos se han venido produciendo nuevas formas de movilización y apropiación de espacios urbanos para convertirlos en espacio públicos para la ciudad de Madrid. Se han estado produciendo acciones de activismo urbano de diversos tipos sobre espacios urbanos tanto en el centro como en la periferia de la ciudad.

Se ha planteado el estudio de las apropiaciones de diversos tipos de soportes espaciales, para no concentrar el análisis en una sola tipología. Las situaciones urbanas estudiadas tienen un carácter heterogéneo, variado e imprevisto en cuanto a su contenido, dimensiones y medios. Frente a las “isotopías” formuladas por Lefebvre, como “partes del espacio que son comparables, que pueden ser formuladas y leídas (en los mapas, en los recorridos, en las imágenes más o menos elaboradas por los ‘sujetos’) de forma que es posible relacionarlas” (Lefebvre, 1970), hemos planteado el estudio de “heterotopías”. Frente a los lugares de lo idéntico, hemos estudiado el otro lugar, el lugar de lo otro. Las heterotopías son espacios de ordenamiento

alternativo, organizan un fragmento del mundo social de manera diferente al que las rodea y son ejemplo de forma alternativa de hacer las cosas. Revelan que el proceso de ordenamiento social es simplemente eso, un proceso más que una cosa. Foucault señalaba que hay abundantes espacios en los que la alteridad y, por lo tanto, las alternativas podrían explorarse no como meros productos de la imaginación sino mediante el contacto con los procesos sociales que ya existen. “Es dentro de esos espacios donde las alternativas pueden tomar forma y desde estos espacios desde donde se puede establecer más eficazmente la crítica a la norma y a los procesos existentes” (Harvey, 2000).

Las tres situaciones urbanas, a priori distintas en su naturaleza, son el centro de nuestra investigación. A pesar de su aparente disparidad, la mirada se ha dirigido a estos espacios de forma natural por la densidad de acontecimientos que los relacionan, por su dimensión procesual y por las transformaciones que han generado en los entornos socio-espaciales. Es preciso advertir que estos casos no son los únicos, pero sí son imprescindibles, y que esta investigación se plantea como una creación abierta a nuevos trabajos y a la mirada a otros espacios-tiempos. Con todo, los ejemplos seleccionados se presentaron como los más potentes y claros dentro de un mismo periodo de estudio, en su conexión con los procesos sociales y espaciales de la creación de soportes públicos.

Se han seleccionado los casos más relevantes en la ciudad de Madrid, los que se han mantenido y llevan más recorrido en el tiempo, y los que han afianzado mayor tejido social, generando además una innovación de gestión o nuevo modelo. Se han analizado dos tipos de situaciones:

- Los soportes construidos o edificios, con el caso de “La Tabacalera”. Este edificio se encuentra situada en Lavapiés, en el barrio de Embajadores del distrito centro de la ciudad de Madrid. Lavapiés es un barrio con una población envejecida, con edificaciones muy deterioradas y con casi un 50% de población extranjera. Al mismo tiempo, sigue siendo el barrio con mayor cantidad de asociaciones y movimiento vecinal de Madrid.
- Los solares o espacios vacantes. En esta situación se han seleccionado:
  - el primer caso de apropiación de un solar en Madrid, “Ésta es una Plaza”, situada en Lavapiés, en el barrio de Embajadores;
  - el solar vacante resultado de una demolición de una piscina municipal cuyo proyecto se quedó sin financiación para realizarse, el “Campo de Cebada”, situado también en Lavapiés.

El estudio de casos no tiene como objetivo realizar una perspectiva comparada, sino que trata de avanzar en la búsqueda de respuestas complementarias.

### 3.1. La Tabacalera

El caso de La Tabacalera comienza en el año 2010, cuando la Dirección General de Bellas Artes acordó con la Asociación SCCPP el desarrollo de una experiencia llamada Centro Social Autogestionado de La Tabacalera, en la Antigua Fábrica de Tabacos de Embajadores de la capital. Se trataba de una iniciativa experimental, basada en una larga colaboración anterior entre diversos grupos sociales y artísticos de Madrid.

Del resultado de la colaboración entre la Asociación y el Ministerio, ha surgido una experiencia singular, un nuevo espacio y un nuevo agente social y cultural en Madrid. Tanto la Dirección General de Bellas Artes como el Centro Social Autogestionado La Tabacalera de Lavapiés, necesitaron de un convenio de colaboración que asegurase el desarrollo de las múltiples iniciativas que ahora alberga el centro social autogestionado, al tiempo que permitieran la potenciación de otras actividades que también pudieran demandar el espacio suficiente para la creatividad y la participación ciudadana.



Fig.1. Mapa de situación de tres de los casos de estudio en la ciudad de Madrid. Fuente: elaboración propia, 2015.

La evaluación de la experiencia se consideró como posible modelo de apertura y aplicación de estructuras similares a otras instituciones culturales. La

Asociación de La Tabacalera fue también considerada la entidad ideal para llevar a cabo, conjuntamente con el Ministerio de Cultura, la continuidad y crecimiento de dicha iniciativa. Ambas partes consideraron necesario emplazarse a un mayor grado de estabilidad en la experiencia, para lo que firmaron dicho acuerdo de convenio de colaboración.

### **3.2. Ésta es una Plaza**

Antes de que se iniciara el proceso de ocupación de “Ésta es una Plaza”, el solar estuvo más de treinta años abandonado. Según los vecinos, a pesar de que la vocación del solar era de dotación pública (así asignado en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid), no se ejerció por parte del Ayuntamiento su obligación de construirla.

El proceso de cesión nació a partir del taller “Montaje de acciones urbanas” celebrado en 2008 y organizado por La Casa Encendida y el grupo Urbanaccion de Madrid, con la colaboración de la asociación Esterni de Milán. Se realizaron una serie de entrevistas a los habitantes del barrio, mediante las cuales identificaron la falta de un espacio verde en el barrio de Lavapiés. Así decidieron articular una acción consistente en la realización de una gran plaza verde, denominándola “Ésta es una Plaza”. Sería un lugar donde los vecinos pudieran reunirse, hacer deporte, jugar, organizar acontecimientos culturales, cultivar verduras, intercambiar tiempo y objetos, etc. Debido al gran entusiasmo vecinal y tras recibir numerosos apoyos ciudadanos espontáneos para continuar, el grupo Operarios del Espacio Público decidió dar continuidad al proyecto y elaborar el proyecto experimental para el cuidado y la autogestión vecinal del solar urbano de la calle Doctor Fourquet número 24.

El 25 de mayo de 2009, el colectivo de Operarios del Espacio Público realizó una propuesta al Ayuntamiento mediante dicho proyecto para la recuperación del solar como espacio público para el barrio de Lavapiés.

### **3.3. El Campo de Cebada**

En 2003 el Ayuntamiento de Madrid comenzó a pensar en un proyecto de remodelación urbanística de toda la plaza sobre el solar del actual Mercado de la Cebada. Se convocó un concurso de ideas para renovar todo lo existente y construir el nuevo mercado. Un total de 17.900 metros cuadrados para remodelar el entorno de la Cebada: mercado, polideportivo municipal y un solar próximo en la carrera de San Francisco que se usaría como patio de recreo de los alumnos del colegio de La Paloma. El sistema de financiación se resolvía mediante un aumento de la edificabilidad lucrativa para financiar la operación, con la construcción de viviendas libres.

Se organizó un concurso de ideas, y en 2007 se resolvió el proyecto ganador que proponía la demolición del actual mercado y la construcción de uno nuevo en el

solar que ocupaba el polideportivo. La remodelación del mercado incluía dos plantas de mercado más una superior para uso terciario, además de la construcción de cuatro plantas más bajo rasante para ampliar el actual estacionamiento. Sin embargo las obras se han ido retrasando hasta ser aplazadas sine die por falta de financiación municipal.

En 2009 se llevó a cabo la demolición del polideportivo de la Latina pegado al Mercado de la Cebada. La crisis paró las obras previstas en el vacío que se había dejado, convirtiendo las vallas de obras que rodean el solar de la antigua piscina en parte del escenario del barrio de La Latina.

En el evento cultural de la Noche en Blanco de 2010 algunos colectivos ciudadanos vieron en el solar una oportunidad y el colectivo Basurama propuso la creación de una isla tropical, con cine de verano, escenario musical, talleres y juegos infantiles, con la idea de que durase “algunas semanas más”. El tejido social creado y los vecinos se activaron, y el nuevo vacío de la antigua piscina pasó a llamarse el Campo de Cebada.

#### **4. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS**

Para comprobar la capacidad de estos procesos de regeneración urbana se ha utilizado un sistema de indicadores. Dicho sistema permite sintetizar diversos conceptos en parámetros cuantitativos y cualitativos, tomando además como referencia modelos urbanos relacionados con la sostenibilidad y la complejidad.

De entre ellos, describiremos en este artículo el concepto de informalidad, y el indicador creado para su análisis: la creación de nuevos instrumentos de gestión. Este indicador, de elaboración propia, se ha enmarcado conceptualmente y se ha acotado su parámetro de cálculo así como los valores de referencia que se consideran mínimos o deseables en un entorno sostenible.

##### **4.1. Concepto: informalidad**

Los procesos estudiados han usado cauces no convencionales y novedosos de gestión urbana en la ciudad de Madrid utilizando la informalidad como estructura de acción. Estos sistemas emergentes se constituyen en espacios no asignados para los usos propuestos por la normativa o el planeamiento, en espacios polivalentes capaces de acoger múltiples actividades. Consiguen además un tipo de dinamización en la ciudad a una escala más local. Frente a grandes equipamientos y contenedores, aparecen actuaciones de micro-urbanismo.

Asociamos el concepto de informalidad a todos aquellos procesos urbanos que no guardan las formas y reglas definidas, y que además no tiene características asociadas a la forma convencional de la gestión urbana. Consideramos y definimos la informalidad como una estructura de acción. Esto

implica la existencia de un lugar, unos actores y un sistema formal que se pueda informalizar, y un objetivo que cumplir.

“Informalization emerges as a set of flexibility-maximizing strategies employed by individuals, firms, consumers, and producers in a context of growing inequality in earnings and in profit-making capabilities. Its expansion invites us to focus on the broader fact of a growing set of problems in the relationship between new economic trends and old regulatory frameworks.” (Sassen, 1994).

Siguiendo la definición de Saskia Sassen, la informalidad surge como una base de “flexibilidades”, maximizando estrategias empleadas por los individuos, los ciudadanos, en un contexto de gran aumento de la desigualdad social. Su utilización se puede deber al creciente número de problemas en la relación entre las nuevas tendencias económicas, y urbanas y la obsolescencias de los marcos regulatorios.

#### **4.2. Indicador: nuevos instrumentos de gestión**

En el análisis realizado a las situaciones urbanas, se ha trabajado el concepto “informalidad” a través del indicador “nuevos instrumentos de gestión”. Este indicador evalúa la existencia o creación de nuevos instrumentos de gestión urbana, fuera de los cauces habituales y formales de los procedimientos relacionados con la cuestión urbana. Estudia la novedad de gestión en los procesos emergentes de estudio, y si han existido o no herramientas innovadoras de gestión. Se analizan las herramientas que facilitan la creación de nuevos significados y valores urbanos, así como prácticas y relaciones sociales.

El parámetro de cálculo del indicador ha sido la existencia o no de nuevos instrumentos de gestión urbana, al margen de los procedimientos formales en los que las figuras de planeamiento urbano asignaban los usos al espacio urbano. Dentro de estos nuevos instrumentos estarían las fórmulas administrativas que se han aplicado para generar cesiones de uso, las autorizaciones temporales, los convenios, etc. Si bien dichas figuras puedan no ser del todo originales o innovadoras, su utilización sí es novedosa.

#### **4.3. Análisis del indicador para los casos de estudio**

En el caso de La Tabacalera, el edificio de la antigua fábrica donde se ubica, la Fábrica de Tabacos de Embajadores, es de titularidad estatal afectado al Ministerio de Cultura para el cumplimiento de un servicio público cultural a través de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales (DGBA). Por sus características de patrimonio histórico, está catalogado como Bien de Interés Cultural –BIC–.

La Tabacalera, articulado como proyecto autónomo, solicitó a la Dirección General de Bellas Artes la ejecución de un convenio de cesión de uso que diera estabilidad, tanto en el edificio como en el tiempo, a esta innovadora experiencia de colaboración entre el Ministerio y la iniciativa social y artística que conforma el Centro Social Autogestionado. Dicho convenio se firmó en 2011 a la asociación Centro Social Autogestionado La Tabacalera de Lavapiés, por un periodo de dos años prorrogables. Las condiciones para las que se concedió el convenio era que la Asociación sólo podía desarrollar los proyectos según la Autorización, usar exclusivamente los espacios permitidos, asumir la responsabilidad de todos los actos programados, hacerse cargo de la conservación, mantenimiento y cuidado de los espacios autorizados. Dicho convenio no llevaba asociada financiación institucional.

El convenio de colaboración firmado por el Ministerio partía de una cierta disposición institucional para las nuevas formas de gestión cultural; sin esa actitud posibilista y abierta a iniciativas nuevas, nunca se hubiera formalizado. La falta de presupuesto estatal para acometer el proyecto al que estaba destinado el edificio (el Centro Nacional de Artes Visuales), también ha sido una circunstancia socioeconómica impulsora de esta otra iniciativa temporal.

La existencia de una red social de base, muy bien armada y estructurada como La Tabacalera, ha sido el verdadero motor del cambio. Dicho colectivo ha demostrado su capacidad de canalizar las demandas socioculturales de muchos vecinos del barrio, y estructurar una maquinaria para darlas respuestas sin presupuesto alguno. La disposición altruista de dicho colectivo ha sido el garante de dicho proceso.



Fig.2. Imagen actual de La Tabacalera. Fuente: La Tabacalera, 2015.

En la siguiente tabla se resumen el proceso:

Tipo de Instrumento	Convenio de Colaboración
Fecha de la firma	30 de Noviembre de 2011
Propietario	Inmueble de titularidad estatal afectado al Ministerio de Cultura
Cesionario	Ministerio de Cultura, a través de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales
Gestores	Asociación "CSA La Tabacalera de Lavapiés", inscrita con el número 598692 en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio de Interior.
Objeto	Uso de ciertos espacios del edificio de la antigua fábrica de Tabacos de Embajadores.
Normativa aplicable	Artículo 90 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas sobre autorizaciones especiales de uso sobre bienes afectados o adscritos.
Plazo de renovación	2 años, pudiendo prorrogarse por periodos de igual duración.
Causas de extinción	Vencimiento de la Autorización; extinción de la Asociación CSA La Tabacalera; Inicio de la Obras CNAV; Desafectación del bien.
Condiciones	Desarrollar los proyectos según la Autorización; usar exclusivamente los espacios autorizados; asumir la responsabilidad de todos los actos programados; hacerse cargo de la conservación, mantenimiento y cuidado de los espacios autorizados.
Prohibiciones	Utilizar los espacios no autorizados
Financiación/presupuesto	Sin financiación institucional

Fig.3. Tabla del indicador para el caso de La Tabacalera. Fuente: elaboración propia, 2015.

Por la existencia de dicho Convenio de Colaboración y la innovación del proceso de gestión, se da por positiva la evaluación del indicador para el caso de La Tabacalera.

En el caso de “Ésta es una Plaza”, el proceso fue similar. Ante la iniciativa ciudadana para la conservación y autogestión del solar situado en Madrid, se planteó al Ayuntamiento la necesidad de actuar a través de un mecanismo que hiciera de interlocutor entre los vecinos y el Ayuntamiento.

Desde el colectivo de “Operarios del Espacio Público” se planteó al Ayuntamiento la posibilidad de actuar según el procedimiento definido por la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid de las Entidades Urbanísticas de Conservación. Dicha petición fue desestimada por parte del Ayuntamiento. La solución final desarrollada fue la concesión de una “Autorización de Ocupación con carácter gratuito y provisional” de una parte del solar, concedida por el Área de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid.

La primera condición de partida para dicha cesión fue que ésta se debía conceder a favor de una Asociación. Tras constituirse, la cesión se concede a favor de la Asociación Ésta es una Plaza por un plazo máximo de 5 años para el proyecto de autogestión vecinal. Dicha concesión se otorgó siempre y cuando el Ayuntamiento no requiriera el solar, en cuyo caso deberían desalojarlo.

La variación del indicador hacia el valor positivo se produjo gracias a la iniciativa ciudadana, junto con el colectivo de Operarios del Espacio Público, que demandaron la gestión del solar. El origen de la cesión está tanto en la existencia de un grupo motor de vecinos implicados (formalizados finalmente en asociación) como en las enormes carencias de dotaciones verdes en el barrio de Lavapiés. La petición se formalizó en un “Proyecto de autogestión vecinal” (actividades educativas, huertos urbanos, etc.) del solar municipal que se presentó al Ayuntamiento en 2009.

La grave situación socioeconómica del Ayuntamiento de Madrid es otra de las piezas clave en este proceso. La nueva herramienta que se ha utilizado en este proceso está enmarcada en un momento de profunda crisis sistémica, que en el caso del Ayuntamiento, le impide realizar las obras oportunas asignadas a esa parcela para acondicionarla a los usos previstos por el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid.

En la siguiente tabla se resumen el proceso:

Tipo de Instrumento	Autorización de ocupación
Fecha de la firma	23 de diciembre de 2009 - Mitad Oeste
Propietario	Patrimonio Municipal del Suelo
Cesionario	Dirección General de Gestión Urbanística; Subdirección General de Patrimonio Municipal del Suelo; Área de Urbanismo y Vivienda.
Gestores	Asociación "Esto es una Plaza", inscrita con número 30.615 en el Registro de Asociaciones de la Comunidad de Madrid.
Objeto	Ocupación y utilización del suelo
Normativa aplicable	Artículo 92 del Reglamento de Bienes Inmuebles de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio.
Plazo de renovación	Hasta que lo requiera el Ayuntamiento o 5 años desde la firma (2014)
Causas de extinción	Deberá dejarse libre la parcela cuando así lo acuerde el Ayuntamiento y sin derecho a indemnización alguna.
Condiciones	La Asociación debería proceder al vallado de la superficie objeto de autorización, asumiendo el coste del mismo.
Prohibiciones	-
Financiación/presupuesto	Autofinanciación

Fig.4. Tabla del indicador para el caso de Ésta es una Plaza. Fuente: elaboración propia, 2015.



Fig.5. Imagen actual de Ésta es una Plaza. Fuente: Ésta es una Plaza, 2015.

Por la obtención de la citada autorización de ocupación como herramienta innovadora de gestión, se da por positiva la evaluación del indicador.

En el caso del Campo de Cebada existía una potente iniciativa de base ciudadana y de ciertos grupos y asociaciones vecinales que demandaban el uso del solar de la demolida piscina municipal. En 2010 el Ayuntamiento de Madrid decidió otorgarles una autorización de uso de un año, prorrogable a otro año, para el solar vacante del Campo de Cebada.

La condición del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública de la Dirección General de Patrimonio del Ayuntamiento de Madrid era que se debía otorgar la autorización a una asociación de vecinos. Finalmente se otorgó la “Autorización de uso temporal y gratuito del inmueble de Titularidad Municipal” a favor de la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, la FRAVM. Cabe señalar que en este caso, posterior a Ésta es una Plaza, se otorga una autorización de uso (no de ocupación, como en el caso anterior).

Además, por razones de interés público, el Ayuntamiento podría proceder a la revocación unilateral de dicha autorización. También se prohibía toda plantación de arbolado. El Ayuntamiento concedió una financiación municipal de cuarenta mil euros a las asociaciones.

Analizando el indicador, las causas que han generado su variación positiva vienen determinadas por el impulso creado a través de un grupo motor. Dicho colectivo fue canalizando las demandas ciudadanas del barrio a la vez que

consolidaba un tejido social activo basado en actividades que se desarrollaban en ese nuevo espacio público.

El Ayuntamiento de Madrid accedió a la Autorización de Uso una vez que la iniciativa ciudadana quedaba reflejada en un “Proyecto de Autogestión del Solar”, que venía respaldado a través de un soporte asociativo consolidado y de un apoyo vecinal.

Las dificultades de financiación del proyecto municipal del Mercado asignado al solar de la Cebada han sido también circunstancias determinantes para que se haya creado esta Autorización temporal. El Ayuntamiento de Madrid se encontraba realizando gestiones para encontrar financiación y promoción privada para desarrollar toda la operación urbana diseñada para la manzana del Mercado de la Cebada. Así, esta situación transitoria en la que se encuentra el proceso, ha facilitado que el colectivo se pudiera instalar provisionalmente en el solar.

En la siguiente tabla se resumen el proceso:

Tipo de Instrumento	Autorización de uso temporal del suelo
Fecha de la firma	21 de enero de 2011
Propietario	Titularidad pública Municipal
Cesionario	Dirección General de Patrimonio; Subdirección General de Régimen Jurídico del Patrimonio y de inventario; Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública.
Gestores	Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, FRAVM.
Objeto	Uso del suelo
Normativa aplicable	-
Plazo de renovación	1 año desde el 20 de Marzo de 2011, prorrogable a otro
Causas de extinción	El incumplimiento del plazo por el que se otorga o el incumplimiento de las condiciones de otorgamiento. Por razones de interés público, el Ayuntamiento podrá proceder a la revocación unilateral de la autorización.
Condiciones	La autorización se concede exclusivamente para los fines del Proyecto; La FRAVM responderá de cuantos daños pudieran ocaionarse; El Ayuntamiento se reserva la facultad de inspeccionar el inmueble.
Prohibiciones	Plantación de arbolado
Financiación/presupuesto	Financiación municipal: 40.000€

Fig.6. Tabla del indicador para el caso de Campo de Cebada Fuente: elaboración propia, 2015.



Fig.7. Imagen actual de Campo de Cebada Fuente: Campo de Cebada, 2015.

Por la existencia de dicha Autorización de uso temporal y la innovación del proceso de gestión, se da por positiva la evaluación del indicador para el caso de La Tabacalera.

## 5. CONCLUSIONES

Situados en un proceso de profundo cambio social, parece imprescindible reformular las herramientas con que diseñamos y gestionamos nuestras ciudades. Así se han dibujado nuevas fórmulas en el estudio del concepto de informalidad, entendiéndolo como aquella característica asociada a sistemas que no guardan las formas y las reglas prevenidas.

“En un mundo en el que las cosas deliberadamente inestables son la materia prima para la construcción de identidades necesariamente inestables, hay que estar en alerta constante; pero sobre todo hay que proteger la propia flexibilidad y la velocidad de readaptación para seguir las cambiantes pautas del mundo de afuera”. (Bauman, 2003)

Se ha comprobado a través del análisis del indicador que los procesos urbanos estudiados han utilizado cauces no convencionales en la gestión de sus espacios, utilizando la informalidad como estructura de acción. Si bien las bases legales, normativas y las fórmulas administrativas están predefinidas, éstas se han articulado de forma novedosa permitiendo diseñar actuaciones más inmediatas y eficientes antes las necesidades de la ciudad.

La evaluación del indicador ha resultado favorable para los tres casos de estudio. Han articulado nuevas herramientas de gestión urbana, fuera de los cauces habituales y formales para los procedimientos relacionados con la cuestión urbana. Frente a los clásicos instrumentos de planeamiento en la

ciudad, se han utilizado variadas instrumentaciones en relación con el uso de los espacios urbanos vacantes.

A través del indicador se han analizado los instrumentos y procesos de gestión utilizados. Se ha completado el estudio del parámetro básico de cálculo, la existencia o no de nuevas herramientas de gestión, con el análisis del tipo de instrumento, cronología del proceso, propietario del espacio, cesionario, gestores, objeto de la gestión, normativa aplicable, plazo de renovación, causas de extinción, condiciones, prohibiciones y financiación/presupuesto.

En relación con el tipo de instrumento utilizado, la administración municipal ha otorgado autorizaciones puntuales (Autorización de ocupación con carácter gratuito y provisional para Ésta es una Plaza y Autorización de uso temporal y gratuito para el Campo de Cebada) y a nivel estatal se han firmado convenios (Convenio de colaboración para la realización de actividades culturales entre el Ministerio de Cultura y la asociación La Tabacalera de Lavapiés). Estas formulas utilizadas se firman y otorgan entre 2009-2011. En relación con los propietarios de los espacios urbanos a gestionar, éstos suelen ser entidades públicas. Los cesionarios, consecuencia de lo anterior, varían dependiendo del lugar donde estuviera adscrita esa propiedad, desde la Subdirección General de Patrimonio, la Subdirección General de Régimen Jurídico de Patrimonio, Universidades, centros de educación ambiental, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. En relación con los gestores de los procesos, suelen ser las Asociaciones solicitantes, regladamente inscritas en el Registro de Asociaciones del Ministerio de Interior.

La normativa aplicable que enmarcaría estos instrumentos de cesión sería la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, el Reglamento de Bienes Inmuebles de las Entidades Locales, la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, entre otras. Los plazos para los cuales se otorgan estas cesiones son muy cortos para los tiempos que rigen la práctica urbanística: varían entre dos y cinco años, que es el máximo.

Dentro de las condiciones de la autorización se establecen condicionantes para la extinción de las cesiones. La que se manifiesta con más rotundidad sería el inicio de las obras o requerimientos de los espacios por parte de las instituciones. También se suelen establecer condicionantes en relación con las actividades a relacionar en los espacios. Se suelen prohibir la utilización de espacios no autorizados y la plantación de arbolado en algunos casos.

En relación con la financiación pública, no ha existido en ninguno de los casos, salvo el del Campo de Cebada, que ha tenido una dotación del Ayuntamiento de Madrid de cuarenta mil euros.

Estas fórmulas son creadas *ex profeso* según la casuística particular de cada proceso, como respuesta inmediata y eficaz a cada demanda ciudadana, favoreciendo nuevas formas de gobernar y mejorar la planificación de lo público. Para implementar estos sistemas sería conveniente que existiera un

protocolo común aplicable a cualquier formato. Sería muy útil generar una herramienta que aupara todas las situaciones urbanas posibles y permitiera generar estos procesos de una manera más versátil y operativa. Además, a nivel normativo existe una falta de definición en los usos asociados al espacio público, que convendría revisar en favor de una mayor flexibilización.

Como estrategia de regeneración urbana a nivel ciudad, se plantea como propuesta, dentro de las necesidades de gestión, la posibilidad de que estos instrumentos se concedieran para zonas suburbanas de actuación generando estrategias de recentralización de barrios periféricos en la ciudad y favoreciendo la identidad colectiva.

Los fenómenos urbanos creados por las acciones urbanas estudiadas plantean y desarrollan sistemas emergentes en la ciudad de Madrid. Estas acciones ponen en práctica lugares y espacios públicos abandonados, recuperando y construyendo su esencia: el intercambio, el encuentro entre diferentes, las relaciones ciudadanas.

Desde una perspectiva amplificada de la construcción social del espacio público, este estudio ha tratado de esclarecer los dominios de oportunidad de las nuevas situaciones urbanas, según ciertos planteamientos teóricos y estructuras metodológicas creadas para tal fin. Se dirige la mirada hacia, casi, lo imposible de planificar y analizar, hacia donde las herramientas actuales de arquitectos y urbanistas dejan de funcionar. La indeterminación, la inestabilidad, lo temporal, lo emergente disuelven el presente intento de clasificar, ordenar, identificar y definir los acontecimientos urbanos que se estudian. Esta disolución es algo a tener en cuenta por los urbanistas que intenten construir espacio público.

