



PONENCIA

El enfoque integrado en la regeneración urbana

Autor: Antonio Serrano

Cargo: Presidente

Institución: FUNDICOT

D. Félix Arias Goytre

Director General de Suelo y Políticas Urbanas

Ministerio de Fomento

-Moderador-

Muchas gracias, Pedro, por tu presentación. Yo ahora pediría a los ponentes de la mañana que subieran a la mesa. Antonio, Agustín y Eduardo deberían subir también para no tener que andar cambiando de ponente conforme vaya terminando cada uno.

A los ponentes ya les he advertido —son todos buenos amigos míos— que voy a ser estricto con el tiempo porque vamos muy ajustados, de modo que les pido que se ajusten. Más o menos la intervención de Antonio tiene como media hora, diez minutos luego Eduardo de Santiago —que va a hacer una presentación de lo que va a hacer el Observatorio de Barrios Vulnerables— y a continuación Agustín continuará con el tema de barrios vulnerables durante unos veinte minutos. Antonio, cuando quieras.

D. Antonio Serrano Rodríguez

Presidente de FUNDICOT

Muy bien, muchas gracias y buenos días. Voy a intentar en treinta minutos fundamentalmente hacer una aproximación a la regeneración urbana integrada. Primero vamos a intentar precisar qué entendemos por este concepto, en segundo lugar cuáles son los retos y los condicionantes que se plantean a esta rehabilitación urbana integrada en el marco de una sociedad, en cambio, global y, en tercer lugar, voy a intentar hacer una aproximación muy breve, muy rápida —pero que pueda servir después para el coloquio— sobre cuáles son los elementos fundamentales que habría que considerar en el marco de la crisis económico-financiera actual para los escenarios urbanos en la España del año 2015.

Evidentemente, en la ponencia me voy a referir básicamente a lo que fueron las distintas ponencias y muy en particular las conclusiones de la conferencia de alto nivel sobre este mismo tema, celebrada en abril de este mismo año por el Ministerio y por SEPES. En segundo lugar, a un grupo de trabajo que está en funcionamiento en este momento en Regio y en el que estoy integrado y que está intentando precisar cuáles son los retos a considerar para las ciudades en el horizonte de la estrategia europea Europa-Unión Europea 2020. En tercer lugar, a cuáles han sido las experiencias que se han derivado de un trabajo de investigación recién terminado para el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino sobre las transformaciones territoriales y urbanísticas en España desde el inicio de la democracia hasta la actualidad y las perspectivas para el año 2015. También, por supuesto, a una serie de trabajos que se están realizando y en los que colabora Fundicot en el marco de la idea Cambio Global España 2020-2050 y que desarrolla la Fundación de la Universidad Complutense de Madrid a través del Centro de Estudios Ambientales, una serie de conclusiones sacadas del Sexto Congreso Internacional de Ordenación del Territorio que se acaba de celebrar en Pamplona y algunos elementos de algunos de los documentos básicos de la Unión Europea.

Lo primero que cabría plantearse —sobre todo a la luz de esta conferencia de alto nivel de abril de este mismo año— es si además de los conceptos por todos conocidos de renovación, restauración, rehabilitación y revitalización —hoy mismo en varias salas se está hablando de cosas o de conceptos ligados a estos aspectos—, si la regeneración urbana es un concepto nuevo, si aporta algo o si estamos hablando un poco de lo mismo con distintas palabras. A mí me gusta mucho utilizar el diccionario para, al menos, aclarar los conceptos que utilizo en mis intervenciones.

El Diccionario de la Lengua Española dice que “regenerar” es dar nuevo ser a una cosa que degeneró, restablecerla o mejorarla. Bueno, como normalmente estos conceptos los heredamos del mundo anglosajón, también conviene ver qué entiende el mundo anglosajón por regenerate. Básicamente, la traducción es: dar nueva fuerza o vida a algo, devolver las cualidades perdidas o crecer de nuevo, es decir, que puede ser renovación, puede ser rehabilitación o puede ser revitalización de un territorio.

En mi intervención yo voy a entender por regeneración urbana integrada una política y una práctica de intervención sobre el territorio. Luego veremos que no solo sobre la ciudad — aunque la ciudad es parte integrante, evidente de ese territorio—, que define sus objetivos concretos en base a cuáles son los problemas principales que tiene la sociedad actual y esos problemas son una vuelta a la consideración de los derechos y deberes de los ciudadanos. La nueva Ley del Suelo Estatal hace una referencia concreta —e incide de manera muy específica sobre este apartado— a la sostenibilidad ambiental, la cohesión social y a la sostenibilidad económica.

