

**POLÍTICAS DE
REGENERACIÓN URBANA:
EL CASCO HISTÓRICO DE
CALATAYUD**

**AUTOR: FERNANDO GONZÁLEZ MIGUEL
DIRECTOR: CHAIME MARCUELLO SERVÓS**

TRABAJO FINAL DE MÁSTER
Máster Universitario en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales
/// 2016 ///

Índice

1	Introducción	1
2	Regeneración urbana y ciudad	5
2.1	Retos actuales	5
2.2	La ciudad, campo de batalla	8
2.3	La apuesta por la ciudad consolidada.....	12
2.4	Vías de intervención: regeneración urbana	15
2.5	Evolución del marco normativo.....	18
2.6	Barreras actuales.....	19
2.7	Aproximaciones al objeto ciudad: ¿Qué es la ciudad?.....	21
2.7.1	<i>Una comunidad ecológica</i>	21
2.7.2	<i>Una estructura socio-espacial</i>	23
2.7.3	<i>Una unidad de consumo colectivo</i>	24
2.7.4	<i>Un sistema complejo</i>	24
3	El Casco Histórico de Calatayud: regeneración urbana integral.....	27
3.1	Situación actual.....	27
	<i>Demografía</i>	29
	<i>Factores sociales</i>	32
	<i>Economía</i>	32
	<i>Edificación</i>	33
	<i>Espacio público y movilidad</i>	34
	<i>Políticas de regeneración llevadas a cabo hasta la fecha</i>	35
3.2	Programa para la rehabilitación urbana de Calatayud.....	37
	<i>Objetivos</i>	38
	<i>Estrategia: líneas de acción</i>	38
	<i>Principales herramientas transversales</i>	44
	<i>Áreas de actuación</i>	44
3.3	Actuación 3 Plaza del Olivo – Muralla	47
	<i>Análisis integral del área</i>	47
	<i>Propuesta urbanística</i>	51
3.4	Análisis del diseño.....	53
3.4.1	<i>Identificación, inclusión y diseño</i>	54
3.4.2	<i>Actores, recursos, entorno institucional y contenido de la política pública</i>	55
	<i>Actores</i>	56
	<i>Recursos</i>	60
	<i>Entorno institucional</i>	61
	<i>Contenido de la política pública</i>	62
	<i>Proceso de generación de la política pública</i>	62
3.4.3	<i>Consideraciones ex - ante</i>	65
	<i>Pertinencia</i>	65
	<i>Viabilidad</i>	69
4	Una mirada de segundo orden	73
4.1	Nuevas demandas y nuevo entorno institucional	73
	<i>Los nuevos meta-valores</i>	73
	<i>Las nuevas demandas: participación y transparencia</i>	73

4.2	Liderazgo político y estructura administrativa.....	74
4.3	Revisión de la disciplina del urbanista	75
4.4	Particularidades de la intervención en cascos históricos.....	77
4.5	Objetivos y estrategias.....	79
4.6	Implementación: la viabilidad económica	80
5	Conclusiones.....	83
6	Bibliografía	87

1 Introducción

Es extraño el camino que lleva a un ingeniero industrial a plantear un tema sobre regeneración urbana en un Máster de Sociología de las Políticas Públicas. Sin embargo, son varios los motivos que me han llevado hasta este punto. Primero, los diez años trabajando en proyectos de diseño urbano, planeamiento urbanístico y, en general, intervención en el medio urbano. Segundo, la vocación, formación y trabajos realizados en relación con la eficiencia energética, la construcción sostenible y, últimamente, la rehabilitación energética. Y tercero, la inquietud que siempre he tenido respecto a la sociología y, en concreto, al estudio de cómo interactúa la sociedad en la construcción de políticas públicas y viceversa.

A ellos se une la experiencia profesional de los últimos tres años. En ese periodo he tenido la oportunidad de trabajar en una serie de proyectos¹ sobre regeneración y renovación urbana en el Casco Histórico de la ciudad de Calatayud. Este Casco Histórico entraña ciertas particularidades que lo convierten en un auténtico reto. Las dos principales son su gran tamaño y su muy avanzado estado de degradación, tanto en su edificación y espacio urbano como en lo socio-económico. Estos proyectos se incluyen dentro de una política cuya finalidad es la recuperación de la edificación y espacio público del Casco Histórico y contribuir así a una revitalización de este espacio declarado Conjunto de Interés Histórico Artístico.

Durante este proceso, los conocimientos adquiridos en el máster me han permitido realizar un proceso analítico sobre las políticas públicas en las que se enmarcan esos proyectos, los actores implicados, sus dinámicas y los procesos relacionales generados. He podido ampliar el campo visual y observar en su conjunto los elementos que componen el desarrollo de una política pública urbana, al menos en sus fases iniciales.

En paralelo he realizado un trabajo de reflexión sobre el papel del proyectista en el diseño de intervenciones urbanas. He considerado mi propio proceso de análisis y proyección para descubrir qué precogniciones influyen en él o qué limitaciones inherentes arrastramos. He analizado qué metodologías empleamos, su idoneidad y capacidad y qué rige los procesos para su selección. Lo descubierto durante este ejercicio, considerado una mirada de segundo orden, es el que me ha motivado a desarrollar este trabajo final en el que plasmar las principales conclusiones.

Este trabajo final de máster es un análisis sobre las intervenciones en la ciudad consolidada y, más concretamente, en los cascos históricos. Partiendo de la exposición y el análisis de un caso real se va a responder a la cuestión sobre *qué retos plantean actualmente las políticas de regeneración urbana*. Es una mirada sobre los retos técnicos, económicos y sociales a los que se enfrentan este tipo de actuaciones. También se revisa el papel de los proyectistas, su enfoque analítico y sus precondiciones. Del mismo modo se analizan las metodologías

¹ Estos proyectos son: “Memoria Programa del Área de Rehabilitación y Regeneración Urbana (ARRU) de Calatayud para el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016” (enero de 2015), “Documento de análisis, estrategias y actuaciones del Programa para la Rehabilitación Urbana de Calatayud” (septiembre de 2014 – abril de 2015) y “Estudio urbanístico para la rehabilitación urbana integrada del conjunto histórico artístico de Calatayud. Actuación 3: Plaza del Olivo – Muralla”¹ (noviembre de 2015). A ellos se unen la asistencia técnica para la redacción del “Documento de Estrategias para el Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado de Calatayud EDUSP” (enero de 2016). Por último, se han desarrollado dos proyectos de renovación de espacio urbano: “Proyecto de urbanización de Plaza de la Correa” (mayo de 2014) y “Proyecto de Urbanización de Plaza del Sepulcro” (diciembre de 2014).

habituales en estas actuaciones y las limitaciones que presentan para afrontar este tipo de estudios en la situación actual.

El punto de partida es la consideración de la ciudad como el escenario donde combatir los grandes retos sociales, económicos y ambientales del siglo XXI. Con más del 50%² de la población mundial viviendo en ciudades, la ciudad es donde de manera más intensa y continua se manifiestan estos retos y donde existe una mayor interrelación entre ellos. La alta densidad de personas físicas y jurídicas hace que cualquier actuación tenga fuerte repercusión en esos tres ámbitos. Las ciudades, lejos de ser consideradas tan sólo causa, están llamadas a ser parte de la solución en la lucha frente a esos retos. Para ello es necesario encontrar modelos de desarrollo que contengan el crecimiento, minimicen el consumo de recursos y energía y favorezcan la autosuficiencia y resiliencia. Apostar por la renovación y mejora de la ciudad consolidada permite la realización de estos modelos de desarrollo en los que la rehabilitación y regeneración urbana se convierten en factores clave. Estas actuaciones sobre la realidad construida afectan tanto al nivel de consumo de recursos y emisiones, como a la calidad de vida, la accesibilidad universal y la cohesión social. Además, como estrategia global y transversal, se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por la ONU³, la estrategia Europa 2020 de la UE⁴ así como los nuevos límites de emisiones propuestos en la Cumbre del Clima de París.

En un primer apartado del trabajo se abordan los aspectos mencionados, los retos actuales y cómo la ciudad se convierte en un medio para poder hacerles frente. Se justifica la pertinencia de centrar los esfuerzos en la ciudad consolidada frente a la expansión, las vías de intervención, las particularidades y características especiales de la regeneración urbana integrada, así como el marco normativo que la regula. Se aportan también unas indicaciones sobre las barreras de diversa índole a la que se enfrentan este tipo de intervenciones. Con todo ello se propone un marco teórico que justifica el interés por la regeneración urbana y describe sus potencialidades y características principales.

El objetivo es realizar un análisis más general de las políticas públicas urbanas en las que se enmarcan este tipo de proyectos o programas. Para ello se hace necesario identificar y describir los elementos fundamentales que componen cualquier política pública, como puedan ser los actores y sus relaciones, los recursos que movilizan, los entornos institucionales en los que se desarrollan o el alcance y contenido propio de las políticas. La forma de aproximarse al concepto ciudad genera unas visiones determinadas sobre esos elementos de análisis de la política pública. Es por eso que se realiza una exposición de aquellas aportaciones de la teoría social urbana que se consideran más útiles para el análisis de este tipo de políticas e intervenciones. No se lleva a cabo una revisión teórica pormenorizada sino que se destacarán aquellos aspectos apreciados como más relevantes.

En el segundo apartado del trabajo es donde se desarrolla la exposición del caso para su análisis. Se inicia con una descripción de la situación actual del Casco Histórico de Calatayud, mostrando los factores físicos y socio-económicos más determinantes que permiten obtener una visión global del mismo. Los datos mostrados se han recogido de los

² Estos datos se encuentran disponibles para su consulta en el sitio web del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS/countries/1W?display=graph>, última visualización: 22 de junio de 2016)

³ Información disponible en el sitio web de la Organización de Naciones Unidas (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, última visualización: 22 de junio de 2016)

⁴ Los objetivos concreto de esta estrategia están disponibles en la web de la Comisión Europea (http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_es.htm, última visualización: 22 de junio de 2016)

trabajos realizados en estos últimos años. Se recopilan además las principales políticas de regeneración urbana llevadas a cabo hasta la fecha en el Casco Histórico, con mayor o menor intensidad y con resultados dispares.

Dentro del mismo apartado se resume el contenido del Programa para la Rehabilitación Urbana de Calatayud, dentro del cual se han generado dos de los documentos redactados⁵. Se describen los objetivos, estrategias y principales herramientas transversales consideradas. Se incluye una descripción del proceso seguido, las consideraciones más importantes y los criterios seguidos en las principales decisiones. De las áreas de actuación señaladas en el programa, THEMOLINO PROYECTOS ha desarrollado el estudio urbanístico de una de ellas. Se detalla el proceso de análisis realizado, con ciertas particularidades y las motivaciones que hicieron optar por éste. El proceso incluyó un análisis socio-económico del área, con entrevistas a interlocutores destacados del ámbito así como un proceso participado para la descripción de problemas y necesidades del área y el establecimiento de los principales objetivos.

Una vez expuesto el caso se procede a un análisis del diseño de la política pública o programa en el que se engloban estos proyectos. Se pretende describir los elementos principales que componen una política pública. A partir de estos, como si piezas de un puzle se tratasen, se recompondrá una narración sobre el proceso de generación y diseño de esta política pública. Esto explica el camino recorrido, los problemas encontrados y los resultados concretos obtenidos.

Hay que tener en cuenta que dentro del ciclo de las políticas públicas sólo se han completado las primeras etapas, por lo que el estudio sólo alcanza hasta la fase de diseño. Aún así esto permite analizar el camino recorrido hasta este punto y realizar una serie de consideraciones a modo de evaluación *ex - ante*. Estas consideraciones abordan dos aspectos fundamentalmente: la pertinencia del programa desarrollado, en cuanto a metodología y estrategias en relación con las necesidades detectadas; y la viabilidad, tanto económica como social y ambiental.

De este modo se muestra un análisis de un caso de diseño de política pública urbana a partir del cual poder responder a la pregunta fundamental del trabajo: *qué retos plantean actualmente las políticas de regeneración urbana*. En el cuarto apartado se recogen las conclusiones de la revisión realizada. Es una «mirada de segundo orden» puesto que se trata de una reflexión sobre el trabajo del observador, implicado en el proceso de análisis y diseño. Este punto retoma el papel de los principales actores, las metodologías y herramientas empleadas, los objetivos y estrategias, los recursos disponibles así como las particularidades de los cascos históricos, con toda la carga simbólica que albergan.

En el último apartado se recopilan las conclusiones alcanzadas en este trabajo. Estas reflexiones podrán servir como punto de partida para posteriores trabajos en los que plantear soluciones, herramientas o metodologías a implementar dentro de los programas de regeneración urbana en un futuro.

⁵ La “Memoria Programa del Área de Rehabilitación y Regeneración Urbana (ARRU) de Calatayud para el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016” (enero de 2015) y el “Documento de análisis, estrategias y actuaciones del Programa para la Rehabilitación Urbana de Calatayud” (septiembre de 2014 – abril de 2015)

2 Regeneración urbana y ciudad

Este apartado del documento se va a dividir en dos bloques. En el primero se realiza un recorrido para justificar el interés y la actual pertinencia de las políticas de regeneración urbana, partiendo de una exposición somera de los grandes retos actuales y justificando cómo la ciudad es la clave para hacerles frente. Y a partir de ahí se establecen las vías que desde las políticas urbanas, y en concreto desde el urbanismo, resultan más adecuadas para hacer frente a esos retos. Esas políticas se centrarán principalmente en el concepto de regeneración urbana, el cual se definirá y se planteará la conveniencia de su visión integrada. Por último, se realizará un breve repaso del marco normativo que regula este tipo de actuaciones y las principales barreras a las que se enfrenta, desde un punto de vista más general.

Para poder elaborar un análisis más profundo de las políticas públicas hace falta una visión más amplia que permita alcanzar los fines últimos, las causas principales. Es necesario dejar el ámbito jurídico-técnico del urbanismo e introducir conceptos, definiciones y modelos del objeto ciudad más teóricos. Desde la teoría social urbana se ofrecen modelos al respecto que ayudarán a identificar a los actores y comprender las relaciones que se producen en la ciudad y determinan la dinámica de las políticas urbanas.

Las teorías sociales aportadas serán aquellas que, dentro del conocimiento adquirido por el autor de este trabajo, mejor se adapten al objeto y alcance de las políticas de regeneración⁶. Así, se expondrán aquellas visiones de la ciudad y la sociedad urbana que de manera más coherente se ajusten a la intervención en la ciudad consolidada, al diseño de políticas encaminadas al desarrollo sostenible de la ciudad desde el punto de vista ambiental, social y económico.

2.1 Retos actuales

No existe un consenso generalizado sobre cuáles son los principales retos del mundo para el siglo XXI. Un siglo que empezó marcado por un nuevo fenómeno como era el terrorismo global. Un siglo en el que una gran crisis económica y financiera ha recorrido todos los continentes. Un siglo en el que los ejes de poder económico y político se desplazan del Atlántico al Pacífico. Un siglo que arrancó con cambios en las estructuras políticas de múltiples estados. Un siglo en el que las amenazas y los riesgos naturales se acrecientan, debidos a un preocupante cambio climático. Existen tantos frentes abiertos para la humanidad en este momento que la confección de una lista limitada de retos dependerá fuertemente de la localización, vinculación, formación y situación específica de cada individuo al que se plantee la cuestión.

En septiembre de 2015, se aprobaba por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (2015) y con ella los **Objetivos para el Desarrollo Sostenible** (ODS). Quizás sea este el resumen más completo y actual de esos retos del siglo XXI.

⁶ Se prevé un futuro desarrollo de esta línea de investigación el cual incluirá una mayor profundización en las diversas tradiciones de la sociología urbana para destacar aquellos conceptos clave para el diseño y análisis de políticas urbanas de regeneración. Este desarrollo se englobará dentro de una futura tesis doctoral.



Imagen 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible.
Fuente: ONU (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015)

Uno de los think-tank más influyentes en el ámbito de las visiones estratégicas a largo plazo, “The Millennium Project”, avalado por la EPA y diversas agencias de la ONU, proponía 15 retos para el siglo XXI (The Millennium Project, 2014):

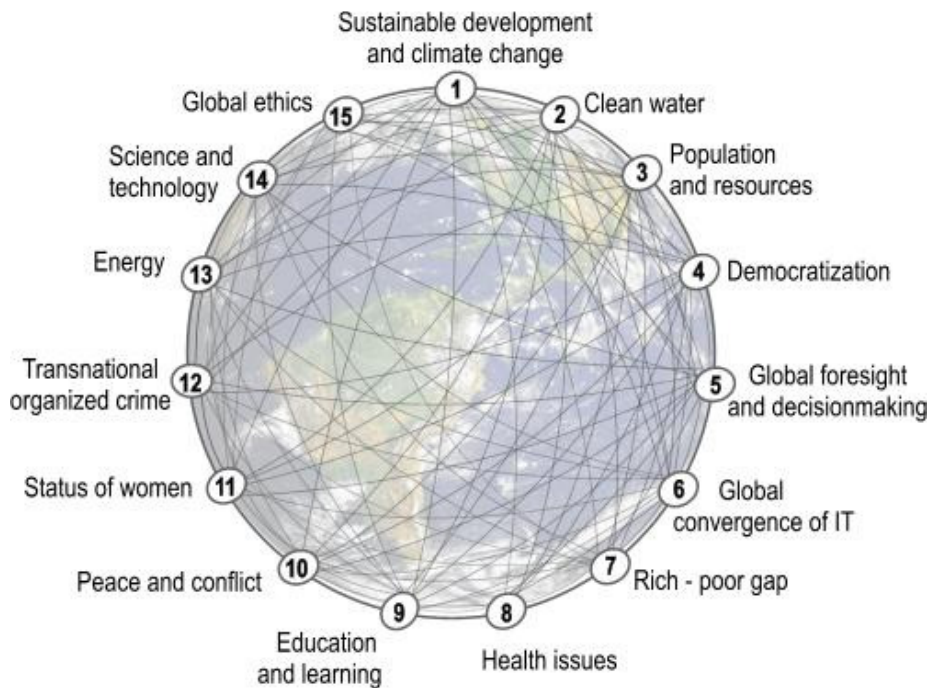


Imagen 2. Los 15 retos globales de la humanidad según The Millennium Project
Fuente: The Millenium Project, Global Challenges for Humanity (web)

Anteriormente, en junio del año 2010, se aprobó definitivamente la estrategia “Europa 2020” por el Consejo Europeo (2010). En dicha estrategia, la Comisión Europea se planteaba los retos principales para la Europa de la “postcrisis”. Centradas principalmente en el crecimiento económico, las tres prioridades que establecía eran las siguientes:



Estas prioridades se tradujeron en **cinco objetivos** específicos:

Empleo. El 75 % de la población de entre 20 y 64 años deberá tener empleo

I+D. El 3 % del PIB de la UE deberá ser invertido en I+D

Cambio climático y sostenibilidad energética. Reducir en un 20 % (o un 30% si se dan las condiciones) las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentar en un 20 % las energías renovables, y aumentar en un 20% la eficiencia energética

Educación. El porcentaje de abandono escolar deberá ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de las personas de 30 a 40 años deberá tener estudios superiores completos

Lucha contra la pobreza y la exclusión social. Reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

A la vista de lo anterior queda claro que los retos principales pueden agruparse en los tres principales ámbitos: el económico, el social y el energético-ambiental. Se puede hablar así de tres crisis, de orígenes compartidos, de dinámicas similares y fuertemente relacionadas entre sí en torno al concepto de desarrollo humano. Pero quizás sean dos los factores que permitan valorar su peso relativo o la capacidad de impacto. Por un lado, el **factor temporal**. En estos tres ámbitos cualquier perturbación o desviación acarrea periodos largos para poder recuperar la situación inicial. Estos periodos de recuperación no son del mismo orden para cada uno de los tres ámbitos y existe cierta progresión en el orden propuesto. Sin embargo, la mayor diferencia reside en la **reversibilidad y capacidad de respuesta** que tiene la humanidad para poder invertir los desajustes que se produzcan. Así como en los planos socio-económicos hay bastante capacidad de

intervención y, en la mayoría de los casos, la recuperación se puede alcanzar de una forma más o menos razonable, en el caso energético o ambiental hay puntos irreversibles y que se escapan al control que pueda tener el conjunto de la humanidad.