Esta investigación ha buscado procesos intermedios en la ruta del camino de reivindicación del derecho a la ciudad. No se ha pretendido demostrar que fueran fórmulas a reproducir, sino herramientas situadas en la vía de la apropiación y producción del espacio urbano. Citando a David Harvey, “quizás Lefebvre tenía razón, hace más de medio siglo, al insistir en que la revolución de nuestra época tiene que ser urbana, o no será.” (Harvey, 2012).

## BIBLIOGRAFÍA

- Bauman, Z. (2003), *Modernidad líquida*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Castells, M. (2012), *Redes de Indignación y esperanza*, Madrid, Alianza Editorial.
- Delgado, M. (1999), *El animal público*, Anagrama, Barcelona.
- Delgado, M. (2011), *El espacio público como ideología*, Madrid, Los libros de la Catarata.
- Harvey, D. (2000), *Espacios de esperanza*, Madrid, Akal.

- Harvey, D. (2012), *Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*, Madrid, Akal.
- Jacobs, J. (1961), *Death and Life of Great American Cities*, Nueva York, The Random House. Versión castellana *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Madrid, Capitán Swing Libros, 2011.
- Joseph, I. (1999), *Retomar la ciudad. El espacio público como lugar de la acción*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia.
- Lefebvre, H. (1969), *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península.
- Lefebvre, H. (1970), *La Révolution urbaine*, Paris, Gallimard. Versión castellana *La Revolución Urbana*, Madrid, Alianza, 1972.
- Mumford, L. (1979), *La ciudad en la historia*, Buenos Aires, Ediciones Infinito.
- Sassen, S. (1991), *The Global City*, New York-London-Tokyo-Princeton, Princeton University Press.
- Sassen, S. (1994), “The Informal Economy: Between New Developments and Old Regulations”, *The Yale Law Journal*, vol. 103, nº 8, pp. 2289-2304. Symposium The Informal Economy.
- Sennet, R. (2009), *El Artesano*, Barcelona, Anagrama.
- Sennet, R. (2011), *El declive del hombre público*, Barcelona, Anagrama.
- VV.AA. (2008), *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid 1968-2008.*, Madrid, La Catarata.

## La regeneración urbana como práctica compleja en un espacio histórico muy intervenido: una experiencia dificultosa en el contexto actual del Centro Histórico de Valladolid

## Urban regeneration as a complex practice in a very transformed historical urban space: a difficult experience in the present context of the Historical Center of Valladolid

---

GREGORIO VÁZQUEZ JUSTEL

Arquitecto urbanista

Director de PLANZ Planeamiento Urbanístico SLP, Valladolid, España

[gvi@planz.es](mailto:gvi@planz.es)

ORCID: [0000-0001-8002-814X](https://orcid.org/0000-0001-8002-814X)

Recibido/Aceptado: 10-09-2016 / 03-03-2017.

Cómo citar: Vázquez Justel, Gregorio (2017), “La regeneración urbana como práctica compleja en un espacio histórico muy intervenido: una experiencia dificultosa en el contexto actual del Centro Histórico de Valladolid”, en *Ciudades*, 20, pp. 197-222 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.197-222](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.197-222)

**Resumen:** El Conjunto Histórico de Valladolid puede entenderse como una estructura urbana resiliente, dotada de un marco estable de planeamiento sobre un soporte legal y normativo exigente, un contexto consolidado de transformación continuada que genera algunas disfunciones en el sistema urbano. Un caso el vallisoletano, provisto de un completo instrumental articulado por los planes y programas vigentes, que requiere la reconsideración de algunas inercias y dinámicas que lastran su mejora y genuina preservación. Las herramientas “normalizadas” habilitan un utilaje de planificación mejorado, que debe enriquecerse con proyectos o acciones concretas de intervención y medidas más proactivas, efectivamente orientadas a la regeneración.

**Palabras clave:** regeneración urbana, centros históricos, resiliencia, Valladolid.

**Abstract:** The Historical Center of Valladolid can be understood as a resilient urban structure provided with a stable planning framework on a demanding legal and regulatory support, a consolidated context of slowed and continuous transformation that generates some dysfunction in the urban system. A particular case, Valladolid, equipped with a full instrumental articulated by the plans and current programs, which requires the reconsideration of some inertias and dynamics that hinder genuine improvement and preservation. The “normalized” tools authorizes a planning ‘prop’, which should be enriched with projects or specific actions of intervention, and more proactive measures, effectively aimed to the regeneration.

**Keywords:** urban regeneration, historical centers, resilience, Valladolid.

---

“...no es tan fácil mudar las relaciones que se han establecido entre las piedras y los hombres. Cuando un grupo humano vive desde hace tiempo en un sitio adaptado a sus hábitos, no solamente sus movimientos, sino también sus pensamientos se regulan por la sucesión de imágenes materiales que representan los objetos exteriores. Ahora suprimamos parcialmente o modifiquemos en su orientación, dirección, forma o aspecto, esas casas, esas calles, esos pasajes, o cambiemos solamente su distribución. Las piedras y los materiales no opondrán resistencia, pero los grupos sí lo harán. En esta resistencia -si no de las piedras, sí al menos de sus antiguos ajustes con los grupos- es donde se tropieza. Sin duda, esta disposición anterior ha sido originalmente obra de un grupo, y lo que un grupo ha hecho otro puede deshacerlo; pero la intención de los primeros individuos ha tomado cuerpo en una estructura material, es decir, en una cosa, y la fuerza de la tradición local proviene de ella, de la que era imagen. Hasta tal punto es cierto que para una gran parte de sus miembros, los grupos imitan la pasividad de la materia inerte.” (Halbwachs, 2004).

“En las ciudades históricas todo es difícil, y todos tenemos responsabilidad” (Campos Venuti, 1994).

## 1. ENCUADRE: UNA ESTRUCTURA HISTÓRICA MUY TRANSFORMADA

El Centro Histórico de Valladolid, área central de la ciudad comprendida en el ámbito del PECH (Plan Especial del Casco Histórico 1997), es un espacio amplio - ocupa una superficie de 191 Ha.-, complejo y vital, con una estructura espacial heterogénea, fundada en la amalgama y superposición de tejidos urbanos generados por un caserío muy variado, sobre un sistema de espacios públicos apenas reordenado desde finales del siglo XIX. A su vez el área del PECH (delimitación revisada) incluye en sus 222 Ha. el centro histórico, con más de 37.000 habitantes censados en 2011 (el 12% de la ciudad)<sup>1</sup>.

El CH (Centro Histórico en adelante) aparece hoy como un amplio espacio urbano muy consolidado, caracterizado por su complejidad tipológica y elevada densidad, por una morfología urbana arcaica, muy transformado históricamente y con notable vitalidad fruto de una dinámica funcional de gran intensidad y variedad, que mantiene relativamente su pulso residencial y convive, no exenta de tensiones, sobre una rígida estructura formal hoy sujetada a la preservación cultural.

Destaca por extensión e importancia la proporción de equipamientos y dotaciones situados en el ámbito, especialmente en la semi-corona norte, así como por el número de inmuebles y locales destinados a usos terciarios, en particular los destinados a instituciones, oficinas y despachos profesionales, comercio en planta

<sup>1</sup> Además de las discrepancias entre su delimitación -el ámbito “Casco Antiguo” declarado Bien de Interés Cultural (BIC) como Conjunto Histórico (15-07-78) que a su vez comprende dos conjuntos históricos declarados, el de Platerías–Ochavo–Vera Cruz (09-07-64) y la calle Juan Mambrilla –de los Francos- (26-02-70), junto a otros 43 BIC con categoría de Monumento-, y la delimitación (revisada) del instrumento de planeamiento de protección, el PECH (1997) que lo regula -junto al PGOU-, abarcando su ámbito, conviene destacar la triple condición de centro histórico, centro urbano y conjunto histórico.

baja y hostelería. Fenómeno de concentración con sus efectos espaciales y funcionales derivados, de notable influencia en su caracterización e incidencia en la congestión y los problemas asociados a la movilidad que afectan al espacio central de la ciudad. Al denso y extenso complejo dotacional hay que añadir el sistema de espacios públicos, con un proyecto de recualificación permanente muy desarrollado, que constituye hoy el conjunto de espacios libres, plazas, parques y jardines más atractivo y caracterizado del solar vallisoletano. En síntesis, un ámbito cuya notable “complejidad complementaria” de índole formal y funcional caracteriza un espacio muy intervenido y transformado, que sigue actuando como corazón del resto de la ciudad, entre cuyas principales características destacan: una estructura viaria alterada, pero que ha mantenido básicamente trazados y dimensiones históricos y su vínculo con los espacios públicos; un caserío con elevada sustitución del tejido tradicional, sobresaliendo por la destrucción y agresivo impacto las actuaciones de las décadas de los años 60 y 70; una tónica de rehabilitación funcional y edificatoria, comenzada en los 80, con fuertes procesos de transformación y terciarización -principalmente en aquellos lugares de mayor centralidad, como el entorno de la Plaza Mayor- y sus efectos socioeconómicos inducidos -gentrificación-, junto a una política sostenida en las últimas décadas de actuaciones públicas sobre el espacio libre, orientadas a su mejora cualitativa, una utilización eminentemente peatonal y al fomento de actividades y eventos que generan una “vitalidad extra” en este “escenario-escaparate” por anonomasia del núcleo vallisoletano. El alto volumen de edificios sometidos a intervenciones de rehabilitación, en muy distinto grado -desde restauraciones completas hasta obras de estricto mantenimiento y reparación exterior-, en las 3 últimas décadas, resulta en comparación minoritario frente al abrumador número de actuaciones sustitutorias de la edificación y el parcelario. Elevado volumen global de edificios intervenidos (rehabilitados y sustituidos), tanto residenciales como destinados a usos terciarios, que permite valorar hoy un caserío en buen estado, con un nivel relativamente alto de uso y ocupación, aún con sus efectos socioeconómicos y poblacionales derivados.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Partiendo de un balance de diagnóstico globalmente positivo sobre la situación CH, donde no sobresalen desequilibrios o tendencias problemáticas acuciantes, ni funcionales ni sociales, es siempre relativa cualquier mención a fenómenos emergentes sobre deterioro, despoblación, gentrificación, congestión, fenómenos muy acotados a una perspectiva evolutiva y comparada, y en nuestro caso puntuales y menores. Es preciso apuntar que la dinámica de rehabilitación edificatoria -en buena medida sustituciones sistemáticas, tras apariencia de rehabilitación, “de fachada”- en el CH, fenómeno que comenzó a ser intensivo al final de los 80, ha supuesto en una oferta sectorizada -supuestamente “recualificada”- un apreciable encarecimiento de la vivienda, con indudables efectos selectivos en la población residente, principalmente en el espacio más terciarizado -centro del centro-, donde se acusa mayor pérdida de densidad demográfica. De los 47.593 hab. en 1997, se ha bajado hasta unos 37.000 en el presente, aunque la tendencia demográfica de disminución parece estabilizarse -con distritos emergentes que compensan la pérdida agudizada de otras zonas- en los últimos años.

Valladolid es una ciudad histórica que ha crecido permanentemente sobre sí misma, con procesos sistemáticos e intensivos de sustitución de la edificación histórica por nuevos edificios de mayor altura y ocupación con alteración del parcelario, lo cual arroja como resultado un paisaje y escena urbana bastante ajenos a la cualidad ambiental y figurativa convencionalmente asociada a un conjunto histórico<sup>3</sup>. El valioso entramado de conjuntos y espacios históricos vinculados presenta una compleja distribución, que por su escasa articulación e impactos funcionales, básicamente los derivados de la movilidad, resulta especialmente sensible en estas “zonas monumentales” de alta calidad ambiental, también aquejadas por su elevado grado de sustituciones inadecuadas, herencia -aún reciente- ya consolidada.

La fuerte transformación sufrida por el CH en los referidos procesos de superposición destructiva y la intensificación funcional derivada de su permanente centralidad, han sido causa y efecto de su paradójica conservación como parte viva de la ciudad, que aún con tensiones y disfunciones, ha mantenido una fuerte capacidad de renovación y atractivo de uso, con la garantía añadida que supone la preservación de una elevada mezcla social y de actividades. Es decir, la destrucción por sustitución y densificación sufridas, ha sido una de las claves de vitalidad del CH y supone a la vez causa de sus problemáticas funcionales.

La capacidad limitada del sistema viario deducible de su configuración, de la escasez de sección -relación sección / flujos- y deficitaria articulación -estructura histórica inalterada, amplias manzanas impermeables-, originan tensiones o problemáticas en relación con la movilidad y la accesibilidad, tanto de acceso como de paso y movimiento interno.

Junto a estos aspectos vinculados al funcionamiento del CH, emergen una serie de problemas de incidencia en el paisaje urbano (tejidos congestivos, impermeabilidad de bordes, sustituciones agresivas, ruinas y vacíos, tráficos de paso), con repercusión notoria en relación con los valores y condiciones intrínsecos de los tejidos urbanos y su percepción. Estas alteraciones e interferencias en el paisaje interior del CH, destacan por afectar al espacio histórico de rango monumental de la ciudad, su estructura de mayor calidad ambiental, asociada tanto a los edificios históricos como a la traza urbana en los casos más emblemáticos, aquellos donde la pervivencia de la *forma urbis* permite una rica lectura secuencial

<sup>3</sup> Cabría prodigarse sobre el alto grado de alteración formal y las profundas cicatrices reconocibles en los espacios y arquitecturas del CH vallisoletano, con su extendido paisaje de medianeras y desorden volumétrico, agravado por la permisividad hacia la continuidad de la escena urbana y la configuración de los edificios en altura y cubiertas. Desregulación normativa, especulación inmobiliaria, deterioro patrimonial, parecen hoy problemas del pasado con amplias resonancias y ramificaciones sociales, políticas y culturales, que no procede aquí desarrollar. Que la arquitectura contemporánea ha desatendido -o voluntariamente negado- el diálogo con la ciudad histórica o los vestigios del pasado, es un fenómeno cultural, grave y extensivo en nuestras ciudades, que supone parte de una herencia, negativa e imborrable, ante la que podemos reaccionar y tratar de corregir, pero no ignorar ni suprimir.

de lugares públicos. Este entramado de espacios libres supone el acervo de elementos con mayor potencial para la mejora de un CH tan denso y consolidado, un soporte operativo de propuestas de cualificación orientadas en dos familias de acciones, unas generadas como pequeñas actuaciones de cirugía interna, capaces de re-articular en la trama histórica nuevas secuencias de espacios libres –públicos y privados-, completando con inserciones puntuales de usos catalizadores el sistema dotacional; otras vinculadas a sus bordes, actuaciones de reconfiguración, pensadas como hitos en un proyecto de extensión continua hacia zonas y barrios colindantes.

## 2. APUNTES SOBRE EL ACTUAL CONTEXTO DISCIPLINAR

Particularmente, en la reflexión y trabajo sobre la ciudad pre-existente<sup>4</sup>, la tradición disciplinar de la Urbanística, muy condicionada por el análisis urbano como fundamento de la intervención –ordenación / regulación- en la ciudad, se ha ido cargando desde hace décadas de componentes y preocupaciones propios de las ciencias sociales y sus nuevos paradigmas de atención (conflictos sociales, gobernanza, choques culturales, riesgos...).

Sobre y desde la crisis de la planificación urbana (teórica y profesional), con un amplio y detallado soporte legal y normativo (inflación), y nuevos viejos problemas (imprescindible el bagaje disciplinar), destaca la incorporación de otros aspectos (paradigmas teóricos y necesidades efectivas) en la práctica reciente de la planificación aplicada a los centros históricos.

Aún bajo una estructura instrumental –tipos de planes- bastante reglada desde la legislación, surgen en la última década figuras “innovadoras”, auspiciadas desde organismos y foros internacionales, que incorporan el concepto de conservación activa para los CH, lo que implica entre otros aspectos la reconsideración del factor tiempo en la planificación –estrategias para la gestión de la ciudad histórica y del propio plan-. Emergen nuevos factores y temas de consideración en la protección patrimonial del CH: la atención a valores inmateriales, la presión turística, distorsiones por centralidad –funcionales- o problemáticas habituales –elitización, terciarización, museificación-, el patrimonio como recurso económico, revalorización cultural de lo local -caracterizador-, el Paisaje Urbano Histórico y su extensión territorial –contexto-, que demandan respuestas y planes diferentes.

Dicho concepto del Paisaje Urbano Histórico (HUL, en sus siglas en inglés) y los paradigmas vigentes de la Conservación Urbana, suponen ya un legado operativo, un fundamento ideológico y técnico valioso. El elenco de Recomendaciones UNESCO, Planes y cartas de la ONU, el Memorándum de Viena

<sup>4</sup> Donde más legítimamente son aplicables conceptos como regeneración, renovación o resiliencia urbana. Esta acuñación de la resiliencia al campo urbanístico (metaforización exportada de la ecología y la psicología), que puede sintetizarse como capacidad de adaptación, de re-equilibrarse o sobreponerse a una alteración profunda los sistemas vivos, sustenta el correlato de la planificación que opera desde los principios de “conservación activa”, sobre ¿cómo modular la transformación?, de particular interés para la ciudad histórica.

(y otras muchas declaraciones), significan una nutrida base, reflejo de su intensa historia de debates, variedad de enfoques y aportaciones multiculturales y un núcleo ya muy acrisolado de reflexiones, teorías y experiencias que participan de amplio consenso disciplinar. Este bagaje cultural ha encontrado para la protección y la intervención en CH una serie de nociones, la última el concepto comprensivo del Paisaje Urbano Histórico, paradigma que resume y actualiza una tradición bajo el acuerdo social de la conservación urbana, incidiendo en políticas proactivas que desarrollen instrumentos mediante procesos participativos y generen herramientas y propuestas dirigidas a garantizar la continuidad en la gestión cotidiana del patrimonio urbano. Desde la conservación estricta a la gestión del cambio, esto es, hacia cómo evaluar y modular procesos de transformación, tratando de evitar la destrucción patrimonial pero con especial atención a preservar la vitalidad funcional y económica de sus estructuras urbanas, especialmente en su vertiente social, se van reorientando los paradigmas de intervención en CH y en esta línea se inscriben objetivos y contenidos de los instrumentos de planificación.

En concreto la figura del Plan Especial se plantea en nuestro contexto como un instrumento muy reglado, fundamentado sobre un análisis – diagnóstico propio actualizado (relectura presente de la ciudad histórica), que más allá del mero dispositivo normativo regulador y de protección patrimonial, o de la colección de proyectos o propuestas de intervención, debe hoy incorporar una amplia batería de mecanismos y directrices prácticas para la gestión del CH. Solo desde un entendimiento de los recursos patrimoniales del conjunto urbano como algo dinámico, sometido a permanente transformación, de acuerdo a la propia sociedad que los detenta y habita, es posible abordar una planificación útil y eficaz. Para ello, los componentes de gestión, aplicados al patrimonio (y a la ciudad histórica) con todas sus derivadas, resultan capitales para desarrollar en los CH aquellas determinaciones urbanísticas, acciones y proyectos, tanto los preexistentes como aquellos que defina y formalice el propio Plan. Algunas aportaciones que pueden incluir los Planes, trascendiendo sus dispositivos normativos “convencionales”:

- Herramientas para la verificación de transformaciones (inserción de nuevos proyectos, urbanización, arbolado...) interiores y de entorno lejano (protección paisajística exterior)
- Orientación –criterios y guías- para diversas ordenanzas municipales (señalética, publicidad, terrazas y usos del ELP -Espacio Libre Público-, mobiliario e iluminación, tráfico y aparcamiento...)
- Propuestas e indicaciones para la movilidad integrada (planes de movilidad, accesibilidad, transporte público, aparcamientos...)
- Auto-regulación de dinámicas de transformación: indicadores para corrección –alarmas, umbrales y respuestas- (control de usos, factores medioambientales, mercado de vivienda...)

- Visión dinámica en la propia norma, ante la dificultad de corregir la regulación (flexibilidad-escenarios-alternativas) ante la transformación
- Recomendaciones para la coordinación con planes sectoriales (turismo, accesibilidad integral, riesgos/emergencias, rehabilitación residencial...), programas ambientales, gestión de eventos y actividades singulares.

Considerando estas ideas y bajo la premisa de afinar el instrumental regulador del PECH, actualizándolo plenamente coordinado con la Revisión del PGOUVA, se comenzó un trabajo que ha permitido extraer algunas conclusiones, reflexiones y enseñanzas tanto de su producción analítica y diagnósticos, como de sus propuestas y aceptación (escasa) durante el proceso de tramitación<sup>5</sup>.

### **3. ALGUNAS EXPERIENCIAS PROBLEMÁTICAS EN EL CASO DE VALLADOLID**

En colaboración con la empresa PROINTEC, la Universidad de Valladolid y un equipo de PLANZ<sup>6</sup> comenzaron en 2012 los trabajos de Revisión del PGOU y del PECH, planteados de manera conjunta y complementaria, condición óptima desde una perspectiva profesional que entiende el CH como una parte más, aún muy especial, de la ciudad, abordada como una positiva oportunidad disciplinar.

Partiendo de la necesidad de adaptación al nuevo marco normativo y del reconocimiento realista de la situación del centro histórico, la propuesta de Revisión del PECH planteó una serie de acciones y medidas de ordenación, en plena coordinación con los criterios y determinaciones de la Revisión del PGOU. Se procuraba avanzar en la precisión reguladora para un ámbito urbano con un altísimo grado de consolidación y gran densidad de valores (históricos, culturales y funcionales), donde las medidas de protección, sin reducir su exigencia, deben hacerse compatibles con la flexibilidad en las actividades que demanda un espacio de centralidad. Así, a la vez que se consideran pequeños ajustes normativos, se incide en la vitalidad funcional del ámbito, mantenida gracias a su compleja y rica realidad actual, planteando la consolidación de la peatonalidad e introduciendo correcciones para algunos factores problemáticos asociados a una movilidad mal entendida.

Efectivamente, el CH se corresponde con el centro, espacio direccional y comercial más relevante de Valladolid, donde convive gran variedad de usos y que

---

<sup>5</sup> Este artículo se ilustra con imágenes del propio trabajo, planos elaborados por PLANZ Planeamiento Urbanístico SLP en el marco del trabajo de Revisión del PECH. Se insertan todas norteadas, con escalas variables en función del espacio adecuado y limitado del escrito.

<sup>6</sup> El equipo constituido por la consultora PROINTEC SA, la Universidad de Valladolid y la colaboración de PLANZ, resultó adjudicatario del encargo, mediante concurso público (expte. PGOU 05/2011), para la Revisión del PGOUVA, incluyendo el PECH y los catálogos.

ha podido mantener, sobre todo en sus bordes, un claro perfil residencial. Esto se debe a procesos de sustitución muy consolidados que conviven con amplias parcelas dotacionales y donde la tensión que introducen los usos terciarios se justifica en un espacio de centralidad funcional indiscutible y con interés turístico. El valor cultural del CH, la conservación y reutilización permanente de sus monumentos y espacios de calidad heredados, debe ser compatible con mantener su atractivo desde una lógica urbanística compleja, ajustada a su configuración espacial particular y con capacidad para acoger una amplia gama de actividades sin renunciar a la calidad residencial.

Todo ello conduce al Plan Especial hacia un ejercicio de pragmatismo positivo, respetuoso con lo realizado y que no renuncie a mejoras, tanto desde la normativa como en la definición de la ordenación, fundada en preservar el tejido urbano heredado –su parcelario-, la regulación mediante ordenanzas de perfil tipológico, la flexibilidad de usos junto a una catalogación rigurosa, persiguiendo mantener el equilibrio. Se plantearon estratégicamente micro-proyectos orientados a la mejora del espacio público y de la conectividad peatonal, allí donde la activación de la regeneración urbana es más exigente, en los bordes del CH, donde la continuidad de los tejidos urbanos facilita una clara interacción entre el centro y los barrios de la primera periferia urbana.

#### **4. IDEAS Y CRITERIOS DESTACABLES DESDE LOS TRABAJOS INICIALES DE REVISIÓN**

Los trabajos de la Revisión del PECH emprendidos definieron a partir de sus propios análisis y diagnóstico una serie de propuestas, herramientas y determinaciones normativas, que pueden simplificadamente agruparse en dos gamas, una serie de correcciones y ajustes instrumentales, orientados por los déficits y problemáticas contrastadas del documento vigente y otra enfocada a la mejora de las condiciones de protección, la ordenación pormenorizada y la resolución de problemáticas funcionales y del paisaje urbano detectadas.

Entre las primeras, incoherencias y desacuerdos interpretativos PGOU/PECH<sup>7</sup>, delimitación cuestionable del ámbito PECH y del CH declarado, problemáticas relativas a la catalogación y condiciones de protección (extensivas a todo el PGOU pero intensificadas en el contexto dispar y obsoleto del catálogo del PECH, disfunciones en la ordenación detallada –en las Ordenanzas de edificación y su aplicación, en condiciones para la edificación y el aprovechamiento, en algunas herramientas de intervención, debido a su inadaptación legal por el grado de desarrollo de los instrumentos de actuación o su particular (in)definición como situaciones fuera de ordenación...-. Son también destacables los efectos de las

<sup>7</sup> Fruto principalmente de una integración no resuelta en la adaptación del PGOU 2003, y de la lógica obsolescencia instrumental respecto a la evolución de la ciudad y del marco legal urbanístico.

Modificaciones sobrevenidas en el ámbito del PECH<sup>8</sup>. Finalmente, objetivo fundamental de la revisión, se abordó la corrección de otros déficit de precisión documental: planos, fichas, tablas, normas...).

Buscando pulir los criterios de interpretación y alcance entre Determinaciones del PGOU y del PECH, la revisión parte del objetivo básico de clarificar prevalencias y articulación entre documentos, actualizando coordinadamente contenidos y determinaciones y estableciendo con precisión sus competencias reguladoras. Así, las determinaciones de Ordenación General (incluyendo catalogación, sistemas generales, delimitación de Unidades Urbanas -UU-, sectores de Suelo Urbano no Consolidado -SUNC- y Suelo Urbanizable...) en todo el municipio, ámbito PECH incluido, las define el PGOU y las determinaciones de Ordenación Detallada son establecidas desde el PECH en su ámbito. El PECH, pieza integrada en el PGOU, establece así precisiones y particularidades al ordenar su ámbito, sobre pautas y normas reguladoras generales del PGOU para toda la ciudad.