Evidentemente, si es un proceso de intervención, de intervención, de planificación, de definición de políticas, es también un proceso de diagnóstico; no todas las ciudades en España tienen los mismos problemas ni todos los territorios y, por lo tanto, es importante conocer esos problemas, situarlos en su marco territorial y tener en cuenta el marco global en que los mismos se producen. Estamos hablando de regeneración urbana integral.

También es muy importante considerar algo básico en planificación y que, sobre todo en épocas de crisis como la actual —y que además, por desgracia, parece que no va a ser corta— tiene una especial importancia saber cuáles son las capacidades reales de intervención que tenemos, con qué medios contamos y qué instrumentos existen para colaborar, para trabajar todos juntos en la solución de los problemas correspondientes.

Desde esa perspectiva, todo proceso de política actual en el marco de la Unión Europea hace referencia a la gobernanza, a lo que yo entiendo por buen gobierno, que implica transparencia, información, participación, concertación de objetivos y corresponsabilización en el desarrollo de los mismos. Por último, y reiterando esta situación de crisis, es fundamental considerar la necesidad de establecer prioridades en base a una evaluación concreta y precisa de cada una de las posibles líneas de actuación. Hay poco dinero, el dinero hay que emplearlo de la mejor manera posible; criterios de eficacia, es decir, de hacer lo más adecuado para conseguir los objetivos, y de eficiencia, de aplicar los recursos económicos de la mejor manera posible, son absolutamente imprescindibles más que nunca en épocas de crisis. Por supuesto, tenemos un conjunto muy grande de experiencias, tanto en España como fuera de España y las experiencias, las buenas prácticas, deben servir como referente fundamental para esa intervención.

Señalaba que hay dos dimensiones en este proceso, este proceso de regeneración urbana integrada, que creo que son fundamentales en la sociedad del siglo XXI y en lo que yo considero unos nuevos modo y forma de organizarse y de producirse esta sociedad, sociedad en la que los elementos fundamentales son: La globalización financiera, los estados ya no hacen o, mejor dicho, los gobiernos ya no pueden hacer lo que querían hacer, hacen lo que los mercados establecen y estamos viendo el ejemplo de Irlanda al respecto y cómo el alza en el tipo de interés puede obligar a cambiar toda una política de un país y también lo hemos sufrido de manera clara en España. La globalización económica tiene una importancia creciente y, desde el punto de vista urbano —sobre todo en las áreas industriales urbanas— un aspecto

fundamental en lo que puede ser y en lo que incide en la deslocalización de actividades por falta de actividad. La globalización social, los problemas de los guetos, la reaparición del hacinamiento en viviendas en España —cosa que se había superado hace algunos años y que ha vuelto a producirse en los últimos años—, la elevación nuevamente de los niveles de pobreza establecen otro de los apartados importantes a tener en cuenta en este apartado, en estas políticas de regeneración. Por último, y de una manera importante, la globalización ambiental.

En España estamos en crisis económica —no hay que decirlo— con una situación de estancamiento, recesión y de disminución de la renta per cápita con un fuerte nivel de desempleo y, por lo tanto, con la crisis social correspondiente, con una importante incidencia de la crisis con cierre de empresas, deslocalización de actividades productivas que da lugar a pérdida de cohesión territorial y con una crisis ambiental que nos amenaza de una manera creciente. Antes decíamos que regenerar es dar nuevo ser a algo que degeneró y, si de algo se es consciente en la Unión Europea es que uno de los elementos fundamentales en esta regeneración es la sostenibilidad ambiental, sostenibilidad ambiental que no mejora, de hecho, estamos en un proceso de empeoramiento de los indicadores correspondientes como puede ser la huella ecológica, un indicador sintético que tiende a empeorar hacia 2015 en un 30%. Estamos por encima de lo que es el índice de sostenibilidad que sería el valor 1. Para 2015 se espera que ese valor sea 1,62, es decir, estamos incidiendo sobre el planeta con el consumo y la contaminación; en un 62% estaremos incidiendo en 2015, en un 62% por encima de su capacidad. Estamos forzando los recursos y las capacidades de funcionamiento de nuestro planeta.

En España para 2015 lo previsible es que volvamos a niveles de 2005. La crisis ha mejorado los niveles de sostenibilidad aunque estamos en una situación fuerte de insostenibilidad y esto no se produce de manera homogénea en todo el territorio. Los círculos azules representan las áreas que tienen una tendencia a empeorar. Las provincias en azul son las provincias ya con unos niveles de insostenibilidad muy elevados y que, como vemos, además son también las que tienden a empeorar en su sostenibilidad hacia el futuro.