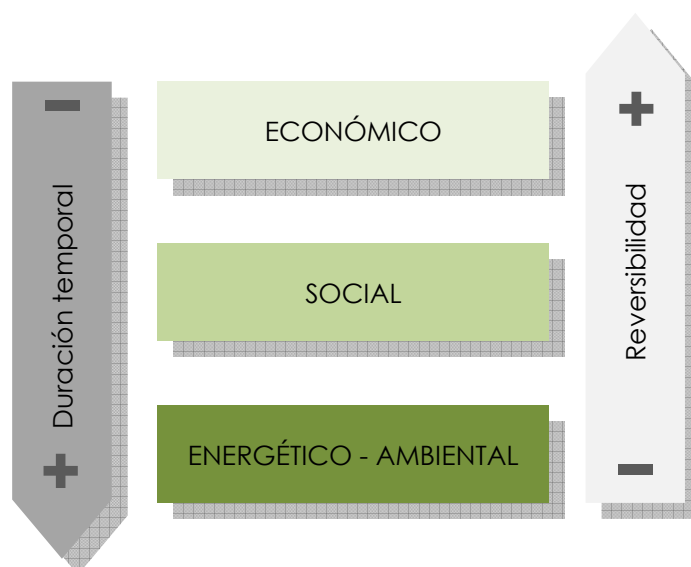


Gráfico 1. Ámbitos de los retos o crisis actuales.
Fuente: Elaboración propia

2.2 La ciudad, campo de batalla

Las estrategias expuestas en el apartado anterior (Europa 2020 o los ODS) son aproximaciones planteadas por instituciones internacionales (Unión Europea y ONU, respectivamente) para abordar los retos descritos. El principal problema surge del alto número de frentes en los que actuar y de las casi infinitas vías a seguir para enfrentarse a los retos: protección de ecosistemas, búsqueda de fuentes alternativas de energía, mejora de las condiciones de vida en países en desarrollo, etc. Por eso son necesarias estrategias que establezcan prioridades, secuencias y definan ámbitos o herramientas que permitan atacar varios frentes a la vez. La finalidad de estos modelos o estrategias es su materialización en políticas públicas que persigan la consecución de los objetivos planteados.

Son necesarias políticas que maximicen la eficacia y eficiencia de las medidas a aplicar. A este respecto, las Políticas Urbanas cobran especial relevancia por el objeto al que se vinculan, la ciudad. La ciudad presenta una serie de características que la convierten en el escenario más intenso de los retos actuales (Consejo Europeo, 2010), parte del problema pero también parte de la solución. Esta afirmación se basa en los siguientes argumentos:

1. La ciudad es un **ámbito muy denso** en personas físicas, entidades e instituciones, por lo que la aplicación de políticas supone una amplia afección y repercusión.
2. La ciudad es donde de manera más **intensa y continua** se manifiestan los grandes retos de la humanidad y donde más fuertes son las conexiones entre ellos.

3. Las ciudades son **grandes consumidores energéticos** y, por tanto, importantes focos de emisión de gases de efecto invernadero (GEE)⁷.

Los asentamientos urbanos implican una alta densidad de población, en un espacio limitado. Y si bien es cierto que las situaciones cambian considerablemente según tipologías, la ciudad en sí misma siempre está asociada a una alta concentración de personas y actividades. Esto permite que las actuaciones de mejora afecten a un gran número de personas. Se podría decir que la ciudad concentra problemas pero también concentra soluciones. El “Documento de referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa”, incorporado dentro de la Declaración de Toledo, argumenta que:

“las ciudades, al concentrar la mayor parte de la población europea, resultan ser también los lugares donde se manifiestan más intensamente los retos demográficos, los de la inclusión y la cohesión social, la integración de los inmigrantes, el desempleo, la educación, la pobreza, los retos de la multiculturalidad, etc.”

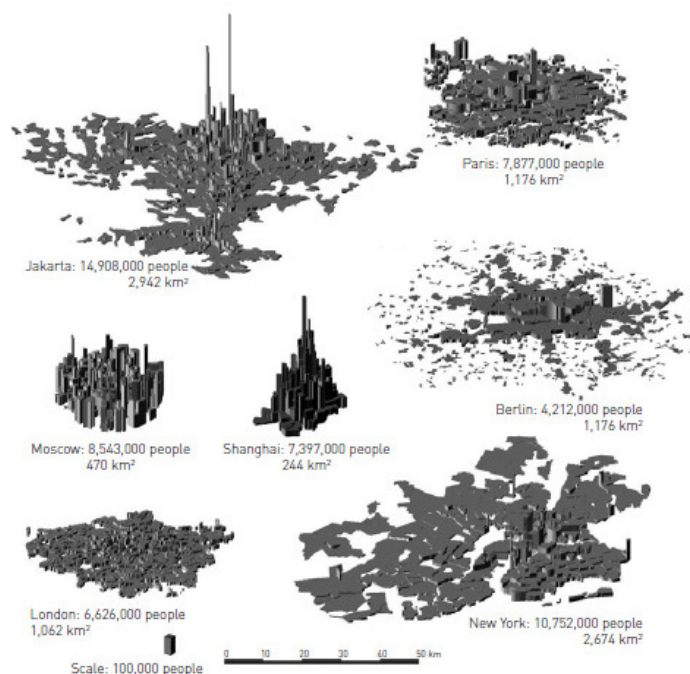


Imagen 3. Representación gráfica de 7 metrópolis de diferentes tipologías. Aún siendo de tamaños y crecimientos diferentes, una característica común a todas ellas es la densidad.

Fuente: (Bertaud, 2001)

Con relación al último argumento, hay que destacar el impacto que las ciudades suponen en el medioambiente, tanto por el consumo energético que implican como por las emisiones propias generadas en las actividades urbanas. Estos impactos están asociados a la actividad cotidiana de la ciudad pero también han de imputarse los correspondientes a la expansión y generación de entorno urbano. Es por ello que metodologías como el análisis de ciclo de vida son cada vez más empleadas para la valoración del impacto global que supone el proceso de urbanización y mantenimiento de la actividad propia de la ciudad.

⁷ Según los datos de la ONU, las ciudades a nivel mundial son responsables del 70% de los gases de efecto invernadero mientras que ocupan el 2% del territorio mundial (UN-HABITAT, United Nations Human Settlement Program, 2011). En concreto, en Europa, tres cuartas partes de la población vive en ciudades, las cuales consumen el 70% de la energía total

En las siguientes gráficas se puede observar ese impacto de las ciudades correspondiente a su actividad cotidiana, reflejado en el consumo global de energía final, considerando los sectores residencial, servicios y la parte correspondiente del transporte. En España, la actividad urbana supone en torno al 40% de la energía final consumida.

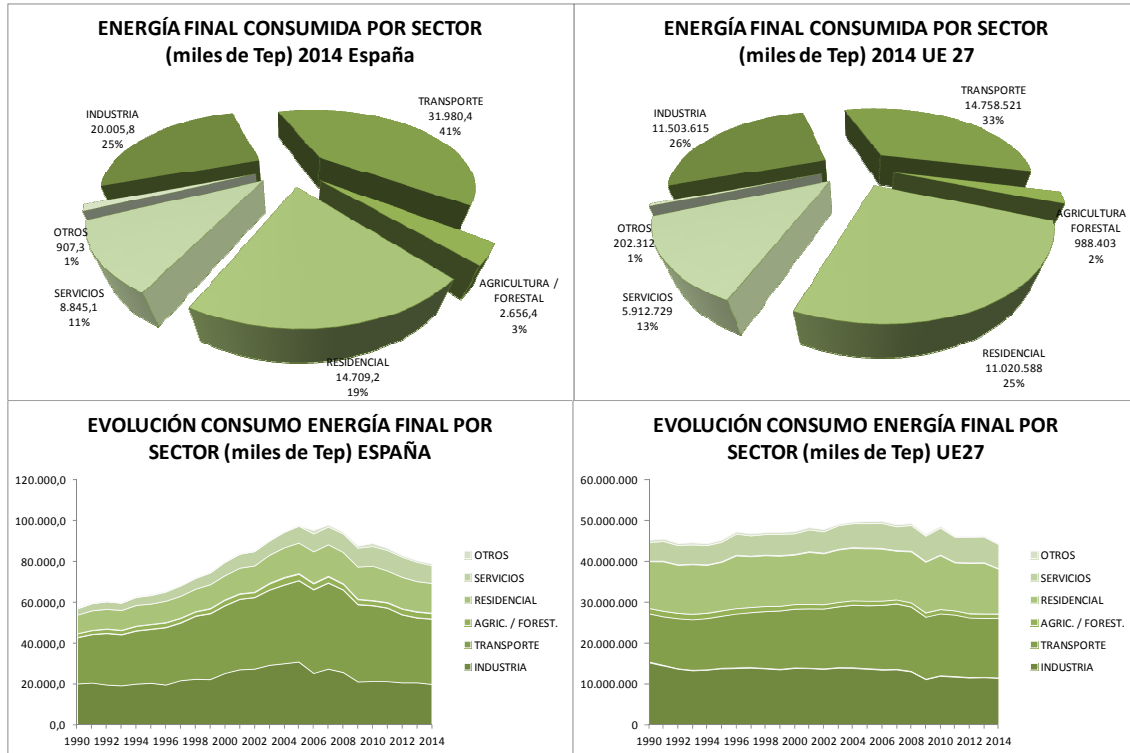


Gráfico 2. Datos de energía consumida por sectores en España y la UE27.
Fuente: Elaboración propia, datos Eurostat. Última visualización 15 de marzo de 2016

Esos consumos urbanos se corresponden con emisiones de CO₂ que, como puede observarse en el siguiente gráfico, explican claramente el impacto que supone cada una de las actividades propias urbanas. Aunque los valores varíen según la tipología de ciudades y la metodología empleada, se puede observar que el consumo del parque edificado y la movilidad (en especial el transporte privado) son las fuentes principales de emisiones en las ciudades españolas.

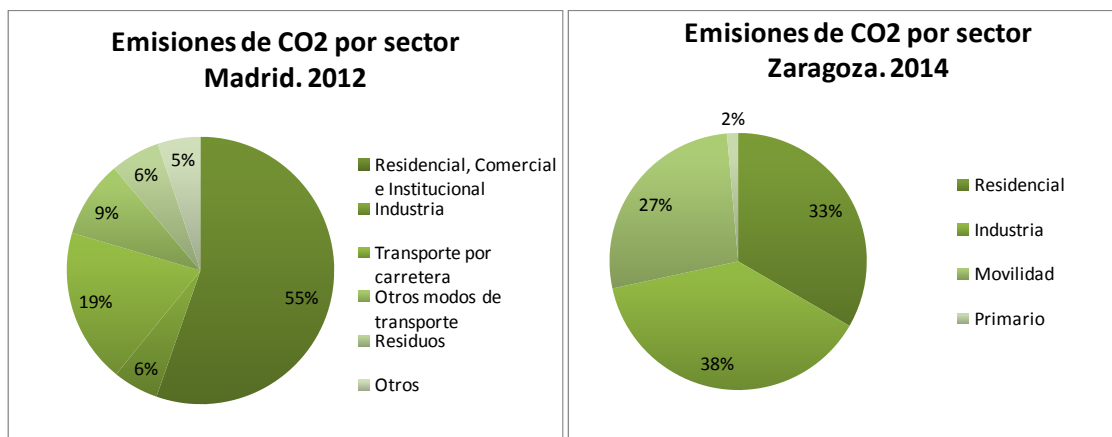


Gráfico 3. Proporción de emisiones de CO2 por sectores en Madrid y Zaragoza.
Fuente: Elaboración propia, datos Ayuntamientos de Madrid y Zaragoza

A todo lo anterior se suma la creciente urbanización de la población mundial que ha llevado a sobrepasar la cifra del 50% total en 2007. Este hecho hace pensar que el hábitat fundamental a futuro del ser humano será la ciudad, en el proceso de consolidación de la “sociedad urbana” que preconizaba Lefebvre (1970).

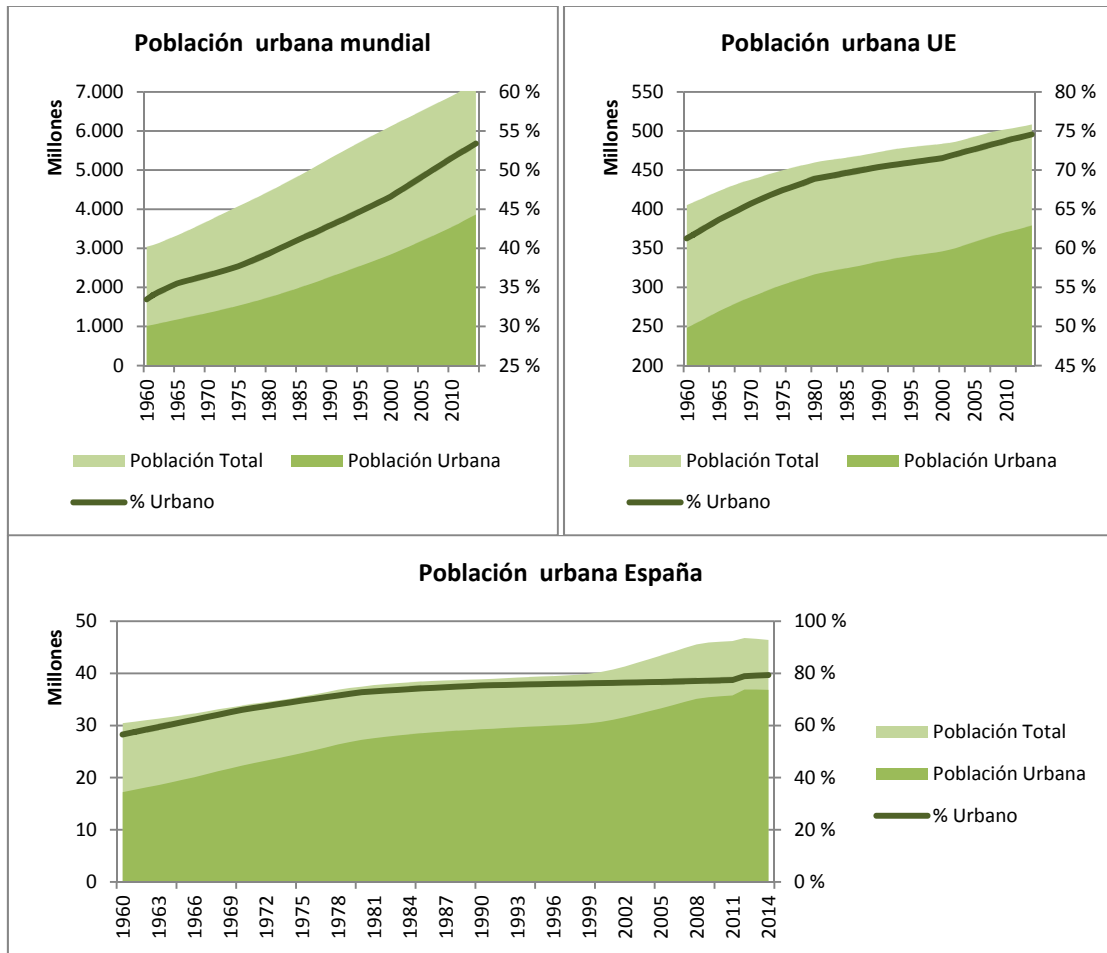


Gráfico 4. Evolución de la población urbana en el último medio siglo, española, europea y mundial.
Fuente: Elaboración propia, datos World Bank Data. Última visualización 15 de marzo de 2016

2.3 La apuesta por la ciudad consolidada

El urbanismo, según la tradición clásica de la disciplina (Cerdá y Sunyer, 1968), es la herramienta principal para fijar los objetivos de desarrollo y evolución de una ciudad a medio o largo plazo. En esta definición de objetivos confluyen factores demográficos, económicos, sociales, geofísicos, energéticos, ambientales y sociales. Dependiendo de cuáles sean esos objetivos se optará por el modelo de planeamiento urbanístico adecuado, influyendo a su vez en todos esos ámbitos.

En España, durante la época expansiva del ciclo económico (1996 – 2006), se dieron las circunstancias propicias para la generación de un crecimiento económico, a nivel país, basado en un desmesurado incremento del parque residencial. Un acceso sencillo al crédito, a tipos muy bajos, con facilidades para el sector inmobiliario, con una evolución favorable del poder adquisitivo de las familias y unos precios de las viviendas en crecimiento desorbitado construyeron una *economía basada en el ladrillo*, totalmente apalancada por las inyecciones de crédito extranjeras (Naredo, 2010). También fue una vía empleada para paliar la defectuosa financiación local, ya que “la construcción es una actividad fuertemente gravada y algunas de esas figuras impositivas están en manos locales” (Anchuelo Crego & García Díaz, 2009, pág. 100), como pueden ser el ICIO, el IBI, las licencias y tasas urbanísticas, etc. Todo ello dio lugar a un determinado tipo de desarrollo urbano.

Durante este periodo se siguió una lógica de crecimiento expansivo de las ciudades, buscando una extensión a costa de nuevos suelos que incorporar a la delimitación urbana y generando para ello el planeamiento de desarrollo correspondiente. Estos modelos de desarrollo conllevan un importante impacto en todos los niveles, social, económico y ambiental, por lo que en principio sólo estarían justificados en momentos de fuerte crecimiento demográfico. Los impactos asociados se distribuyen en dos momentos. En un primer momento, la acción de “construir ciudad” implica, en un breve periodo de tiempo, un alto consumo de recursos (energía, agua, suelo, materiales de urbanización y construcción) y una importante generación de emisiones por la propia actividad o por el desplazamiento de materiales. Se inducen desplazamientos de población y, por tanto, pérdida de equilibrios entre los barrios tradicionales. Del mismo modo, se produce una potente inversión económica que moviliza importantes cantidades de los recursos financiero disponibles⁸, focalizándose en un único sector.