Se planteó la reconsideración integrada de la catalogación (PGOU)<sup>9</sup> y de las normas de protección, con el objetivo primordial de unificar la regulación de los bienes catalogados en el ámbito PECH. Las determinaciones de catalogación definidas para cada elemento incluyen pautas –y recomendaciones para su intervención- específicas, plasmadas en fichas por parcela, en las que se recuperan actualizadas, determinaciones provenientes del PECH anterior. Los criterios bajo los que se ha procedido a la revisión de la catalogación y las prescripciones normativas para los bienes, se homogeneizaron y actualizaron, desde un análisis comparativo que prima el concepto de familia de elementos y la perspectiva de conjunto. En cuanto a los requisitos para la intervención sobre la edificación catalogada, tanto en la regulación de las obras permitidas como en los capítulos de procedimiento –licencias- (documentación exigida, órganos y tutela...), se han procurado integrar con el resto del PGOUVa, manteniendo

---

<sup>8</sup> Son reseñables los efectos de las Modificaciones Puntuales del PECH y del PGOU en el ámbito PECH. En 15 años de vigencia del Plan Especial se han aprobado una veintena de modificaciones, cinco de ellas anteriores al PGOU 2003, la mayoría de las cuales han sido impulsadas por particulares con iniciativas privadas, alegando diversos problemas generados por las determinaciones vigentes y su aplicación. Estas modificaciones puntuales muestran además otras dificultades, menos relacionadas con problemas de interpretación y más con ciertas inflexibilidades normativas –o de catalogación-, especialmente en aplicación sobre una realidad urbana diferente a la de finales de los '90.

<sup>9</sup> El PGOU (2003) incluyó en su catalogación tanto los elementos protegidos del PECH de 1997 (828 bienes), asumiendo íntegramente la catalogación de dicho instrumento –sus fichas se mantienen operativas y sus determinaciones vigentes, salvo modificaciones puntuales sobrevenidas-, como aquellos elementos externos al ámbito del PECH (265 bienes), para los que existen fichas particularizadas actualizadas por la Adaptación del PGOU 2003. Por su parte el catálogo arqueológico del PGOU, incluye en fichas homogeneizadas un total de 167 yacimientos, de los cuales 108 se localizan en el ámbito PECH y el resto externos (PGOU), con 9 elementos participando –abarcando superficialmente- de los dos ámbitos.

algunas particularidades como exigencias en el ámbito PECH o para los edificios catalogados, sujetos a sus particulares condiciones de protección según las especificidades detalladas en sus fichas. Se ha procedido a incorporar actualizados en el Catálogo todos los Bienes de Interés Cultural -BIC- y sus entornos (de acuerdo a sus declaraciones y a los criterios definidos en ellas por los órganos tutelares de Patrimonio Cultural), delimitando ámbitos y aclarando condiciones de protección específicas operantes en los dos Conjuntos Históricos (Platerías-Veracruz y C/de los Francos), declarados dentro del CH de Valladolid. Se han propuesto como nuevos BIC –para incoación- el Jardín del Campo Grande (categoría de Jardín Histórico) y la iglesia del Convento de los Ingleses.

También se abordó la revisión de otros instrumentos reguladores del PGOU con incidencia en el PECH, incluyendo cambios en la normativa del PGOU que afectan, por aplicación directa y compartida, al propio PECH: reconsideración de las ordenanzas de edificación (antes Ordenanzas EC -Edificación Consolidada- y EP -Edificación Perimetral-, que se reajustan vinculadas al cómputo de la edificabilidad); la aplicación por parcela en el Suelo Urbano Consolidado -SUC- de las ordenanzas, con un carácter tipológico-funcional; regulación de usos (redefinición compatibilizadora, matizada en umbrales por ámbitos de Unidades Urbanas); o la redefinición del “Fuera de Ordenación” y los usos –y edificios- disconformes con el planeamiento.

Se plantea una revisión de las determinaciones de ordenación tendente a reconocer con realismo la edificación actual construida de acuerdo a licencia y con condiciones de edad, estado de conservación y valor económico, que merezca ser consolidada, aplicando la situación de EC, moderada por la regulación de alturas en casos puntuales. Se prioriza la rehabilitación frente a la sustitución, objetivo clave en un conjunto histórico, asumido por el PECH. La regulación mediante ordenanza permitirá mantener la edificabilidad –y altura- actuales en actuaciones de conservación y rehabilitación, para lo que se regula mejor el grado de intervención en el inmueble, en función de su valor cultural. Para casos de sustitución y en aquellos disconformes con el planeamiento, se definieron las nuevas condiciones de altura para administrar la edificabilidad asignada.

Como norma general se promueve la preservación del parcelario tradicional, suprimiendo las unidades de agregación y segregación –voluntarias y obligatorias- y las actuaciones aisladas (delimitadas en PECH), salvo aquellas –excepcionales- que se reconsideran objetivamente necesarias, ya definidas en el PGOU / PECH vigentes, y no desarrolladas.

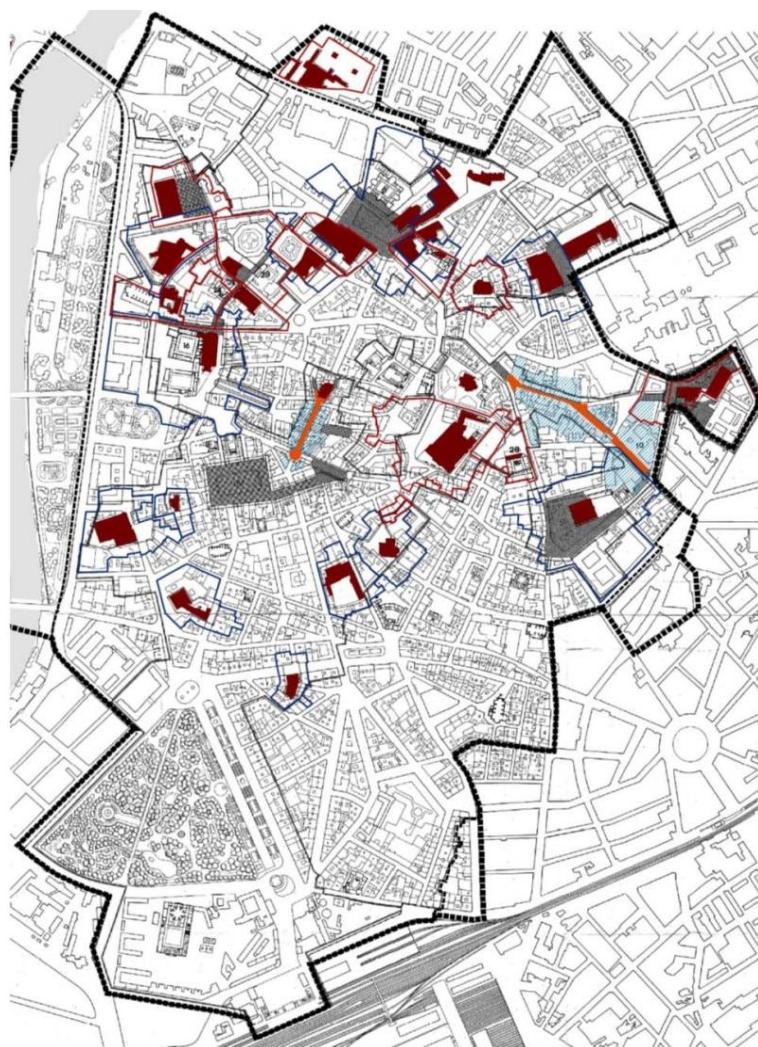


Fig.1. Bienes de Interés Cultural, sus entornos y los Conjuntos Históricos declarados en el ámbito PECH.

El grado de desarrollo y ejecución de los ámbitos definidos por el PECH anterior para actuaciones singulares, parcialmente redefinidos desde la Revisión del PGOU 2003 en unidades de actuación, implica la reconsideración global de estas figuras, que excepcionalmente se actualizarán mediante instrumentos acordes al nuevo marco legal, discriminando los ámbitos según su naturaleza en suelo urbano consolidado y en no consolidado<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Esto ha supuesto una ardua labor de análisis y evaluación del grado de desarrollo, actualización no siempre sencilla a partir de la información obrante en los servicios municipales.

Además se desarrollaron propuestas específicas de mejora documental en el PECH, integrando sus piezas con los documentos del PGOUVa, Memorias y Normativa, generando apartados diferenciados en el resto de piezas –fichas de Unidades Urbanas, Estudio Económico, Resumen Ejecutivo...-, procurando mejor lectura y manejo. Se ha procedido a la homogeneización integral de las fichas de catalogación, internas y externas al ámbito, por familias tipológicas y según grado de protección, generando listados propios del PECH, para facilitar la consulta, así como un anexo para las nuevas Áreas de los Conjuntos Conventuales. Se recogió la ordenación general y detallada en series de planos específicas –actualizadas sus bases- del ámbito PECH, introduciendo pormenores sobre condiciones y criterios gráficos compartidos del PGOU, al representarse a escala mayor (1/500).

Para establecer con rigor las determinaciones de Ordenación Detallada, se revisan los criterios de calificación y protección vigentes, incorporando la asignación por parcela y regulación de los usos pormenorizados basada en la delimitación de Unidades Urbanas como sub-zonas (3) en el ámbito PECH. La calificación en el suelo urbano consolidado se asigna en cada parcela reflejando las nuevas alineaciones –sobre las existentes-, con un grafismo diferenciado por ordenanzas (común a todo el PGOU). Se busca la mayor precisión y actualización cartográfica (dibujar la ciudad existente) y la máxima claridad y armonización normativa (evitar o aliviar la cascada normativa tan proclive a interpretaciones contradictorias), reconociendo con rigor y realismo lo presente (edificaciones, propiedad, edificabilidades, usos...). En cuanto a la calificación, se reajusta la actual ordenanza EC, que pasa a ser una situación de la edificación aplicada a la mayoría de parcelas del ámbito PECH, donde se mantiene la edificabilidad existente en las parcelas edificadas, en coincidencia con la asignada –mediante nuevas ordenanzas “tipológicas”-. Excepcionalmente se señalan edificios fuera de ordenación en los que plantea una situación de renovación (ER). Moderando la disconformidad sistemática de la planificación heredada con la realidad construida del espacio histórico, se mantienen consolidadas parcelas donde las alturas asignadas son menores de las actuales (según ábaco de alturas en función del viario adyacente, corregido por posición respecto a colindancias), y donde

---

Para el ámbito PECH se eliminan los instrumentos del anterior PECH 97 (ARU, AEC, AEI, AI, APE...), los Planes Especiales –desarrollados□, y las Unidades de Ejecución. No se delimitan en la propuesta nuevos sectores de Suelo Urbano No Consolidado -SUNC-, manteniéndose tan solo dos situaciones excepcionales heredadas, como la parte del sector definido en el ámbito del “Plan Rogers”, asumido en sus determinaciones, en la zona de la Estación del Norte. Las AEC de los conjuntos conventuales, catalogados y sujetos a protección (edificios y parcelas), se completan y actualizan, con determinaciones vinculantes y condiciones particulares en supuestos de transformación –reordenación□. Los instrumentos de planeamiento de desarrollo aprobados y modificaciones del PECH que han alterado determinaciones de ordenación, permanecerán en la Revisión bien directamente incorporadas con sus condiciones de Ordenación Detallada en Suelo Urbano Consolidado -SUC-, bien con remisión al instrumento asumido que definió la nueva ordenación.

permanecerá su disconformidad con el planeamiento hasta sustitución. En los casos de parcelas con edificios que por obsolescencia y deterioro, su manifiesta inadecuación urbanística o en solares con edificaciones desaparecidas, la calificación aplicada será ER, Edificación Renovable, situación sobre la que asignan sus condiciones de ordenanza redefiniendo fondos edificables y alturas máximas para la asignación de la edificabilidad. Por lo tanto, la calificación por parcela remite desde el plano de ordenación detallada a la normativa, que define las situaciones<sup>11</sup>, EH (Edificación Histórica Protegida); EC genérica (E. Consolidada) y ER (E. Renovable), útiles para la asignación de la edificabilidad, la existente en las dos primeras (EH y EC) y la que resulte de calcular mediante sólido capaz -según fondo dibujado- en las situaciones previstas de renovación ER. A ello se añaden en cada parcela las ordenanzas de edificación definidas en función de uso y tipología, categorías compartidas con el resto del PGOU. Las siglas de referencia se señalan en planos para cada parcela (centroídes), indicando altura máxima y edificabilidad (índice) en los casos de ER (sustitución) o situaciones EC con asignaciones particulares -derivadas de estudios de detalle o modificaciones asumidos-.<sup>12</sup>

La flexibilización de los usos, criterio y objetivo inicial asumido por la Revisión, se fomenta al regularlos –normativa- con sus compatibilidades zonales – en el marco de la UU-. Este objetivo, dando respuesta a demandas y bloqueos sufridos, se modula con una aceptación matizada, entre la des-regulación y un control –gestión proactiva- exigente para la propia administración. Los usos en el PECH se regulan así, según criterios similares a los actuales, aplicando por parcela los usos pormenorizados, definidos a partir de los básicos que se establecen en cada caso como “uso predominante” (manteniendo con reajustes y actualizaciones la estructura de usos básicos del Plan vigente, pero asociando el uso a tipologías edificatorias y regulando en normativa para cada pormenorizado aquellos compatibles, con amplia flexibilidad, en función de una horquilla fijada mediante porcentajes, permitiendo cierta capacidad de elección pero imponiendo límites máximos y mínimos si se considera oportuno (según tipologías). Se favorece con ello la condición de centralidad del ámbito CH (declarado por la administración Regional “Zona de gran Afluencia Turística”), fomentando un perfil funcional más

---

<sup>11</sup> Esta lógica de situaciones como “pre-calificación” corresponde con una forma de regulación consolidada en la ciudad, heredera del planeamiento vigente, en concreto desde el PGOU del 1997.

<sup>12</sup> Ante esta serie de precisiones normativas y moderados ajuste en la forma de regular la ordenación, cabe destacar su negativa recepción por parte de los técnicos de diversos servicios municipales –normativa, control de legalidad, planeamiento...-. La manifiesta hostilidad al cambio de una mayoría de funcionarios y técnicos responsables de la tutela y aplicación de los planes, es una recurrente experiencia, en absoluto desdeñable entre los factores que dificultan la renovación del planeamiento. Más que a una defensa fundada en convicciones o ideología del *status quo* urbanístico, el fenómeno parece derivar de inercias y resistencia al cambio en procedimientos laborales rutinizados.

abierto a actividades comerciales, de hostelería y de oficinas. Vinculadas al PECH se delimitan 3 Unidades Urbanas que engloban el conjunto salvo espacios pertenecientes al Área de reordenación ferroviaria “Plan Rogers”, mantenida en un Sector SUNC. La horquilla de compatibilidad establecida para usos residenciales colectivos en tejidos de manzana cerrada, o análogos, y de industria urbana se concreta por Unidades Urbanas, ampliando la compatibilidad buscada en parcelas y, a la vez, limitando su acumulación como control de potencial saturación. Ello permitirá habilitar un conjunto de indicadores facilitando el control de usos en la gestión, evaluando su evolución y arbitrando las transformaciones desde criterios homogéneos y accesibles a los administrados.

La Unidad I, Centro del Centro, abarca el ámbito de máxima centralidad del sistema urbano y se vincula al objetivo de mantener, sin desequilibrios acusados, la vitalidad y mezcla funcional. Para ello procura la máxima compatibilidad de usos, asumiendo los fines y criterios principales que la Modificación del PGOUVa aprobada en 2013 planteaba al respecto.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> La Modificación “centro del centro” plantea dos niveles de cambios respecto a las condiciones actuales de regulación y ordenación de los planes PGOUVa /PECH, para un ámbito de reconocida centralidad dentro del CH. En el primero, dando respuesta al objetivo de flexibilizar la regulación de los usos, introduce un nuevo uso pormenorizado “Residencial Centro” RC, al objeto de posibilitar que edificios actualmente calificados EP R2, puedan tener en edificio exclusivo usos de comercio y oficinas..., propuesta encaminada a resolver una disfunción –rigidez normativa- (más discutible sería la aplicación de esta nueva calificación en solo 4 parcelas). En la segunda parte, con el supuesto objetivo de fomentar la preservación del uso residencial, se plantea incentivar en los edificios a intervenir el mantenimiento –o recuperación– de dicho uso, en base a incrementar la edificabilidad, en función del % de residencial a albergar –por estadios, hasta un máximo del 15% “extra” sobre PGOU vigente-. Aquí empiezan los problemas. ¿De dónde sale la edificabilidad extra?, ¿cómo se aplica? y ¿dónde se localizará? La edificabilidad “de prima” proviene, argumenta la Modificación, de valorar la diferencia –disfuncional- entre el PGOU y el PECH en su forma de regulación –sólido capaz-, aceptando que la ordenación vigente manifiesta notables diferencias respecto a la realidad existente, esto es, la discrepancia muy notable entre la edificabilidad –fondos y alturas- que los planes “reconocen” en el SUC y la efectivamente materializada. Este aspecto, choca frontalmente con la perspectiva, más conservativa pero también más realista, de la Revisión consistente en reconocer (consolidar mediante EC o EH) la edificación existente, algo más obvio y justificado aún en el centro del centro, la parte de ciudad más densa, compleja e históricamente valiosa, en todos los sentidos. Por tanto, la Modificación aprobada, considerando el sistema de regulación del PGOUVa vigente y reconociendo la disconformidad con el planeamiento de buena parte de los edificios del CH, y las diferencias operativas de regulación PGOU / PECH, propone incentivar en determinadas parcelas (EP.R2) el uso residencial repartiendo edificabilidad extra –sin “superar en ningún caso el máximo definido desde el PECH o la catalogación”-, pero lejos aún de reconocer la edificabilidad real –fondos y alturas-. Para evitar indefiniciones de aplicación la Modificación introdujo aclaración sobre dónde –parcelas-, cuánto –incremento máximo de edificabilidad extra, y cómo –manera y posición en que se materializaría-. Se incluyeron así fichas de parcelas concretas, clarividentes de los resultados efectivos de la propuesta (y la problemática de su asunción), que chocan frontalmente con la realidad reconocida y regulada en las propuestas de Revisión. Partiendo de definir la zona edificable para estas parcelas (tejido tradicional con múltiples edificios catalogados ambiental P4), mucho menor que la existente, y localizar una pequeña banda

Se matizan los criterios reguladores de la catalogación con objetivos de protección de conjuntos urbanos, reforzando una visión integradora del CH, conjuntos y edificios como partes de un todo, aportando criterios de entorno y procurando trascender (enriquecer) la categorización estereotipada, por niveles. Junto a la demanda de actualización en un medio (caserío y estructuras) muy intervenido<sup>14</sup>, alterado y banalizado, se detecta la necesidad de pensar y rediseñar las herramientas de catalogación en el marco armonizado, normativo y propositivo, reenfocando la lógica de catalogar para proteger hacia la rehabilitación/regeneración (Re+). Para ello se definen condiciones reguladoras junto a las determinaciones de catalogación para algunos conjuntos monumentales (p.e. Pza. Mayor–Ochavo–Platerías–Fuente Dorada) y lotes conventuales cuyos valores excepcionales demandan un tratamiento protectorio detallado, además de algunos espacios públicos singulares. En los conjuntos conventuales se busca priorizar la conservación de los elementos patrimoniales monumentales sin cuestionar su actual uso -residencial religioso- y la integridad parcelaria. Se incluyen condiciones particulares actualizando las AEC (PECH 97) para situaciones posibles de transformación urbana, redefiniendo 17 ámbitos de conventos históricos con criterios que orienten su reordenación, protegiendo los complejos arquitectónicos objeto de catalogación pormenorizada y sus espacios libres privados vinculados –claustros, huertas, jardines...-. En fichas se concretan las determinaciones de catalogación por parcela, tras una descripción del conjunto,

---

interior –junto al sótano- como volumen posible para ejecutar el incremento extra generado por la nueva RC. Parece un mecanismo más que cuestionable –para primar la vitalidad funcional y residencial, recortar drásticamente edificabilidad existente, regalando luego un pequeño incentivo; y contraproducente, pues en las parcelas seleccionadas no se fomentarán renovaciones –máxime al tratarse de edificios antiguos, deteriorados, muchos con protección P4-. Sin hablar ya del respeto a la sedimentación histórica, o a intereses tangibles y consolidados de propiedad. La permisividad de los usos terciarios –comercio, oficinas, hostelería...-, más allá de particularidades sectoriales de cada uso, se planteó aún más amplia en la Revisión que la establecida en la citada Modificación. La ordenación propuesta para todo el SUC, particularmente en el ámbito PECH, parte de reconocer los edificios actuales, tratando de eliminar discrepancias en cómputo de edificabilidad –plena coordinación PGOUVa-PECH-, lo que desactiva rotundamente los presupuestos en que se fundamenta la Modificación “centro del centro”.

<sup>14</sup> Es oportuno valorar que del total de parcelas con elementos catalogados en el ámbito PECH se han intervenido 575 (70%), restando por intervenir –obra mayor- unos 253 bienes protegidos (30%). El total de parcelas no intervenidas en el ámbito PECH, incluyendo las no sometidas a catalogación, se cifra en un 25% del total (menor al 20% en superficie). Si el volumen de parcelas intervenidas es globalmente muy elevado, esta proporción incluso aumenta en los edificios sujetos a catalogación. La concentración sobre zonas centrales, coincidiendo con mayor densidad de bienes catalogados –Plaza Mayor y entorno- hasta Miguel Íscar–Pza. Zorrilla, y sobre los ejes del ensanche, Recoletos–Gamazo–Muro hasta Pza. Colón es notable, afectando mayoritariamente al tejido residencial –terciarizado con la rehabilitación-. Por la configuración del CH las intervenciones en la zona norte incluyen buena parte de los monumentos y grandes contenedores históricos –reutilizados en dotaciones- catalogados en los niveles de protección más alta. Por el contrario, en los tejidos menos sustituidos en su parcelario –ensanches y aperturas del XIX y principios s. XX-, el grado de rehabilitación ha sido más extensivo.

y se proponen criterios y directrices para situaciones de futura transformación – propiedad, usos... –, sin alterar la condición de suelo urbano consolidado. Se plantea la catalogación como conjunto de ámbitos complejos: Platerías–Plaza del Ochavo–Plaza Mayor, Canal de Castilla, complejos ferroviarios, Cementerio El Carmen, Barrio Girón, regulados en fichas específicas, complemento de las particularizadas de cada elemento integrante (determinaciones y grados de protección diferentes).

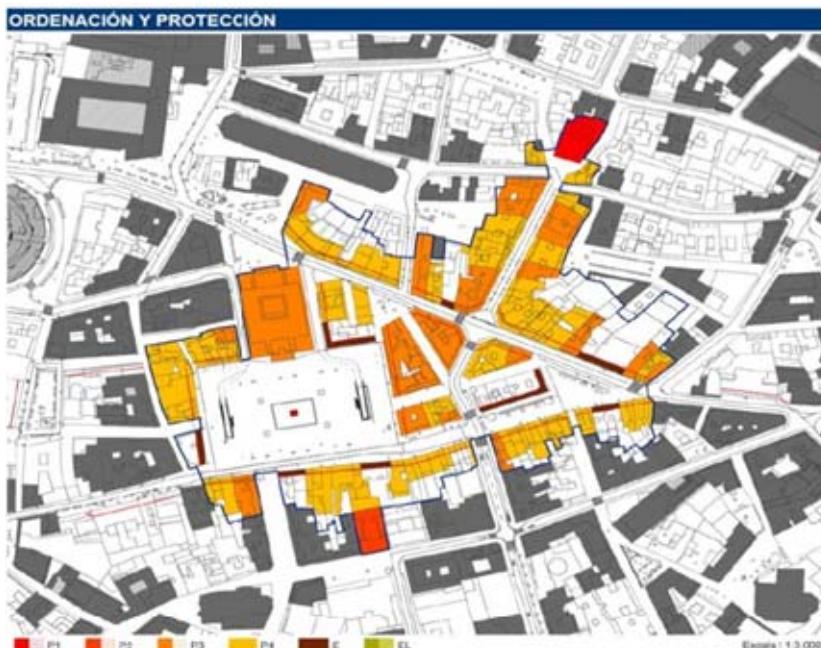


Fig.3. Imagen del catálogo del Conjunto Urbano Histórico de Plaza Mayor–Platerías.

Los Conjuntos Históricos declarados (Platerías–Vera Cruz y Calle Francos) cuentan con fichas específicas, redelimitando ámbitos aunque sus determinaciones de ordenación estén integradas en el PECH que los comprende y sus condiciones de protección definidas en la catalogación, bien como conjuntos urbanos (Conjunto Plaza Mayor y entorno), bien por su remisión a las fichas individuales de los bienes protegidos.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Un objetivo esencial para garantizar la adecuada protección de los bienes en su entorno, bajo la idea de conjunto integral, que pretende corregir lecturas excesivamente autónomas de los edificios históricos, cualquiera sea su valor monumental o calidad propia, evitando la frecuente descontextualización (tiempo y lugar) de las intervenciones “rehabilitadoras”. Un contraejemplo llamativo de esta perniciosa práctica supone la reciente operación del Mercado del Val. El último de los mercados tradicionales, muestra de la arquitectura de hierro en la ciudad, situado frente al conjunto de San Benito, uno de los entornos monumentales más valiosos del CH, ha sido objeto

Entre las mejoras introducidas en la catalogación también destaca la incorporación de algunos Espacios Públicos relevantes: Plaza de Sta. Cruz, Cadenas de San Gregorio y San Pablo, Plaza de la Universidad, Jardines y paseos de la Rosaleda-Moreras y Plaza del Poniente. Algunos ya estaban catalogados (en normativa del PECH sin traslado al PGOU), pero se incorporan bienes y se homogeneizan determinaciones y condiciones de protección, coordinadas con la catalogación de árboles y plantaciones que incluye la revisión del PGOU. Se reformula la normativa para la protección de ELP en el ámbito PECH, y específicamente en los Entornos de protección de los BIC, perfilando además la calificación de los espacios libres, mediante ordenanzas que diferencian las situaciones de viario, plazas y espacios libres singulares y jardines/zonas verdes. En los espacios libres privados se distinguen los patios de manzana o parcela, bajo las categorías de patio libre, ocupado y ajardinado, regulados -de forma vinculada- desde las ordenanzas de edificación. La protección específica para los espacios libres públicos y de aquellos incluidos en entornos de BICs y conjuntos monumentales, opera complementaria de las normas sobre condiciones de urbanización, aparcamientos, servicios urbanos, parques y jardines.

## 5. PROPUESTAS Y DIRETRICES COMPLEMENTARIAS DE INTERVENCIÓN EN EL CH

El documento del PECH incorpora, complementariamente a las mejoras y precisiones instrumentales referidas, una serie de Propuestas de intervención, acciones y herramientas para la transformación inducida, entre las que se incluyen una serie de actuaciones intersticiales de micromejora, dirigidas a la extensión del sistema de Espacios Libres, articulando espacios públicos y privados, junto a otras secuencia de actuaciones de mejora y transformación en espacios de borde del CH, enfocadas a la rearticulación y extensión hacia los barrios y zonas de entorno. Se introduce de esta forma la dimensión propositiva prefigurando un marco de acciones discretas que mantenidas en el tiempo irán encaminadas hacia la mejora de lo público como directriz para la inserción y desarrollo de planes y proyectos, es decir, un escenario orientador de actuaciones posteriores.<sup>16</sup>

---

de una rehabilitación tan inadecuada, poco respetuosa hacia los atributos tipológicos, carácter y concepción histórica de estos edificios, como descuidada en su ejecución, un ejercicio de atrevimiento técnico y descontrol político, con negativo impacto para el bien en sus significados y valores y para su entorno. No solo un edificio valioso se ha desvirtuado en su configuración histórica, alterado en su espacialidad interior y fisonomía externa, sino también la remodelación desatenta del entorno ha sufrido impacto, con previsibles efectos tanto para el funcionamiento del mercado como para el paisaje histórico. Una actuación que trasciende, por alcance e interacción urbana, la mera restauración del bien, realizada sin debate social o técnico alguno, y en la que han fallado todos los agentes –promotores, proyectistas, supervisores, constructores-, con daño patrimonial flagrante y difícil reversibilidad.