Como luego apreciaremos, las grandes áreas metropolitanas, las grandes áreas urbanas y las áreas de desarrollo turístico, de urbanización más intensa, son precisamente las menos sostenibles. Esta insostenibilidad ambiental también va ligada a otro de los procesos capitales en la Unión Europea que son los procesos de cambio climático, procesos de cambio climático que no solo dependen de los países de la OCDE, de los países desarrollados, sino que en su incidencia negativa para el futuro, sobre todo va a incidir en países que pertenecen a las áreas en desarrollo y muy en particular a los países BRIC, a Brasil, Rusia, India y China, que son los que van a tener una incidencia mayor en esta creciente insostenibilidad y creciente preocupación por los efectos de un cambio climático que necesitaría políticas de corrección en las que, por desgracia, estamos lejos de aplicar. De hecho, la semana que viene se celebra la cumbre de Cancún, de una de los cuatro convenios, protocolos internacionales —el de cambio climático—, con, por desgracia, pocas esperanzas de mejor.

España se está aproximando a cumplir los compromisos de Kioto, no por lo que se había hecho hasta el año 2004. En España se firmó el Compromiso de Kioto pero no se hizo nada hasta el año 2004. En 2004 se empezaron a tomar medidas; como podemos apreciar en la transparencia, sus resultados se empezaron a notar. Se frenó la creciente incidencia, la incidencia galopante que se estaba teniendo en las emisiones de gases de efecto invernadero, y la crisis, por desgracia, en el sentido de que ha sido la crisis aunque también medidas en el

campo de la energía y medidas en el campo del medio ambiente, van a permitir que nos acerquemos a cumplir Kioto para el año 2012.

Señalado este marco, que quizás sea el marco que preocupa de una manera fundamental desde la perspectiva de esta necesidad de regeneración, podemos entrar en la consideración específica de cuáles son los retos. El primer reto es contribuir a la seguridad y al bienestar ciudadano. Fundamentalmente en este marco que acabo de contar —aquí no sale uno de los planos que estaban en el PowerPoint—, la Unión Europea señala que España dentro del conjunto de la Unión Europea es el país con una mayor vulnerabilidad desde el punto de vista de la incidencia del cambio climático y señala prácticamente todas las provincias de España como ámbitos con un riesgo muy fuerte desde el punto de vista de las consecuencias de esa vulnerabilidad al cambio climático. Ello nos obliga a que en el marco de las ciudades haya una creciente preocupación y una creciente consideración de los temas de la consideración ambiental y urbana de los temas que ligan esta variable con la salud de los ciudadanos y, en particular, una consideración de todos los procesos ligados a los ciclos de vida de las nuevas actuaciones y, muy en particular, a las necesidades de la rehabilitación urbana en temas — como luego veremos— fundamentalmente ligados a la energía, al transporte y a todo lo que tiene que ver con la nueva ordenanza técnica de la edificación.

En todo caso, está claro que hay que plantearse otros límites, hay que plantearse otra ciudad desde el punto de vista de una serie de aspectos —no vamos a considerarlos de manera específica, únicamente quedan aquí señalados en esta transparencia— y ello porque una ciudad de un millón de habitantes como media en la Unión Europea utiliza 11.500 toneladas de combustibles sólidos diarios, gasta 2.200 toneladas de alimentos, consume 320.000 toneladas de agua y ello da lugar a que genere 25.000 toneladas de CO₂, produzca 1.600 toneladas de residuos y emita 300.000 toneladas de agua residuales diariamente, una ciudad de aproximadamente un millón de habitantes.

Esto, además, no solo tiene incidencia y se relaciona con el marco urbano, tiene una incidencia evidentemente territorial. No podemos considerar la ciudad y mucho menos las áreas metropolitanas al margen de lo que sucede en el territorio. El concepto de competitividad, el concepto de cooperación o de complementariedad en las actividades productivas tiene que enmarcarse siempre en el ámbito territorial y, desde el punto de vista de los objetivos de cohesión, de cohesión territorial, de equilibrio en el desarrollo, básicamente tenemos que incidir en que la ciudad colabore con un cierto policentrismo. Tenemos que olvidar la competencia y establecer mecanismos mayores de colaboración porque el modelo territorial esperable para España en el año 2015 es un modelo más concentrado que el actual donde la región funcional urbana de Madrid y de Barcelona va a tener 13 de los 46 millones de habitantes previstos, más del 25% de la actividad productiva y más del 33% de los mecanismos de decisión a nivel de empresas multinacionales, etcétera, del Estado Español.