Una vez ejecutada de la construcción de las nuevas áreas urbanas comienza el segundo periodo de impacto, más sostenido en el tiempo. La ampliación de la ciudad implica mayor movilidad, desplazamientos de personas y mercancías, mayor nivel de emisiones asociadas al transporte, mayor necesidad de recursos energéticos para mantener los servicios. También se generan impactos de carácter económico, por ejemplo, en la hacienda pública, derivados del mantenimiento y operación de los servicios públicos (alumbrado, saneamiento, abastecimiento, recogida de basuras, transporte público). Se obliga además a la inversión en nuevos equipamientos para atender estos nuevos focos de población (colegios, centros médicos, etc.). Todo ello pone en jaque en muchas ocasiones

⁸ Se puede considerar un coste habitual de urbanización de una calle de ciudad mediana de entorno a 130 – 150 €/m². La construcción de un edificio residencial puede oscilar entre los 800 y los 1.000 €/m², a lo que han de añadirse los costes administrativos, técnicos e impuestos. Esto supone que los valores invertidos en suelos de desarrollo residenciales ejecutados en los años del boom, (barrios de expansión de Zaragoza, como Parque Venecia, Valdespartera, etc., con densidades de entorno a 50 viv/Ha y edificabilidades del 0,6 m²/m²) alcancen valores de más de 6 millones de euros por Ha.

la capacidad económica de la administración, y por tanto la viabilidad de los servicios públicos, como el transporte o los servicios de bienestar.

El proceso presenta un primer estadio que concentra un pico, en lo que a impacto global se refiere, y que va decayendo con el paso del tiempo, alcanzándose un nivel estable, correspondiente al propio de la actividad urbana. Para una visión completa de este proceso se puede acudir a metodologías de análisis de ciclo de vida, en los que se podría evaluar el impacto global que se produce en el conjunto de ambos momentos⁹. Basado en este concepto, el Gráfico 5 recoge una posible representación de lo que este proceso supone. Se señala en el mismo la zona en la que se encontraría la ciudad consolidada dentro del proceso.

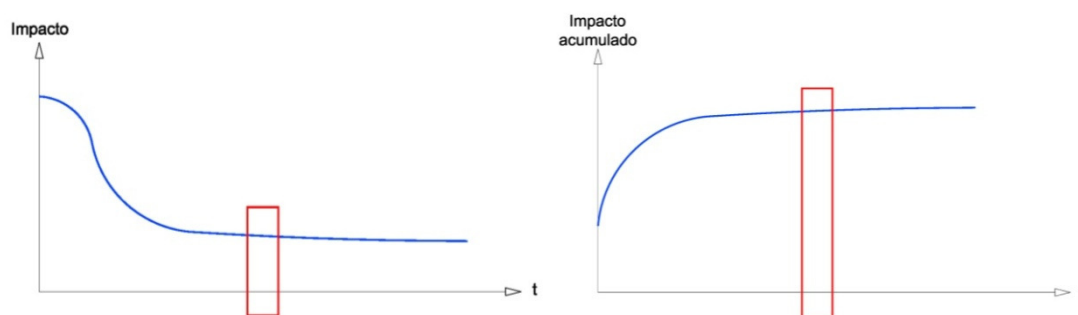


Gráfico 5. Representación del impacto global del proceso de urbanización: evolución y acumulado.
Fuente: Elaboración propia.

A la vista de la gráfica anterior, parece evidente que se los esfuerzos han de centrarse en la ciudad consolidada y evitar las expansiones urbanas salvo en casos justificados de crecimiento demográfico. Se permite así aprovechar los recursos e infraestructuras disponibles sin generar mayores impactos ambientales, sociales y en la hacienda pública. Es más, las inversiones realizadas en la mejora de esa realidad construida podrían reducir el impacto que suponen la ciudad, ya sea a través de la reducción de consumos en la edificación y la movilidad, la mejora del espacio público, del tejido comercial, etc. Ese es el camino a recorrer hacia la ciudad sostenible.

La apuesta por la ciudad consolidada se ve reforzada por la morfología propia de la mayoría de las ciudades españolas, ciudades mediterráneas en general¹⁰. Se trata de un modelo de ciudad compacto, diverso, complejo, eficiente en sí mismo por las ventajas que ofrece en cuanto a movilidad, adaptación al medio, mezcla de usos y, por tanto, de personas, clases sociales y entidades, etc. Como explica Salvador Rueda (1996), la ciudad compacta:

“Es un modelo que permite concebir un aumento de la complejidad de sus partes internas que es la base para obtener una vida social cohesionada y una plataforma económica competitiva, al mismo tiempo que se ahorra suelo, energía y recursos materiales, y se preservan los sistemas agrícolas y

⁹ Respecto a la aplicación del Análisis de Ciclo de Vida al entorno construido urbano se han realizado diferentes aproximaciones, desde lo que es únicamente la edificación como los estudios realizados dentro del proyecto ENSLIC BUILDINGS (<https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/enslic-building>, última visualización 1 de abril de 2016) como desarrollados por la fundación CIRCE (Scarpellini, Zabalza Bribián, & Aranda Usón, 2009), o con visiones más completas del entorno urbano como los informes desarrollados por la Universidad de Berkeley y la Universidad de California para la California Energy Commission (2010).

¹⁰ El “modelo tradicional de ciudad europea”, que la propia Declaración de Toledo destaca como “uno de los principales activos con los que cuenta la UE” (Consejo Europeo, 2010)

naturales. Este modelo puede encajar, perfectamente, con el primer objetivo de la ciudad que es aumentar las probabilidades de contacto, intercambio y comunicación entre los diversos (personas, actividades, asociaciones e instituciones) sin comprometer la calidad de vida urbana y la capacidad de carga de los ecosistemas periféricos, regionales y mundiales”

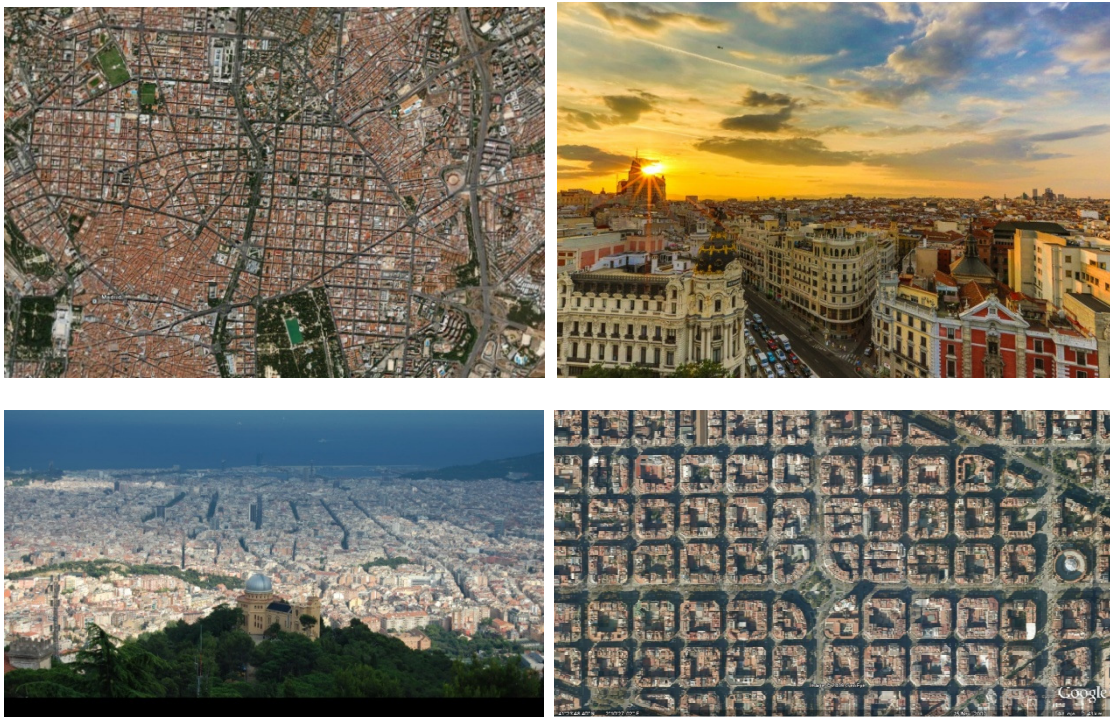


Imagen 4. Ciudades consolidadas y compactas: Arriba Madrid, debajo Barcelona.
Fuente: Ortofotos, IGN PNOA. Panorámica Madrid, The Fun Plan Blog (Martín Flores, 2014).
Panorámica Barcelona, Guía Barcelona (Ver Barcelona, 2015)

Por todo ello se afirma que las políticas urbanas deben apostar por la ciudad consolidada, donde se podrán combatir de manera más eficaz los retos a los que se enfrenta la sociedad del siglo XXI. En el siguiente apartado se hace una revisión de cómo se han adaptado las políticas urbanas generales en este sentido.

2.4 Vías de intervención: regeneración urbana

Una interesante lectura antes de seguir adelante es la del artículo de Luís Moya y Ainhoa Díez, (2012). Estos autores parten de la definición general de intervención urbana, como paraguas que abarca todas las posibles acciones y procesos para posteriormente plantear un cuadro resumen bastante aclaratorio:

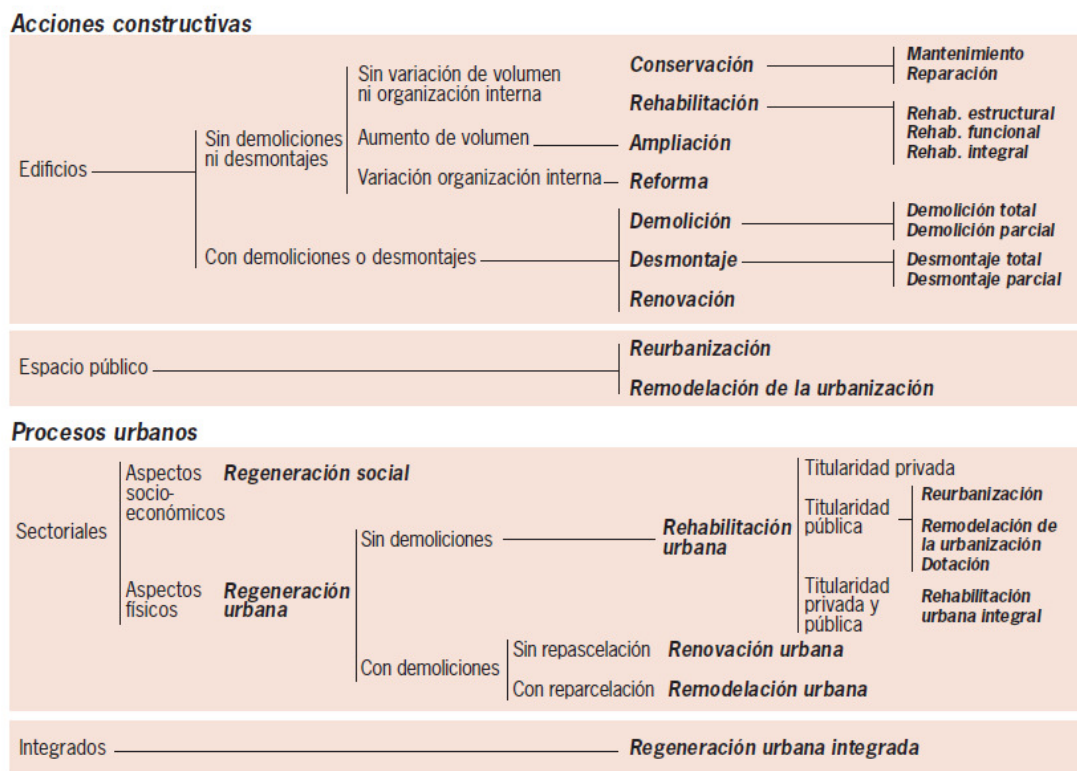


Tabla 1. Esquema de los principales términos relativos a la intervención en la ciudad construida.
Fuente: Moya González y Díaz de Pablo (2012)

Los autores definen los principales términos de la siguiente manera:

“**Regeneración social:** Acciones para la recuperación de la vida en comunidad mediante el refuerzo de las cualidades culturales, la cohesión social, el fomento de la autogestión, el empleo y la educación, y la mejora de la seguridad.”

“**Regeneración urbana:** Proceso orientado a mejorar aspectos físicos y espaciales de un área urbana considerada como degradada.”

“**Regeneración urbana integral:** Operación que engloba procesos de ‘regeneración social’ y ‘regeneración urbana’, y que afecta a un área urbana existente en un contexto urbano amplio. Así, incluye ‘rehabilitación’ de edificios, ‘reurbanización’ y ‘regeneración social’. También puede incluir un porcentaje de ‘remodelación’ y de ‘renovación’.”

La regeneración urbana integral es, por tanto, el concepto más amplio y ambicioso de todos los que tienen relación con las actuaciones sobre la ciudad consolidada. De hecho, se podría establecer un debate sobre si la regeneración urbana tiene sentido sin ser integral, sin tener en consideración la regeneración social. Es cuestionable si ambas actuaciones se pueden dar realmente por separado, si en toda actuación de regeneración urbana no se produce un efecto de recuperación de la actividad y vida de comunidad de la zona intervenida. Sin embargo, se considera esencial la planificación y alineación de las actuaciones de regeneración urbana con las necesidades detectadas, tanto en el plano físico

como en el socio-económico, por lo que la apuesta decidida debería ser por políticas integradas.

Las actuaciones de este tipo permiten intervenir tanto en los edificios como en los espacios públicos y privados, permitiendo rehabilitación de edificios, construcciones en solares vacantes e incluso demoliciones, acompañadas con acciones para la regeneración del tejido socio-económico y cultural de la zona de intervención. Se perfila así como una herramienta global, holística, que permite la renovación del total de los elementos que componen la ciudad, en todos sus planos. Esto supone un gran potencial pero igualmente una herramienta que necesitará contar con análisis en profundidad, alinearse con objetivos a largo plazo contemplando varios escenarios posibles, visiones multidisciplinares en el diseño de las intervenciones y, por supuesto, una participación activa de los ciudadanos en todo el proceso.

Estos conceptos comenzaron a tomar fuerza a partir de la Declaración de Toledo de 2010¹¹, en la que se fijaban criterios comunes “sobre el modo de afrontar los retos urbanos actuales y aplicar la estrategia Europa 2020 mediante la consecución de un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo” (Consejo Europeo, 2010), destacando “la idoneidad del enfoque integrado en las políticas de desarrollo urbano” así como “la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible, y socialmente inclusivo en Europa”. En esta declaración se incorpora un documento anexo en el que se recogen las claves de la regeneración a llevar a cabo en las ciudades europeas para asegurar un crecimiento sostenible. Destaca el enfoque integrado y la capacidad de las políticas para alcanzar los objetivos planteados. Agrupa los objetivos fundamentales perseguidos por la regeneración urbana integral del siguiente modo:

- Desde el punto de vista medioambiental:
 - Reducir las necesidades de transporte y apostar por una movilidad más sostenible, “desmotorizada”, basada en el transporte público accesible, asequible y eficiente, para todos
 - Impulsar la eficiencia energética de las edificaciones existentes
 - Mejorar el *metabolismo urbano*¹², cerrando los ciclos y reduciendo la huella ecológica
 - Extender el uso de las energías renovables en las ciudades
 - Reciclar suelos para la reducción del consumo de este recurso y evitar la dispersión urbana
 - Promocionar los productos verdes locales acortar los circuitos de consumo y reforzar al mismo tiempo la economía local
 - Proteger de los recursos naturales, paisajísticos, forestales, hídricos, agrícolas, etc. en el entorno de la ciudad

¹¹ Que a su vez recoge los criterios marcados en la “Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles”, aprobada en las Reuniones Informales de Ministros sobre Cohesión Territorial y Desarrollo Urbano celebradas en Leipzig los días 24 y 25 de mayo de 2007 (http://www.rfsustainablecities.eu/IMG/pdf/LeipzigCharte_Es_cle139ba4.pdf), y la “Declaración de Marsella” adoptada en la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano, celebrada el 25 de noviembre de 2008 (http://www.vivienda.es/es/pdf/AGENDA_URBANA/AUE_ENE09_01.pdf).

¹² El término metabolismo urbano hace referencia a los flujos de energía y recursos materiales que se generan dentro y en la frontera de la ciudad. Es el intercambio con el entorno. Desde el punto de vista del urbanismo ecológico, estos flujos son similares a los de cualquier ecosistema, añadiéndose en este caso la información como un factor más de intercambio (Rueda, 1996).

- Desde el punto de vista social:
 - Incorporar políticas de inclusión social que permitan combatir la segregación espacial y marginación social, a través de la revitalización de barrios, la recuperación del tejido económico y la integración de clases
 - Acompañar a políticas de vivienda que busquen, por un lado, la generación de vivienda digna y asequible y, por otro, la renovación, rehabilitación y modernización de edificios existentes para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, a través de mejoras en la accesibilidad y la habitabilidad en general de las viviendas, o ayudar a mitigar la pobreza energética
 - Reducir la “polarización social a nivel de barrio” a través de políticas de vivienda socialmente equilibradas
- Desde el punto de vista económico:
 - Desarrollar estrategias de “regeneración de la economía urbana”, que apuesten por una economía más competitiva,
 - Impulsar una economía del conocimiento y la innovación, “en la que progresivamente se produzca desacoplamiento entre progreso económico y consumos de recursos”, favoreciendo el tejido productivo de base local
 - Promover las acciones de rehabilitación edificatoria y de las infraestructuras urbanas, por ser un sector intensivo en mano de obra, pero a su vez, un sector más especializado, idóneo para pequeñas y medianas empresas, con capacidad de innovación en la industria, sobre todo en los aspectos de construcción sostenible
 - Permeabilizar y canalizar más directamente las políticas de apoyo económico y social a las personas más seriamente afectadas por la crisis económica, a través del refuerzo de las infraestructuras de bienestar y servicios sociales, lo que permite un desarrollo económico de la ciudad
- Desde el punto de vista urbanístico, arquitectónico y cultural:
 - Mejorar la funcionalidad, promover la diversidad y adaptar las tipologías de viviendas a los nuevos patrones familiares y demográficos
 - Impulsar la ecoeficiencia, la accesibilidad y superar las deficiencias constructivas que presenta, en general, el parque edificatorio
 - Poner en valor los espacios públicos y proveer de nuevos espacios libres para, por un lado, mejorar la escena urbana y resultar atractiva para el asentamiento de empresas y trabajadores cualificados, y, por otro, para mejorar la identificación de los residentes locales con su entorno urbano y comunidad, favoreciendo así los valores asociados al espacio público de ciudadanía, democracia, convivencia, intercambio, diversidad, etc.
- Desde el punto de vista de la gobernanza:
 - Implantar modelos de gobernanza de las actuaciones basados en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia y subsidiariedad
 - Asignar eficientemente los recursos destinados a la rehabilitación urbana
 - Incrementar la participación directa, potenciando el poder de los ciudadanos

Estos objetivos son trasladables a cualquier actuación que se realice en la ciudad consolidada y deberían tenerse en cuenta, por tanto, a la hora de diseñar programas o planes de regeneración urbana.