<sup>16</sup> Entre otros objetivos el Plan debe tratar facilitar la gestión cotidiana del CH y procurar habilitar un marco estable para insertar nuevos proyectos, programas y acciones, desde criterios y

Se han seleccionado parcelas en posiciones perimetrales del PECH que facilitan la conectividad e interrelación del ámbito con espacios urbanos de su entorno, ampliando la trama del sistema de espacios libres con nuevos pasos y áreas estanciales en zonas verdes vinculadas a parcelas dotacionales públicas o privadas institucionales: CREFES, Universidad de Valladolid y Academia de Caballería. Sin alterar el uso y funcionalidad de las dotaciones existentes, se posibilita la reforma de espacios intersticiales con una extensión y mejora del sistema de espacios públicos.



Fig.4. Situación de áreas de reordenación estratégicas y acciones de rearticulación en accesos al centro histórico.

Estas acciones en vacíos o espacios infrautilizados pueden activar nuevos usos y revitalizar los entornos de grandes contenedores dotacionales, delimitándose actuaciones aisladas o integradas que hagan posible su desarrollo. Se articularán mediante estas actuaciones nuevas conexiones: hacia el norte -extensión con la Ribera, área del Seminario Mayor y enlaces con el barrio de la Rondilla, desde el punto nodal del Puente Mayor-; el oeste -plaza en el solar de Caballería, frente al puente de Isabel la Católica, en el eje San Ildefonso–Paseo Isabel la Católica-; al este -conexión junto al Palacio de Sta. Cruz, a través de la parcela dotacional deportivo de la UVa en C/ Ruiz Hernández-; y al sur con las

---

directrices coordinados, tratando de corregir políticas de la “ocurrencia” (ejemplificada en la consabida práctica de la Modificación Puntual sistemática) y la inherente discrecionalidad oportunista.

propuestas dotacionales –incluidas en el Plan Rogers-, en la prolongación de la Acera de Recoletos / Estación del Norte. A estas actuaciones se suma la planteada como mejora de la conectividad interior reutilizando parte de la parcela del antiguo complejo sanitario Pío del Río Hortega, hoy infrautilizada, incidiendo en la movilidad peatonal y rodada del centro, con un posible intercambiador local (aparcamiento disuasorio, préstamo bicis y servicios complementarios).

La propuesta de Actuaciones de mejora y transformación en bordes del CH, para la rearticulación y extensión con los barrios y zonas entorno, parte de considerar el arbolado existente y procurar un tratamiento coherente y unificado de los espacios seleccionados que faciliten una mejor conexión de los recorridos peatonales desde o hacia el CH y su articulación con los tejidos urbanos colindantes, promoviendo la recualificación de espacios asociados a dichos recorridos. Se plantearon como ejes prioritarios de actuación, los recorridos en prolongación de aquellos nodos de actuación y reordenación apuntados como espacios de conexión en situaciones de borde:

- Puente Mayor – Seminario (mejora del paseo del Renacimiento)
- Residencia Río Hortega – Rondilla (Sta. Teresa/Cardenal Torquemada)
- San Juan – Don Sancho (corredor Huelgas, D. Sancho, Pza. Cruz Verde)
- Acera Recoletos – corredor Rogers (Articulación en Colón y extensiones)
- Academia de Caballería – Riberas del Pisuerga (bisagra con Tenerías / Isabel la Católica y paseos de ribera)
- Universidad, Sta. Cruz – Campus (conexión P. Arregui – Velardes y extensiones hacia Prado de la Magdalena).

Además se formuló una amplia batería de Acciones complementarias en el ámbito PECH, particularizando y actualizando programas urbanos específicos que incluyen: Pautas para la mejora de la movilidad – accesibilidad (peatonalidad, autobús, aparcamientos, bici○sendas...), pre-localización de una zona de regeneración urbana, y otras acciones revitalizadoras como la secuencia de equipamientos integrados y recorridos –anillo arbolado perimetral-, y el sistema de indicadores: autoevaluación y correctores.

El diagnóstico realizado en la Revisión sobre la movilidad urbana en el municipio permite reconsiderar algunos aspectos del funcionamiento del espacio PECH, insistiendo en la perspectiva integrada también en temas de movilidad (más accesibilidad) y en la consideración de algunas políticas (multi)sectoriales con

derivadas complejas y diversas...<sup>17</sup>. Estamos en un área central dependiente del resto del sistema urbano, sometida al objetivo de incentivar la movilidad no motorizada. Del estudio de diversos aspectos de su funcionamiento y fomentando interrelaciones entre accesibilidad general -condicionada por la forma del tejido histórico-, transporte público y privado, peatonalidad, aparcamientos, acceso a dotaciones..., se ha esbozado un sistema de mejoras planteadas como criterios de proyecto. Para ello se consideran, además de la extensión de recorridos y la rearticulación intersticial de espacios de borde, los siguientes criterios, con estrategias de acción concretas:

- Extensión de peatonalización con estrategias de pacificación y coexistencia.
- Propuestas de ampliación del uso de la bicicleta en convivencia.
- Compleción de anillo de aparcamientos disuasorios -reserva perimetral-.
- Regulación de la nueva implantación de aparcamientos privados<sup>18</sup>.
- Definición de indicaciones para control y optimización del tránsito rodado.
- Rediseño de una política integral de nuevos medios -vehículos, energías...-.

Dentro de los objetivos de la Revisión, que incluyen acciones y propuestas para la Regeneración Urbana, se han propuesto en el ámbito PECH algunas medidas específicas para el fomento de la rehabilitación, en continuidad con los

---

<sup>17</sup> Otro ejemplo que evidencia la manifiesta falta de coordinación y perspectiva integral sobre la ciudad es la redacción avanzada de una revisión del Plan de Movilidad Urbana, el nuevo PIMUSVA que se está desarrollando por delante de la definición del modelo urbano y la propuesta concreta de planificación. Cabe cuestionarse ¿hacia dónde? se enfoca, ¿qué se está evaluando? en un documento sectorial -costoso y complejo- clave para el funcionamiento de la ciudad, cuando están por concretar decisiones, proyectos y parámetros estratégicos del futuro sistema urbano (en revisión por el PGOU). Rotundo contrasentido acuciado por los anuncios de responsables municipales sobre profundos cambios en criterios, concepciones y modelos de desarrollo y funcionamiento urbano.

<sup>18</sup> Tras un diagnóstico detallado analizando necesidades -demandas- y la disponibilidad -oferta- de aparcamiento privado y las condiciones estructurales y funcionales del tejido del CH, con especial hincapié en la movilidad rodada y peatonal, se mapificaron zonas de control para implantación de aparcamientos en parcelas privadas -restricción sobre umbrales de exigencia básica-. Esta regulación zonal se plantea complementaria a las recomendaciones de implantación, en posiciones idóneas, de aparcamientos públicos, con plazas para residentes y rotación. Del estudio general del funcionamiento viario del CH en su relación con el resto del sistema urbano, se plantean también acciones indicativas para la reorganización de los corredores de paso, atravesamiento selectivo y reparto interior de la movilidad rodada (transporte público y privado), elevando una propuesta de áreas con predominio peatonal, que orientará la política, planes y proyectos reguladores de la movilidad en el ámbito PECH.

programas desarrollados, apostando por el impulso residencial complementario de acciones de flexibilización, fortalecimiento y mejora relacionadas con otras actividades –comercio, hostelería, dotaciones-. Las políticas de regeneración y rehabilitación urbana que viene desarrollando el Ayuntamiento de Valladolid, en colaboración directa con otras administraciones, encuentra en la Revisión del PGOUVa indicaciones concretas, como las Áreas para la Rehabilitación y Regeneración en barrios<sup>19</sup>. En particular, se selecciona un área (Mantería–S. Andrés) por condiciones homogéneas, ámbito idóneo para abordar un programa de regeneración integrando rehabilitación arquitectónica, recualificación urbana, revitalización del comercio y fijación de población, con atención a la vivienda social y a colectivos residentes con dificultades (objetivos netos del posible ARU).

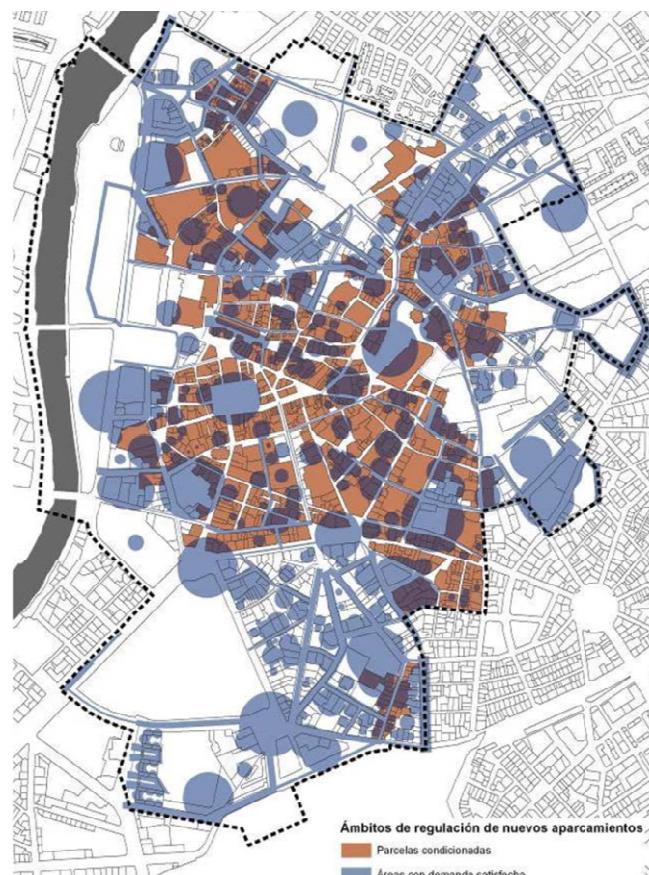


Fig.5. Propuesta de regulación de aparcamientos privados en ámbito PECH.

<sup>19</sup> Herramientas y propuestas acordes al nuevo instrumental legal, particularmente la Ley 7/2014, de Castilla y León, de medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de urbanismo.

En el marco de otras propuestas concebidas en la Revisión del PGOUVa, en el ámbito PECH se plantearon acciones específicas dirigidas a la mejora de la calidad de los espacios y a la vitalidad de actividades en el CH. Complementaria es la mejora de la inserción del CH con los barrios y tejidos urbanos del entorno, especialmente a través de acciones de borde que favorezcan la continuidad del sistema de espacios libres y permiten enriquecer la dotación de equipamientos públicos. En particular por su relevancia se detallan dos acciones:

- En el extremo noroeste, la manzana junto al Puente Mayor que incluye las instalaciones de CREFES y el antiguo centro de menores, se propone una actuación de apertura del espacio público, generando un mirador urbano hacia el Pisuerga, en un espacio nodal de transición (Rondilla-Centro-La Victoria, paseos ribereños) con una dotación polivalente que incluya espacios de conexión urbana e intercambiador – aparcamiento, bícis, información, servicios-.
- En el borde del solar de la Academia de Caballería, sin comprometer el uso e instalaciones actuales del conjunto de edificios principales, se plantea un espacio libre público en un nodo de extraordinario valor posicional, frente al puente de Isabel la Católica, en el arranque del paseo homónimo y en continuidad con la plaza de Tenerías. Ello permite generar una nueva plaza capaz de vertebrar esta charnela urbana, mejorar las conexiones del cruce viario e incorporar un equipamiento que facilite el tránsito con la Huerta del Rey.

Además se plantearon otras acciones complementarias en el borde del ámbito del “Plan Rogers” y en la reutilización parcial de la amplia parcela de la antigua Residencia Sanitaria Pío del Río Hortega, que sin condicionar la reutilización de los edificios hospitalarios esponja los espacios densificados del barrio de San Nicolás. Por último en un espacio de la Universidad de Valladolid –Ruiz Hernández-, una manzana junto a la sede del Palacio y Colegio de Sta. Cruz, otra acción que a la vez de facilitar una apertura viaria, facilite la reutilización dotacional sobre el uso de las actuales instalaciones deportivas.

Se propuso también desarrollar un sistema de indicadores que en el contexto de la Revisión del PGOU y al servicio del PECH permita un seguimiento del desarrollo urbano y funcionamiento. Sobre una selección de temas relacionados con los principales valores y problemáticas emergentes en el PECH se apuntan factores que permitan su monitorización, para facilitar y orientar la implantación de indicadores de dimensión cuantitativa (mecanismos de medición/comparación), y cualitativa (criterios de evaluación de percepción ciudadana). Entre los aspectos y factores susceptibles de evaluación: a) la preservación del patrimonio cultural; b) la fortaleza de la identidad cultural del CH en la ciudad; c) la vitalidad y equilibrio en la mixtura funcional; d) la calidad del paisaje urbano interior; e) tendencias

demográficas y actores sociales en CH. Desde estos campos se formulan una serie de indicadores de seguimiento, control de tendencias y dinámicas de evolución, para facilitar su corrección.

Sobre estos factores guía se podrá desarrollar el sistema de indicadores estableciendo referencias y umbrales de alarma que exijan la activación de mecanismos correctores, tanto endógenos como exógenos a la gestión del CH. En la medición de los parámetros y factores de incidencia considerados, las series históricas permiten el análisis evolutivo y su comparación, especialmente con otras zonas, o el conjunto de la ciudad. La división en Unidades Urbanas y sus indicadores básicos habilitan un soporte muy útil para estos objetivos.

## 6. ALGUNOS CONFLICTOS PARA REGENERAR EMERGENTES EN LA PLANIFICACIÓN

Partiendo de la experiencia profesional acumulada en trabajos de planificación –múltiples lugares, escalas, tipos de planes- como encuadre de conclusiones extraídas, incluyendo las esbozadas sobre los trabajos de revisión del PECH de Valladolid, se destacan algunas problemáticas endémicas contrastadas como recurrentes, para la intervención en los centros históricos y las dificultades inherentes para desarrollar acciones de regeneración urbana en los mismos<sup>20</sup>. Centrándonos en aspectos relativos al gobierno urbano y las responsabilidades técnicas y políticas que modulan los procesos decisionales que incumben a la práctica urbanística, y en particular la gestión de la ciudad histórica, se destacan diversos factores influyentes. Los diferenciamos sintéticamente entre problemas con orígenes o causas estructurales, de aquellos otros susceptibles de categorizarse circunstanciales o derivados de principios eventuales. Entre los primeros señalamos tanto la carencia de perspectivas (y de políticas de acción) efectivamente integradas sobre la ciudad, como la resistencia al cambio, incluso inmovilismo, de algunos agentes sociales...o de sus operadores y responsables.

La ciudad, máxime la ciudad histórica, como espacio vivo de representación y centralidad e inevitable foro de intereses enfrentados (en conflicto permanente<sup>21</sup>),

<sup>20</sup> Sin pretensiones exhaustivas las problemáticas citadas no refieren a condiciones intrínsecas de la ciudad histórica en sus materialidades, como constructo físico/funcional, ni a cuestiones de índole disciplinar, esto es, las asociables estrictamente con la cultura teórica de la planificación urbanística (la devaluación del plan, su discutida eficacia e irrelevancia como proyecto a largo plazo), el marco legal que la instrumenta o las herramientas prácticas y proyectuales que operan los procesos de intervención. La traumática fractura entre el pensamiento y la acción. Es evidente que en los amplios campos de articulación teoría/praxis, emergen y se auto-regulan, desde las propias dinámicas de reflexión y evolución disciplinar, problemas técnicos, debates e incertezas en continuo re-enfoque, de difícil disociación respecto a interferencias y cuestiones políticas y decisionales.

<sup>21</sup> Nos recuerda M. Cacciari: “Desde sus orígenes, la ciudad está “investida” de una doble corriente de “deseos”. Deseamos la ciudad como “regazo”, como “madre”, y, al mismo tiempo, como “máquina”, como “instrumento”; queremos que sea *ethos* en el sentido originario de

demandas comprenderse, planificarse y gobernarse desde una perspectiva más integral, dinámica y realmente participada. Hoy continúa dirigida mediante un sistema tecno-político escasamente participativo, un complejo administrativo estable<sup>22</sup> pero poco ágil para la toma de decisiones, la generación de proyectos ambiciosos -y consensuados- y la corrección de problemas urbanísticos. Nos hallamos entre la desafección ciudadana, el desinterés de la sociedad civil y la demagogia de una participación (que reclama algo más que opinión) devaluada. La política urbanística también es política, aquejada de los mismos males. Crisis de gobernanza democrática.

La inercia del *status quo* en amplios sectores de los agentes implicados en la acción urbanística (propiedad, técnicos, promotores, funcionarios...), incluyendo paradójicamente un amplio grupo profesional constituye otro aspecto reseñable por su incidencia en los procesos de planificación urbanística<sup>23</sup>.

Intereses y mentalidades frente a la transformación colectiva, que dificultan o tergiversan los principios y objetivos deseables de la práctica urbanística, convirtiendo en (estériles) batallas los interminables procesos de redacción y tramitación del planeamiento. No solo la brecha entre el conocimiento y la decisión o los inconexos diálogos técnicos / políticos, producen efectos disfuncionales y paralizantes. La orientación de los planes hacia oficinas de planificación, es decir, hacia su gestión más proactiva y dinámica, sería una vía para pulir rigideces de las herramientas técnicas y ampliar la comprensión eficaz y la implicación ciudadana.

Los factores o problemáticas de fuente coyuntural, no por incidencia eventual o génesis contingente menos paralizantes ni lesivos, son tan variados como amplio es el abanico de efectos sobre la ciudad y trascendencia de la planificación. Señalamos aquí algunos aspectos emergentes como los cambios de gobierno; la inestabilidad decisional política y técnica; el contexto de crisis (económica, cultural y de gobernanza), esgrimida como excusa y efectiva necesidad; demagogias y cortoplacismo en definitiva, como enemigos permanentes de la *realpolitik*

---

morada y estancia y, al mismo tiempo, un medio complejo de funciones; le pedimos seguridad y “paz” y, al mismo tiempo, pretendemos que tenga unas eficiencia, eficacia y movilidad extremas. La ciudad está sometida a preguntas contradictorias. Querer superar tales contradicciones es una mala utopía. Al contrario, se requiere *darle forma*. La ciudad en su historia es el *experimento* perenne para dar forma a la contradicción, al conflicto”.

<sup>22</sup> Los papeles de la Administración, entre la racionalidad legal -control-, la técnica -eficacia- y la política -consensos-, interfieren en la práctica e inciden en la desactivación de planes y proyectos.

<sup>23</sup> Además de la mencionada resistencia de los técnicos municipales a variar las “reglas de juego” que constituyen su operativo cotidiano (los informes recibidos en el trabajo de la revisión del PGOUVa / PECH, supondrían un elocuente escaparate de “numantinismo”), es también apreciable (debates, foros, alegaciones...) dicha actitud, reacia a novedades en planes, programas e instrumentos legales, por parte de colectivos y agentes profesionales cuyo conservadurismo parece, a priori, menos comprensible, incluso desde la óptica de sus propios intereses corporativos. Urge repensar en los procesos papeles, agentes y el papel de algunos agentes.

urbanística y de los deseables principios de buen gobierno ciudadano, incluyendo sus proyectos colectivos y razonables aspiraciones de mejora urbana.

La reflexión y la práctica disciplinar disponen de un solvente bagaje para actuar en los CH, y el marco legal y normativo actualizado, reorientado hacia las estrategias de la regeneración urbana, habilita un amplio arsenal de herramientas. La apuesta deseable por la planificación urbanística no puede devenir ni en apresuradas visiones coyunturales, sustento de proyectos banales o programas efímeros, ni en estériles procedimientos paralizantes. La co-responsabilidad social parece reclamar(nos)lo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Equipo redactor Revisión PGOUVa (2014), *Documento de Aprobación Inicial de la Revisión del PGOUVa* (incluido PECH), Ayuntamiento de Valladolid.
- Álvarez Mora, Alfonso (2006), *El mito del centro histórico. El espacio del prestigio y la desigualdad*, Puebla (Méjico), Universidad Iberoamericana de Puebla.
- Álvarez Mora, Alfonso (2005), *La construcción histórica de Valladolid. Proyecto de ciudad y lógica de clase*, Universidad de Valladolid.
- Ascher, François (2004), *Los nuevos principios del Urbanismo*, Madrid, Alianza Ensayo.
- Bandarin, Francesco y Van Oers, Ron (2014), *El Paisaje Urbano Histórico. La gestión del patrimonio en un siglo urbano*, Madrid, Abada editores. Edición original, Paris, 2012.
- Cacciari, Massimo (2010), *La ciudad*, Barcelona, G. Gili.
- Campos Venuti, Giuseppe y Oliva, Federico (1994), *Cincuenta años de Urbanística en Italia, 1942-1992*, Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado BOE.
- Choay, Françoise, (2007), *La Alegoría del Patrimonio*, Barcelona, G. Gili.
- De Azúa, Félix et al. -coords.- (2004), *La Arquitectura de la No-Ciudad*. Pamplona, Universidad Pública de Navarra.
- De Azúa, Félix (2007), *La invención de Caín*. Barcelona, Alfaguara.
- De las Rivas, Juan Luis, (2009), “Ciudad sobre ciudad. Interferencias entre pasado y presente en Europa”, introducción al *Seminario y Actas Ciudad sobre Ciudad*, Valladolid, Ed. Fundación de Patrimonio Histórico de Castilla y León.
- Debord, Guy; Ivain, Gilles, Jorn, Asgern et al. (1996), *Teoría de la Deriva y otros textos situacionistas sobre la ciudad*, Barcelona, ACTAR-MACBA.

- Gehl, Jan (2006), *La humanización del espacio urbano*, Barcelona, Reverte.
- Halbwachs, Maurice (2004), *La memoria colectiva*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza. Edición original, Paris, 1950.
- Lefebvre, Henri (2015), *La Producción del espacio*, Madrid, Capitán Swing. Edición original, Paris, 1974.
- Solà-Morales, Manuel de (1985), “Valladolid: la constante reforma de crecer sobre sí misma”, en *UR*, nº 1.
- Troitiño Vinuesa, M. Ángel (1992), *Cascos antiguos y centros históricos: Problemas, políticas y dinámicas urbanas*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

## **Miscelánea**

*Miscellanea*



## La renovación de las ciudades turísticas en Canarias. Una respuesta meditada para unos destinos maduros\*

## The renovation of the touristic cities in Canary Island. A considerable answer for a mature destinations

---

RAFAEL TEMES-CORDOVEZ

Doctor en Urbanismo

Profesor Contratado Doctor del Departamento de Urbanismo

Universidad Politécnica de Valencia, España.

[temes@urb.upv.es](mailto:temes@urb.upv.es)

ORCID: [0000-0002-5604-4892](https://orcid.org/0000-0002-5604-4892).

Recibido/Aceptado: 10-09-2016 / 03/03/2017.

Cómo citar: Temes-Cordovez, Rafael (2017), “La renovación de las ciudades turísticas en Canarias. Una respuesta meditada para unos destinos maduros”, en *Ciudades*, 20, pp. 223-243 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.223-243](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.223-243)

**Resumen:** El envejecimiento de los destinos turísticos se presente hoy como una derivada particular del problema general de la obsolescencia de las tramas consolidadas. El caso de Canarias ha sido pionero junto a Baleares, en la formación de un marco jurídico y de incentivos que facilitara la renovación. El éxito de las iniciativas ha sido desigual, encontrando en las leyes 2/2013 y 9/2015, un cambio en la tendencia aparentemente positivo. Tras el camino recorrido, y ante los primeros resultados, se advierte una progresiva desconexión con el enfoque territorial y los principios de la sostenibilidad con los que se habían comprometido la renovación.

**Palabras clave:** turismo, renovación urbana, residencialización, destinos maduros.

**Abstract:** The mature of tourist destinations is presented today as a particular derivation of the general problem of the obsolescence of consolidated plots. Both Canary Islands and Baleares has been a pioneer in forming a legal framework and incentives that would allow the renewal. The success of the different initiatives has been uneven, finding in the laws 2/2013 and 9/2015, a change in the trend apparently positive. After the journey, and before the first results, there is a progressive disconnection with the territorial approach and the principles of sustainability with which the renewal was committed.

**Keywords:** tourism, urban renewal, residentialisation, mature destinations.

---

\* Este trabajo ha podido desarrollarse gracias a la estancia de investigación realizada en el Departamento de Geografía de la Universidad de La Laguna durante el segundo semestre de 2016, y constituye un resultado parcial del Proyecto de I+D+i «Tecnologías de Información Geográfica aplicadas al análisis y diseño de propuestas innovadoras para la renovación de los alojamientos turísticos», financiado por la Fundación CajaCanarias. Asimismo, se inscribe en el proyecto titulado «Crisis y reestructuración de los espacios turísticos del litoral español» (CSO2015-64468-P) del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO).

## 1. INTRODUCCIÓN

En 1984 Bernardo Secchi escribía en la revista Casabella un artículo titulado «Le condizioni sono cambiate». En él, hacía referencia a una serie de novedosos fenómenos que habían irrumpido en las ciudades europeas: fin del crecimiento urbano, descenso de la población, desmantelamiento industrial y terciarización, fenómenos tras los que subyacía la radical mutación que estaban sufriendo la sociedad y la economía en su tránsito hacia el tardocapitalismo. Para Secchi un tema era crucial en esta nueva encrucijada: la reutilización de la ciudad existente dándole sentido y futuro por medio de continuas modificaciones. En su texto se afirmaba: “La ciudad y el territorio en el que viviremos en los próximos años ya está construido” (Secchi, 1984), sentencia que advertía de la importancia que en los próximos años iban a tener las transformaciones en el urbanismo.

Efectivamente, buena parte de nuestras ciudades ya están construidas. Pero esto no significa que estén finalizadas y que no vayan a cambiar. Secchi preveía que en las siguientes décadas, se debía producir una gran demanda de reformas orientadas a elevar la calidad de vida de los ciudadanos: mejores viviendas, equipamientos educativos, culturales, deportivos... y también espacios para el ocio y el descanso. La ciudad europea por tanto, cambiaría, pero su principal preocupación no sería el crecimiento físico y poblacional, sino la elevación de la calidad de vida de sus habitantes y de sus servicios.

De esta manera, la idea del continuo crecimiento y el aumento de la calidad de vida quedaban desvinculados. El progreso no pasaba necesariamente por la mayor ocupación de suelo, sino por el uso más sensato y cuidadoso del mismo. La lógica estaba cambiando y Secchi postulaba que las mejoras urbanas debían acometerse sin dilapidar el territorio agrícola y natural: sin destruir el paisaje.

