

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
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
nrui@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 Integrado¹. 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”².

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

¹ 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.

² <http://www.zaragozavienda.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 financiación³, no ha resultado ser beneficiario de la misma⁴.

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 convocatoria⁵, a apreciar una “gran

³ Coincidiendo 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.

⁴ 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.

⁵ 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”⁶.

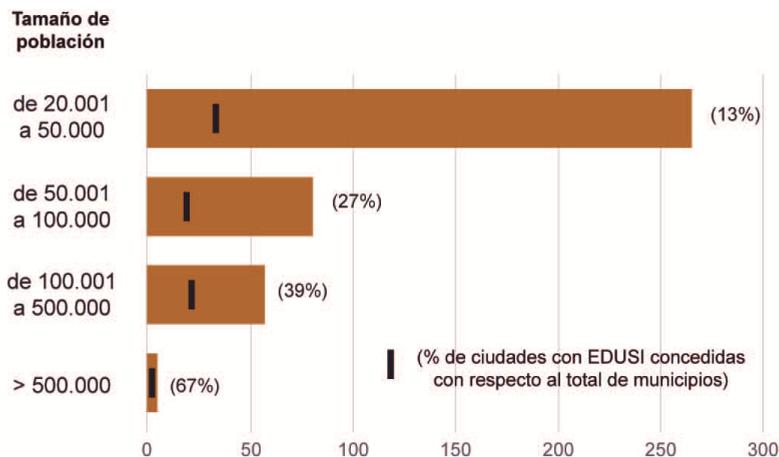


Figura 1. Comparativa de los beneficiarios de las EDUSI en función del tamaño municipal.
Fuente: elaboración propia a partir de padrón municipal a fecha 1 de enero de 2014.

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”⁷, 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.

⁶ http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/red-de-autoridades-ambientales-raa-/02_lasestrategiasdedesarrollourbanosostenibleeintegrado_tcm7-421643.pdf.

⁷ <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 responsabilidad 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-rationales, 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 apostar 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 imposición⁸, 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

⁸ 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 búsqueda especulación inmobiliaria en el ámbito de la regeneración urbana, presentado públicamente bajo el eufemismo de “hacer atractivo económicamente 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 camuflados⁹, 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

⁹ 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 posicionen 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 Ebrópolis¹⁰, 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

¹⁰ 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 barrios¹¹, 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 Tecnalía, Fundación Circe y Paisaje Transversal¹². 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 convocatoria¹³, y como ya dejaría entrever la Dirección General de Fondos

¹¹ 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.

¹² 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 Tecnalía. http://www.zaragoza.es/ciudad/gestionmunicipal/contratos/ver_Fehaciente?id=42655

¹³ 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 Secretaria 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 décadas¹⁴, 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)¹⁵, 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).

¹⁴ http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/red-de-autoridades-ambientales-raa-/02_lasestrategiasdedesarrollourbanosostenibleeintegrado_tcm7-421643.pdf

¹⁵ 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 Escoriaza 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 “Alférez 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).

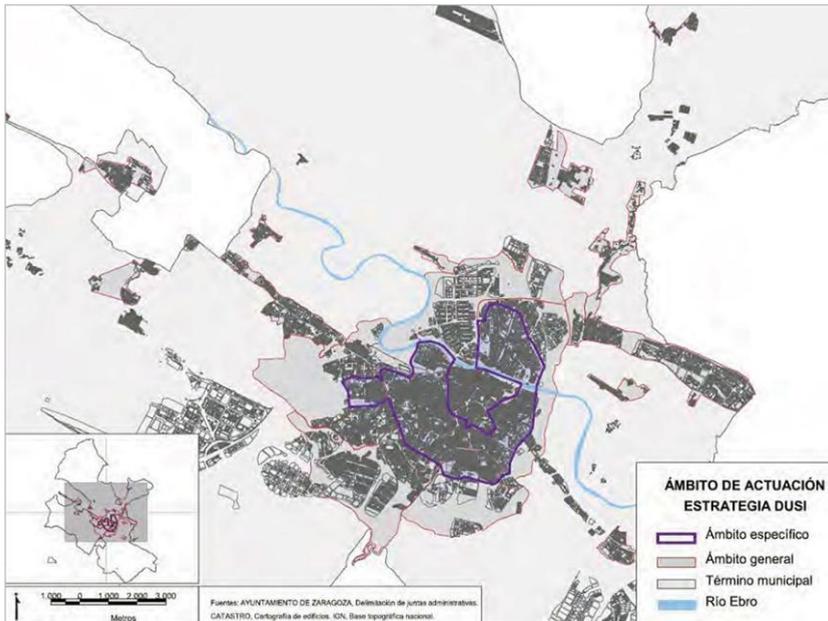


Figura 2. Ámbito general y específico de actuación de la EDUSIZ. Fuente: EDUSIZ, documento presentado, diciembre de 2015, p. 82.

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 ciudad¹⁶, 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 necesidades¹⁷; 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 social¹⁸. 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 efectivo¹⁹.

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 Ciudadana²⁰, la conclusión obligada es la identificación de una

¹⁸ 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).

¹⁹ 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.

²⁰ 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 obsta 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”²¹.

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.

²¹ 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
- 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), *Análisis 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 Autònoms – Generalitat de Catalunya – Fundació 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.