2.5 Evolución del marco normativo

El marco normativo en materia urbanística ha experimentado una transformación considerable en los últimos años. Anteriormente, se centró en la planificación del crecimiento de la ciudad a través del desarrollo de suelo. Y conforme a esas visiones se desarrolló toda la estructura normativa, desde la Ley del Suelo estatal (Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, o la posterior Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo), la Ley Urbanística de Aragón (Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón), así como las diversas figuras de planeamiento locales.

A partir de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (que se funde con la ley del suelo en el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado el 30 de octubre de 2015), se establece el marco jurídico estatal para el desarrollo prioritario de modelos urbanísticos de rehabilitación urbana. Los objetivos perseguidos por la Ley se alinean con la Directiva Europea 2010/31/UE¹³, en la medida en que promueven la eficiencia energética y atienden a los desafíos provocados por el cambio climático. Esta ley supone un punto de inflexión en el urbanismo español, al menos en la intención que persigue, y así se recogía en su preámbulo:

“la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad... el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible. Minimizando el impacto de un crecimiento que, probablemente, siga siendo necesario, pero complementado con la regeneración de la ciudad existente”

Como explica en su artículo Ángela de la Cruz Mera (2014), la ley regula todas las operaciones que pueden ponerse en marcha en la ciudad consolidada, desde las más sencillas que sólo afectan únicamente a los edificios (rehabilitación edificatoria) a las más complejas que abarcan edificios y espacio público, y que pueden comprender barrios enteros o zonas determinadas de las ciudades (regeneración y renovación urbanas).

Junto con esta ley se han desarrollado las herramientas de acompañamiento para la financiación de actuaciones de rehabilitación. Así el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, constituye el marco normativo 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. A partir de dicho plan se han establecido una serie de convocatorias de ayudas y subvenciones en cada uno de los programas en los que se estructura¹⁴.

Con posterioridad a la entrada en vigor de la conocida como “Ley 3R”, el Gobierno de Aragón aprueba, en fecha 8 de julio de 2014, el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, en el que se recoge lo establecido en la legislación estatal en materia de rehabilitación urbana. Aunque pendiente de desarrollo reglamentario, la ley de urbanismo define el “programa de rehabilitación urbana”, como el instrumento urbanístico apropiado para el desarrollo de actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, estableciendo el procedimiento administrativo y su relación con los planes generales de ordenación urbana.

13 DIRECTIVA 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios. Esta directiva se completa con la más reciente DIRECTIVA 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.

14 Para más información al respecto se puede consultar la web del Ministerio de Fomento, http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/arq_vivienda/apoyo_emancipacion/plan_estatal.htm.

A partir de ahí, cada administración local deberá desarrollar su programa de rehabilitación urbana, que recoja los objetivos que se pretenden, delimite las zonas de actuación y aúne los esfuerzos inversores para los próximos años. La ciudad de Zaragoza no ha desarrollado todavía el suyo. Sin embargo, en la moción aprobada en fecha 26 de febrero de 2016 por el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza¹⁵, se establece un plazo de seis meses para la presentación de un "*Plan Integral de Rehabilitación Urbana*" que determine las áreas de intervención y las condiciones y determinaciones jurídicas y técnicas, que posibiliten la puesta en marcha de políticas de rehabilitación y regeneración urbana generalizadas. En el caso de Calatayud, se han dado los pasos iniciales hacia la redacción de ese programa de rehabilitación. Estos pasos serán el objeto principal del caso de estudio presentado en el trabajo presente.

En conclusión, las tres administraciones han elaborado o están en proceso de elaboración del marco normativo adecuado en materia urbanística para el desarrollo de actuaciones de rehabilitación urbana.

2.6 Barreras actuales

Las actuaciones de regeneración urbana se han acometido durante las últimas décadas en España a través de los diversos Planes de Vivienda, la declaración de Área de Rehabilitación Integral o Área de Renovación Urbana en los diversos Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) o a través de los programas URBAN. Del resultado de aquellas experiencias (Hernández Aja & García Madruga, 2014), así como de un análisis del entorno institucional actual se pueden resumir, muy brevemente, las principales barreras o ámbitos en los que se encuadran estas.

Barreras económico-financieras y de mercado: Tradicionalmente, en España, la rehabilitación edificatoria se ha financiado mediante ayudas públicas de la administración. Esto plantea dos retos actualmente. Por un lado la insuficiencia de esta vía para afrontar el enorme reto económico que supone la rehabilitación de todo el parque edificado¹⁶. Por otro lado, aún insuficientes para el reto global, en el contexto actual de crisis económica estas ayudas se han visto reducidas considerablemente. En consecuencia, la capacidad rehabilitadora queda bajo la responsabilidad de los propietarios, igualmente afectados por la crisis económica e incapaces, en la mayoría de los casos, de afrontar los costes de una rehabilitación. Las barreras de acceso al crédito para la financiación de este tipo de operaciones por la vía tradicional¹⁷, imposibilitan aún más las acciones por parte de los propietarios (Sweatman, 2013).

¹⁵ Disponible en http://www.zaragoza.es/ciudad/organizacion/plenos/ver_Fehaciente?id=47578, última visualización: 16 de junio de 2016.

¹⁶ En el documento de Hernández Aja y García Madruga (2014, pág. 185) se menciona, respecto a las actuaciones de regeneración urbana llevadas a cabo en España en las últimas décadas, que “el total de viviendas convenidas en ARI en todos los periodos supone tan sólo el 1,79% del total de viviendas ejecutadas entre 1992 y 2012” afirmando que “el país perdió la mejor de sus oportunidades para regenerar sus barrios y ciudades, ya que prefirió crear un nuevo espacio urbano”

¹⁷ En apartados posteriores se plantearán posibles vías alternativas de financiación, como las basadas en la capitalización de los ahorros energéticos, en actuaciones que impliquen una mejora de la eficiencia energética de los edificios (Sweatman & Cuchí, 2013), o aquellas que impliquen un aumento de la edificabilidad de la zona.

Barreras sociales: La rehabilitación afecta de forma general al complejo y diverso tejido social de la ciudad. Su objetivo es la mejora global de la calidad de vida de sus habitantes (Rubio del Val, 2011). Todo proceso de rehabilitación genera, en consecuencia, situaciones sociales que afectan a su desarrollo. Las actuaciones de rehabilitación edificatoria se regulan por el régimen de propiedad horizontal, afectando a las comunidades de propietarios, con el consiguiente riesgo de aparición de tensiones. En aquellas actuaciones que afectan al espacio público también se generan tensiones por las distintas concepciones y utilidades que el ciudadano espera del mismo.

Barreras culturales: La rehabilitación es todavía percibida culturalmente y de forma generalizada, como un gasto sobrevenido o imprevisto de mantenimiento o conservación del edificio. En consecuencia, no es considerada como una verdadera inversión, concepto que se suele asociar con la adquisición de una vivienda de obra nueva en un área de expansión. En esta misma línea, como se cita en el artículo de Juan Rubio, “en la cultura española persiste aun el mito de la periferia como modelo ideal de hábitat y signo de ascenso social, frente a los barrios tradicionales, lo que dificulta que se entienda la rehabilitación como una mejora de la calidad de vida” (Rubio del Val, 2011, pág. 18)

Barreras normativas: Como se ha expuesto en el apartado anterior, la normativa en materia urbanística ha experimentado importantes avances con el objeto de adaptarse al nuevo contexto socio-económico y con el fin de priorizar la rehabilitación frente a otros modelos de planificación de la ciudad. Sin embargo, todavía persisten barreras normativas importantes y desde diversos sectores se reclaman mejoras en ciertos aspectos. Uno de los ámbitos donde mayor revisión normativa es necesaria es en el energético, puesto que el marco actual dificulta el desarrollo de modelos de rehabilitación urbana que puedan aprovechar los rendimientos económicos de los ahorros energéticos y por tanto disminuyan la dependencia de la inversión pública. En este sentido, en el informe GTR 2014 (Sweetman & Cuchí, 2013), se incluye la siguiente tabla que resumen la situación del marco normativo:

Evaluación actual de la intersección entre las leyes y los impactos con las necesidades del sector	Facilitación	Ámbito Económico	Normas y Seguimiento	Producción in situ	Compromiso y Convergencia de Recursos
	Legislación española pertinente	<ul style="list-style-type: none"> de prácticas administrativas Adquisiciones y presupuestos Acceso a datos Pagos dentro de facturación Certificados de eficiencia energética 	<ul style="list-style-type: none"> El ahorro de energía ahorra dinero a los inversores - concordancia de intereses con el sector energético Monetizando el valor verde 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer estándares de coste óptimo y garantizar su cumplimiento a través de verificación y multas Definición del perfil de las empresas de servicios energéticos y contratos estándar 	<ul style="list-style-type: none"> Señales claras e inequívocas Movimiento hacia edificios “balance neto positivo”
Ley 2/2011 de Economía Sostenible (Capítulo IV del Título 111)	+				
Código Técnico de la Edificación (incluido en el RD 314/2006)	+			+	+
Ley de Propiedad Horizontal (Ley 49/1960)	+				
Ley de Suelo (RDL 2/2008, de 20 de junio)	+	+	+		+
Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación y Plan de Vivienda 2013-2016	+	+	+		+
Reforma Energética 2013 y Proyecto Ley del Autoconsumo.		-		-	
Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación	+	+			
Políticas Fiscales		+		+	

Tabla 2. Situación del marco normativo respecto a la regeneración urbana. Fuente: Informe GTR 2014 (Sweetman & Cuchí, 2013)

2.7 Aproximaciones al objeto ciudad: ¿Qué es la ciudad?

Todo lo expuesto en apartados anteriores permite ver la importancia de las ciudades para combatir los retos del siglo XXI y cómo la regeneración urbana es una de las principales herramientas. Sin embargo, para poder analizar políticas públicas urbanas en esta línea es necesario ampliar la visión y aportar conceptos más globales sobre el objeto ciudad, no sólo ceñidos a los aspectos físicos o jurídicos. La teoría social urbana ha ido presentando modelos y concepciones de la ciudad y su sociedad que permitirán identificar los actores principales y comprender sus relaciones en el diseño e implantación de políticas públicas, relacionadas en este caso con la intervención en la ciudad consolidada.

No se pretende aquí hacer un repaso a todas las teorías de la sociología urbana, puesto que no resultaría abarcable para un trabajo de esta índole, ni es necesario para la finalidad buscada¹⁸. Se tomarán en consideración aquellas que, de entre las conocidas, más se ajustan al objeto de análisis, como son las políticas de regeneración urbana, sobre todo desde el punto de vista del diseño.

2.7.1 Una comunidad ecológica

En el ámbito del urbanismo, sobre todo desde el punto de vista técnico, los conceptos de regeneración urbana o de rehabilitación están intrínsecamente relacionados con el de desarrollo o diseño sostenible de las ciudades. Y a este respecto, sobre todo en España, se han impuesto visiones de la ciudad importadas desde el mundo de la ecología, principalmente. Así, la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local publicada en 2011 por los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2011), en cuya redacción ha participado decisivamente la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona, recoge todos estos nuevos conceptos y visiones. Es esta Agencia, y en concreto su director, Salvador Rueda, la que más ha contribuido a desarrollar esta visión del diseño sostenible de la ciudad, materializado en su modelo “Urbanismo Ecológico” (Rueda, De Cáceres, & Cuchí, 2012). Salvador Rueda, ecólogo de formación, sintetiza en este modelo la aplicación de los estudios de otros autores, como Ramón Margalef e Ilya Prigogine, al concepto de desarrollo sostenible de las ciudades (Rueda, 1996). Esta tradición, iniciada a partir de la segunda mitad del siglo XX, conjuga las visiones de la ecología y la teoría de la información para establecer modelos de estudio del comportamiento de los sistemas. De ahí se heredan términos y conceptos que a día de hoy son muy habituales en el ámbito de la regeneración y rehabilitación urbana, quizás por la influencia que la Agencia ejerce en estos momentos como centro de referencia en el estudio del fenómeno urbano. Es habitual en estos ámbitos hablar, por ejemplo, de “metabolismo urbano” para referirse al intercambio con el “entorno” de energía, materias e información de las ciudades, constituidas como “sistemas abiertos” y “endógenos” (Barrios, 2012).

Al emplear esta terminología ecológica resulta necesario considerar las aportaciones que hiciera la Escuela de Chicago de Sociología a principios del siglo XX. Los trabajos de Robert Park y Ernest Burgess, entre otros, dieron lugar a la “ecología humana”, como corriente o una perspectiva¹⁹ dentro de la sociología urbana. Se pretendía estudiar los fenómenos sociales desde una nueva perspectiva alejada de la sociología tradicional, de la

¹⁸ Si bien no es objeto de este trabajo, se prevé que como continuación del mismo y para poder desarrollar esta línea de investigación, se realice una más profusa documentación sobre las diversas teorías urbanas, los principales autores y los conceptos más relevantes para el análisis y diseño de políticas urbanas de regeneración. Este desarrollo se englobará dentro de una futura tesis doctoral.

¹⁹ Así la define Wirth, uno de los discípulos de Park, como “una perspectiva, un método y un cuerpo de conocimiento esencial... una disciplina básica para todas las ciencias sociales” (Wirth, 1956)

economía o la política. Los recientes logros de una nueva ciencia natural, la ecología, hizo que estos autores en los años 20 del pasado siglo, desarrollasen toda una teoría intentando aplicar los mismos mecanismos para el estudio y explicación de los fenómenos biológicos de los ecosistemas a los fenómenos sociales, “fundamentalmente de aquellos que tenían una dimensión espacial evidente” (Urrutia, 1999, pág. 11). Estos estudios pretenden explicar la distribución de los grupos sociales en el espacio acotado urbano, sus interacciones y relaciones, “todo ello en el ecosistema llamado ciudad, entendida como una entidad natural e independiente como comunidad y, por tanto, un medio ecológico” (Urrutia, 1999, pág. 11). En su obra más significativa, “The City”, Park y Burgess realizan la siguiente definición de esta nueva disciplina:

“En estos últimos tiempos, se ha estudiado la ciudad desde el punto de vista de su geografía y, aún más recientemente, desde el punto de vista de su ecología. Dentro de los límites de la comunidad urbana... hay fuerzas en movimiento que tienden a ocasionar un típico y metódico agrupamiento de su población e instituciones. La ciencia que trata de aislar estos factores y describir la típica constelación de personas e instituciones producida por dicha cooperación de fuerzas es lo que llamamos ecología humana” (Park, 1999, pág. 49)

Las dos líneas de la ecología humana que mayor relevancia pueden tener para la temática de este trabajo son la que considera la urbanización como un proceso demográfico y la que estudia la diferenciación residencial. En la primera de ellas, la ciudad se concibe como un sistema social (urbano) en el que se pueden diferenciar “unos elementos concretos (ciudades), con unas características determinadas (población, actividades, distribución), unas funciones (económicas, mantenimiento, políticas sociales) y unas relaciones entre unidades y funciones (distribución funcional) que definen en cada situación espacio-temporal su estructura” (Urrutia, 1999, pág. 15). Esta concepción permite estudiar las estructuras que se generan y, sobre todo, las jerarquías que se establecen. De igual manera el concepto considerará la dinámica propia del sistema urbano, lo que permitirá estudiar su evolución, en tamaño y complejidad²⁰.

La segunda línea que igualmente puede ser relevante para este caso es la diferenciación residencial, según los estudios iniciados por Burgess, con su modelo de las zonas concéntricas. Esta línea estudia, desde la consideración de la heterogeneidad social de la población, los asentamientos de subcomunidades, de características sociales semejantes, en determinadas áreas urbanas, dando lugar a zonas completas con un carácter social impreso.

Íntimamente relacionado con la Escuela de Chicago y como uno de los fundamentos de los que parten los postulados de la Ecología Humana aparece el concepto de interaccionismo simbólico. Este concepto será empleado también en este texto al estudiar las implicaciones de la intervención en los cascos históricos de las ciudades. Esta corriente de pensamiento surge de autores como George H. Mead o Herbert Blumer, quien usa por primera vez el término, y quien establece que “si la conducta de las personas se halla vinculada al significado que tengan las cosas, lo que signifiquen las cosas para el sujeto va a depender de su interacción social con otros actores de su entorno y, en definitiva, de los significados aprendidos en su experiencia social interactiva” (Pons Díez, 2010, pág. 24). No cabe en este trabajo entrar en mayores detalles de esta corriente filosófica, sin embargo los

²⁰ Víctor Urrutia (1999, pág. 16) en su obra habla sólo de expansión y crecimiento como formas de incremento de la complejidad del sistema. Esta afirmación choca frontalmente con la propuesta del “Urbanismo Ecológico”, que apuesta por un progresivo aumento de la complejidad con un contenido crecimiento físico de la ciudad y una limitada expansión.

Sin embargo, esta visión de sistema dinámico en evolución permite realizar estudios de fenómenos tan actuales como el de las *Shrinking Cities*, ciudades en fuerte pérdida de población, como es el caso de Detroit (<http://www.shrinkingcities.com/index.php?id=2&I=1>, última visualización, 23 de abril de 2016).

conceptos aportados desde el interaccionismo simbólico van a permitir abordar la construcción de una identidad comunitaria compartida en la ciudad, como espacio simbólico, y la identificación personal individual de cada habitante con el espacio y tejido social urbanos y los problemas que ello conlleva (Valera, 1994).

2.7.2 Una estructura socio-espacial

Tras los años de expansión económica y urbana²¹ y la posterior crisis, en España es más que nunca necesario recuperar visiones de la sociología urbana que analicen las relaciones entre espacio, sociedad, economía y política que se generan en la ciudad. La considerada como “nueva sociología urbana” en palabras de Urrutia (1999) surge a finales de los años 60 y plantea nuevas perspectivas, nuevas bases teóricas y metodológicas. Aquí irrumpen con fuerza las visiones y análisis de tradición marxista, centrando el estudio de la ciudad en la dominación, la lucha de clases y el poder y violencia que se generan en los sistemas sociales urbanos. Estas tradiciones sociológicas serán útiles para explicar los fenómenos de segregación de clases sociales, la degeneración social y física de los cascos históricos o los mecanismos que han permitido el crecimiento de una determinada manera de las ciudades a lo largo de la historia.

Con la publicación de *Race, Community and Conflict*, John Rex y Robert Moore, fusionan los trabajos de Burgess sobre las zonas de transición de Chicago y el énfasis sociológico de Weber sobre las acciones significativas de los individuos, estableciendo una base teórica que unía la dimensión espacial con las relaciones sociales (Saunders, 1981). La concepción weberiana de la ciudad, como un sistema socio-espacial, considera que es imposible separar la dimensión física y espacial de la sociedad que lo ocupa. Se considera el espacio físico como un recurso limitado, generador de tensiones y que está desigualmente distribuido, como imagen de la desigualdad social. Los estudios de Rex y Moore sobre Birmingham mostraban similitudes entre la lucha de clases en el mundo laboral con la que se produce por un recurso escaso como es la vivienda o el suelo urbano. Explicaban a partir de ello la estructuración espacial y social de la ciudad a través del sistema de provisión de vivienda (mercado y administración).