Este interesante discurso enunciado a finales de los ochenta, ya tenía como precedente la experiencia de las intervenciones conservacionistas de los centros históricos europeos, que al menos desde la década de 1970, se habían ido sucediendo de forma sistemática en Europa. La realidad es que en estos escenarios, la preocupación principal siempre centrada en “lo patrimonial”, desdibujaba en ocasiones el objetivo básico de mejorar la ciudad para los ciudadanos. Varios autores (Álvarez Mora, 1995; Cucó i Giner, 2013; Díaz Parra, 2009) han centrado buena parte de sus investigaciones en analizar precisamente los contradictorios efectos colaterales que se han sucedido y en el que la exclusión ha terminado siendo uno de sus resultados más llamativos. Pero los motivos que han centrado los intereses sobre los tejidos construidos no han permanecido inmóviles. En la década de los noventa, bajo la doble influencia de la descentralización autonómica y de las políticas europeas, la práctica de la rehabilitación urbana dejó de tener su eje principal en las áreas urbanas históricas para comenzar a alcanzar a las áreas urbanas degradadas desprovista de dichos valores patrimoniales. Especialmente visualizados a partir del estallido de la crisis de finales de 2007, este capítulo de

intervenciones sobre “la ciudad más débil” encuentra sus espacios de intervención sobre todo en las periferias urbanas. Análisis locales (Ferrer, 1993; Temes, 2007; Rivas et al., 2015) o estudios de carácter más general (Roca, 1995; Ministerio de Fomento, 2014; Cuchí y Sweatman, 2014), señalarán cómo las ciudades españolas, al igual que otras muchas en Europa, habían iniciado un reto que, en términos cuantitativos, superaba largamente al ya referido de intervención en los centros históricos y primeros ensanches (Rubio y Molina, 2010).

Este hecho se constata al comprobar cómo el intervalo comprendido entre 1960 y 1980 en España, ha sido uno de los de mayor crecimiento en número de unidades alojativas hasta la fecha<sup>1</sup>. Una de cada tres viviendas/alojamientos construidos en el país fue levantada durante estos 20 años. El *building-boom* experimentado en dicho intervalo ha condicionado necesariamente el futuro de los entornos urbanos. Si ponemos en números esta realidad que describimos, y centramos nuestra atención en el panorama nacional podemos observar algunas peculiaridades (Tabla 1).

TOTAL	Décadas 40-50	Décadas 60-70	Décadas 80-90	Década 2000
Porcentaje	10,57%	34,05%	25,92%	17,25%
España	25.208.625	2.664.945	8.584.555	6.533.390
				4.349.420

Tabla 1. Viviendas según el año de construcción en España. Fuente: INE. Censos de Población y Viviendas 2011.

En la representación ofrecida en la Figura 1 se marca en negro los municipios donde al menos el 33% de todos sus edificios fueron construidos entre las décadas 1960 y 1970. Si bien a escala nacional el 21% de los municipios se encuentran en esta situación, la evolución en número de edificios y viviendas es aún más intensa al tratarse de los municipios que albergan las capitales de provincia y los núcleos turísticos principales concentrados en el litoral levantino, el litoral andaluz y las costas canarias y baleares. En número de viviendas podemos decir que representa casi el 34% de la totalidad del parque edificado en España<sup>2</sup>. Una de cada tres viviendas o alojamientos actualmente edificados tienen entre 30 y 50 años (Tabla 1).

<sup>1</sup> En la primera década del XXI el crecimiento ha sido similar en proporción a un intervalo de 10 años aunque con mejor calidad constructiva que en el intervalo 1961-80, aún con las malas praxis ejecutadas en medio de la “burbuja inmobiliaria”.

<sup>2</sup> Esto significa un total de 8.584.555 viviendas de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2011

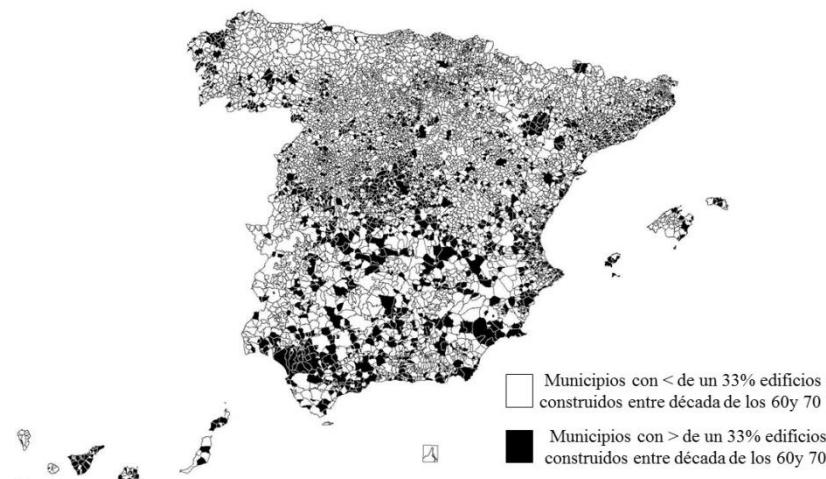


Fig.1: Simultaneidad constructiva en los municipios de España. Fuente: Censo de Población y Vivienda 2011. Elaboración propia.

	TOTAL	Décadas 40-50	Décadas 60-70	Décadas 80-90	Década 2000
Porcentaje		9,69%	32,01%	30,91%	18,10%
Canarias	1.040.945	100.915	333.185	321.725	188.365
Palmas (Las)	532.060	50.270	169.415	161.970	99.225
Santa Cruz de Tenerife	508.885	50.650	163.775	159.750	89.140

Tabla 2. Viviendas según el año de construcción por provincias. Canarias. Fuente: INE. Censos de Población y Viviendas 2011.

Ahora bien, esta reflexión sobre la necesaria intervención en la ciudad construida ha tenido su escenario prioritario sobre la ciudad residencial, si bien no ha sido ajena a los espacios turísticos también. En el caso español además, se da la circunstancia, de que el mismo impulso que llevó a principios de los sesenta al gran crecimiento de la ciudad residencial, fue el que apoyó la configuración de los principales emporios turísticos de nuestras costas (Tabla 2). Para hacer un análisis más preciso, si nos fijamos en el caso canario y nos centramos sólo en la edificación destinada a un uso turístico, las cifras nos muestran una situación aún más relevante. Estas cifras avalan el argumento que justifica en parte el interés por reflexionar y llegar a soluciones adecuadas de cara a una posible política de renovación de estos espacios (ver Fig. 2).

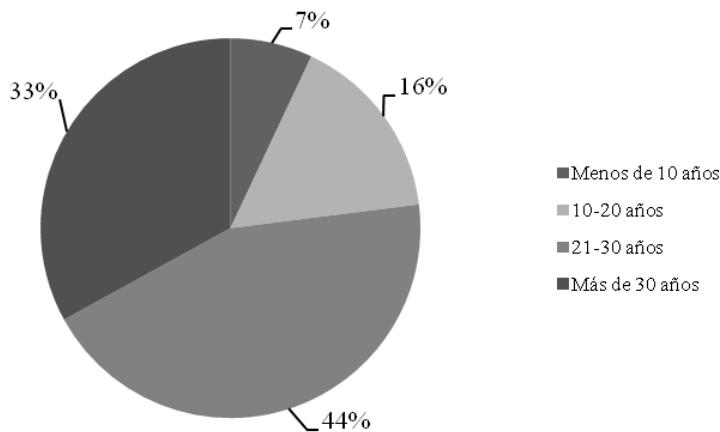


Fig.2: Edad de la edificación en las áreas turísticas de Canarias. Fuente: Catastro de Urbana. Grupo de Investigación ReinvenTUR M. Simancas (dir).

Ahora bien, la situación que describimos no es exclusiva de los destinos turísticos canarios. Como señalan Corrales y Hernández (2010), Hawai y Baleares, junto con Canarias constituyen los tres principales destinos turísticos archipiélagicos de sol y playa mundiales, a gran diferencia del resto. Los tres casos han alcanzado niveles muy elevados, en volumen de turistas e impacto económico y territorial, desde hace varias décadas, y muestran síntomas de estancamiento. Canarias desde comienzos de siglo, Hawai desde la década de los noventa y Baleares sobre todo a partir de la crisis económica mundial en el 2007. Esta afirmación podría generar dudas al contrastarla con el record de visitantes que en el año 2016 hemos tenido en España, y especialmente en Canarias. Ahora bien, la lectura debe tener en cuenta otros indicadores como la tendencia negativa en la duración media de las estancias (EGATUR, 2015), o la cuota de “turistas prestados” (provenientes de destinos competidores con problemas geopolíticos) que llega a ser en Canarias de más del 50% (Archondo y Ruiz, 2016).

Atendiendo a la lógica que anunciaba Secchi (1984), los principios básicos de la sostenibilidad, los límites de la capacidad de carga y el aumento de la calidad de vida, se convierten en el hilo conductor de una nueva política para la renovación de los espacios turísticos. La visión territorial del fenómeno se erige como el marco adecuado para reordenar los espacios de ocio que se envejecen. Ahora bien, un análisis con mayor profundidad nos mostrará que la anunciada política de escala territorial, basada en la integración paisajística y en la mejora de la calidad de vida, se irá desplazando a un segundo plano, haciendo del territorio un instrumento económico.

Con estos antecedentes, el objetivo de este trabajo será mostrar cómo, paradójicamente, la evolución en materia de turismo hasta llegar al nuevo marco normativo en Canarias ha ido perdiendo escala y referencia territorial para ganar operatividad y resultados a corto plazo. Los riesgos que supone tomar este camino serán recogidos en las conclusiones. Las fuentes utilizadas partirán del análisis del marco normativo así como de las estadísticas oficiales del Gobierno de Canarias que describen la evolución del sector turístico en la región.

Tras estos antecedentes introduzcamos la teoría utilizada de forma general por la doctrina, y para modelizar el comportamiento de los destinos de sol y playa a través de su ciclo de vida.

## 2. EL CICLO DE VIDA DE UN DESTINO TURÍSTICO

Si de lo que hablamos es de la evolución de destinos turísticos, como apuntan Santana et al. (2010), el modelo teórico con mayor relevancia es el del ciclo de vida del destino, el *Tourism Area Life Cycle* –TALC Model–, elaborado en 1980 por Richard Butler. Este modelo, ampliamente utilizado, debatido y revisado, se basa en el ciclo de vida del producto y plantea los destinos turísticos como productos siguiendo un patrón de desarrollo similar a éstos. Dependerá de su éxito en la captación de visitantes, así como de la gestión y el control de crecimiento y uso del territorio, el momento en el que el área sobrepase su capacidad de carga (física o infraestructural, económica, social, cultural o medioambiental) aunque se reconoce que el declive puede resultar de una amplia combinación de factores (León, Hernández y González, 2003). Será entonces, llegada la fase de estancamiento y/o post-estancamiento, cuando se deba decidir y apostar por acciones que eviten el declive, con la pérdida de atractivo y el descenso pronunciado del número de visitantes. Sheela Agarwal (2006), como resultado de sus trabajos anteriores, plantea una extensión del ciclo de Butler, incorporando una fase de reorientación y rejuvenecimiento (ver Fig.3), que no descarta el posible declive o aplicación de estrategias de reestructuración según la dinámica evolutiva del destino en relación a sus competidores y los diferentes escenarios que concurran en estas fases. Generalmente este tipo de acciones suele apreciarse en destinos maduros, esto es, aquellos en que debido a factores tales como la obsolescencia de sus infraestructuras, la saturación y la escasa o nula renovación de los atractivos, disminuye la calidad de la experiencia turística (entre otros, calidad de servicios, del medio ambiente, de los servicios de ocio, más sensaciones percibidas a corto y medio plazo –recuerdo– por parte de los turistas).

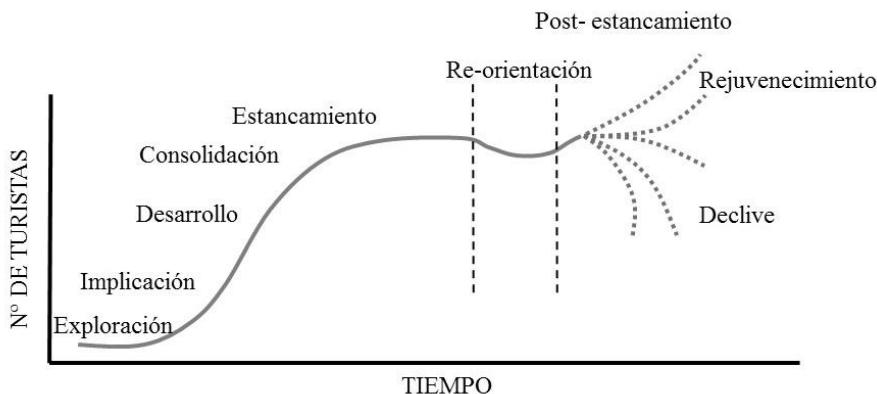


Fig. 3: Adaptación del ciclo de vida de los destinos. Fuente: Agarwal, 2006.

Basándonos en el mismo modelo, pero ahora denominando los tres períodos claves como generación-degeneración-regeneración, llegamos a esta última etapa para detenernos en ella con más detalles. Agarwal (2002 y 2006), Butler (1980 y 2012), Navarro Jurado (2006) y Simancas (2015) proponen una clasificación o estrategia para intervenir en los destinos turísticos consolidados (ver Fig. 4).

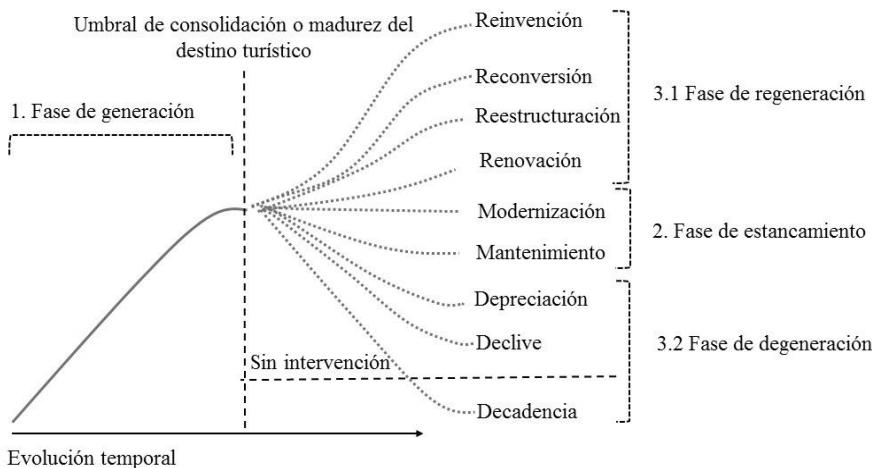


Fig. 4: Adaptación del ciclo de vida de los destinos. Fuente: Agarwal (2002 y 2006), Butler (1980 y 2012), Navarro Jurado (2006) y Simancas (2015).

Siguiendo al último autor (Simancas, 2015) si nos mantenemos en la fase de estancamiento, las intervenciones pueden ser dirigidas a labores de mantenimiento

o modernización del destino (García Torres, 2009) que conllevan intervenciones de tipo singular o “blandas” (Navarro, 2006), que en muchos casos implica la aplicación de acciones de *lifting*, maquillaje y marketing hacia el exterior. Si no realizamos nada, la fase de degeneración se hace evidente en el destino turístico a través de la pérdida de competitividad, que se refleja en baja rentabilidad, bajo nivel de ingresos por turista y un proceso de declive y decadencia que se manifiesta tanto en el espacio público como en el privado.

Por otro lado, podemos hablar de un conjunto de estrategias de “regeneración” que suscitan con frecuencia bastantes dudas en la precisión de sus denominaciones tanto aplicadas a la ciudad residencial como al espacio turístico. Como indican Vera Rebollo et al. (2011), existe un amplio conjunto de términos “re”, que son utilizados de forma simultánea, indistinta y ambigua, como si se tratara de sinónimos y, en ocasiones, de manera equívoca. En coherencia con lo planteado al respecto por Moya y Díez de Pablo (2012) y luego adaptado al campo turístico por Simancas, Temes y Dávila (2016), en las estrategias distinguimos entre “acciones” y “procesos”: mientras las primeras se refieren a la ejecución material de la intervención, y se identifican con lo que en la normativa urbanística se ha denominado con frecuencia como obras, los “procesos” aluden a los procedimientos y metodologías para llegar a las acciones, que engloban y articulan. Así, los primeros corresponden a la escala edificatoria o urbana restringida y los segundos a la escala urbana amplia.

Con todo esto resulta conveniente saber en qué etapa se encuentra buena parte de los destinos turísticos en Canarias y qué tipo de estrategia son las que han sido trazadas en los últimos años.

### **3. DE LA FORMACIÓN A LA RENOVACIÓN DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS EN CANARIAS**

En Canarias se tiene ya una larga tradición en la formación, gestión y desarrollo de los destinos turísticos. Siquiera como pequeña referencia es necesario conocer algunos datos sobre el origen del turismo del archipiélago en las etapas previas al modelo de turismo de masas actualmente vigente.

#### **3.1 Los inicios al turismo de masas**

La primera Ley del Suelo se desarrolló en España en 1956 sin alusión expresa a la actividad turística. En ella no se contemplaban mecanismos adecuados para frenar lo que luego sería un intensísimo proceso de transformación litoral fuente de ingresos con muy escasos controles. Ante la inoperancia práctica de la Ley del Suelo para resolver los problemas turísticos fue aprobada en 1963 la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional que no contempló criterios de planificación territorial y no se preocupó por las repercusiones que el desarrollo desordenado del sector tendría sobre el territorio en el futuro.

Ocho años después, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social dio lugar al Proyecto de Desarrollo Turístico de las Islas Canarias, presentado en 1964. En él se marcaban las directrices necesarias para una correcta organización de la afluencia de visitantes al archipiélago. Este proyecto, aunque no llegó a materializarse, supuso un impulso a una política aperturista para facilitar e incentivar la inversión en el sector. Como ejes principales se destacaron las urbanizaciones, las instalaciones hoteleras y los centros creativos olvidando nuevamente su integración con el resto del territorio y dando como resultado la potenciación de un turismo de masas.

Más adelante, la Ley 19/1975 de Reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana en su Disposición Final Tercera dispuso la adaptación a la misma de la Ley de Zonas y Centros de Interés Turístico Nacional. Sin embargo la creación del Estado de las Autonomías, transformará radicalmente el panorama turístico nacional. En Canarias, al principio, no existió un modelo territorial claro por parte del Gobierno, ni a nivel insular ni del conjunto del archipiélago, y fue la iniciativa privada, guiada por los intereses particulares, la que diseñó una estrategia de ocupación a su medida (Cáceres, 2001).

En este marco, el fenómeno turístico de masas comienza en las islas al calor de la existencia de mayores infraestructuras de transporte, servicios y de una capacidad poblacional suficiente para suministrar los recursos humanos requeridos por el sector. El punto de arranque fue la existencia de asentamientos que manifestaban algún atractivo turístico, históricamente demostrado por la afluencia de viajeros y su evolución a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Comenzó en el Puerto de la Cruz, en Tenerife y en Las Palmas de Gran Canaria (Playas de Las Canteras y Alcaravaneras) e incipientemente saltó a Arrecife (Arrecife Gran Hotel), en Lanzarote. Desde estos inicios y con la rápida evolución experimentada sobre todo a partir de los años 70, la conciencia sobre la protección de los territorios y especialmente sobre la fragilidad litoral en Canarias, se hace especialmente sensible a finales del siglo XX, comenzando a trabajar en el establecimiento de un nuevo marco regulador que hiciera compatible la actividad turística y los valores territoriales. En palabras de García Márquez (2011) “el paisaje, de tanta relevancia para la actividad turística, antes sólo objeto de protección, pasa a ser considerado también objeto de ordenación y de gestión, susceptible de ser mantenido, mejorado, recuperado y rehabilitado”.

### **3.2 La búsqueda de un modelo más respetuoso con el territorio**

Este cambio de perspectiva se tradujo en la promulgación de tres leyes, que conformarán los pilares básicos del sostenimiento del turismo como principal actividad económica y la salvaguarda de un territorio rico en valores naturales pero limitado por la fragilidad de sus ecosistemas. La Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias, en consonancia con la línea de varios documentos de ordenación territorial del turismo de finales de siglo (Antón Clavé, 2005; Mata

Olmo, 2007), decidió abordar por vez primera este sector desde una perspectiva integral, incluyendo la regulación de la actividad, la oferta, las características de los establecimientos, las garantías y protección del usuario turístico, la promoción del destino «Canarias» y las condiciones para la implantación de la actividad turística en el territorio. La estructura conceptual y legislativa se completó con la aprobación de la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias y con la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias (que en el año 2000 se unirían en el vigente Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias –TRLOTENC–). Estas leyes propiciaron un cambio en la óptica desde la cual planificar el futuro del sector turístico y del desarrollo de los suelos dedicados al mismo.

Con el nuevo marco normativo se erigió como prioridad la elaboración y aprobación de unas Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo que consiguieran el objetivo, desde el planeamiento, de contener la dinámica urbanizadora desarrollista y propiciar la planificación, a largo plazo, del destino del territorio. Auspiciado por este marco formado por las Leyes 12/1994, 7/1995, 9/1999 y las Directrices, la visión y referencia al paisaje se renueva en Canarias y se vincula a partir de entonces a los objetivos de renovación y mejora de los espacios turísticos. En enero de 2001 se aprueba el Decreto 4/2001 por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias y se establecen una serie de medidas cautelares consistentes en la suspensión de los instrumentos de planeamiento habilitados para clasificar y calificar suelo y, con ello, susceptibles de crear expectativas de derechos y del otorgamiento de licencias.

Frente a las limitaciones establecidas desde la administración para la nueva concesión de licencias numerosos empresarios se opusieron hasta conseguir la suspensión del Decreto. Sin embargo, lejos de cambiar de idea y siempre tratando de dar continuidad al proceso de contención, se publicará seguidamente el nuevo Decreto 126/2001, de 28 de mayo, por el que se suspende la vigencia de las determinaciones turísticas de los Planes Insulares de Ordenación y de los instrumentos de Planeamiento Urbanístico, el cual, dada las similitudes con el anterior, fue también declarado nulo tras nuevas denuncias privadas.

Para recuperar en esencia el proceso de limitación procurado con los dos decretos anteriores, a finales del 2001 se aprueba la Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias. Las medidas transitorias establecidas en dicha ley consistirán, en primer lugar, en la contención del aumento de la oferta de alojamientos de baja cualificación, suspendiendo el otorgamiento de autorizaciones administrativas previas, la disminución de la oferta alojativa mediante su reconversión a residencial o complementaria, y limitando la vigencia de los instrumentos de planeamiento, licencias urbanísticas y autorizaciones previas obsoletos por haber sido tramitados y/o concedidas en virtud de una normativa ya derogada. La temporalidad de estas medidas fue concebida

hasta la entrada en vigor de las Directrices, de forma que, como afirma Simancas (2015), se aplicaba en Canarias una moratoria turística (2001-2012) entendida no como una moratoria propiamente dicha de paralización de la construcción, sino más bien como un “proceso limitador” con el que restringir la concesión de nuevas licencias y, sobre todo, frenar las ya otorgadas en base a la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo. Éstas se habían incrementado en exceso, por lo que sería necesario dilatar, al menos, su implantación en el tiempo.

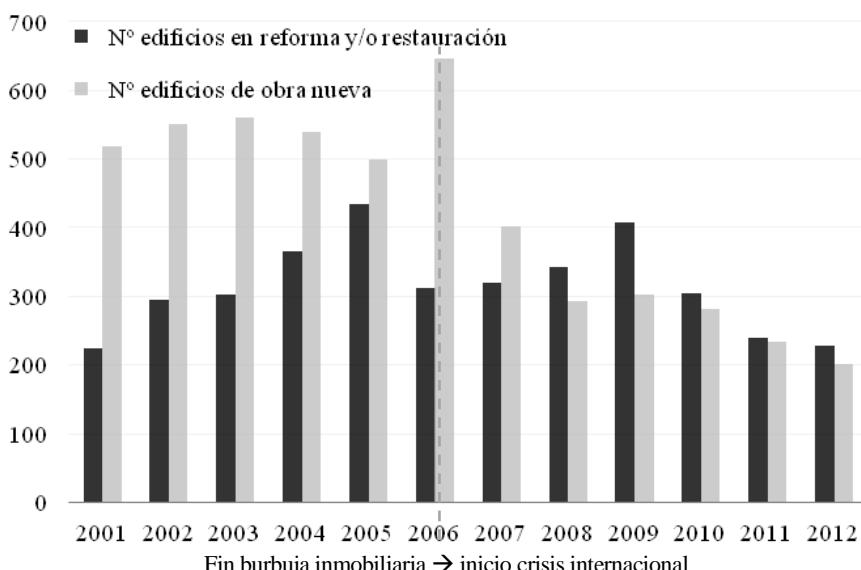


Fig. 5. Edificación turística de obra nueva y en reforma durante la moratoria. Fuente: Instituto de Estadística de Canarias (ISTAC). Elaboración propia.

El 16 de abril de 2003 la Ley de Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo de Canarias entraron a formar parte del ordenamiento jurídico de Canarias, y en ellas se estableció como uno de los objetivos básicos la renovación de la ciudad turística existente, tanto del espacio público como de los establecimientos privados. Por vez primera en el marco normativo se declara el objetivo de la renovación turística como prioridad y se define lo que luego se convertirá en el principal hilo argumental de la política territorial canaria durante las siguientes décadas. Para ello se diseñó un sistema mediante el cual tanto el planeamiento insular (competente para la definición del modelo), como el planeamiento urbanístico (garante del desarrollo y la ejecución del mismo), tuvieran la obligación de delimitar aquellos núcleos que debían ser rehabilitados así como de fijar los criterios para la especialización de ámbitos concretos, dados los problemas

ocasionados por la mezcla de usos residenciales y turísticos. Para fomentar este objetivo se perfiló un sistema mediante el que se exceptuaban a las operaciones de rehabilitación de los límites impuestos por el Gobierno para el otorgamiento de autorizaciones previas y además, premiaban estas operaciones con incentivos (Ramón y Temes, 2014). La realidad es que las medidas propuestas por las Directrices no serán todo lo eficaces que se esperaban, aunque cinco años después de la aprobación de las Directrices, el mantenimiento de las limitaciones de nuevo crecimiento y el redireccionamiento hacia la renovación y rehabilitación turística, conseguirán invertir la tendencia e incrementar la oferta hotelera frente a la extrahotelera (Figura 5y 6).