Evidentemente, la integración de los sistemas de ciudades implica tener en cuenta que Internet ha definido un nuevo modelo de sociedad y que la sociedad en red, el funcionamiento en red, la sociedad virtual, es uno de los elementos básicos a considerar en todos los procesos de definición de políticas urbanas. Obviamente, el problema de España —no solo de España pero uno de los problemas graves de España— es el fenómeno de la metropolitanización de la ciudad dispersa, ciudad dispersa que necesita, en primer lugar, una planificación supra-municipal. En España, por desgracia, este ha sido un ámbito con muy poco éxito. Las áreas metropolitanas que existían han desaparecido y únicamente desde las comunidades autónomas ha habido un esfuerzo a nivel de islas, a nivel del País Vasco, al nivel de Cataluña, acaba de

aprobar el avance del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona. Son planes distintos con enfoques distintos pero son planes necesarios y cada vez más imprescindibles desde el punto de vista de la nueva política territorial. No es favorable, concebible ni recomendable que el planeamiento territorial metropolitano se siga haciendo por superposición de planeamientos municipales.

El resultado de ello, además, es un maremágnum de planes, de situaciones, de grados de cumplimiento o, mejor, de incumplimiento, que ha llevado a cambios en los usos del suelo preocupantes para España, no preocupantes globalmente. España tiene del orden de un 5% de suelo artificializado y depende de cómo lo miramos y de cómo utilizamos los datos de CORINE, tiene aproximadamente un 28% de suelo protegido. Por lo tanto, la situación puede considerarse buena, positiva, pero incluso teniendo en cuenta que hay otro 8% que estaría en riesgo de urbanización.

El problema principal de España no es la evolución de ese suelo —la superficie forestal ha evolucionado de mejor manera incluso que la artificialización—, sino cómo se ha producido esa artificialización o esa urbanización y qué consecuencias ha tenido ese modelo al que se refería antes el presidente de SEPES en los procesos de transformación española. En la actualidad, en el trabajo hecho para el Ministerio, he estimado que hay, a finales de 2009, 2.100.000 viviendas en oferta potencial. No son nuevas viviendas, son muchas de ellas viviendas que se han construido y que se han utilizado para la especulación. Lo cierto es que entre 1981 y 2008 se ha pasado de 15 a 25 millones de viviendas; las zonas en rojo en este mapa son las zonas donde estarían las viviendas secundarias, del orden aproximadamente del 10% de las viviendas existentes en España son oferta potencial y del orden del 5% de las mismas están a la venta. Un problema fundamental: Tenemos, como podemos ver en este gráfico, aproximadamente 9 millones de viviendas que no son viviendas principales. Ese 9% de viviendas que no son viviendas principales, se están utilizando del orden de 28 días al año. Es decir, tenemos prácticamente la tercera parte del parque de viviendas que se utiliza 28 días al año como media, pero que necesitan luz, urbanización, viales, jardines, no ya solo el despilfarro que supone ese capital inutilizado, sino los gastos que gestionan o que tienen que gestionar los municipios al respecto.

En todo caso, el stock de viviendas está concentrado de manera desigual. Madrid y Barcelona son los niveles mayores, los niveles rojo, naranja y amarillo son los mayores, y la prospectiva para el año 2015 realizada para el Ministerio de Medio Ambiente señala cuáles son las demandas previsibles por cambios demográficos y económicos en las distintas provincias españolas. Evidentemente, la mayor parte de estas viviendas se van a demandar en las áreas urbanas. La variación entre unos escenarios y otros es muy distinta, el papel de la rehabilitación en los distintos escenarios es muy distinto, pero básicamente los problemas son muy diferentes de unas zonas a otras. No podemos entrar en ellos porque el moderador pronto me llamará la atención.

Otro de los retos fundamentales es el dar solución a los problemas de bienestar de la población desde el punto de vista del empleo y de la generación de rentas que permitan un adecuado nivel de vida en nuestras ciudades. No hay que decir que España, incluso en los mejores años —esto se corresponde con los datos del año 2007—, está en las peores situaciones desde el punto de vista del empleo en Europa. Las expectativas —estos son los escenarios definidos en esa prospectiva para la España de 2015—, los escenarios desde el punto de vista del empleo, incluso el mejor escenario, por desgracia no es excesivamente positivo en el horizonte de 2015. ¿Por qué? Hay una explicación clara: Este gráfico —que no sé si se verá muy bien— recoge

cuáles son las actividades productivas de los distintos países en los sectores industriales con base en alta y media tecnología, en los sectores de servicios con base en el conocimiento, en la agricultura y en la construcción.