Ray Pahl continúa esta línea de estudio. Profundiza en el condicionamiento en la vida de los individuos por su nivel de ingresos en relación con su ubicación urbana. Plantea como objeto de estudio sociológico los patrones de distribución espacial de las inequidades sociales, ya sea por motivos de mercado o burocráticos. Pahl define la ciudad como “cierto contexto o configuración de sistemas de distribución de recompensa, el cual tiene al espacio como un componente signifiante” (Pahl, 1975, pág. 10). Son tres las principales implicaciones de esta consideración. Primero, siendo el espacio un recurso limitado es inherentemente inequitativo, por lo que las constricciones de origen espacial sobre las oportunidades en las vidas de los individuos son inevitables para cualquier modo de organización política o económica. Segundo, la distribución del recursos espacio estará en manos de ciertos actores (“gatekeepers”²²) con posición estratégica en el sistema social, que ejercen el control del acceso de los diferentes sectores de población a los diferentes tipos de recursos urbanos cruciales, ya sea a través del mercado o a través del estado. Lejos de

²¹ Quizás en el caso español especialmente, este desarrollo conjunto es más evidente, al ser el sector inmobiliario uno de los principales tractores de la economía, por razones tradicionales, sociológicas y culturales que se escapan al alcance de este trabajo pero que son profusamente tratadas por autores como José Manuel Naredo (Naredo, 2010).

²² Pahl (1975) habla también de *managers* refiriéndose a ciertos grupos sociales del sistema político o del mercado que controlan los procesos de ordenación y gestión del espacio gracias a una posición social ventajosa, ya sea por sus capacidades de influencia política, económica o informativa.

adoptar una neutralidad, estas élites urbanas responden a unos intereses propios y, por tanto, desempeñarán algún tipo de papel en la generación de las desigualdades urbanas. Tercero, de todo ello se concluye que el conflicto por la distribución de los recursos es inevitable en cualquier sociedad.

Esta tradición permite analizar el poder que ejerce tanto un mercado, bajo una lógica puramente capitalista, como un Estado y sus estructuras administrativas, con capacidad para seguir determinando la vida de los ciudadanos a través de las políticas públicas y la intervención social en diversos planos.

2.7.3 Una unidad de consumo colectivo

Dentro de esa *nueva sociología* a la que se hacía referencia anteriormente existe una vía asociada a las “concepciones teóricas del estructuralismo marxista” de Althusser (Urrutia, 1999, pág. 24). El máximo exponente dentro de ella es Manuel Castells, el cual intentó aplicar las herramientas del materialismo histórico al análisis de lo urbano, intentando alejar la sociología urbana de las visiones ideológicas y convertirla en una ciencia de las formaciones sociales (Castell, 1976). Las primeras conclusiones de esta época dirigen a Castell a negar la causalidad en la generación de problemas y desigualdades urbanas por la ciudad como espacio. Considera, por tanto, que la ciudad es “el efecto y no la causa” (Urrutia, 1999, pág. 25). En esta línea, el propio Castell argumenta además que el espacio urbano es indisociable del espacio social:

“El espacio es un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, los cuales contraen determinadas relaciones sociales, que dan al espacio (y a los otros elementos de la combinación) una forma, una función, una significación social. No es, por tanto, una mera ocasión de despliegue de la estructura social, sino la expresión concreta de cada conjunto histórico en el cual una sociedad se especifica... De lo que se deduce que no hay teoría del espacio al margen de una teoría social general, sea ésta explícita o implícita” (Castells, 1974)

Martínez López (2005, pág. 143) recopila ideas al respecto, afirmando que el espacio es “un resultado material de procesos productivos como los de urbanización y construcción, pero también... sería resultado de procesos sociales de apropiación”. Y continúa el autor explicando que los espacios urbanos son “resultado de tres procesos socioeconómicos principales (producción, intercambio y reproducción) y de un sociopolítico «articulador» de los tres anteriores (las políticas urbanas)”.

Castells se centra en los problemas sociales que determinan la configuración del espacio urbano, siendo éste una consecuencia y no una causa de aquellos. En su formulación definitiva, tras la revisión de sus primeras aproximaciones a lo urbano, sostiene que “la función social distintiva de la ciudad” consiste en ser “el lugar de reproducción de la fuerza de trabajo”. Y esto siendo más “el lugar central de los procesos de consumo colectivo que el lugar de producción e intercambio” (Urrutia, 1999, pág. 25).

En esta línea de tradición marxista se encuentran autores como Henri Lefebvre o David Harvey, a los que también se recurrirá para hablar del concepto de “derecho a la ciudad” y los procesos de *gentrificación*, o de “acumulación por desposesión” como los califica Harvey, al plantear la problemática sobre la re-habitación de los espacios urbanos regenerados.

2.7.4 Un sistema complejo

Por último, se quiere hacer una breve mención a las aportaciones que se han realizado en las últimas décadas considerando a la ciudad como un sistema complejo. Desde visiones como las de Jane Jacobs (1961) a otras más relacionadas con la teoría de

sistemas aplicada al mundo de las políticas urbanas están teniendo cada vez más influencia en el urbanismo actual, sobre todo en el planeamiento.

Esta referencia está motivada, primero, por la relación que las visiones sistémicas mantienen con los planteamientos de la ecología urbana. Los conceptos que se manejan en los más actuales modelos de diseño de intervenciones urbanas, como es el del Urbanismo Ecológico comentado anteriormente, parten de principios teóricos que indudablemente requieren una visión sistémica de la ciudad. El propio concepto de metabolismo urbano presupone una conceptualización de la ciudad como un sistema dinámico. Y dada la relevancia que estos modelos están adquiriendo a día de hoy en la práctica urbanística, es necesario hacer una mención a una de sus fundamentaciones teóricas.

La segunda motivación surge por el desarrollo de una serie de modelizaciones, incluso herramientas de simulación de comportamiento²³, a partir de los planteamientos de la ciudad como un sistema complejo. Los resultados que a día de hoy se obtienen en este campo son realmente impresionantes y están siendo objetos de investigaciones importantes dentro del entorno científico español y europeo (Unidad de Cultura Científica. Universidad de Zaragoza, 2015). Esta capacidad de modelización permite un análisis del comportamiento y evolución de los sistemas urbanos (como conjunto de sistema social, sistema físico, sistema de información, etc.) y una capacidad de interpretación del comportamiento futuro, como herramienta base para una más ajustada y eficaz planificación urbana. Por lo tanto, se abren grandes posibilidades para las políticas públicas, en todas sus fases, desde el análisis de la problemática hasta la evaluación. Como afirma Chadwick “creando un sistema conceptual independiente de, pero correspondiente con el sistema del mundo real, podemos buscar entender los fenómenos del proceso y cambio, así como anticiparnos a ellos y, finalmente, evaluarlos” (Chadwick, 1971, pág. 63).

²³ Aquí cabría destacar las herramientas de simulación basadas en algoritmos matemáticos como los Automatas Celulares, los Modelos Basados en Agentes o los fractales (Batty, 2007). Pero por ahora no es necesario profundizar más en este campo aunque sea objeto de un futuro desarrollo de esta línea de investigación.

3 El Casco Histórico de Calatayud: regeneración urbana integral

Una vez planteado el marco teórico sobre la necesidad y modelos de intervención en la ciudad consolidada, se describe a continuación un caso real de diseño, en concreto el proceso para la regeneración urbana en el Casco Histórico de Calatayud. Este diseño ha sido realizado por THEMOLINO PROYECTOS S.L.P.²⁴ para el Ayuntamiento de Calatayud a través de varios contratos de asistencia técnica. Se ha compuesto de varias fases: “Memoria Programa del Área de Rehabilitación y Regeneración Urbana (ARRU) de Calatayud para el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016” (enero de 2015), “Documento de análisis, estrategias y actuaciones del Programa para la Rehabilitación Urbana de Calatayud” (septiembre de 2014 – abril de 2015) y un estudio urbanístico para el desarrollo de una de las áreas delimitadas en el Programa, “Estudio urbanístico para la rehabilitación urbana integrada del conjunto histórico artístico de Calatayud. Actuación 3: Plaza del Olivo – Muralla”²⁵ (noviembre de 2015), promovido por la Agencia Provincial de Planeamiento de la DPZ a solicitud del Ayuntamiento de Calatayud.

En este apartado se expone el trabajo realizado para el Ayuntamiento de Calatayud, partiendo de un análisis de la situación actual del Casco Histórico para profundizar posteriormente en los objetivos, metodologías, desarrollo y resultados de las políticas de intervención diseñadas. Tras ello se realiza un análisis del diseño del programa, a través de metodologías de *policy analysis*, en el que se describirán los principales componentes y entorno que han sido determinantes en la generación así como las relaciones e interacciones que se producen. A partir de ahí se podrá realizar una narración recompuesta con estas piezas que permita entender ese proceso de desarrollo. Por último, se realizan una serie de consideraciones de carácter ex – ante sobre la pertinencia y la viabilidad del programa diseñado, a modo de conclusión del apartado.

3.1 Situación actual

El Casco Histórico de Calatayud se ha ido desarrollando a lo largo de los siglos hasta su configuración y extensión actual. Por un lado presenta la trama típica de ciudad medieval, de influencia musulmana, en la que se han ido dejando las improntas de sus diversos habitantes en forma de edificaciones. Es un espacio declarado Conjunto Histórico salpicado de edificios monumentales, como es la Colegiata de Santa María o la del Santo Sepulcro, las iglesias de San Pedro o San Juan el Real, el Castillo en el escarpe o los diversos palacetes de estilo renacentista.

²⁴ Nota del autor: Fernando González es socio de THEMOLINO PROYECTOS S.L.P.

²⁵ Este trabajo ha sido redactado por THEMOLINO PROYECTOS S.L.P. en colaboración con Gabriel Lassa Cabello.

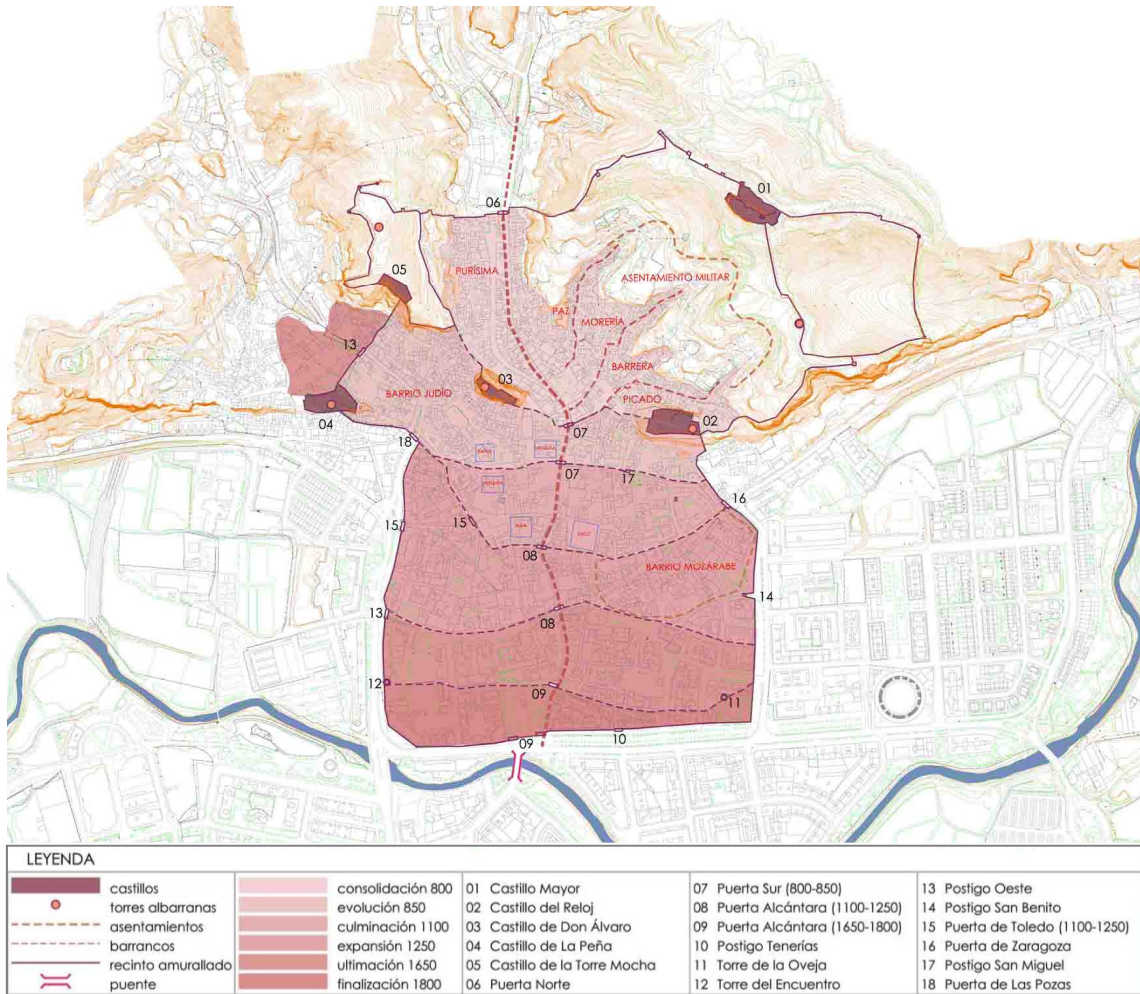


Imagen 5. Evolución histórica del Casco Histórico de Calatayud
Fuente: Elaboración propia

La extensión es tal que se considera uno de los mayores cascos históricos de España. En la Imagen 6 se puede comparar con el de Zaragoza, que supone aproximadamente un 66% del de Calatayud en extensión. Semejante tamaño provoca que los problemas típicos de un casco histórico, como los que recoge Martínez (2001) en su texto se apliquen a una amplia porción de suelo urbano. El principal reto al que se enfrenta este casco histórico es el mal estado de conservación tanto del parque edificado como del espacio urbano, por una dejadez prolongada en el tiempo, lo que ha acarreado problemas subsecuentes de índole demográfica, social y económica. En el análisis que se realiza a continuación se resumen los principales aspectos que describen la situación actual del Caso Histórico de Calatayud.



Imagen 6. Comparativa de tamaño de cascos históricos: Calatayud (izquierda) y Zaragoza (derecha)
Fuente: ING PNOA. Elaboración propia

Demografía

Según los datos del padrón municipal, extraídos del documento Memoria Programa ARRU Calatayud, Plan de Vivienda 2013-2016, el Casco Histórico tiene una población de 5.556 habitantes, siendo la franja de edad mayoritaria la correspondiente a los 20-64 años, con el 60,54% de la población. A pesar de que hay zonas con elevada edad media, la presencia en los Barrios Altos de comunidades de inmigrantes con alta tasa de natalidad hace que la edad media del Casco Histórico sea bastante baja. Esta es una de las características fundamentales, la desigual distribución de los grupos sociales dentro del Casco Histórico, lo que delimita áreas muy dispares, cuya clave es el asentamiento en ciertas zonas de inmigrantes con bajos ingresos y alta natalidad.

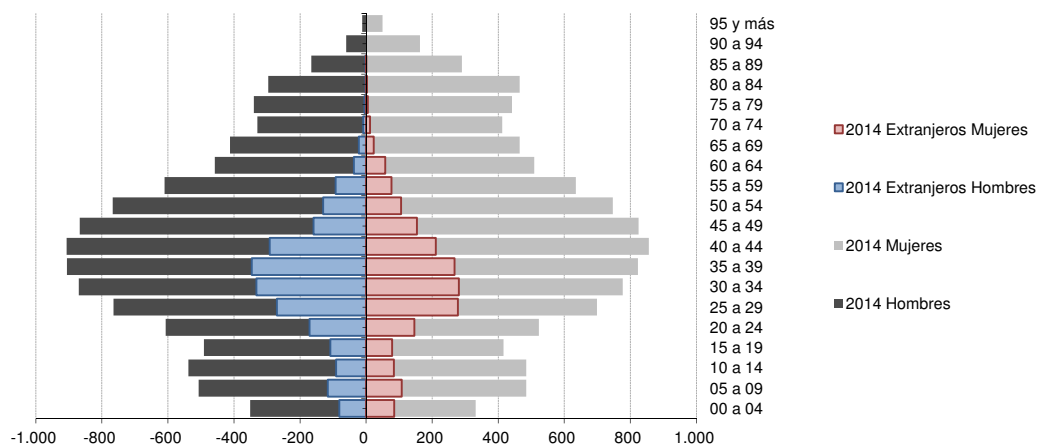


Gráfico 6. Pirámide poblacional de Calatayud destacando la proporción de extranjeros.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IAEST

En los siguientes gráficos, generados a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas de 2011 del INE, se resumen las circunstancias especiales del Casco Histórico.

Se puede comprobar claramente cómo en las zonas donde existe mayor presencia de colectivos de extranjeros se concentran los hogares de mayor tamaño, con población más joven. Se debe principalmente a población de origen rumano que habita en los barrios altos (mesa 03-001).