### **3.3 El perfeccionamiento del marco normativo para la renovación, mejora y modernización de los destinos turísticos**

Durante los años posteriores a la entrada en vigor de las Directrices de Ordenación se vivió una etapa especialmente complicada debido por un lado, a la complejidad de la adaptación del planeamiento al TRLOTECN y a las propias Directrices, por otro a la falta de asunción social de los principios proclamados, tanto a nivel de los ciudadanos como de sus representantes y gobernantes (García Márquez, 2001) y años después, por el comienzo de la recesión económica. Para superar esta situación, el Gobierno de Canarias aprobó en 2009 la Ley de Medidas Urgentes de Ordenación Territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo de Canarias, de la que destacan dos cuestiones fundamentales: las medidas para la agilización de la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico y el impulso definitivo a la renovación turística. Esta ley, sobre la base de lo establecido en las Directrices, definió un marco en el cual se incentivara con plazas adicionales la rehabilitación o sustitución de la planta alojativa y equipamientos complementarios declarados previamente en situación de obsolescencia por el Gobierno de Canarias. En la línea de agilizar el planeamiento, la Ley incorporará lo que luego veremos será un hito importante en la política de renovación turística canaria: los Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad (PMM). Dichos planes, promovidos por la propia Administración Autonómica, se diseñaron como las herramientas idóneas para planificar la ciudad turística, capaces de estimular la renovación de la misma y la viabilidad de las operaciones de rehabilitación y sustitución de los establecimientos. Los PMM con un procedimiento de tramitación abreviado, tratarán de dotar de mayor agilidad al sistema y de solventar los inconvenientes de aquellos núcleos que no contaban con Planes Generales de Ordenación adaptados a la legislación vigente o que, contando con ellos, no abordan suficientemente las necesidades de los enclaves turísticos. Dichos planes, queriendo ganar en agilidad, comenzaban a tener una mirada muy local y práctica, dejando en un segundo plano aspectos como la visión territorial de los problemas de la actividad turística y su compromiso con la sostenibilidad.

Posteriormente la Ley 2/2013 de renovación y modernización turística de Canarias y tras la experiencia de la legislación promulgada hasta la fecha opta por el criterio de dar carácter indefinido a las autorizaciones previas. Por vez primera, de forma clara y expresa en el texto de la ley, se afirma que la cualificación del espacio turístico va más allá de los establecimientos privados y, en tal sentido, se apuesta por la renovación urbana. Así mismo se ajusta la gama de incentivos que preveía la Ley de medidas urgentes, permitiendo que todo proyecto de renovación que cumpliera con los mínimos de inversión económica establecidos, pueda tener derecho, al menos, a un 50% de plazas adicionales, que podría aumentar en función de las reglas fijadas por la propia norma.

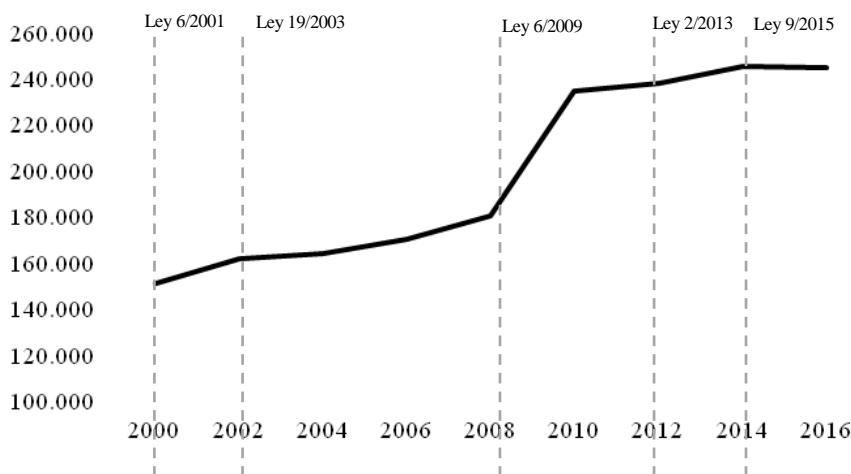


Fig. 6. Incidencia del desarrollo normativo en la evolución de las plazas hoteleras ofertadas en Canarias. Fuente: Instituto de Estadística de Canarias (ISTAC). Elaboración propia.

La citada Ley 2/2013 ha terminado de cerrar el sistema dibujado por las Directrices y lo desarrollado por la Ley 6/2009 de Medidas urgentes, con una base más contundente y sólida, estrechando aún más los lazos entre la regulación sectorial del turismo y la planificación urbanística.

Tras un año y unos meses de la aplicación de la Ley 2/2013, la entrada en vigor de la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, supuso, dadas sus importantes modificaciones en materias de competencia estatal, la necesidad de adaptar la ley autonómica a sus determinaciones. Para ello se aprobó a finales de abril de 2015 la Ley 9/2015, que ha tenido como misión corregir y perfeccionar el marco ya construido de la renovación turística, centrando su atención en mejorar las posibilidades reales de aplicación de los incentivos y en la tramitación de los PMM, a los que dedicaremos el próximo punto.

### **3.4 Un nuevo instrumento local para la renovación de la ciudad turística. Los Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad de los núcleos turísticos de Canarias**

Dentro de la Ley 6/2009, después en la Ley 2/2013, y finalmente en la Ley 9/2015, los PMM de los núcleos turísticos de Canarias constituyen soluciones pioneras, novedosas y singulares, en cuanto se plantean como planes *ad hoc* que intentan alejarse de los criterios e instrumentos de gestión marcados por las normas generales de la actividad urbanística y las mismas pautas que rigen la ordenación de los espacios no turísticos (Simancas y Ledesma, 2016). Será, con esta Ley cuando estos Planes se integren definitivamente en el sistema de planeamiento de Canarias, como figuras de ordenación urbanística municipal, definidos en el artículo 7 como “instrumentos de ordenación urbanística que complementan y, en su caso, sustituyen a las determinaciones urbanísticas vigentes, con objeto de viabilizar la renovación urbana y edificatoria, sin posibilidad de clasificar o reclasificar suelo, si no existe acuerdo municipal previo que lo permita”. Con el objetivo marco de la renovación integral del destino turístico de Canarias, los PMM aportan esencialmente a cada uno de los núcleos turísticos los aspectos básicos siguientes:

- Definición de un modelo coherente y competitivo acorde con el objeto funcional del núcleo turístico.
- Aportación de una identidad propia de cada enclave turístico.
- Incorporación de un programa de actuaciones públicas.
- Actuaciones de renovación /sustitución de establecimientos turísticos privados.

Bajo el amparo de dicha Ley se han aprobado hasta el momento los PMM de 19 áreas. Algunos autores han trabajado ya en el análisis de las fortalezas y debilidades que la aplicación práctica de los PMM están teniendo en Canarias (Simancas y Ledesma, 2016).

Desde nuestro punto de vista, el éxito a partir de esta figura no puede ocultar los riesgos que “genéticamente” incorpora. La operatividad que se busca en los PMM no debería estar reñida con una necesaria reflexión tomada con una escala más amplia. Se supone que estas reflexiones descansan sobre todo en los Planes Territoriales Turísticos a nivel insular, si bien se trata de un marco claramente insuficiente por su rigidez y desactualización. Para salir de dudas el artículo 7 de la Ley 2/2013 dice literalmente refiriéndose a los PMM: “las determinaciones [de carácter territorial], tendrán el carácter normativo de recomendación para los PMM de forma que éstos podrán apartarse motivadamente de las mismas, siempre que sea como objeto de viabilizar operaciones de renovación urbana”. Por su parte la reflexión sobre la calidad de vida o la sostenibilidad del territorio, argumento principal de la renovación normativa canaria en materia de ordenación territorial y turismo, quedan relegados a un segundo plano, cuando no directamente diluidos.

#### **4. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA RENOVACIÓN APORTADA POR EL NUEVO MARCO NORMATIVO ESTABLECIDO EN CANARIAS**

A la luz de los resultados reales obtenidos en los últimos años de aplicación de la nueva estructura legislativa canaria en materia de renovación turística podemos hacer algunos comentarios respecto al cumplimiento de los objetivos y fines marcado en el conjunto de leyes.

Así, por un lado, se establece como uno de sus principales propósitos, la ordenación y modulación del crecimiento de la oferta turística vinculada a la mejora de la calidad de la planta disponible y a la implantación de nuevos equipamientos complementarios. Para ello se establece, como ya hemos dicho, un límite para el otorgamiento de autorizaciones previas con carácter indefinido, que se abre sólo para la implantación de hoteles de cinco estrellas o superior que cumplan con el requisito de establecer convenios con los servicios de empleo del Gobierno de Canarias. De esta manera parece que se encuentra una solución “mágica” que ayuda a incrementar la empleabilidad, aumentar la calidad de la oferta turística y fomentar la renovación, todo ello sin consumir más suelo ya que sólo se viabiliza la edificación en aquellos suelos que tengan sus derechos urbanísticos consolidados. La realidad es que esta fórmula parece nos ser del todo útil para los promotores pues desde la puesta en marcha de la Ley ningún proyecto de este tipo se ha ejecutado (Simancas, 2015). Por su parte, en lo que se refiere al fomento de la renovación de la planta existente, según se recoge en el Informe de evaluación de la Ley 2/2013 de Renovación y Modernización Turística (Gobierno de Canarias, octubre 214) hay 19.132 plazas para renovar fuera de los PMM y unas 35.570 plazas que se han renovado o están iniciando los trámites para ello dentro de los PMM, cifras que marcan un antes y un después en el inicio real del proceso de renovación de los destinos turísticos en Canarias.

Otro capítulo importante que trata de abordar la nueva ley es limitar el proceso de “residencialidad”, es decir el proceso por el cual los establecimientos de uso turístico comienzan a adoptar un uso residencial permanente. Realmente tras este concepto se oculta un conjunto variado y complejo de procesos que se dan en el marco del sistema turístico y que son de difícil delimitación conceptual y estadística (Simancas y García, 2010), si bien en Canarias se está consolidando como un elemento básico y estructural de las áreas turísticas. La presente Ley trata de poner medidas para reducir dicho fenómeno de especial preocupación en el archipiélago, donde siempre se ha considerado no deseable la progresiva transformación o convivencia del uso residencial y turístico. Las medidas que se proponen a través del artículo 23 contemplan la posibilidad de transformación de usos residenciales en villas, cuando cumplan los requisitos definidos reglamentariamente, si bien son escasos y no están adecuadamente dimensionados para abordar la complejidad de esta problemática. Este tema, desde nuestro punto de vista, requiere de un análisis con mayor profundidad pues los procesos de residencialidad no sólo suponen un cambio en la disposición de oferta turística sino que significa algo mucho más

trascendente: el proceso de transformación en “ciudad” dentro de los destinos turísticos (Peñarrubia et al, 2016).

Por su parte los instrumentos jurídicos para incentivar la reforma de los establecimientos turísticos siguen la estela en Canarias de la Ley 7/1998 de las Islas Baleares que en su momento estableció el primer referente de incentivos con el propositivo de fomentar la reconversión de establecimientos turísticos con más de 10 años de antigüedad. Desde entonces las políticas de incentivos han evolucionado mucho y se han diversificado para intentar reducir al máximo los obstáculos que la iniciativa privada pudiera encontrar en su propósito de renovar las instalaciones turísticas. Aún siendo positivas las medidas debe profundizarse más en la línea de hacer posible su aplicación, pues en ocasiones no responden a la realidad de los casos existente en el archipiélago (Ramón y Temes, 2014; Simancas, 2015).

## 5. CONCLUSIONES

Canarias tiene en la actividad turística el motor básico de su delicada economía. No es de extrañar, por tanto, que, junto al archipiélago balear, hayan sido las comunidades pioneras en el desarrollo de medidas y del establecimiento de un marco adecuado para mantener y prolongar dicha actividad. La construcción progresiva del marco que regula la actividad turística ha ido evolucionado desde las primeras medidas en los sesenta, favorecedoras de la implantación del turismo sin referencias a un modelo territorial, a la preocupación por pautar un ritmo en el crecimiento turístico y favorecer la renovación del sector. Durante este camino, el marco normativo canario, bajo la premisa de la ordenación sostenible del territorio (Manero, 2014), ha ido definiendo sus propios principios reconociendo en el caso del turismo su escala geográfica y su compromiso con el medioambiente y la calidad de vida.

La coyuntura internacional favorable, por la inseguridad de otros destinos, ha hecho en parte que Canarias, en los tres últimos años, batiera record de visitantes<sup>3</sup>. Pero estas cifras de éxito no han ocultado la urgente tarea de renovación que el parque turístico necesita en las islas. El 31% de los establecimientos turísticos tienen 30 años y un 44% adicional tienen entre 21 y 30 años. A esto se le une un urbanismo precario en muchas ocasiones, discontinuo o no acabado en otras, y con una exigente revalorización del espacio público en todos los casos. Los resultados reales de la renovación han sido escasos y con frecuencia se ha señalado como responsable a la compleja estructura legislativa que se ha ido construyendo alrededor de la ciudad turística consolidada (Villar, 2009). La incorporación como un instrumento más de ordenación a escala municipal de los PMM han logrado las primeras series continuas de renovación que marcan un cambio de ciclo. Sin embargo, la operatividad reclamada a estos instrumentos choca con una mirada

<sup>3</sup> Se ha alcanzado la cifra de 13,2 millones de turistas extranjeros en el año 2016 (Fuente: Encuesta Frontur, INE, 2017).

excesivamente ensimismada en lo local para tratar de resolver un problema de carácter eminentemente territorial.

Canarias es hoy un laboratorio de experiencias de renovación turística que puede ser referente, en sus aciertos y errores, para muchos otros destinos del litoral español. En cada caso será necesario adaptar el conocimiento a las singularidades del modelo turístico, si bien en todas, en mayor o menor magnitud, el futuro de sus actividades pasa por renovar la ciudad de hoy.

## BIBLIOGRAFIA

Agarwal, Sheela (2006), “Coastal Resort Restructuring and the TALC Model”, en Butler, Richard (Ed.), *The tourism area life cycle: conceptual theoretical Issues*, Channel View Publications.

Álvarez Mora, Alfonso (1995), *Conservación del patrimonio, restauración arquitectónica y recomposición elitista de los espacios urbanos histórico*, Lección de apertura del curso académico 1995-96 de la Universidad de Valladolid.

Álvarez Mora, Alfonso (2006), *El mito del centro histórico. El espacio del prestigio y de la desigualdad*. Universidad Iberoamericana Puebla, México.

Álvarez Mora, Alfonso (2012), “Regeneración, Renovación y Rehabilitación Urbana. Tres operaciones diferenciadas, en su enfoque disciplinar, para un misma práctica urbanística de clase: La desposesión socio-espacial de los ámbitos urbanos tradicionales”, en *Urban* núm. S04, septiembre-febrero 2013, pp.123-126.

Archodo, Ignacio y Ruiz, Juan (2016), “¿Afectan las tensiones geopolíticas en mercados competidores al turismo español?”, en *Observatorio Económico España*, BBVA.

Butler, Richard (1980), “The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources”, en *Canadian Geographer*, núm. 24-2, pp.5-12.

Butler, Richard (2012), “Mature Tourist Destinations: can we recapture and retain the magic?”, en Vera Rebollo, Fernando y Rodríguez Sánchez, Isabel (eds.), *Renovación y restructuración de destinos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*, Universitat de València, pp. 19-36. Colección: Desarrollo Territorial, núm.11.

Cáceres Morales, Eduardo (2001), *Génesis y desarrollo del espacio turístico en Canarias*, Las Palmas de Gran Canaria, Editorial Gobierno de Canarias y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Antón Clavé, Salvador y González Reverté, Francesc. -coords.- (2005), *Planificación territorial del turismo*, Barcelona, UOC.

Corral, Serafín y Hernández, Jesús (2010), El turismo en destinos maduros archipiélagos: condicionantes y estrategias. El caso de los “tres grandes”: Hawai, Canarias, Baleares”, en Hernández Martín, Raúl y Santana Talavera, Agustín -coords.-, *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*, San Cristóbal de La Laguna, Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de La Laguna, pp.233-254.

Cuchí, Alberto y Sweatman, Peter (2014), *Informe Estrategia para la Rehabilitación. GTR 2014. Claves para transformar el sector de la edificación en España*. Disponible en: <http://www.gbce.es/archivos/ckfinderfiles/GTR/Informe%20GTR%202014.pdf> [Fecha de referencia: 25/09/2016].

Cucó i Giner, Josepa -dir.- (2013), *La ciudad pervertida. Una mirada sobre la Valencia global*, Barcelona, Anthropos, Cuadernos A 44 - Temas de innovación social.

Díaz Parra, I. (2009), “Procesos de gentrificación en Sevilla en la coyuntura reciente. Análisis comparado de tres sectores históricos: San Luis-Alameda, Triana y San Bernardo (2000-2006)”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIII, núm. 304, 10 de noviembre de 2009.

EGATUR (2015), *Encuesta media de los turistas según destino*, Subdirección General de conocimiento y estudios turísticos.

Ferrer i Aixalà, Amador et al. (1993), “El teixits edificats: transformació i permanència”, en *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, núm.15, diciembre 1993, p. 68.

García Márquez, Faustino (2011), “El paisaje en la Ordenación del Territorio de Canarias”, en Simancas, Moisés y Cortina, Albert -coords.-, *Retos y perspectivas de la gestión del paisaje de Canarias: reflexiones en relación con el 10º aniversario de la firma del Convenio Europeo del Paisaje*, pp. 145-164.

García Torres, Alfonso (2009), “Modernización de destinos turísticos maduros: regulación”, en *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm.3, pp. 267-270.

León, Carmelo; Hernández, Juan M. y González, Matías (2003), “Endogenous lifecycle and optimal growth in tourism”, en *International Conference on Tourism and Sustainable Economic Development Macro and Micro Economic Issues*. Sardinia, Italia, CRENoS (Università di Cagliari e Sassari, Italia) y Fondazione Eni Enrico Mattei, Italia.

Manero Miguel, Fernando (2014), “Desafíos e incertidumbres en torno a la ordenación sostenible del territorio: una perspectiva euro-latinoamericana”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* nº 65, pp. 343-365.

Mata Olmo, Rafael (2007), “Desarrollo sostenible, insularidad y gobierno del territorio: la experiencia del PTI de Menorca”, en Farinós , Joaquín y Romero, Joan -eds.-,

- Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Valencia, Editorial Univeritat de València, pp.237-258.
- Ministerio de Fomento (2014), “Por la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas”, en *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, núm. 179.
- Moya González, Luis y Díez de Pablo, Ainhoa (2012), “La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas”, en *Urban* núm. S04, septiembre-febrero 2013, pp. 113-123.
- Navarro Jurado, Enrique. (2006), “Proceso de crecimiento e intensificación de usos en los destinos turísticos consolidados”, en Lacosta Aragües, Antonio -coord.-, *Turismo y cambio territorial: ¿eclosión, aceleración, desbordamiento?* IX Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación, Zaragoza, Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 319-350.
- Peñarrubia Zaragoza, María Pilar; Simancas Cruz, Moisés; Temes Cordovez, Rafael y García Amaya, Alicia (2016), “El impacto de los procesos de la residencialización sobre la llegada de nuevos usuarios a las áreas turísticas del litoral” en Simancas Cruz, Moisés -coord.-, *La residencialización de la oferta de alojamiento turístico de Canarias*, Consejería de Turismo, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias, pp. 90-109.
- Ramón Fernández, Francisca y Temes Cordovez, Rafael (2014), “Incentivos para la renovación de las infraestructuras y edificaciones en los destinos turísticos maduros de Canarias: actuaciones sin traslado de alojamientos”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 289, pp.121-162.
- Reverté, Francesc (2012), “El modelo de reestructuración turística de la Costa Daurada”, en Vera Rebollo, Fernando y Rodríguez Sánchez, I. -eds.-, *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras: Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*, Colección Desarrollo Territorial, núm.11, pp. 219-241.
- Rivas Sanz, Juan Luis de las; Pérez-Eguíluz, Victor; Rodrigo González, Enrique et al. (2015), “Una estrategia de regeneración urbana en Castilla y León”, en *Obsolescence and Renovation – 20th century housing in the new millennium, Architecture\_MPS*, Universidad de Sevilla, 14-15 Diciembre.
- Roca Cladera, J. (1995), *Rehabilitación urbana. Análisis comparado de algunos países de la UE*, Madrid, MOPTMA, Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura.
- Rubio del Val, Juan y Molina Costa, Patricia (2010), “Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980”, en *Ciudades*, nº 13, pp. 15-37.

Santana Talavera, Agustín; Rodríguez Darias, Alberto Jonay; Díaz Rodríguez, Pablo y Ramos Domínguez, Ángel M. (2010), “Innovación con compromisos. Retos en la renovación de la imagen en destinos turísticos maduros (Fuerteventura, Islas Canarias)”, en Hernández Martín, Raúl y Santana Talavera, Agustín -coords.-, *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*, San Cristóbal de La Laguna, Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de La Laguna, pp.137-156.

Secchi, Bernardo (1984), “Le condizioni sono cambiate”, en *Casabella: Architettura come modificazione*, núm.498/9.

Simancas Cruz, Moisés y Ledesma González, Oswaldo (2016), “La planificación territorial de la política de renovación de las áreas turísticas maduras. Planes de Renovación, Mejora e Incremento de la Competitividad de Canarias”, en *Pasos*, Vol. 14, núm. 2, pp. 335-352.

Simancas Cruz, Moisés; Temes Cordovez, Rafael y Dávila Mamely, Héctor (2016), “Intervenciones urbanas y edificatorias en Clave de Re: una propuesta de homogenización de términos usados en los procesos de regeneración de las áreas turísticas de litoral”, en *XIX Congreso internacional AECIT*, Universidad de La Laguna- Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Tenerife 16-18 de noviembre 2016.

Simancas Cruz, Moisés; De Souza Iglesias, Andrés y Núñez Cano, Margarita. (2010), “La renovación de los espacios públicos de las áreas turísticas consolidadas”, en Hernández Martín, Raúl y Santana Talavera, Agustín -coords.-, *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*, San Cristóbal de La Laguna, Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de La Laguna, pp.183-213.

Simancas Cruz, Moisés (2015), *La moratoria turística de Canarias*, San Cristóbal de La Laguna, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.

Temes Cordovez, Rafael (2007), *El tapiz de Penélope. Transformaciones residenciales sobre tejidos sin valor patrimonial*. Tesis doctoral, Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València, Valencia.

Troitiño Vinuesa, Miguel; García Marchante, Joaquín y García Hernández, María -coords.- (2008), *Destinos turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones?* X Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación, Universidad de Castilla La Mancha, pp. 587-626.

Villar Rojas, F. J. (2009), “La política turística de Canarias”, en Simancas Cruz, Moisés. - coord.-, *El impacto de la crisis en la economía canaria*. La Laguna, Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife / Cabildo Insular de Tenerife, Volumen I, pp. 469-492.

Vera Rebollo, Fernando (1990), “Turismo y territorio en el litoral Mediterráneo español”, en *Estudios Territoriales*, núm. 32, pp. 83.

Vera Rebollo, Fernando; López Palomeque, Francesc; Marchena Gómez, Manuel y Antón Clavé, Salvador (2011), *Ánalisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia, Tirant lo Blanch.



## Simulaciones aumentadas: una experiencia contemporánea del territorio

### Augmented simulations: a contemporary territorial experience

---

CARLOS SANTAMARINA-MACHO

Doctor arquitecto

Profesor Asociado del Departamento de Teoría de la Arquitectura y Proyectos Arquitectónicos  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad de Valladolid, España.

[carlossantamarina.arq@gmail.com](mailto:carlossantamarina.arq@gmail.com)

ORCID: [0000-0001-7436-4876](https://orcid.org/0000-0001-7436-4876).

Recibido/Aceptado: 31-08-2016 / 10-01-2017.

Cómo citar: Santamarina-Macho, Carlos (2017), “Simulaciones aumentadas: una experiencia contemporánea del territorio”, en *Ciudades*, 20, pp. 245-266 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.245-263](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.245-263)

**Resumen:** Recientemente han comenzado a popularizarse los denominados juegos de realidad aumentada geolocalizada, aplicaciones tecnológicas que ofrecen una experiencia lúdica combinando el mundo real y virtual. El artículo analiza el modo en el que estas herramientas modifican nuestra experiencia territorial. Partiendo de su caracterización teórica, se describen primeramente algunos procesos de creación de “lugar” en el marco de estas realidades mixtas, para continuar con el análisis de su aplicación práctica sobre un turismo especializado sustentado por el juego. El texto pretende despertar el interés hacia un tema que podría ayudar a comprender algunos aspectos de nuestra actual relación con el territorio.

**Palabras clave:** juego, territorio, turismo, continuo de virtualidad, realidad aumentada.

**Abstract:** A new kind of technological application that promises us a playful experience that gathers elements from real and virtual worlds, called location-based augmented reality games, is gaining popularity. This paper analyzes the ways in which these tools modify our territorial experience. Starting from its theoretical characterization, how a “place” can be created in the environment of these mixed realities is first described, continuing with the analysis of its practical application on a specialized game-based tourism. The essay aims to awake the interest toward a topic that can help us to understand some aspects of our current relationship with territory.

**Keywords:** game, territory, tourism, reality-virtuality continuum, augmented reality.

---

“La era hipermoderna sueña con construir una Ludópolis que sea al mismo tiempo una Ecópolis donde dé gusto vivir” (Lipovetsky y Serroy, 2015, p. 285).

En 1938, el historiador holandés Johan Huizinga desarrolló la tesis de que “el hombre que juega”, al que denominó *homo ludens* (Huizinga, 2012), era un fundamento y factor central en la producción y diseminación de la cultura. Huizinga no abordaba en su hipótesis explícitamente al acto de jugar, entendido de modo genérico, como base para el desarrollo social, sino que hacía conducir su argumentación en torno a la idea de la presencia de determinados componentes lúdicos, que sí atendían a su particular definición de juego, en el origen de una serie de fenómenos, ritos y hábitos constituyentes tanto de la cultura de las sociedades primitivas como de la de las modernas.

En la actualidad, el valor del juego, o de determinados componentes del mismo, tanto en su condición formal como informal en ámbitos como el educativo, social e incluso económico parece estar ampliamente reconocido, habiéndose popularizado conceptos como el de “ludificación” o “gamificación” para abordar estas relaciones entre el juego y otros actos de carácter no lúdico que reinterpretan, parcialmente, algunas de las conclusiones de los trabajos de, entre otros, Huizinga o Gadamer. Resulta sin embargo necesario establecer diferencias entre estos procesos de “gamificación”, que suponen la extracción de elementos propios del juego para su aplicación en otros contextos, y el acto de jugar propiamente dicho. En los primeros, el juego constituye únicamente un instrumento para otro fin, mientras que en el segundo caso el objetivo central es el propio acto de jugar, aunque pueda eventualmente constituir un instrumento para la obtención de resultados análogos, como por ejemplo la emergencia de alguna de esas formas culturales específicas analizadas por Huizinga.

Es este último aspecto, el del juego como potencial catalizador de cambios culturales y sociales, el que parece reclamar, cada vez con mayor intensidad, nuestra atención. Porque aunque vivimos en un momento de aparente desaparición del mismo, al menos en las formas en la que este se había desarrollado tradicionalmente, o en el que se alzan voces reclamando el retorno de la condición lúdica de determinados lugares, por ejemplo de los espacio públicos urbanos<sup>1</sup>, lo cierto es que el acto de jugar, lejos de desaparecer, se ha transmutado, adquiriendo nuevos formatos que, al igual que el juego tradicional, tienen la capacidad de impulsar o reforzar determinados procesos de transformación social y cultural. El juego electrónico, por ejemplo, ha adquirido en la actualidad una posición dominante en el campo del ocio, tanto infantil como adulto, superando ya al cine y la música tanto desde el punto de vista de su estricto impacto económico como del grado de implantación e integración en nuestra moderna sociedad, alimentado por el rápido desarrollo de las tecnologías orientadas al ocio doméstico y, en los últimos

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Borja-Villel et al., 2014.

tiempos, también por unas tecnologías de la comunicación convertidas en elementos centrales y reconocibles de nuestra cultura.