Curiosamente, quien tiene una industria más centrada en la alta tecnología es la República Checa. La media de la Unión Europea de 27 es esta, España está aquí. Esto está ordenado de mayor a menor; como vemos, no es precisamente muy ventajosa la situación de España donde la agricultura, la construcción y los servicios de baja productividad son los elementos básicos y han sido los elementos básicos de nuestro desarrollo. Algunos indicadores como el índice de desarrollo humano y los elementos en que se basa, no dejan en mala situación a España. Es más, hemos mejorado muy sensiblemente a lo largo de los últimos años, aunque siempre diferenciando dos Españas: la España más cercana a Francia con los mejores niveles y la España más cercana a África y a Portugal con los peores niveles.

Hablábamos de la competitividad, capacidad de generar renta y empleo y cómo es previsible en esos escenarios que evolucione España. Las previsiones, tanto en el escenario optimista como en el pesimista, en el medio y en el tendencial, benefician a las grandes regiones funcionales y urbanas, Madrid y Barcelona y, a medida que disminuye la población, los beneficios son menores.

¿Cuáles son las consecuencias? El ajuste fiscal, la situación de quiebra de muchos de los ayuntamientos españoles —que, si fueran sociedades privadas, tendrían que cerrar—, nos sitúan en un panorama preocupante que va a incidir muy negativamente sobre los niveles de cohesión social y sobre los niveles de acceso a los bienes públicos de manera irreversible para los próximos años. Después, espero que la situación pueda mejorar y, de hecho, cómo va a incidir o cómo puede incidir este problema en las distintas ciudades, depende muchísimo de qué políticas se lleven a cabo y cómo se apliquen esas políticas. En todo caso, como antes señalaba, los niveles de pobreza en España van in crescendo. Esa pobreza sobre todo se manifiesta de una manera clara en los ámbitos urbanos, la problemática y las líneas de intervención a nivel de la Unión Europea van fundamentalmente por la integración social, por la regeneración del marco de las relaciones sociales en la ciudad. Los conflictos sociales en las ciudades siempre son por promover que se haga un parque o una carretera, por promover o por defender unos intereses u otros. Ese es el marco en el que la regeneración urbana integrada tiene que buscar nuevas formas de participación, de colaboración y de acuerdo para la intervención.

Tenemos retos muy graves en el campo de la energía. Nuestros modelos de ciudades, como todos sabemos, son el resultado de una energía barata, del automóvil y de la ciudad dispersa. Esos tres elementos van intrínsecamente unidos. El precio de la energía en el siglo XX fue siempre inferior —salvo en la crisis de la guerra del Yom Kippur— a los dos dólares el barril como media. Fue subiendo poco a poco; en este siglo empezó a veinte dólares el barril y en la actualidad está en ochenta. Las expectativas a nivel internacional son que el barril de petróleo se sitúe entre 100 y 250 en el peor escenario. Estamos hablando del año 2015, no estamos hablando del año 2100, estamos hablando para dentro de cinco años.

Multiplicar por tres el precio de la gasolina, no creo que haya que explicar mucho lo que puede pasar, sobre todo en el campo del transporte. El campo del transporte es otro de los grandes retos: Hay que modificar urbanística, hay que regenerar nuestra ciudad para minimizar las necesidades de movilidad urbana. Aquí les he puesto un documento y el sitio de donde se lo pueden bajar, que trata este tema en particular y del que también soy autor.

Hablábamos de nuevas formas de gobierno y de participación. En situaciones de crisis cada vez el buen gobierno —como antes señalaba— tiene una importancia capital: O encontramos la capacidad de involucrar a toda la población en las nuevas líneas de solución, que van a significar sacrificios para muchos, y logramos aprovechar las experiencias de las nuevas prácticas y seleccionar aquellas actuaciones más eficientes y más eficaces para alcanzar o para resolver de manera adecuada los retos planteados, o evidentemente lo pasaremos bastante peor. Yo siempre digo que todos estos estudios de prospectiva dicen lo que puede ser, pero lo que es depende de lo que hagamos cada día y lo que hagamos cada día lo definimos con nuestro comportamiento diario. Esperemos que seamos lo suficientemente inteligentes los ciudadanos, los técnicos y los políticos para avanzar en el sentido correcto, o todo el bienestar que se ha ganado en muchas generaciones lo perderemos y muy de prisa para las generaciones futuras. Muchas gracias.