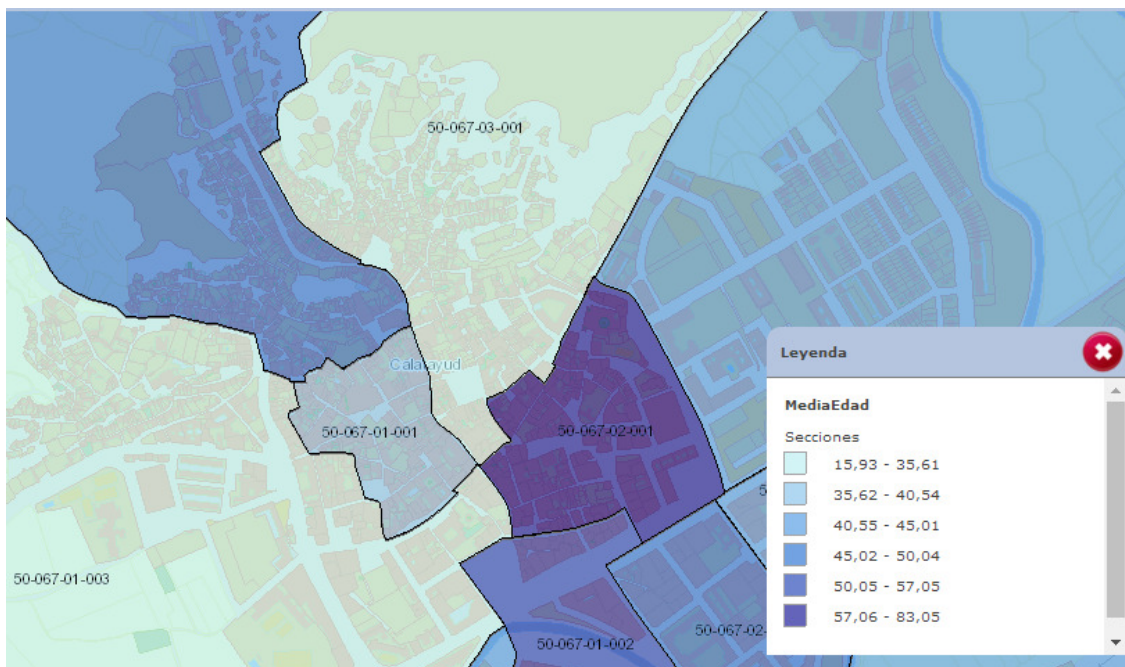


Gráfico 7. Edad media de los habitantes por mesas censales.
Fuente: Censo de Población y Viviendas 2011, INE. Visor

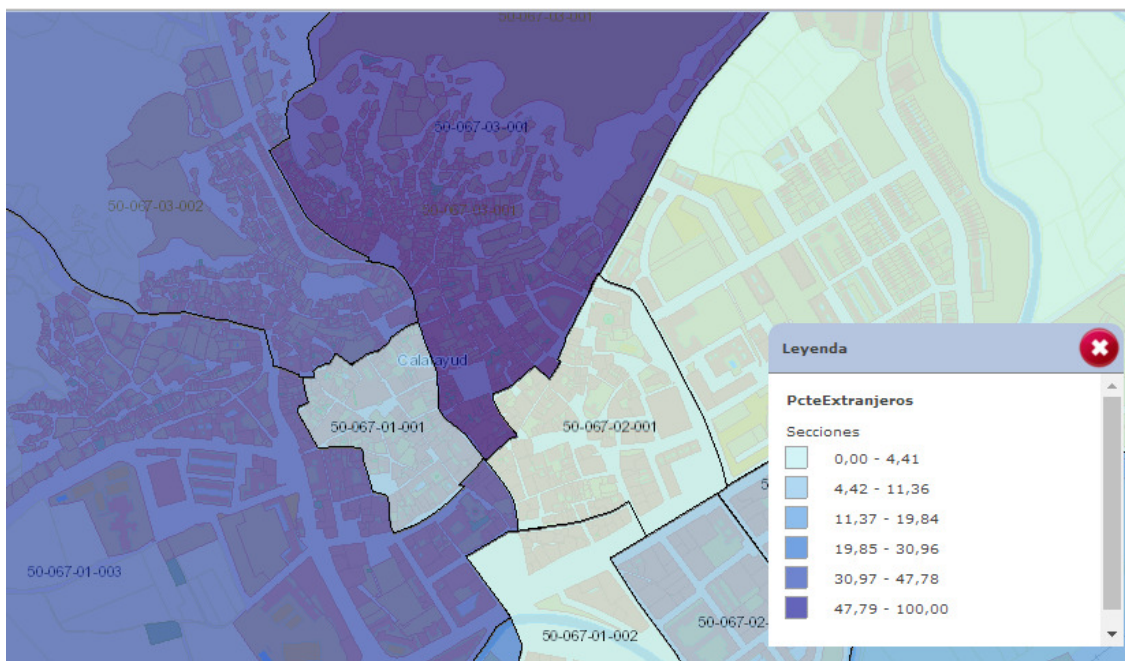


Gráfico 8. Proporción de extranjeros en cada zona.
Fuente: Censo de Población y Viviendas 2011, INE. Visor

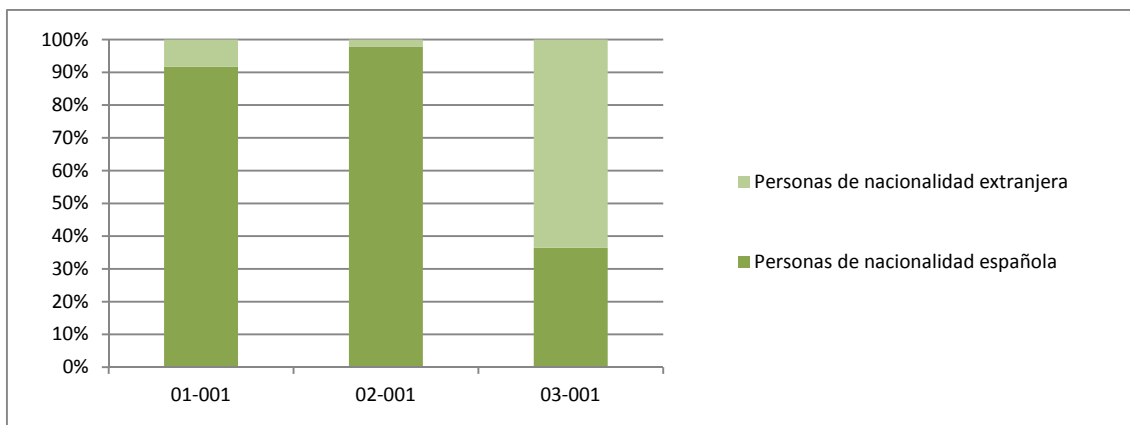


Gráfico 9. Distribución de población extranjera en las tres principales mesas censales de las que componen el Casco Histórico de Calatayud.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y Viviendas 2011, INE

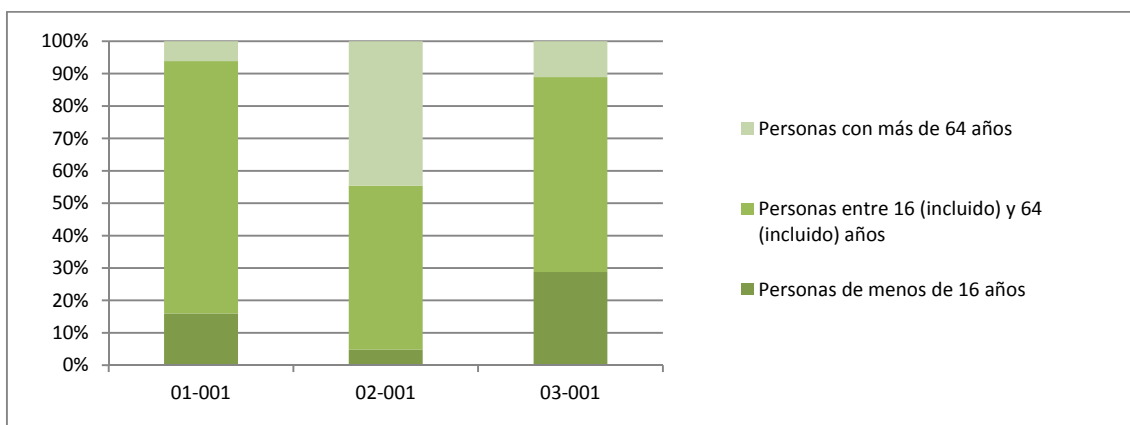


Gráfico 10. Distribución por edades de la población en las tres principales mesas censales de las que componen el Casco Histórico de Calatayud.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y Viviendas 2011, INE

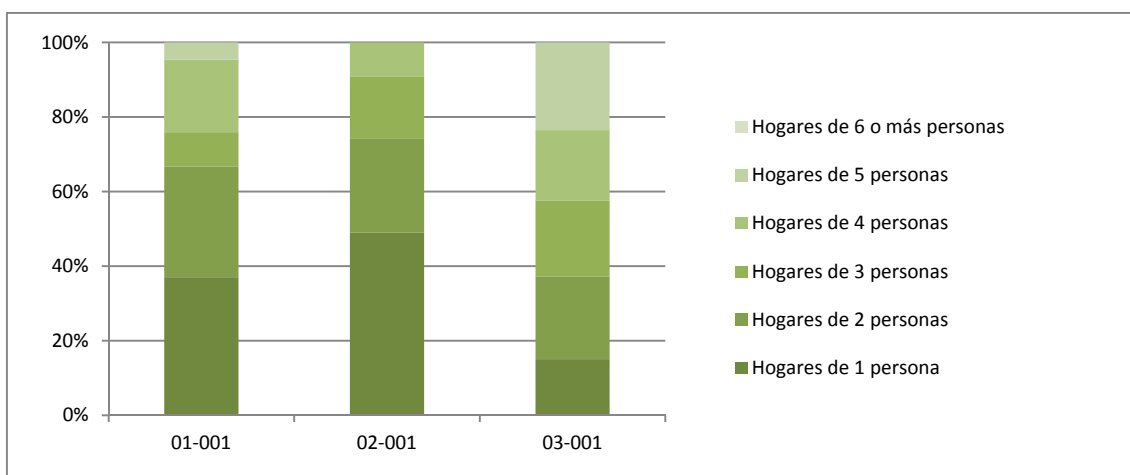


Gráfico 11. Tamaño de los hogares en las tres principales mesas censales de las que componen el Casco Histórico de Calatayud.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y Viviendas 2011, INE

En general, la población de Calatayud está reduciéndose, debido principalmente por el retorno de extranjeros que ha motivado la crisis económica. Este hecho se refleja en el Casco Histórico, una zona ya de por sí bastante desocupada, agravando este hecho.

Factores sociales

El nivel de económico de los residentes es medio-bajo. La casi totalidad de las unidades de convivencia del área tiene unas rentas inferiores a 15.000 euros/año. El porcentaje de población con un nivel de ingresos igual o inferior a 3,5 veces el I.P.R.E.M es del 80 %. Este porcentaje alcanza el 95% para un nivel de ingresos inferior a 5,5 veces el I.P.R.E.M. Los datos ofrecidos por los Servicios Sociales municipales en su Memoria de 2015²⁶ muestran que la mitad de los hogares (49,9%) reconocen que tienen dificultades para llegar a final de mes. En estos hogares, vive el 51,5% de la población. Son 4.159 hogares los que tendrían dificultades para llegar a final de mes, afectando a un total de 10.419 personas. Los hogares en los que estas dificultades son muchas constituyen el 4,5% del total de hogares (374 hogares bilbilitanos).

En la zona 3 (mesa 03-001), que incluye los denominados “barrios altos”, más del 60% de la población es extranjera. Es una zona donde una considerable parte de la población está en riesgo de exclusión social, con asentamientos de etnia gitana. Es esta zona donde mayor atención se requiere desde el punto de vista de la intervención según los datos facilitados por los responsables de servicios sociales de Calatayud. Pese a la presencia de algunas bolsas de pobreza, su tamaño acotado y reducido no ha generado la creación de áreas conflictivas. No se detectan zonas o áreas con una tasa de criminalidad significativa en relación con el resto de la ciudad.

En cuanto al nivel educativo, el reparto es bastante desigual en cada zona que compone el Casco Histórico, como se ha comentado anteriormente.

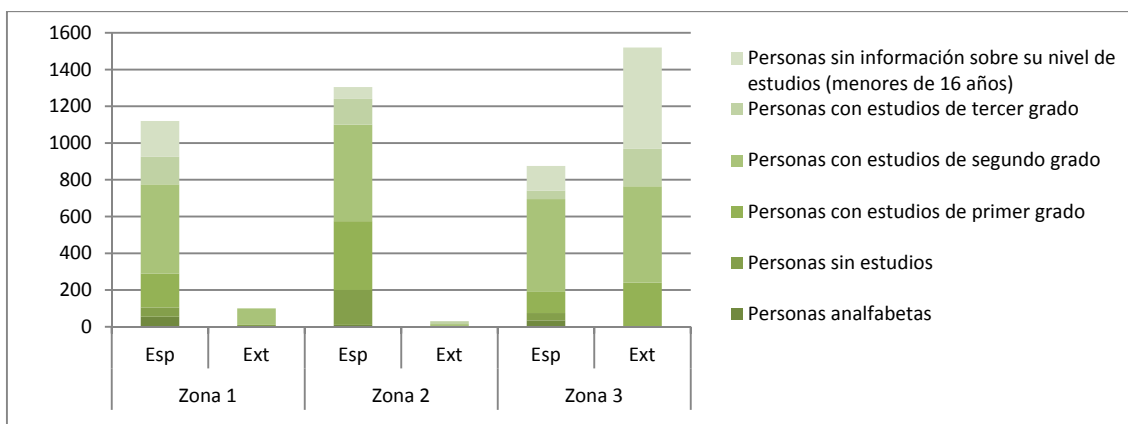


Gráfico 12. Niveles educativos en las tres principales mesas censales de las que componen el Casco Histórico de Calatayud, mostrando el factor determinante de la nacionalidad de los habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y Viviendas 2011, INE

Economía

A partir de los datos del Instituto Aragonés de Estadística (IAEST) que se recogen en la EDUSI, en Calatayud se reproducen las consecuencias de la crisis de otros municipios: terciarización de la economía, falta de reconversión, desajuste entre la oferta y la demanda de empleo, problemas de colocación para los mayores de 44 años, etc.

En cuanto a las actividades económicas presentes en el Casco Histórico, en la siguiente imagen se puede observar el número y tipo de las mismas:

²⁶ Los datos que se relacionan en esta memoria han sido obtenidos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Esta encuesta no se explota a nivel municipal, por lo que se utilizan los datos de referencia a nivel autonómico, trasladando sus cifras en la medida de lo posible a Calatayud.

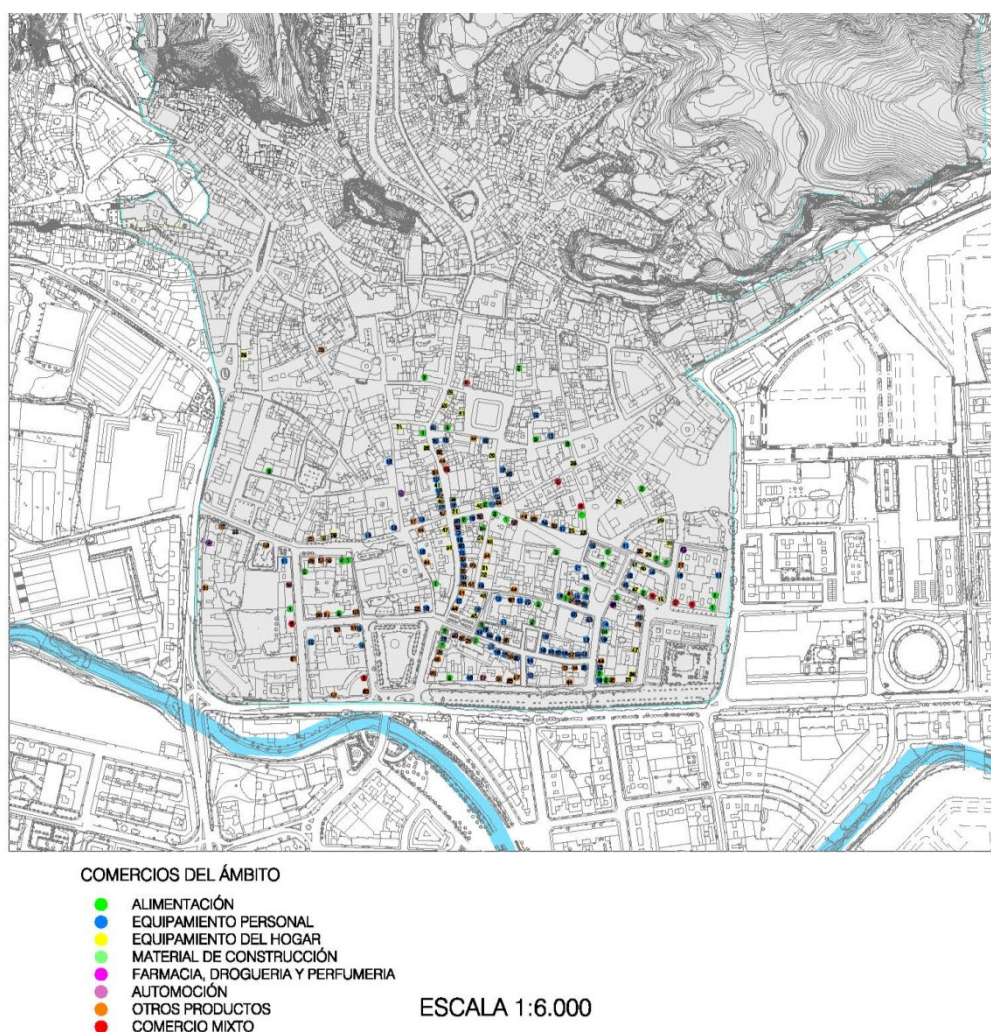


Imagen 7. Distribución de equipamientos comerciales en el ámbito del Casco Histórico
Fuente: Plan Local de Comercio de Calatayud (MSF Associates, 2008)

Se puede apreciar que las actividades comerciales se sitúan en la zona más baja, en el entorno de las zonas turísticas, del Paseo y de la Rúa de Dato. La Rúa, que tiempo atrás fue la arteria comercial principal del municipio, sufre igualmente la pérdida de actividad y son muchos los locales vacíos a día de hoy. Cada vez más, las actividades se centran en el ámbito turístico. Como consecuencia, las zonas altas apenas tienen actividad y sus vecinos han de desplazarse, con los problemas de movilidad que ello conlleva.

Edificación

Uno de los grandes retos del Casco Histórico de Calatayud es el mal estado de la edificación, debidas a una falta de conservación y a diversas patologías generalizadas, muchas relacionadas con la baja calidad del suelo y que han provocado deformaciones muy visibles en las edificaciones.

Salvo alguna excepción, gran parte de los inmuebles no se han mantenido adecuadamente, principalmente por la migración hacia las zonas de ensanche de la población con mínima capacidad económica. Los edificios se encuentran obsoletos, con elevado consumo energético, muchos de ellos sin calefacción y con problemas para la accesibilidad.

En la siguiente imagen se aprecia el grave problema que supone el estado de conservación de las edificaciones y de la calidad del espacio público.