Una de las recientes, y sorprendentes por su impacto, incursiones de este moderno juego tecnológico en nuestra sociedad la ha constituido *Pokémon Go*, una simple aplicación móvil que ha venido a ocupar, probablemente de modo efímero, el lugar preeminente en el que tiempo atrás se situaron otras aplicaciones como *FarmVille*, *Angry Birds*, *Candy Crush*, *Clash of Clans*, *Agar.Io* o *Monuments Valley* por citar solo algunos ejemplos reconocibles<sup>2</sup>. Su rápido despliegue en el verano de 2016 ha atraído el interés de medios de comunicación, mundo empresarial o de determinados ámbitos académicos<sup>3</sup>, e incluso no ha faltado quien ha querido precipitadamente reconocer en él un auténtico fenómeno cultural contemporáneo. Su verdadera relevancia probablemente diste mucho, tanto desde el punto de vista tecnológico como del estrictamente lúdico, de la manifestada a través de estos medios<sup>4</sup>, pero no por ello deja de ofrecer un marco interesante para la reflexión y el debate en torno a determinadas cuestiones que se han hecho visibles a través de ella, tales como algunas características emergentes en los actuales hábitos de juego, la relación de nuestra sociedad con la tecnología y, sobre todo, las posibilidades de conexión e interrelación entre el mundo real y determinadas ficciones lúdicas, que algunos han asociado de modo impreciso con la denominada realidad aumentada y que en esta aplicación en concreto ha sido promovida, de modo impreciso, como una característica diferencial.

Es este último aspecto sobre el que el presente artículo pretende incidir, y particularmente sobre la influencia que este tipo de interacciones entre una realidad material y otra virtual, así como la intermediación tecnológica exigida para hacerla viable, puede tener sobre el modo en el que la moderna sociedad establece relaciones con su entorno, así como sobre los potenciales efectos, positivos y negativos, del establecimiento de unos nuevos vínculos entre hombre y territorio asociados a estas herramientas. Se pretende en particular aportar un marco para la reflexión acerca de la capacidad de estos instrumentos tecnológicos, en su estricta formalización actual, para recuperar o restituir algunas de las conexiones perdidas con nuestro entorno, potenciar o dinamizar el espacio público, proporcionar un

<sup>2</sup> Al igual que *Pokémon Go* en el verano de 2016, estas aplicaciones se convirtieron en momentáneos fenómenos sociales nacidos a través de campañas de *marketing* e impulsados por las redes sociales. *Agar.Io* y *Monuments Valley*, por ejemplo, se convirtieron en fenómenos masivos en los Estados Unidos gracias a su aparición en la serie televisiva *House of Cards*.

<sup>3</sup> Recientemente, la revista *Nature* ha publicado un editorial referido específicamente al fenómeno *Pokémon Go* ("Gotta name them...", 2016), aunque el interés académico por el fenómeno *Pokémon* no es nuevo. Ya en 2002 la revista *Science* había publicado una carta en la que, no sin cierta ironía, se utilizaba una analogía entre este mundo virtual y el mundo natural (véase Balmford, 2002).

<sup>4</sup> De hecho, a finales del verano de 2016, apenas dos meses después de su lanzamiento oficial, la aplicación ya había manifestado síntomas evidentes de desgaste y un notable descenso de la actividad de los jugadores tras apenas unas semanas de uso, pareciendo encaminada a engrosar un ya amplio grupo de aplicaciones móviles de efímero éxito.

conocimiento más profundo de la naturaleza y las ciudades, u ofrecer una alternativa valiosa al modelo turístico contemporáneo<sup>5</sup>, aspectos todos ellos que, de algún modo, han ido surgiendo en el debate informal en torno a los mismos.

Este texto pretende ofrecer una reflexión, desde la teoría pero también desde la experiencia práctica, sobre algunas de estas cuestiones en las que se encuentran involucrados aspectos propios de la relación entre jugador y entorno, y cuya visibilidad se ha incrementado en los últimos tiempos a través, precisamente, de estos fenómenos lúdicos. Teórica en tanto que se construye a partir de aportaciones previas sobre temas como las interferencias entre lo real y lo virtual, la construcción del sentido del lugar o la sociología del turismo, que son puestas en relación con las mecánicas de juegos calificados como de realidad aumentada geolocalizada. Y práctica por cuenta una parte de las mismas se apoya en la condición de observador participante de su autor, como jugador experimentado y miembro activo de las comunidades de algunas de estas aplicaciones, particularmente de *Ingress* (Fig.1), antecesora directa de la más popular *Pokémon Go*<sup>6</sup> y que fue presentada en sus inicios como una posible revolución en el campo del entretenimiento y la experiencia social del territorio<sup>7</sup>. Reflexión que quizá contribuya a definir algunas líneas de investigación que podrían ser abordadas en mayor profundidad por futuros estudios<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, el Parque Natural de Cabárceno incluyó el juego *Pokémon Go* como uno de sus reclamos turísticos en el verano de 2016 (<http://www.parquedecabarceno.com/siguenos/ultimas-novedades/941-pokemon-go-esta-en-espana-y-cabarceno-esta-lleno-de-ellos#V6SFavmLRhE>). Algo similar han hecho varios zoos internacionales, como los de Chicago (<https://www.czs.org/PokemonGo>), Edimburgo (<http://www.edinburghzoo.org.uk/pokemonnight>), o Los Ángeles (<http://www.lazoo.org/pokeweek>).

<sup>6</sup> Ambos juegos, junto con la aplicación *Field Trip* orientada al sector turístico, pertenecen a la compañía *Niantic Inc.*, antigua *start up* de *Google*, teniendo múltiples puntos en común tanto desde la perspectiva tecnológica como desde la gestión de información. Su fundador, John Hanke, fue previamente *Director and Vice President of Product Management* de la división geoespacial de *Google*, en la que se forjaron aplicaciones como *Google Earth* o *Google Street View*.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el (*Design, Innovate, Communicate, Entertain*) *Summit* de Londres en 2014 (*D.I.C.E. London*), donde John Hanke participó con la ponencia “*Adventures on foot: The world through Ingress*” (<https://www.youtube.com/watch?v=3lj9vBhfIGM>) y en el coloquio “*Designing Living Fiction*” (<https://www.youtube.com/watch?v=c8YTDEJyfsQ>).

<sup>8</sup> Existen ya varios estudios académicos sobre *Ingress*, de carácter muy heterogéneo. Por citar algunos ejemplos, Hulsey y Reeves, 2014; Chess, 2014 o Fragoso y Souza Reis, 2016. En España, ha sido objeto de una reciente tesis doctoral (Díaz García, 2015).



Fig. 1. A la izquierda, perfil del autor en el juego *Ingress*. Las medallas (*badges*) acreditan la superación de determinados hitos del juego, entre ellos la participación en eventos competitivos internacionales como el mostrado a la derecha (Milán, 12 de diciembre de 2015). Fuente: Niantic Inc.

## 1. SIMULACIONES LÚDICAS

Antes de acometer este análisis, resulta necesario caracterizar con mayor precisión lo que hemos denominado juegos de realidad aumentada geolocalizada<sup>9</sup>, un conjunto de emergentes aplicaciones tecnológicas dentro del que los ya citados *Ingress* o *Pokémon Go* constituyen solo dos ejemplos representativos por su popularidad y condición pionera. Su característica diferencial es la capacidad de desarrollar narrativas lúdicas apoyándose, por una parte en las actuales tecnologías de posicionamiento global, hoy fácilmente accesibles gracias a nuestros modernos terminales de telefonía móvil, y por otro en las posibilidades, también tecnológicamente soportadas, de interrelación de estas ficciones digitales con determinados aspectos de la realidad, y específicamente con aquellos que pueden ser identificados a través de una componente espacial. Ambas condiciones, tanto el carácter lúdico, destinado específicamente al juego, como el modo en el que producen determinados modos de interacción entre realidad y ficción, constituyen factores clave, íntimamente relacionados entre sí, que distinguen a estas aplicaciones de otros desarrollos tecnológicamente próximos.

En este sentido, la selección para el análisis de aquellas aplicaciones específicamente definidas como juegos no debe entenderse únicamente como un recurso delimitador del campo de estudio, sino que resulta relevante en tanto que algunas de las condiciones implícitas en el acto de jugar alteran el proceso a través del cual se produce la interacción, que describiremos más adelante, entre realidad y ficción. La propia definición de juego ofrecida por Huizinga resulta aún hoy un buen punto de partida no solo para caracterizar estas modernas aplicaciones, sino

<sup>9</sup> Niantic Inc. define sus propias aplicaciones como “juegos de realidad aumentada en localizaciones físicas alrededor del mundo”. Otras expresiones habituales son juegos de localización, geomediados,...

también para comprender el modo en el que estas intervienen sobre procesos como el señalado. Para el historiador, el juego podía ser caracterizado como:

“...una acción libre ejecutada «como sí» y sentida como situada fuera de la vida corriente, pero que, a pesar de todo, puede absorber por completo al jugador, sin que haya en ella provecho alguno, que se ejecuta dentro de un determinado tiempo y un determinado espacio, que se desarrolla en un orden sometido a reglas y que da origen a asociaciones que propenden a rodearse de misterio o a disfrazarse para destacarse del mundo habitual” (Huizinga, 2012, p. 33).

Algunos aspectos de esta definición, asumidos con pequeñas variantes por otros especialistas en el tema, se erigen como relevantes cuando son puestos en relación con un concepto como el de realidad aumentada, en tanto que parecen negarse mutuamente. Es el caso de una autonomía, espacial y temporal, respecto a la realidad convencional que según Huizinga no solo caracteriza el juego sino que es su propiedad más relevante, y que aparentemente se contradice no solo con la propia definición de realidad aumentada, sino también con la vocación de las aplicaciones a las que nos estamos refiriendo de establecer una reconexión del jugador con determinados aspectos espaciales, aunque sea a través de la construcción de una narrativa virtual y ficcional. Un conflicto que puede ser resuelto si asumimos que esta intención de conectar lo lúdico con la realidad material no está produciendo, al menos en la actualidad, una verdadera realidad aumentada, una positiva complementariedad entre el mundo real y el virtual. Un tema, por otro lado, que es en la actualidad objeto de debate y germen de conceptos que tratan de mejorar la caracterización de todo un espectro de tipos de relaciones entre realidad y virtualidad al que Paul Milgram y Fumio Kishino denominaron en la década de los noventa Continuo de la Virtualidad (Fig. 2, véase Milgram y Kishino, 1994).

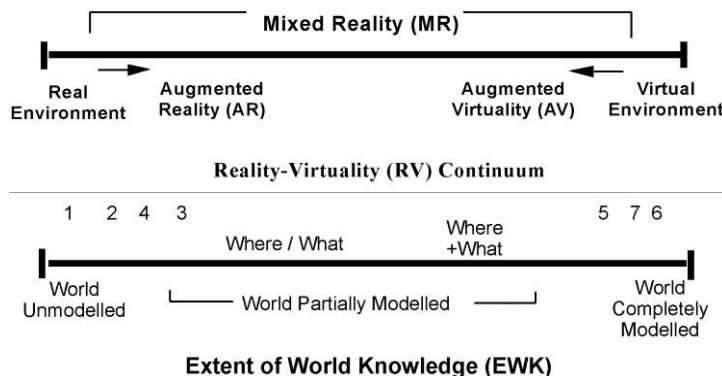


Fig. 2. Representación simplificada del Continuo de Virtualidad, tal como aparece en (Milgram, Takemura et al., 1995, p. 283), puesto en relación con su gradiente de conocimiento posible de la realidad (Milgram, Takemura et al., 1995, p. 288).

Ninguno de los actualmente denominados juegos de realidad aumentada es capaz de ofrecer realmente este tipo de experiencia, al menos con el alcance definido por estudios como los realizados por Milgram. Lo notable de ello es que el problema no parece encontrarse tanto en los aspectos técnicos, que podrían ser resolubles en el futuro, como en el propio imperativo de la jugabilidad, que introduce por definición un desequilibrio entre realidad y ficción que bascula siempre en beneficio de esta última. La tecnología puede contribuir a aproximar el mundo real y el virtual, pero el juego, tal como señalaba Huizinga, funciona realmente cuando logra absorbernos y separarnos, aunque sea temporalmente, de esa misma realidad. Estas aplicaciones permanecerían por tanto, dentro del referido Continuo de Virtualidad, más próximas a lo que se ha denominado técnicamente Virtualidad Aumentada (*Augmented Virtuality*), en la que lo que se produce no es un enriquecimiento de la realidad gracias a una aportación virtual sino lo contrario, en el que determinados aspectos de la realidad material son aislados e introducidos dentro de un relato ficticio para mejorar este, descartando en este proceso una parte notable del mundo físico y sensorial convencional (Fig. 3).

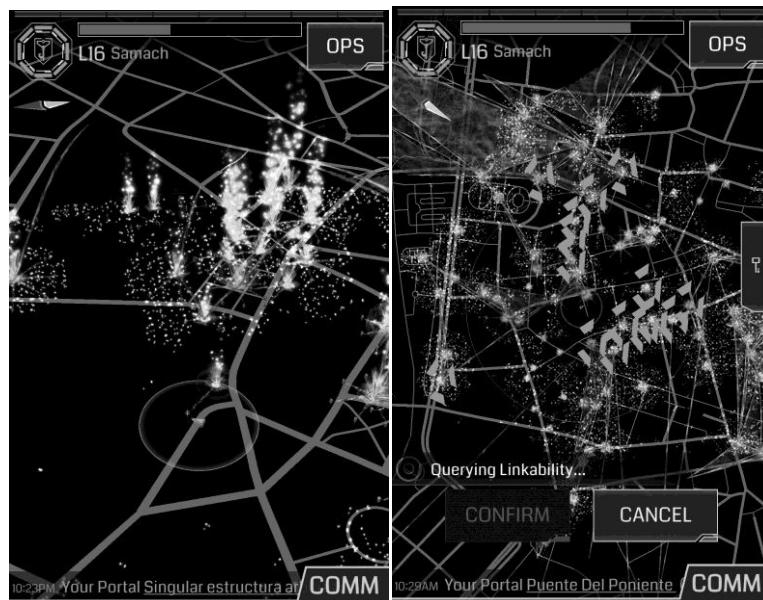


Fig. 3. La realidad física, en particular la ciudad de Valladolid, reducida a trazados viarios y marcas de posición, tal y como es visualizada a través de la *interface* móvil del juego *Ingress*. La localización del jugador aparece señalada con un círculo que delimita el área en la que este puede interactuar a través de las diferentes acciones del juego.

Así, en juegos como *Ingress* o *Pokémon Go* el territorio se limita a ser un gran tablero de juego, no únicamente local sino extendido al conjunto del mundo (Fig. 4), sobre el que se produce la acción, y que determina las reglas del movimiento del jugador, sin suponer otra aportación verdaderamente relevante al conjunto real-virtual. La introducción de parámetros de geolocalización simplemente permite que un territorio dado realice las mismas funciones que tradicionalmente habían sido encomendadas a tableros, fichas y reglas específicamente diseñadas para comportarse como simulaciones del mismo. Pero lo virtual, la ficción, no solo sigue primando sobre lo real, sin enriquecerlo, sino que, por el contrario, lejos de producir este efecto degenera en el contrario, en su apreciación limitada, en una “realidad disminuida”, al aislar de ella únicamente lo estrictamente necesario para complementar el mundo virtual. Y hacerlo además recodificándolo a través de un lenguaje que ya no es directamente el del mundo sensible, sino aquel que puede ser interpretado por un mediador tecnológico, y que lo despoja necesariamente de una parte de su condición experiencial y fenoménica. Un proceso que, más allá de sus implicaciones técnicas, introduce incertidumbres sobre aspectos tales como el modo en el que podemos llegar a percibir, reconocer y comprender nuestro entorno a través de algunas estas nuevas herramientas puestas a nuestro alcance.



Fig 4. En *Ingress*, el espacio del juego virtual es global, escala a la que se visualizan y definen las estrategias, convirtiendo el mundo en un gran tablero de *Risk* que es disputado mediante acciones ejecutadas localmente, escala en la que se producen las interacciones entre realidad y virtualidad<sup>10</sup>.

## 2. LUGARES VACÍOS Y PERCEPCIÓN INTERMEDIADA

La transición desde un hábito de juego enclaustrado en el ámbito doméstico a una actividad lúdica exterior, aunque esta tenga carácter elemental, constituye una de las subrayadas virtudes de este nuevo tipo de herramientas, que se ha querido vincular además a una potencial recuperación y reactivación del espacio público, particularmente urbano, no solo desde una perspectiva formal sino incluso también social. No obstante, cabe cuestionarse si el modo en el que este proceso se lleva a cabo, el modo en que surgen estas nuevas relaciones entre jugador y entorno, contribuye realmente de forma positiva a esta dinamización socioespacial. Y en relación a esta cuestión, la posición en la que situemos la experiencia lúdica dentro del ya referido Continuo de la Virtualidad resulta relevante.

Una comparación sencilla puede ayudar a central la argumentación. Un juego de realidad aumentada geolocalizada<sup>11</sup> no puede ser considerado una versión tecnológicamente actualizada de una actividad como el *geocaching*, aunque ambos presenten múltiples semejanzas formales que van más allá de haber sido concebidas en torno a las tecnologías de geolocalización. Una diferencia fundamental estriba en el modo en el que cada una de ellas establece las relaciones espaciales necesarias para el desarrollo de su particular actividad, y como a partir de ellas se produce la

<sup>10</sup> Esta condición *glocal* sí es una característica distintiva de *Ingress* respecto a otros juegos basados en geolocalización, que intervienen solo a escala local.

<sup>11</sup> Se usará esta denominación para simplificar la exposición, aunque como ya se ha señalado las aplicaciones actuales no satisfacen plenamente los criterios exigibles a esta categoría.

caracterización y creación de determinados significados o identidades espaciales, de lugares, superpuestos o no a otros preexistentes.

Tanto una como otra requieren y llevan a cabo este proceso, crean lugares, espacios que pueden ser identificados como tales y que tienen sentido, al menos, dentro de las actividades que en ellos se producen. Y lo hacen principalmente a través del procedimiento más elemental para transformar un espacio en lugar, el acto de señalizarlo, de disponer de un marcador. Algunos de los pioneros de los *Earth Works* ya nos mostraron el poder de este mecanismo, como Dennis Oppenheim, cuyos *Site Makers* ejemplifican con claridad esa posibilidad de constitución de lugares mediante el “simple acto de clavar una estaca y sacarle una fotografía y delimitar señalando donde se encontraba en el mapa y describiéndolo en un documento”<sup>12</sup>. Las modernas tecnologías han permitido reproducir incansablemente y sin esfuerzo, aprovechando ese potencial inherente a toda realidad de ser señalada y singularizada, el acto mecánico de establecer ese marcador, sustituyendo la estaca de Oppenheim por unas simples coordenadas, pero no siempre son capaces, ya no de describir objetivamente el nuevo lugar, sino de atribuirle un significado subjetivo propio y no banalizado.

Porque esta última es una condición esencial tanto del lugar como del propio marcador, su capacidad de constituirse como símbolo, de representar algo único y diferencial para una persona o un colectivo, aunque no sea necesariamente real o auténtico como han concluido, entre otros, autores como David Lowenthal (1998 y 2015) al abordar la construcción simbólica del pasado o Marc Augé (2009) y Dean MacCannell<sup>13</sup> desde la sociología del turismo. Una condición que no se consigue sino a través de otro mecanismo, complementario al del marcador y progresivamente, en contextos en los que lo temporal, el cambio, ha ocupado un lugar preeminente sobre lo espacial, la permanencia<sup>14</sup>, más poderoso que este. Es la constitución de hábitos, de lo que podemos denominar “sentido del tiempo” o “sentido del ritual”<sup>15</sup>, que privilegia la continuidad de aquellos actos producidos repetidamente en una determinada ubicación sobre sus características materiales o formales.

Tanto la exploración guiada del territorio que propicia el *geocatching*, digital o no, como las narrativa espaciales jugables, utilizan y propician ambos mecanismos, transformando de alguna manera la identidad de aquellos espacios en los que interactúan. Pero lo hacen de modos diferentes precisamente por el tipo y la

<sup>12</sup> Dennis Oppenheim, citado en Kastner y Wallis (2005, p. 31).

<sup>13</sup> MacCannell llega incluso a afirmar que el propio deseo, creado y no necesariamente auténtico, de ver algo puede erigirse como la condición simbólica que por sí misma legitima la consideración como lugar (MacCannell, 2003, p. 133).

<sup>14</sup> Sobre estas cuestiones véase, por ejemplo, el análisis clásico incluido en Harvey (2008), o aportes más recientes como los realizados por el sociólogo Hartmut Rosa (2016).

<sup>15</sup> Ambos conceptos son utilizados, por ejemplo, por John Brinckerhoff Jackson, que afirma que “es nuestro sentido del tiempo, nuestro sentido del ritual, lo que a la larga crea nuestro sentido del lugar y de comunidad” (Jackson, 1994, p. 160).

intensidad con la que su propio relato simbólico, con independencia de su relevancia o calidad, dialoga o se impone a los preexistentes. En el primer caso, la forma de exploración de una realidad espacial concreta posibilita, por acumulación de experiencias individuales, un construcción simbólica colectiva de esos lugares que permanecen ocultos hasta su descubrimiento, y que es compartida por aquellos que la han realizado y concluido. En el segundo, sin embargo, esta construcción no se produce como resultado de un proceso que tiene lugar en el plano físico, sino que se acota a un espacio virtual en el que ha sido ya prefigurada, en ocasiones de modo muy elemental. En un ecosistema absorbente como el creado por un juego, el hábito, la repetición, asociada frecuentemente con actos banales que son reproducidos miles de veces de forma inconsciente por los jugadores<sup>16</sup>, actúa como potente instrumento de refuerzo y consolidación para unos significados carentes de trascendencia fuera del mismo, pero con una enorme capacidad de arraigo debida a las condiciones en las que se producen estos estímulos.

Esa ruptura del equilibrio entre lo real y lo ficcional, no causada tanto por la intermediación tecnológica como por el modo en que esta compone virtualmente lo que percibimos, privilegiando los aspectos vinculados a una alienante narrativa lúdica frente a todos aquellos que no son estrictamente necesarios para el desarrollo de la misma, es quizá el aspecto más cuestionable del modo en que este tipo de juegos canalizan las interacciones con el entorno. Porque el hecho de que nuestra apreciación, sensible pero también subjetiva, de lo espacial esté impregnada por algún grado de invención, que en sí misma puede funcionar también como intermediadora, no solo no es negativa *per se*, sino que en muchos casos es algo que puede contribuir favorablemente al proceso de creación del sentido del lugar. En cierto sentido, cualquier verdadero lugar sí puede ser entendido como una realidad aumentada, como el resultado de incorporar “algo más” a la estricta condición material del espacio, complejo o extremadamente simple, verdadero o inventado.

En la edición revisada de *The past is a foreign country*, David Lowenthal (2015) ha incorporado nuevos ejemplos de modos de dotar de identidad a espacios en los que ya no se juega con la ambigüedad o con una posibilidad no contrastada históricamente, sino que apuestan decididamente por aportaciones de significados a través de ficciones evidentes, posibilidad que ilustra a través de una placa instalada en el Soho londinense, reproducción formal de las instaladas por el *Historic Buildings and Monuments Commission for England (English Heritage)*, que indica el lugar de residencia, en el año 2189, de un supuesto inventor de los viajes en el

<sup>16</sup> El nivel de repetitividad es sorprendente. *Niantic Inc* estima que algunas acciones de un juego como *Ingress* son repetidas más de 5 billones y medio de veces anualmente por sus jugadores, lo que en términos relativos implica que cada jugador potencial habría realizado dicha acción al menos una vez al día durante todo un año. Las cifras, para jugadores activos, serían significativamente superiores.

tiempo (Fig 5 izq.)<sup>17</sup>. Más compleja, pero siguiendo un mecanismo similar, es la propuesta que Eames Demetrios, nieto de los arquitectos Ray y Charles Eames, está realizando a través de su proyecto *Kcymaerxtharae* (Fig. 5 dcha), y que ha logrado crear una auténticamente falsa red de lugares mediante la instalación alrededor del mundo de placas de bronce conmemorativas de acontecimientos vinculados a una historia mundial ficticia, la historia de *Kymaerica*<sup>18</sup>.



Fig. 5. A la izquierda, placa en el Soho londinense dedicada al inventor de los viajes en el tiempo (Lowenthal, 2015, p. 433). A la derecha, instalación de una placa del proyecto *Kcymaerxtharae* en la localidad de Pedraza (Segovia). Fuente: [www.kcymaerxtharae.com](http://www.kcymaerxtharae.com).

Ambas invenciones se superponen a nuestra historia y materialidad verificable sin anularla, generando únicamente la singularidad suficiente para producir un significado diferencial que convierte el espacio en lugar. Los marcadores y sus significados, ficticios, funcionan como activadores de lugares carecen de condiciones para serlo y que se mantendrían como anónimos sin estas incorporaciones forzadas. Pero los emergentes juegos de realidad aumentada geolocalizada, amparados por una vocación de enriquecer lo existente, han recurrido al mecanismo opuesto, a reforzar mediante marcadores virtuales lugares donde ya existía algún tipo de marcador material o culturalmente reconocido<sup>19</sup>. Lejos de enriquecerse mutuamente, la concurrencia de marcadores reales y virtuales ha propiciado que, en el marco de unos juegos que tienden a “absorber por

<sup>17</sup> Ibid., p. 432-433. La placa es obra, junto con otras similares aparecidas en Londres, de Dave Askwith y Alex Normanton, formando parte de un proyecto publicado inicialmente en Askwith y Normanton (2005).

<sup>18</sup> Eames Demetrios ha instalado hasta el momento 122 placas en 26 países, cuatro de ellas en España, en las localidades de Comillas (Cantabria), Pedraza (Segovia), Losana (Soria) y Madrid. El proyecto puede ser consultado en <http://www.kcymaerxtharae.com>.

<sup>19</sup> Los criterios para dar de alta un marcador por parte de *Niantic Inc.* se focalizaron hacia elementos con valores históricos, culturales o artísticos, aunque los procedimientos de solicitud de los mismos, han distorsionado ampliamente esta vocación inicial. Estos marcadores virtuales debían incluir, al igual que los *Site Makers* de Oppenheim (véase nota 12) localización, nombre, fotografía y descripción detallada.

completo, en cualquier momento, al jugador" (Huizinga, 2015, p. 25)<sup>20</sup>, el marcador real, y con ello el lugar preexistente, sea parcialmente neutralizado o recaracterizado, al menos temporalmente, dentro de ese espacio virtual, "cerrado, separado del ambiente cotidiano" en el que las reglas que importan son exclusivamente las impuestas por el juego.