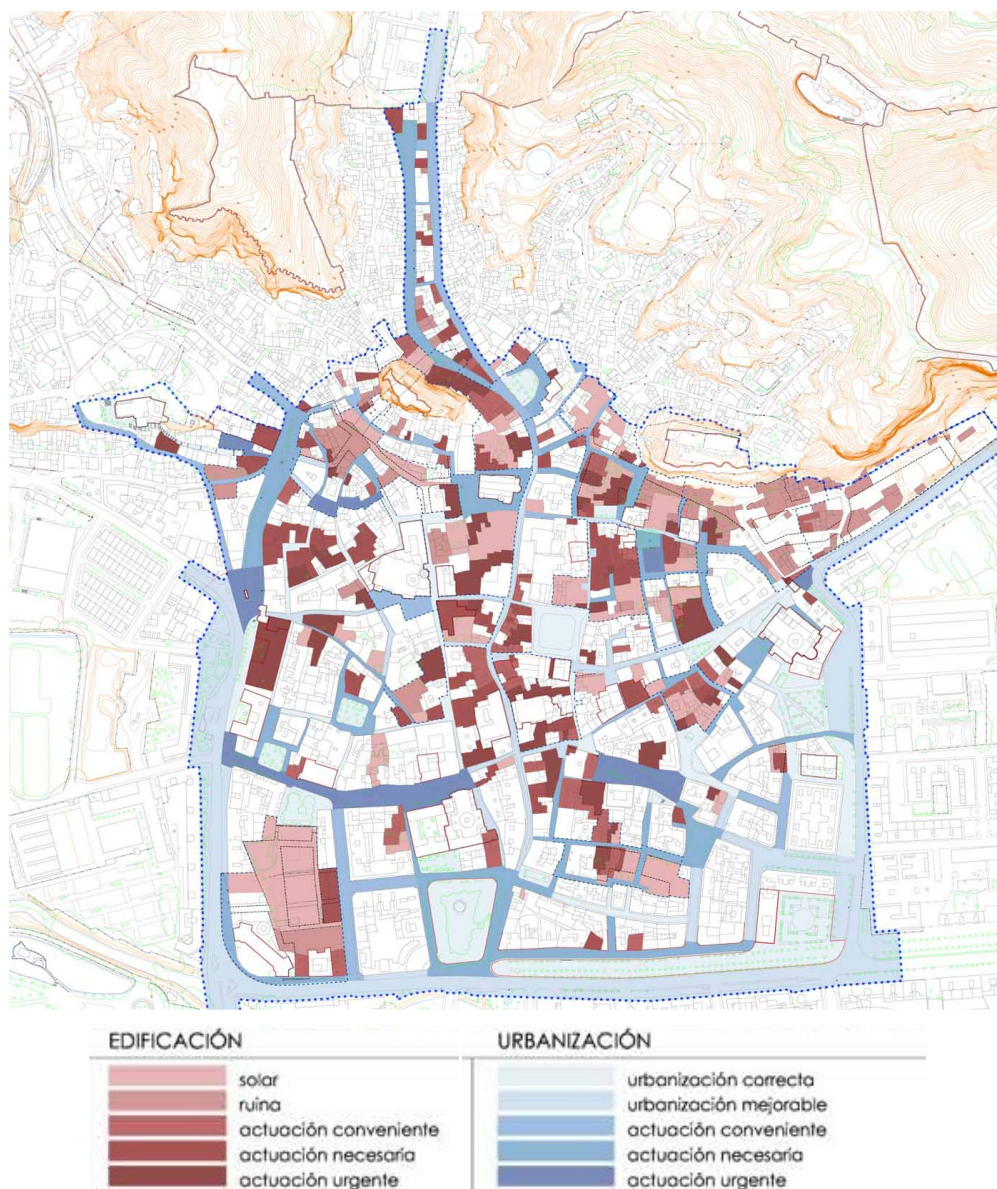


Imagen 8. Estado de conservación de la edificación y calidad del espacio público
Fuente: Elaboración propia

Espacio público y movilidad

El otro gran problema del Casco Histórico de Calatayud es la baja calidad de su espacio público, a excepción de zonas de reciente renovación. Uno de los principales problemas es el deterioro de los pavimentos y el exagerado uso de todo el espacio público como estacionamiento de vehículo privado, hecho que se ha extendido, a iniciativa municipal, a los solares vacantes privados. Si bien es cierto que la mayoría de las edificaciones de esta zona no cuenta con aparcamiento propio, no todos los vehículos estacionados pertenecen a residentes, sino que es tendencia habitual en el municipio realizar cualquier desplazamiento en vehículo privado. A esto se suma la carga que supone la afluencia de turistas en fechas señaladas. Los aparcamiento disuasorios perimetrales no terminan de ser efectivos.

En los últimos años se han llevado actuaciones de renovación destinadas a priorizar el tráfico peatonal y a eliminar aparcamiento en superficie, con desigual éxito. A nivel general de núcleo urbano, pero más críticamente en el Casco Histórico, hace falta un plan de movilidad que resuelva de manera global el problema de tráfico y aparcamiento existente. En la Imagen 8 se mostraba el estado general del espacio público y en las siguientes se pueden ver casos concretos.



Imagen 9. Aspecto habitual de las calles del Casco Histórico de Calatayud, con excesivo uso del espacio público como aparcamiento del vehículo privado, mal estado de conservación de las edificaciones, presencia de solares vacíos y bajo nivel de calidad en la urbanización.

Fuente: Colección personal²⁷

Políticas de regeneración llevadas a cabo hasta la fecha

En décadas pasadas se han desarrollado iniciativas y programas para la recuperación del Casco Histórico con escaso impacto. Los más destacados son:

- Declaración del Conjunto Histórico Artístico, 1967
- Programa urgente de protección del Conjunto Histórico Artístico de Calatayud, 1973, elaborado por el Ministerio de Cultura y cuyas medidas nunca fueron implementadas
- Memoria programa del Área de Rehabilitación del Casco Histórico, 2007, elaborado por los servicios municipales, y que tuvo un comienzo muy lento durante los primeros años pero que consiguió acelerarse en los últimos años, gracias a una mayor difusión y conocimiento de los agentes interesados. Concluyó en 2012, rehabilitando 342 viviendas, en 34 edificios, 73 viviendas unifamiliares y 20 pisos
- Otras actuaciones municipales no integradas: Peatonalizaciones, Plan de Intervención en el Recinto Islámico, Planes directores de patrimonio y Rehabilitación integral de la judería.

²⁷ Todas las fotos que aparecen del Casco Histórico pertenecen a la colección personal del autor



Imagen 10. Fotografías comparativas entre el antes y el después de recientes transformaciones llevadas a cabo en el espacio público del Casco Histórico. Apuesta por el diseño con criterios de accesibilidad y movilidad sostenible, ejecutando secciones de plataforma única y reduciendo el aparcamiento en superficie al reservado para residentes y carga y descarga.

3.2 Programa para la rehabilitación urbana de Calatayud

A la vista de los problemas descritos en el apartado anterior y aprovechando el desarrollo normativo y de planes de ayuda a la rehabilitación a nivel estatal y regional, el Ayuntamiento de Calatayud decidió emprender el proceso de redacción del “Programa de Rehabilitación”. Se comenzó con un primer documento, la “Memoria Programa del Área de Rehabilitación y Regeneración Urbana (ARRU)”, el cuál sirvió, principalmente, para concurrir a la convocatoria de ayudas del “Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas” según lo previsto 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. En este documento se realizó un análisis de las deficiencias y una delimitación de las zonas de actuación dentro del Casco Histórico.

En paralelo se desarrolló el documento más completo y con mayor relevancia como política de intervención: el “Documento de análisis, estrategias y actuaciones del Programa para la Rehabilitación Urbana de Calatayud”. El Programa de Rehabilitación Urbana es una figura urbanística recogida en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobada mediante el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón. El trabajo desarrollado parte de un análisis para evaluar las actuaciones que se han de recoger en el programa de rehabilitación, así como los objetivos a lograr por dichas intervenciones, estableciendo las estrategias a seguir y la naturaleza de las mismas. Para la elaboración de este trabajo, el equipo redactor llevó a cabo una serie de tareas para recopilación de información y diseño de la política de intervención, que incluyen reuniones con representantes y técnicos de las diversas administraciones, entrevistas a vecinos y afectados, así como la revisión documental de los fondos de la biblioteca municipal, del planeamiento existente previo y de experiencias similares en España y Europa.



Imagen 11. Vista panorámica del Casco Histórico de Calatayud

Para entender el alcance que se plantea en el Programa de Rehabilitación Urbana hay que tener en cuenta que se trata de un documento urbanístico, con capacidad normativa, y que regula tanto las actuaciones en el espacio urbano como en las edificaciones, así como los deberes u obligaciones y derechos derivados tanto de los propietarios como de la administración. A pesar de que su capacidad normativa se limita a esos ámbitos, el potencial transformador a todos los niveles de la planificación urbanística es un hecho constatado (Cerdá y Sunyer, 1968, págs. 27-30).

A partir del análisis realizado, en coordinación con los equipos técnicos municipales, se fijaron los objetivos y la estrategia que debe seguir el Programa de Rehabilitación Urbana.

Objetivos

Los objetivos planteados se enfocan principalmente en la intervención en el medio físico, en el espacio urbano, como vía para una transformación eficaz del tejido socio-económico del Casco Histórico²⁸. Se pueden resumir en dos de carácter más bien global:

- **Mejorar la calidad del espacio público**, junto con una revisión del modelo actual de movilidad y del papel del vehículo privado, buscando generar un auténtico espacio de convivencia y de actividad socio-económica. La necesidad de encontrar soluciones a los solares vacíos se incluirá dentro de este objetivo.
- **Rehabilitar el parque edificado**, con criterios de mejora de la habitabilidad, de las condiciones ambientales (soleamiento, ventilación, vistas), del comportamiento energético, encaminado a una recuperación de población y actividad asociada de esta zona²⁹. En este punto se incluye la conservación y puesta en valor del patrimonio histórico artístico del conjunto monumental existente en el Casco Histórico.

Estrategia: líneas de acción

Se han planteado cinco líneas principales de acción: vivienda, espacio público, movilidad, turismo y economía. Cada uno de ellos contiene objetivos específicos y definiciones de alcance propios que se resumen a continuación.

²⁸Se toma, por tanto, una postura en el debate sobre si el espacio urbano es causa o efecto de ciertos fenómenos sociales, discusión base de la sociología urbana, según Urrutia (1999, pág. 29). Por supuesto, la visión del urbanista, del diseñador de planeamiento siempre se decantará por la capacidad de inferencia en el plano social de la configuración del espacio.

²⁹Estos objetivos son los intrínsecos a cualquier intervención de regeneración urbana, y que se recogen en la L3R, tal y como comenta Julio Tejedor (2013) al hablar de objetivos de la rehabilitación. De hecho, (p.43) el autor enlaza con uno de los puntos que también se han tratado en el proyecto y que están presentes en la L3R, como es el de “favorecer y fomentar la dinamización económica y social, favorecer la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable o valorar la perspectiva turística”. Estos objetivos son más específicos y han de adaptarse a las particularidades locales de la intervención.

Espacio público:

La mejora de las condiciones ambientales del espacio urbano es clave para la recuperación residencial y turística del ámbito. Las acciones se agruparán principalmente en torno a tres:

- Establecimiento de prioridad peatonal en plazas y calles, materializado mediante la ejecución de soluciones de plataforma única³⁰
- Esponjamiento de la edificación, aprovechando los solares vacíos y edificio en ruinas y otorgando calidad ambiental y visual al espacio público y a las viviendas
- Renovación de infraestructuras y espacios ajardinados, prestando especial cuidado a los problemas geotécnicos del entorno



ESPONJAMIENTO DEL ESPACIO PÚBLICO

● ESPACIOS LIBRES EXISTENTES

● NUEVOS ESPACIOS LIBRES

 **17 %**

Imagen 12. Propuesta de esponjamiento del espacio público
Fuente: Elaboración propia

³⁰Se habla de plataforma única para referirse a una sección viaria en la que calzada y aceras están a la misma cota, diferenciando o no la zona destinada al tránsito de vehículos.

Movilidad y accesibilidad:

Se plantea una mejora de las condiciones de movilidad, mediante un cambio de modelo orientado a concepciones más sostenibles. Se proponen cuatro grupos de acciones:

- Prioridad peatonal en todo el casco, fomentando los desplazamientos a pie y reduciendo la carga de tráfico rodado, lo que permite crear ámbitos de mayor calidad para la actividad comercial, turística y de relación social entre los ciudadanos
- Mejoras en la circulación rodada, a través de la ejecución de viarios perimetrales al casco y fluidificando la circulación en las antiguas travesías mediante rotondas
- Ordenamiento del aparcamiento, tanto de residentes como de visitantes, mediante aparcamientos disuasorios y perimetrales, y reservando zonas para residentes y carga y descarga en el interior del casco
- Fomento de la movilidad ciclista, mediante la implantación de carriles bici perimetrales y favoreciendo su tráfico en el interior del casco



Imagen 13. Propuestas de mejora de la movilidad
Fuente: Elaboración propia

Vivienda:

Las líneas de acción potenciarán la rehabilitación integral de viviendas, la renovación de tejidos residenciales obsoletos, valorando las posibilidades de reducir la densidad edificada, y la generación de unas óptimas condiciones ambientales para la recuperación residencial del ámbito. Se plantean las diferentes vías de financiación (pública y privada) así como la posible concurrencia a convocatorias de ayudas europeas para una regeneración integral del Casco Histórico.

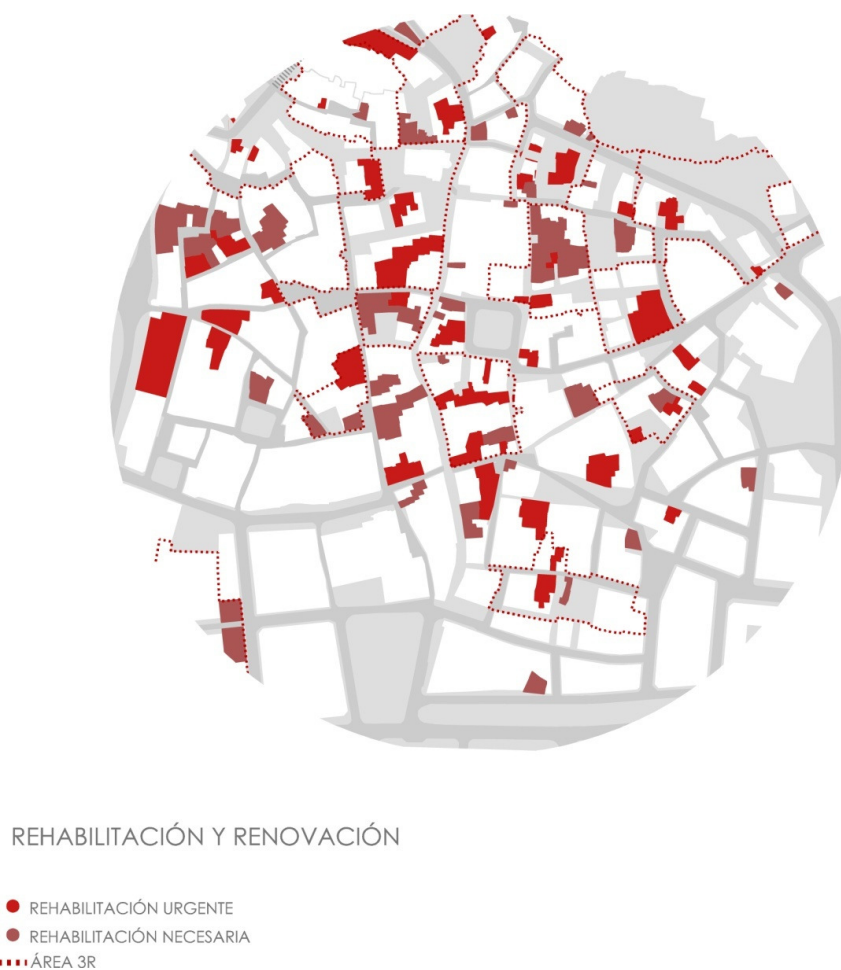


Imagen 14. Ubicación de las edificaciones de mayor necesidad y urgencia de rehabilitación detectadas
Fuente: Elaboración propia

Economía:

Resulta necesaria la recuperación de la actividad económica y comercial del Casco Histórico. Uno de los caminos para ello pasa sin duda por aprovechar el potencial turístico del ámbito, capaz de generar oportunidades a nuevos negocios. El tejido comercial de proximidad ha de ser revitalizado, principalmente en las zonas más altas y en zonas tradicionales como la Rúa de Dato. Por último, la presencia de la administración se configura como generador de atracción de actividad, por lo que deberá tenerse en cuenta y potenciarse.

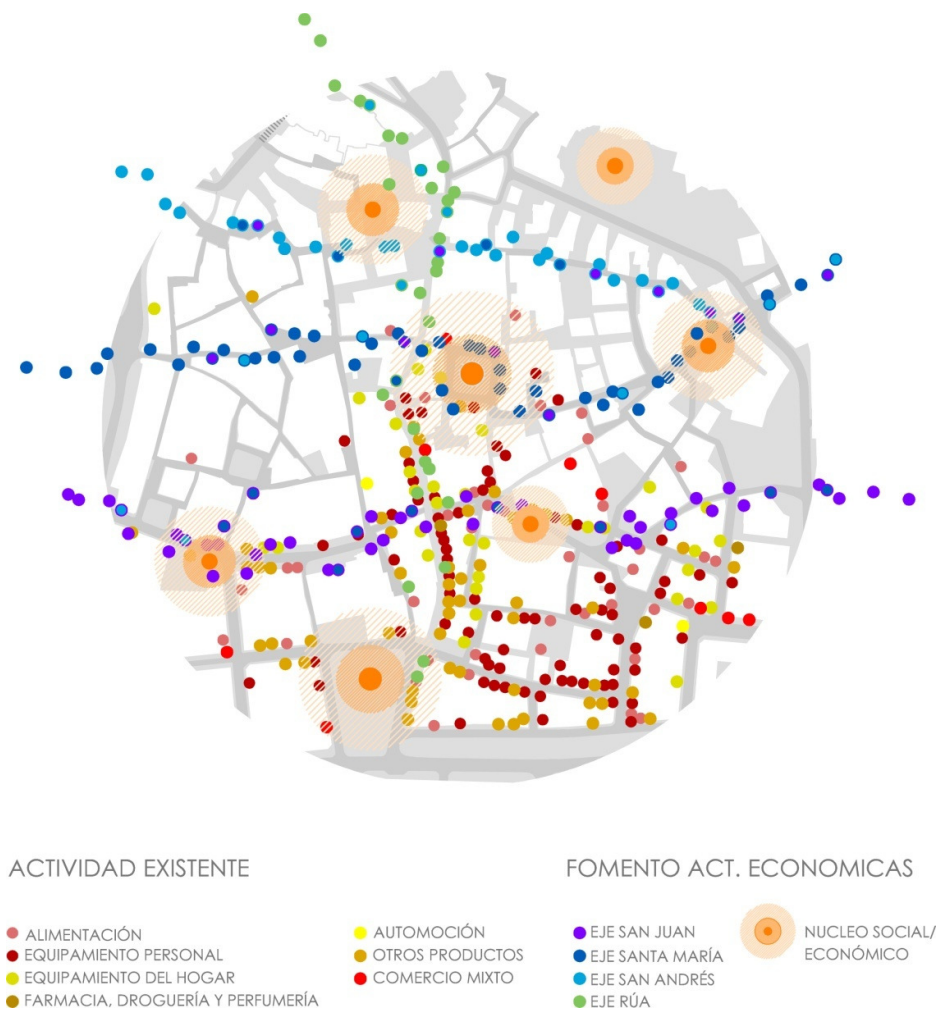


Imagen 15. Actividad existente y zonas de posible fomento
Fuente: Elaboración propia

Turismo:

La capacidad de revitalización del turismo merece mención aparte. Se han planteado tres líneas principales que deberán acompañar a la mejora del espacio público para poder aprovechar el potencial que presenta el Casco Histórico:

- Definición de ejes turísticos, que permita ordenar las propuestas de regeneración urbana así como priorizar las inversiones. Se establecen rutas temáticas en torno a las cuales definir estos ejes.
- Valorización del patrimonio, a través del desarrollo de los Planes Directores de los principales monumentos, pero también potenciando la conservación del conjunto de edificios de interés (edificación civil, palacios, edificaciones significativas).
- Mejora en la interpretación del área, definiendo una estrategia de visita turística que pueda suponer en sí misma un atractivo y ponga en valor todo el potencial existente.