Pero eventualmente, la progresiva disolución de los límites entre lo material y lo virtual puede derivar en que el mismo efecto de desconexión y trasferencia de significados tenga lugar al mundo real, en que algunos lugares ya no tengan sentido por las condiciones que les son propias sino por aquellas que han arraigado gracias a la repetición sistemática a la que obligan las mecánicas de algunos de estos juegos. No quiere esto decir que corramos el riesgo de convertirnos en unos modernos *hikikomori* cuyo lugar de encierro sea el propio mundo, pero sí que, de algún modo, algunos lugares tradicionalmente reconocidos por determinados atributos pueden sufrir una pérdida de valor cuando pasan a ser más reconocibles a través de unas experiencias lúdicas tan sencillas como banales<sup>21</sup>. El resultado de ello no será la deseada realidad aumentada y accesible, sino una ficción aumentada construida sobre una versión reducida y simplificada de nuestro espacio material y simbólico, que deja de ser el objeto central de la experiencia para convertirse en un intermediario más de un acto lúdico contingente. Un efecto que resulta particularmente interesante cuando es puesto en relación con otra actividad de ocio que también ha tratado de aprovechar las potencialidades de estas innovaciones tecnológicas, el turismo.

### 3. HACIA UN TURISMO DE LA VIRTUALIDAD AUMENTADA

La primera actividad de ocio que intentó aprovechar las potencialidades de una realidad aumentada geolocalizada no fue el juego, sino el turismo. Los puntos de conexión entre ambas actividades de ocio son múltiples, tanto en lo que se refiere al modo de uso de estas herramientas como a los intentos de incorporar aspectos lúdicos a la experiencia del viaje. Sin embargo, comienzan a surgir iniciativas que, lejos de mantener el juego a un lugar secundario o auxiliar dentro de la experiencia turística, tratan de aprovechar sus particulares características, especialmente estas nuevas condiciones ligadas a la localización, como centro de un nuevo tipo de práctica cuyo mercado potencial podría ser de varios millones de jugadores-turistas. Algunas ciudades, empresas, instituciones culturales,... se han aventurado ya a idear mecanismos destinados a aprovechar el juego geolocalizado para la

<sup>20</sup> Para Huizinga, esta "abstracción especial de la acción del curso de la vida corriente" constituía la característica formal más importante del juego (Huizinga, 2015, p. 42).

<sup>21</sup> Walter Benjamin (2005) ya advertía en este sentido de la progresiva primacía que en la sociedad moderna estaban adquiriendo las vivencias de carácter superficial, *erlebnissen*, sobre las auténticas experiencias definitorias de nuestra identidad individual y colectiva, *erfahrungen*.

dinamización de sus actividades, si bien tampoco han faltado quienes han identificado estas herramientas como un riesgo para sus propios intereses<sup>22</sup>.

Turismo y juego pueden ser dos actividades compatibles y mutuamente beneficiosas. Tan legítimo resulta jugar mientras se viaja que el hecho de que el propio juego se convierta en una motivación principal para emprender el viaje, algo que una gran parte de los jugadores hemos hecho en algún momento. Pero sería debatible si, más allá de sus implicaciones estrictamente económicas, el modelo de visita y visitante que emerge a partir de los juegos, basados en localización y mediatizados a través de la tecnología aporta, resultados verdaderamente positivos desde la perspectiva de una estricta experiencia turística que, en la moderna sociedad de consumo, resulta cada vez más insatisfactoria.

Porque el turismo, si bien constituye hoy en día esencialmente una experiencia ligada al ocio, en su sentido más tradicional lo era también de conocimiento, de un conocimiento de lo ajeno, pero también de construcción de un conjunto de experiencias vitales que posibilitaban el propio conocimiento personal y, colectivamente, la producción cultural<sup>23</sup>. Un turismo sustentado en prácticas personales que ha sido progresivamente desplazado por un modelo basado en vivencias estructuradas y organizadas de acuerdo a patrones de mercado, con un turista más preocupado de capturar imágenes que verdaderas experiencias. Afirmaba John Brinckerhoff Jackson que “la inspiración del turista es el deseo de conocer más acerca del mundo para poder saber más acerca de nosotros mismos” (Jackson, 1980, p. 3), pero resulta dudoso que esta afirmación siga siendo válida, sin matices, dentro del modelo de consumo turístico que se ha ido consolidando durante las últimas décadas, y más aún en el marco de algunas variantes del mismo como las asociadas a determinados desarrollos tecnológicas.

Jugar puede ser una positiva excusa para el inicio del viaje, al igual que lo era para re establecer nuestro contacto con el entorno, pero de modo análogo a lo señalado en relación a la percepción del lugar, la dislocación que determinados juegos producen entre realidad y virtualidad, que tiende a relegar la primera a un lugar secundario, distorsiona o condiciona significativamente la experiencia ligada al mismo. Al igual que sucede con el turismo mercantilizado, el tipo de turismo que se produce estrictamente en torno al juego se encuentra fuertemente dirigido, está destinado a ofrecer una pseudo-experiencia regida no tanto por las características de la realidad como por las reglas impuestas por la propia jugabilidad. El análisis de cómo se estructuran los distintos hitos y recorridos asociados a ambas expresiones de ocio activo puede ayudar a mostrar con mayor claridad esta circunstancia.

---

<sup>22</sup> En este sentido, algunas instituciones y administraciones han reclamado ya, con diferentes argumentos, la prohibición del uso de este tipo de juegos en el ámbito espacial de su competencia.

<sup>23</sup> Dean MacCannell (2003) hace notar que la industrialización es la causante del traslado del foco de producción cultural del trabajo a las actividades de ocio.

El turismo, entendido del modo más tradicional, se encuentra fundamentalmente asociado al establecimiento de un recorrido, de un *tour*, en el que lo relevante no era tanto la recopilación de múltiples apreciaciones independientes del lugar, como sus relaciones. El recorrido establecía, como también sucede hoy en día, un primer criterio de relación, secuencial aunque no necesariamente ordenado, pero aportaba algo más. El tránsito entre hitos, entre esos lugares específicos que debían ser visitados, tenía tanta relevancia para la experiencia del viajero como los puntos de origen y destino del mismo, definía un lugar caracterizado por la confrontación del visitante con aquello que le era ajeno, y a través de la cual ambos eran de algún modo transformados y enriquecidos. El espacio del turista era, esencialmente, ese lugar de encuentro material, pero también social y cultural, reconocido y reconocible, en permanente mutación en tanto que también mutables eran las experiencias individuales de quienes lo ocupaban (véase Jackson, 1970).

Buena parte del turismo contemporáneo minusvalora este espacio de encuentro, lo vacía de significado dotándolo de una única función, la de garantizar un acceso, lo más rápido posible, al lugar de destino. Aun así, no es imposible librarse de este corsé, superar esa primacía de la velocidad y del inventario, y tratar de obtener una experiencia personal y no reglada de ese tránsito. Pero en el marco del juego virtual, el espacio de encuentro ha desaparecido por completo. No solo porque su función no es requerida ni tiene sentido en el marco de sus propias reglas, sino porque además, precisamente por ello, las relaciones que se producen no son de confrontación entre opuestos sino de interacción entre iguales, entre individuos, reales o virtuales, que siguen las mismas criterios unificadores por él impuestos, entre jugadores con experiencias (lúdicas) similares y a través de códigos compartidos. La experiencia, lejos de ser personal, resulta indiferenciada e intercambiable, no solo entre individuos sino también entre lugares cuyos significados existen dentro del espacio virtual pero no necesariamente conectan con los reales. El efecto de aislamiento respecto a la experiencia del recorrido existe incluso en aquellos casos en los que la propia secuencia lineal de lugares es parte esencial de la narrativa jugable<sup>24</sup>. De nuevo, esta tiene sentido ritual únicamente dentro de su discurso virtual pero que no necesariamente se encuentra coordinada con la que requeriría una experiencia auténtica del lugar. Un análisis de los itinerarios seguidos por un jugador a lo largo de una ciudad es suficiente para apreciar que poco tienen que ver estos con los que asociaríamos a un moderno *flâneur* (Fig. 6).

---

<sup>24</sup> Algo que ha tratado de introducir, por ejemplo, *Ingress*, en colaboración con agentes turísticos, estableciendo itinerarios de juego coordinados con los principales reclamos turísticos locales.



Fig. 6. Algunos ejemplos de itinerarios realizados por un jugador de *Ingress* en distintas ciudades. Los *tracks* corresponden a la monitorización de los recorridos realizados por el autor en Milán, Madrid y Oviedo respectivamente, similares a los obtenidos por otros jugadores.

Esta condición del juego conecta con el modelo de turismo actual, pero también con una tipología más generalizada de experiencia territorial contemporánea, aquella que pone el énfasis en el registro de marcadores, ya sea a través de la cámara fotográfica en el caso de un turista convencional o de una acción virtual en el caso de un jugador, y no a un entendimiento más global de sus significados. Aunque incluso en este sentido, el juego presenta una carencia adicional, el del nulo valor de este registro fuera del contexto, cerrado, que el mismo define, narrativa, espacial y socialmente. Bien es verdad que buena parte del actual modelo turístico organizado ha renunciado a proveer los medios para una auténtica experiencia personal, en beneficio de ofrecer un catálogo de vivencias normalizadas y mercantilizadas destinado no tanto a hacer perdurar unos nuevos recuerdos como a satisfacer el deseo del visitante de ver confirmados sus juicios previos sobre el lugar. Pero al menos estas construcciones, que pueden ser ficticias para facilitar su asimilación, encuentran su sentido dentro de una determinada realidad espacial, cultural o social.

El juego crea y selecciona, al igual que el turismo, sus propios hitos y relatos, pero no pretende ofrecer una narración comprensible del lugar sino solo reafirmar la narrativa y reglas que son propias de su ficción virtual. Incluso aunque se pretenda conectar ambos mundos, el real y el virtual, por ejemplo asociando los elementos relevantes en el entorno virtual a aquellos que ya lo son en el mundo real, este soporte material se verá tempranamente eclipsado o alterado<sup>25</sup> por las reglas y capacidad de absorción del contenido lúdico. Los lugares relevantes para el juego serán aquellos en los que estas reglas ofrecen mayores potencialidades o ventajas, y no aquellos de mayor valor debido a sus condiciones materiales, históricas o

<sup>25</sup> Estos efectos son apreciables incluso en un contexto de juego convencional, no ligado al turismo, por ejemplo en la capacidad del juego para crear o modificar determinados hábitos como las rutas cotidianas de sus usuarios.

culturales. Se priman así los entornos urbanos frente a los rurales y a estos frente al medio natural, las zonas más densamente pobladas respecto a los espacios singulares, o incluso zonas con determinados perfiles socioeconómicos que favorecen la presencia de jugadores respecto a otros con menor presencia real o potencial<sup>26</sup>.

El juego genera así una estructura de lugares que se superpone no solo a la construida históricamente, sino también a la impuesta por otros operadores, como los turísticos, compartiendo materialidad pero difiriendo en sus particulares narrativas. El turista-jugador, al igual que el turista-consumidor, se encuentra obligado a elegir cuál es su perfil sabiendo que, en ningún caso, su experiencia podrá ser completa. Descubrir el territorio, comprenderlo como una realidad construida (aumentada) o explorarlo a través de una virtualidad aumentada es, a fin de cuentas, solo una cuestión de elección. Aunque quizá esa decisión ya hace tiempo que fue tomada.

#### 4. PRESENTE Y FUTURO EN UN TERRITORIO VIRTUAL

En 1962, el historiador Daniel J. Boorstin describía en su libro *The image, or What Happened to the American Dream*<sup>27</sup>, aunque sin mostrarla, una imagen procedente de un catálogo de la compañía automovilística Chevrolet que consideraba representativa de la sociedad americana de la década de los sesenta. En la misma se podía ver a un hombre sentado en su automóvil mientras su familia le espera para visitar alguno de los grandes monumentos naturales americanos<sup>28</sup>. Lejos de insinuar la proximidad de ese encuentro de la familia con la naturaleza, la ilustración muestra al hombre interactuando con un *Viewmaster*, un pequeño proyector de diapositivas, admirando probablemente las reproducciones fotográficas del lugar en el que se encuentra (Fig. 7). El protagonista parece preferir la sencilla y prefabricada simulación de la realidad ofrecida por unas imágenes, que podía disfrutar desde la comodidad de su automóvil, que enfrentarse a la experiencia real de un territorio<sup>29</sup> puesto a su alcance, aunque, por otro lado, adaptado también a una experiencia turística de consumo<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Respecto a esta cuestión, el *Urban Institute* ha presentado algunos análisis preliminares que relacionan, al menos en el contexto americano, la localización de los principales espacios de juego con determinados perfiles sociales y económicos, propios por otro lado de lo que a finales del siglo XIX Thorstein Veblen categorizó como “clase ociosa”. Véase [www.urban.org/urban-wire/pokemon-go-changing-how-cities-use-public-space-could-it-be-more-inclusive](http://www.urban.org/urban-wire/pokemon-go-changing-how-cities-use-public-space-could-it-be-more-inclusive) Para la definición y función social de la clase ociosa, véase Veblen (2004).

<sup>27</sup> El libro fue reeditado en 1987, con motivo del 25 aniversario, con una modificación en el título que se ha mantenido en las ediciones posteriores. La edición consultada es Boorstin (2012).

<sup>28</sup> Boorstin señala que puede tratarse del Gran Cañón, aunque la ilustración no permite tal precisión. Véase Boorstin, 2012, p. 250.

<sup>29</sup> El análisis de Boorstin enfatiza además otro detalle que resulta quizás más debatible, y es la actitud de la familia, que espera mirando al automóvil y con las cámaras fotográficas en la



Fig. 7. Folleto publicitario del *Chevrolet Prestige* de 1961, citado en Boorstin, 2012, p. 250.

Esta escena no resulta muy distante de algunas de las que podemos contemplar en la actualidad a nuestro alrededor (Fig. 8), donde se ha hecho frecuente la asistencia a espectáculos con una mayor preocupación por su captura fotográfica que por el disfrute del momento, las visitas a centros culturales mediatisadas a través de guías visuales y auditivas, o la creación de registros audiovisuales de los más banales recorridos turísticos. Ya no es únicamente que ante la escasez de verdaderas experiencias capaces de quedar grabadas en nuestra memoria recurramos cada vez más a colecionar recuerdos a través de sus representaciones, sino que otorgamos cada vez mayor relevancia a estas simulaciones que a la realidad misma. La tecnología ha cambiado desde los años sesenta, pero la actitud ante esa realidad, objeto de la crítica de Boorstin, no solo no se ha corregido sino que ha alcanzado nuevas cotas gracias a los nuevos medios a nuestro alcance. El despliegue y popularización de los juegos de realidad aumentada geolocalizada, más que suponer un salto cualitativo en esta tendencia, no ha hecho sino visibles una serie de conflictos latentes en nuestra relación tanto con la tecnología como con un entorno que nos hemos acostumbrado a ver a través de simulaciones más o menos elaboradas.

mano, también más dispuestos a capturar una vivencia que a tener una experiencia. Véase Boorstin, 2012.

<sup>30</sup> Sobre la turistización de los espacios naturales americanos resulta de interés el breve artículo de MacCannell (1990).

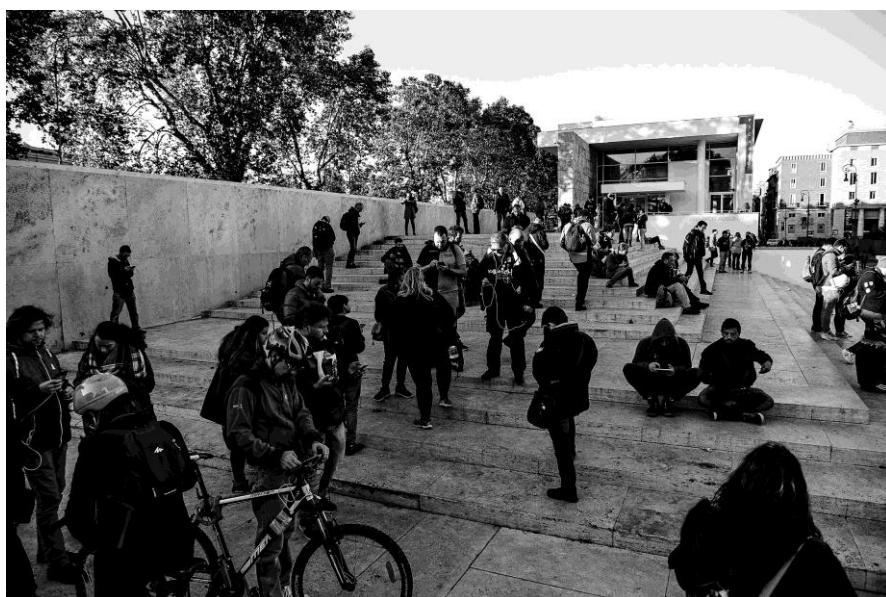


Fig. 8. Concentración de jugadores de *Ingress*, junto al Museo dell'Ara Pacis de Richard Meier en Roma, durante uno de los eventos internacionales celebrados en la ciudad, con las miradas focalizadas sobre sus dispositivos móviles. Fotografía cortesía de Lars Tögemann. <https://plus.google.com/collection/QJCigB>.

Afirmaba Huizinga que “el juego auténtico, puro, constituye un fundamento y factor de la cultura” (Huizinga, 2012, p. 20). Los juegos virtuales no pueden ser considerados estrictamente puros, entre otros factores porque imponen un conjunto de reglas que ponen en cuestión la condición libre de este acto lúdico, pero desde su imperfección si nos pueden ayudar a observar y diagnosticar algunos fenómenos propios de nuestra sociedad. Porque quizás este tipo de juegos no sean capaces de hacer emerger verdaderas transformaciones culturales, pero sí pueden actuar impulsando, reforzando y amplificando determinados modelos de sociedad ya presentes, aquellos que se convierten en su *target* principal. El que una aplicación como *Pokémon Go* haya sido capaz no solo de atraer a más de 45 millones de usuarios en apenas unas semanas, sino sobre todo de captar el interés de un grupo mucho más amplio de la sociedad y familiarizarla con una determinada tecnología, es algo que no debería ser desdeñado, con independencia de la banalidad o cuestionable interés del fenómeno en sí.

La última década ha estado marcada por una serie de cambios significativos en las relaciones sociales producidos por unas nuevas tecnologías que han hecho prescindible no solo el contacto interpersonal, sino también, como ya avanzaron autores como Paul Virilio a través de conceptos como la “estética de la desaparición”, el soporte físico, espacial, a través del cual se producían

tradicionalmente las mismas. Gilles Lipovetsky afirmaba, refiriéndose a este fenómeno, que “vivimos cada vez más una existencia abstracta, digitalizada, sin relaciones tangibles: se diría que el mundo sensible e interhumano está en una etapa avanzada de desrealización” (Lipovetsky y Serroy, 2015, p. 341). Este proceso no es ajeno a nuestras relaciones espaciales. Al mismo tiempo que se consolidaba toda la actual virtualidad social, se estaban desarrollando y nos estábamos familiarizando con un conjunto de herramientas que, de algún modo, estaban ya propiciado un conocimiento diferente, también sin contacto, de nuestro territorio. Quizá nos encontramos en un punto de inflexión a partir del cual pueda tener lugar una transformación del modo en el que estableceremos futuras relaciones, tecnológicamente mediatizadas, con nuestro entorno. A continuación de su afirmación anterior, Lipovetsky llamaba la atención sobre la contradicción que supone, en este proceso de desrealización, el creciente interés social por determinadas experiencias sensibles, concluyendo que “el individuo hipermoderno no quiere solo lo virtual, apoya lo que se ve «en directo»” (Lipovetsky y Serroy, 2015, p. 342). De nosotros depende disipar las dudas acerca del camino que seguiremos en esta revolución, simultáneamente real y virtual, que parece avecinarse.

## BIBLIOGRAFÍA

- Askwith, Dave y Normanton, Alex (2005), *Signs of Life: Useful Signs For The General Public*, London, HarperCollins Entertainment.
- Augé, Marc (2009), *El viaje imposible. El turismo y sus imágenes*, Barcelona, Gedisa.
- Balmford, Andrew (2002), “Why Conservationists Should Heed Pokémon”, en *Science* 295(5564 (29 Mar 2002)), p. 2367.
- Benjamin, Walter (2005), *El libro de los Pasajes*, Madrid, Akal.
- Bimber, Oliver y Raskar, Remesh (2005), *Spatial augmented reality: merging real and virtual worlds*, Wellesley, A K Peters.
- Boorstin, Daniel J. (2012), *The image: a guide to pseudo-events in America*, New York, Vintage Books.
- Borja-Villel, Manuel J.; Díaz, Tamara y Velázquez, Teresa (2014), *Playgrounds, reinventar la plaza : Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, 30 de abril de 2014-22 de septiembre de 2014*, Madrid, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía-Siruela.
- Chess, Shira (2014), “Augmented regionalism: Ingress as geomediated gaming narrative”, en *Information, Communication & Society* 17(9), pp. 1105-1117.

Díaz García, María (2015), *Juegos de Realidad Alternativa: un análisis geonarrativo y aumentado de Ingress*. Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid.

Fragoso, Suely y Souza Reis, Breno Maciel (2016), “Ludic Re-enchantment and the power of locative games: A case study of the game Ingress”, en Van der Velden, M.; Strano, M.; Hrachvec, H.; Abdelnour Nocera, J. y Ess, C., *Culture, Technology, Communication, Common worlds, different futures? Proceedings of the Tenth International Conference on Culture, Technology, Communication*. London, 15-17 June 2016, pp. 259-272.

Gadamer, Hans-Georg (2015), *La actualidad de lo bello*, en Barcelona, Ediciones Paidós - I.C.E de la Universidad Autónoma de Barcelona.

“Gotta name them all: how Pokémon can transform taxonomy” (2016), en *Nature* (535 (21 July 2016)), pp. 323-324.

Harvey, David (2008), *La condición de la posmodernidad. Indagación sobre los orígenes del cambio cultural*, Madrid, Amorrortu editores España S.L. Publicado originalmente en 1990.

Huizinga, Johan (2012), *Homo ludens*, Madrid, Alianza Editorial.

Hulsey, Nathan y Reeves, Joshua (2014), “The Gift that Keeps on Giving: Google, Ingress, and the Gift of Surveillance”, en *Surveillance. Surveillance & Society* 12(3), pp. 389-400.

Jackson, John Brinckerhoff (1970), “The stranger's path”, en Zube, Ervin H., *Landscape: selected writings of J.B. Jackson*, Amherst, University of Massachusetts Press, pp. 92-106. Publicado originalmente en *Landscape* 7.1 (1957),

Jackson, John Brinckerhoff (1980), “Learning about landscapes”, en Jackson, John Brinckerhoff, *The necessity for ruins, and other topics*, Massachusetts, The University of Massachusetts Press, pp. 1-18.

Jackson, John Brinckerhoff (1994), “A sense of place, a sense of time”, en Jackson, John Brinckerhoff, *A sense of place, a sense of time*, Binghamton, NY, Yale University Press, pp. 149-163. Publicado originalmente en *Oz* nº 8 (1986).

Kastner, Jeffrey y Wallis, Brian (2005), *Land art y arte medioambiental*, London, Phaidon.

Lipovetsky, Gilles y Serroy, Jean (2015), *La estetización del mundo. Vivir en la época del capitalismo artístico*, Barcelona, Editorial Anagrama S.A.

Lowenthal, David (1998), *El pasado es un país extraño*, Tres Cantos, Madrid, Akal. Publicado originalmente en 1985.

Lowenthal, David (2015), *The past is a foreign country - revisited*, New York, Cambridge University Press.

MacCannell, Dean (1990), “Nature, Inc.”, en *Places: A Quarterly Journal of Environmental Design* (Spring 1990), pp. 24-26.

MacCannell, Dean (2003), *El turista. Una nueva teoría de la clase ociosa*, Barcelona, Editorial Melusina. Publicado originalmente en 1976.

Milgram, Paul y Kishino, Fumio (1994), “A taxonomy of mixed reality visual displays”, en *IEICE Transactions on Information Systems E77(12 (december 1994)*, pp. 1321–1329.

Milgram, Paul; Takemura, Haruo et al. (1995), “Augmented Reality: A class of displays on the reality-virtuality continuum”, en Das, Hari, *SPIE Proceedings. 2351 Telemomanipulator and Telepresence Technologies*, pp. 282-292.

Rosa, Hartmut (2016), *Alienación y aceleración: hacia una teoría crítica de la temporalidad en la modernidad tardía*, Barcelona, Katz Editores.

Veblen, Thorstein (2004), *Teoría de la clase ociosa*, Madrid, Alianza Editorial.

## **Carta del editor**

Estimados lectores:

Hace veinticuatro años del nacimiento de la revista Ciudades, con el objetivo de fomentar el debate sobre la ciudad tanto en el mundo académico del área de Urbanística y Ordenación del Territorio como entre académicos e interesados en cuestiones urbanas desde otras disciplinas con interrelación con la arquitectura.

Durante estos años, el mundo del intercambio de conocimiento ha experimentado cambios profundos, entre ellos la creciente presencia de los medios digitales y su relación con la impresión en papel; y como no podía ser menos, el equipo de Ciudades se ha unido a esta corriente para poder seguir garantizando la difusión académica de temas que considera de interés en el campo urbano y territorial.

Por ese motivo, la revista Ciudades pasa, a partir de este número 20 publicado en 2017, de ser una revista en papel con soporte electrónico a revista digital con edición en papel. Sin embargo, en Ciudades nos gusta el formato en papel por lo que, mientras sea posible, se continuará con la difusión anual por ambos medios.

Mientras tanto, todos nuestros artículos, anuncios y noticias serán accesibles desde el portal de revistas virtual de la Universidad de Valladolid, a la que se puede acceder desde <https://revistas.uva.es>. También se puede acceder a los contenidos on-line así como información adicional sobre la revista y sobre la entidad del Instituto Universitario de Urbanística en nuestra página web, <http://www3.uva.es/iuu/es/revista/revista-ciudades/>; así como varias bases de datos libres en red como DIALNET, REDIB, UVaDOC y LATINDEX.

Desde el equipo de edición de la revista Ciudades queremos dar las gracias a todos vosotros: lectores, autores, colaboradores y todo el colectivo afín, que habéis hecho posible este proyecto y por nuestra parte continuaremos trabajando para poder seguir ofreciendo contenidos de calidad y actualidad.

Un saludo

## **Letter from the Editor**

Dear readers:

It has been twenty four years since the creation of the Ciudades magazine, with the goal of promoting the debate on cities both in the academic spheres of the Urbanism and Spatial Planning area as well as among academics and people interested in urban matters from other fields that are interrelated to architecture.

During these years, the world of knowledge exchanges has gone through profound changes, among them the growing presence of digital media and their relationship with the printed letter; and as can be expected, the team on Ciudades has joined this trend to be able to keep ensuring the academic dissemination of topics that we consider are of interest on the urban and territorial.

For that reason, the Ciudades magazine shifts, from this number 20 published on 2017, from a paper magazine with electronic mediums to a digital magazine with a paper edition. However, on Ciudades we like the paper format so, as long as it's possible, we will continue the annual distribution by both means.

Meanwhile, all of our articles, notices and news will be accesible from the virtual magazine database of the University of Valladolid, which can be accessed from <https://revistas.uva.es>. All content, as well as further information on the magazine and the University Institute for Urban Research, can also be seen on our web page <http://www3.uva.es/iuu/es/revista/revista-ciudades/>; and from several Open Access databases such as DIALNET, REDIB, UVaDOC and LATINDEX.

The edition team of the CIudades magazine wants to thank all of you readers, authors, collaborators and kindred spirits that have made this project possible and we will keep working to offer quality, up-to-date content.

Best regards