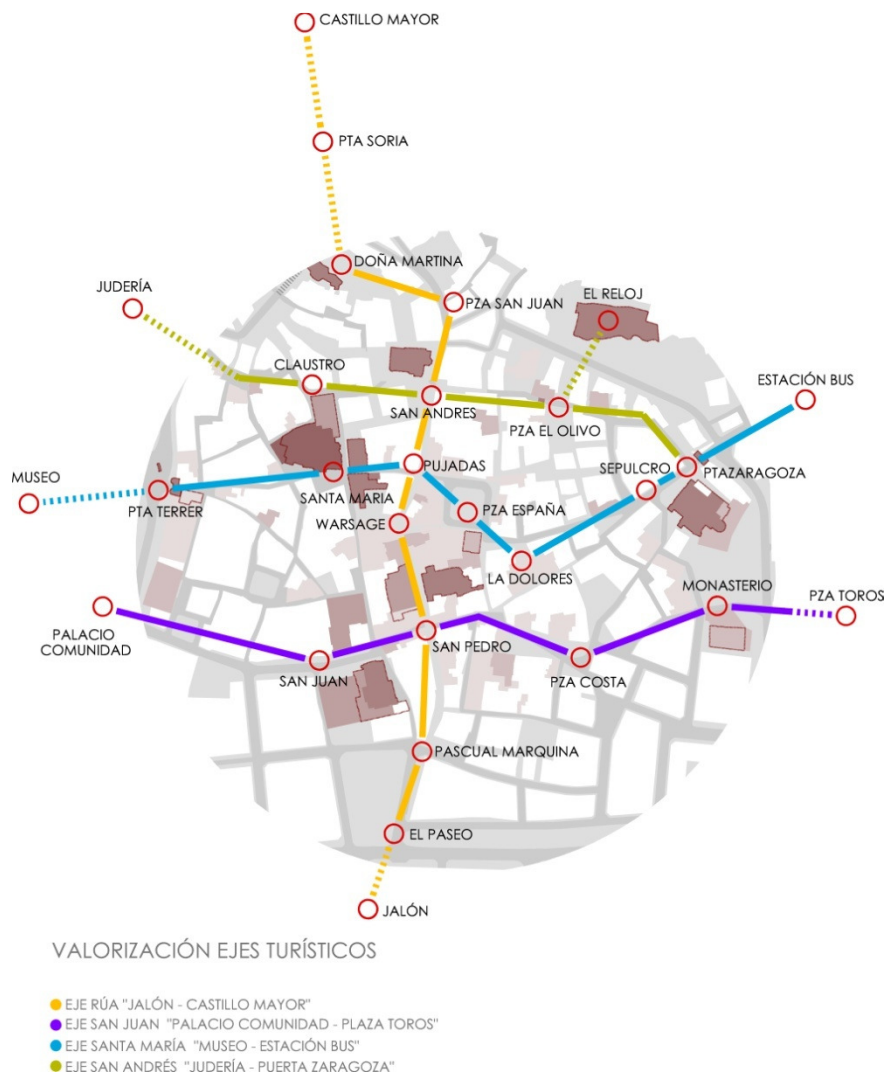


Imagen 16. Propuesta de ejes turísticos
Fuente: Elaboración propia

Principales herramientas transversales

Dos son las herramientas de carácter transversal que se han planteado en el Programa de Rehabilitación para la intervención y que van encaminadas a alcanzar, de manera conjunta, varios de los objetivos de cada una de las cinco líneas anteriormente citadas.

La primera de estas acciones es el **esponjamiento de las manzanas existentes**, orientado a mejorar las condiciones del parque edificado, en cuanto a sus condiciones ambientales de habitabilidad (soleamiento, ventilación, vistas), lo cual repercute en una mejora para los residentes actuales y genera un atractivo para recuperar la población perdida en favor de los barrios de ensanche. Por otro lado, el esponjamiento permite una mayor dotación de espacio público y generar interconexiones que cierren recorridos o amplíen las zonas estanciales.

La otra herramienta que se ha considerado es la **mejora de la movilidad**. Por un lado se pretende modificar el carácter del espacio público para que el peatón pueda recuperar su cualidad de ciudadano, de habitante del espacio común, y generar así unas condiciones de convivencia y socialización. Esta línea se basará en la eliminación de aparcamiento en viario público para los no residentes, eliminando el tráfico de paso, así como la reestructuración del espacio público en plataforma única (eliminación de la diferenciación entre calzada y acera en doble nivel), lo que facilita la apropiación de la calle por parte de la persona respecto al vehículo.

Áreas de actuación

Para un desarrollo viable de los objetivos y líneas de acción globales anteriormente planteadas, se ha propuesto, como estrategia, un desglose en ejecuciones parciales que permiten una planificación, gestión y desarrollo de las mismas según criticidad y disponibilidad. Estas actuaciones deben entenderse como delimitaciones flexibles, con carácter cualitativo, y que deben ser sometidas a un estudio proyectual, jurídico, económico y urbanístico en detalle.

Se han delimitado catorce áreas de actuación, clasificándolas según su nivel de criticidad, el nivel de inversión y los agentes (públicos y privados) necesarios para la misma, así como por las condiciones de tipo jurídico-urbanísticas para su desarrollo. En las siguientes imágenes se muestra la delimitación de estas áreas así como una propuesta, sólo a nivel orientativo, de la posible ordenación resultante de las mismas.

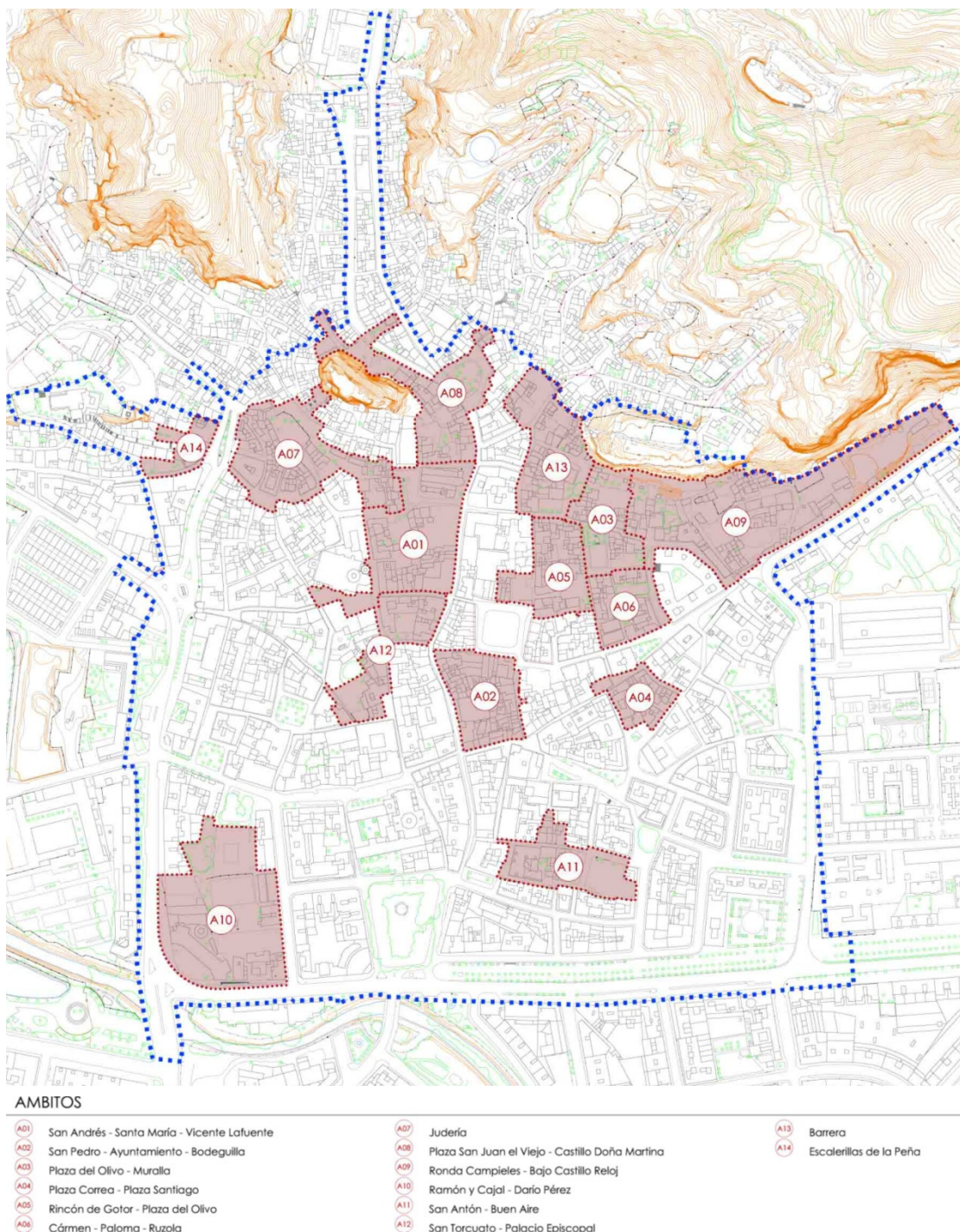


Imagen 17. Delimitación de las áreas de actuación
Fuente: Elaboración propia

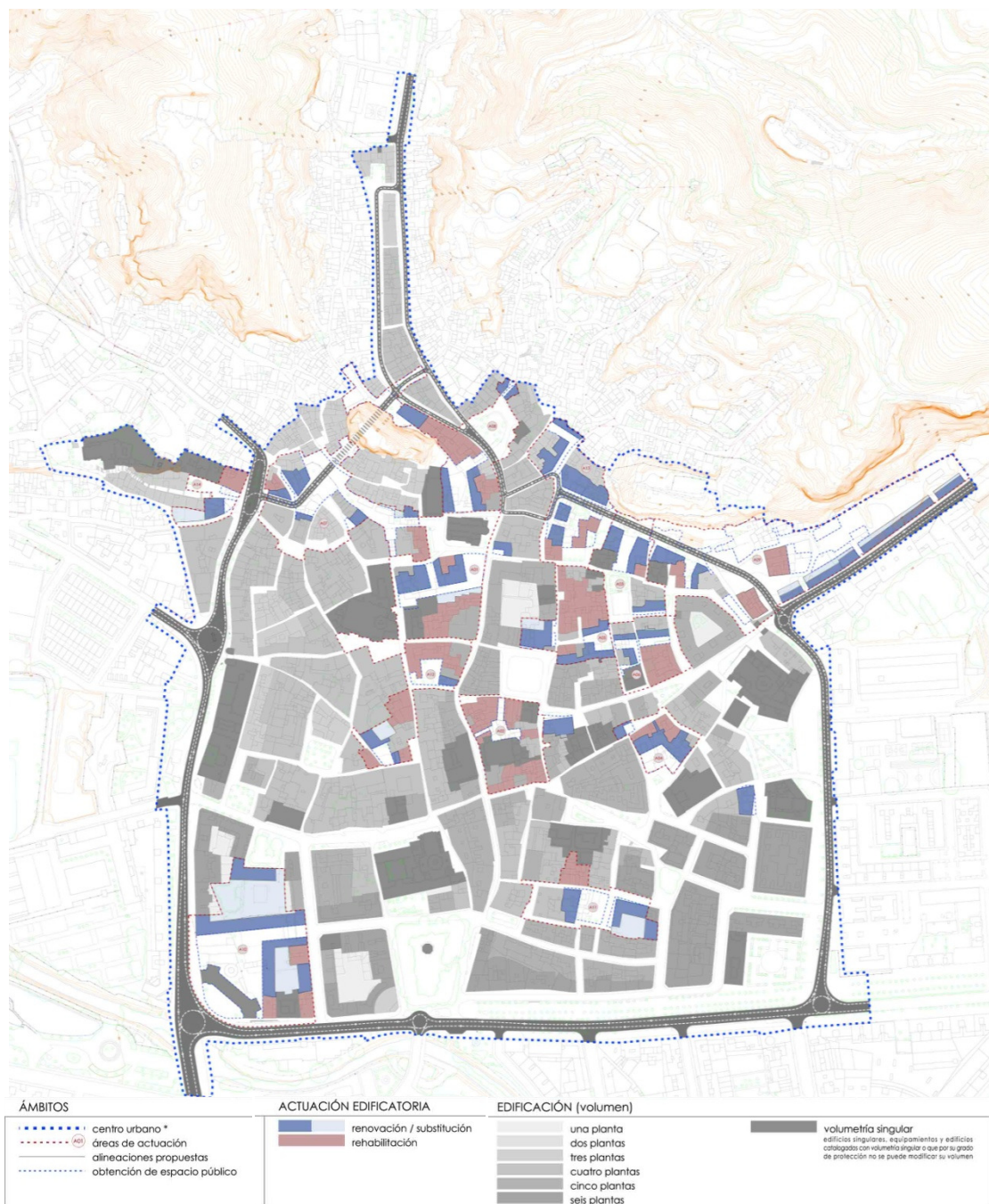


Imagen 18. Propuesta de posible ordenación de las áreas de actuación. Se incluyen las propuestas de actuación para la mejora de la movilidad (glorietas en travесías, aparcamientos, ronda perimetral superior, etc.)

Fuente: Elaboración propia

3.3 Actuación 3 Plaza del Olivo – Muralla

A partir de la presentación del Documento de análisis, estrategias y actuaciones del Programa para la Rehabilitación Urbana de Calatayud, el Ayuntamiento de Calatayud solicitó una asistencia técnica a la Agencia Provincial de Planeamiento de la Diputación Provincial de Zaragoza para poder desarrollar el estudio urbanístico en tres de las áreas de intervención definidas. Una de ellas era la número 3, Plaza del Olivo – Muralla, de cuyo estudio urbanístico TheMolino Proyectos fue adjudicatario tras el concurso realizado por la Agencia Provincial de Planeamiento.



Imagen 19. Imagen del entorno de la Plaza del Olivo tomada desde el Castillo del Reloj

Análisis integral del área

En una primera etapa se realizó un análisis integral del área, el cual comprendió los siguientes aspectos:

- Análisis socio-económico
- Análisis de los usos y actividades
- Análisis de la edificación y su estado de conservación.
- Análisis del estado del espacio público.
- Análisis ambiental y movilidad
- Análisis de las condiciones urbanísticas.
- Análisis de las propuestas estratégicas del Programa de Rehabilitación

El modelo de **análisis socio-económico** fue quizás el más destacable, por resultar bastante innovador y ambicioso para este tipo de trabajos. Por ello, y porque permitirá las reflexiones en los siguientes apartados, se detalla brevemente el proceso seguido. Los *objetivos* planteados buscaban conocer las causas últimas que habían llevado a la situación actual de deterioro del entorno físico, determinar los condicionantes socio-económicos de los habitantes del entorno para poder delimitar la actuación y profundizar en la identidad

propia del espacio construida a nivel social. El análisis logró estos objetivos debido a un diseño y planificación adecuadas, seleccionando una combinación de *metodologías*. Partiendo de un conocimiento adquirido del área y de lo que podría clasificarse como observación participante, se tomaron las primeras impresiones y se establecieron las bases para diseñar el análisis. Se partió de una serie de entrevistas con los responsables políticos y técnicos municipales de diversas áreas (principalmente urbanismo, turismo y servicios sociales) para conocer la realidad social y variedad de perfiles dentro de la población. Se realizaron tres entrevistas semi-estructuradas con el arquitecto municipal Salvador Esteras, la directora de servicios sociales Irene Gallego y con el concejal de turismo Sergio Gil, que además regenta un negocio familiar de hostelería en la plaza.

De la mano de los servicios sociales se determinaron una serie de interlocutores válidos dentro del entorno, representativos de las diversas realidades, y se generó grupo de trabajo, con la idea de profundizar en el diagnóstico y que pudiera servir de base para un futuro proceso participado de intervención. A este grupo de trabajo se le convocó bajo la pretensión de un grupo de discusión, pero la difusión en el barrio de la actividad hizo que acudiesen un mayor número de vecinos de los convocados y resultase más en una asamblea. Aún así permitió conocer de primera mano las demandas, necesidades, realidades sociales y las formas de interacción con el espacio físico y sus mayores vinculaciones.

Este análisis permitió, quizás más que ningún otro, establecer las líneas de diseño de la propuesta urbanística en base sus *conclusiones*, cuyas principales fueron las siguientes:

- El ámbito sufre los problemas generales del casco histórico de Calatayud en cuanto a calidad del espacio público y edificaciones
- La población residente en este ámbito es bastante heterogénea en cuanto a nivel de ingresos, origen, edad, etc. aunque el nivel de convivencia es razonablemente bueno
- El diseño de la intervención ha de respetar y mejorar las condiciones de los actuales residentes pero, como en el resto del casco histórico, para luchar contra la degradación, estigmatización y marginación del mismo, es necesario generar zonas residenciales bien dotadas para atraer a nuevos vecinos
- Existe esa demanda, por parte de familias jóvenes que desearían promover su propia vivienda en este entorno, de suelo o inmuebles a rehabilitar, con ese carácter tradicional de vivienda familiar, desarrollada en 3 o 4 plantas, tipología que se considera acertada para esta zona por los responsables políticos y técnicos municipales
- Se deberán abarcar tres necesidades o problemas transmitidos por todos los interlocutores consultados: mejorar el espacio público, fomentando e incrementando los espacios estanciales; solucionar las deficiencias en cuanto a movilidad y, dentro de ellas, las necesidades de aparcamiento para el vehículo privado, y dotar al entorno de establecimientos comerciales y comodidades que hagan atractiva la residencia en el lugar
- Hay capacidad de interlocución con ciertos representantes de los vecinos, ya sea de forma directa o a través de la colaboración de los servicios sociales del ayuntamiento

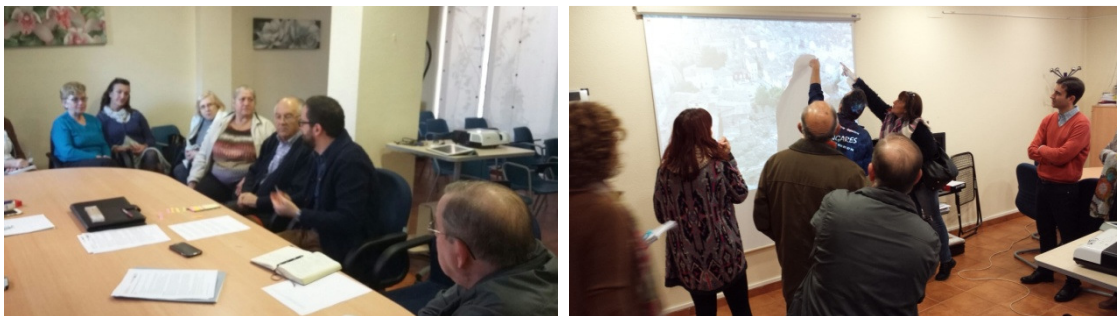


Imagen 20. Reunión del grupo de trabajo de vecinos del ámbito celebrada el 19 de noviembre de 2015

Como resumen general del diagnóstico llevado a cabo se podría afirmar que el ámbito Plaza del Olivo-Muralla sufre los problemas de toda la parte media y alta del casco de Calatayud, con un progresivo abandono, avanzado proceso de degradación edificatoria y del espacio público, problemas de movilidad, escasez o ausencia de tejido comercial y heterogeneidad en el perfil social de los vecinos. Sin embargo, ofrece grandes posibilidades para su recuperación residencial e interpretación turística, para lo que resulta necesario implantar estrategias generales a nivel la ciudad en materia de movilidad. Tiene una calidad ambiental que necesita ser mejorada para generar un atractivo residencial. Su escala, edificios y actividades, como la fiesta de las *Alfonsadas*, deben ser las locomotoras para su recuperación.



Imagen 21. Aspecto actual de la Plaza del Olivo

Políticas de regeneración urbana: el casco histórico de Calatayud

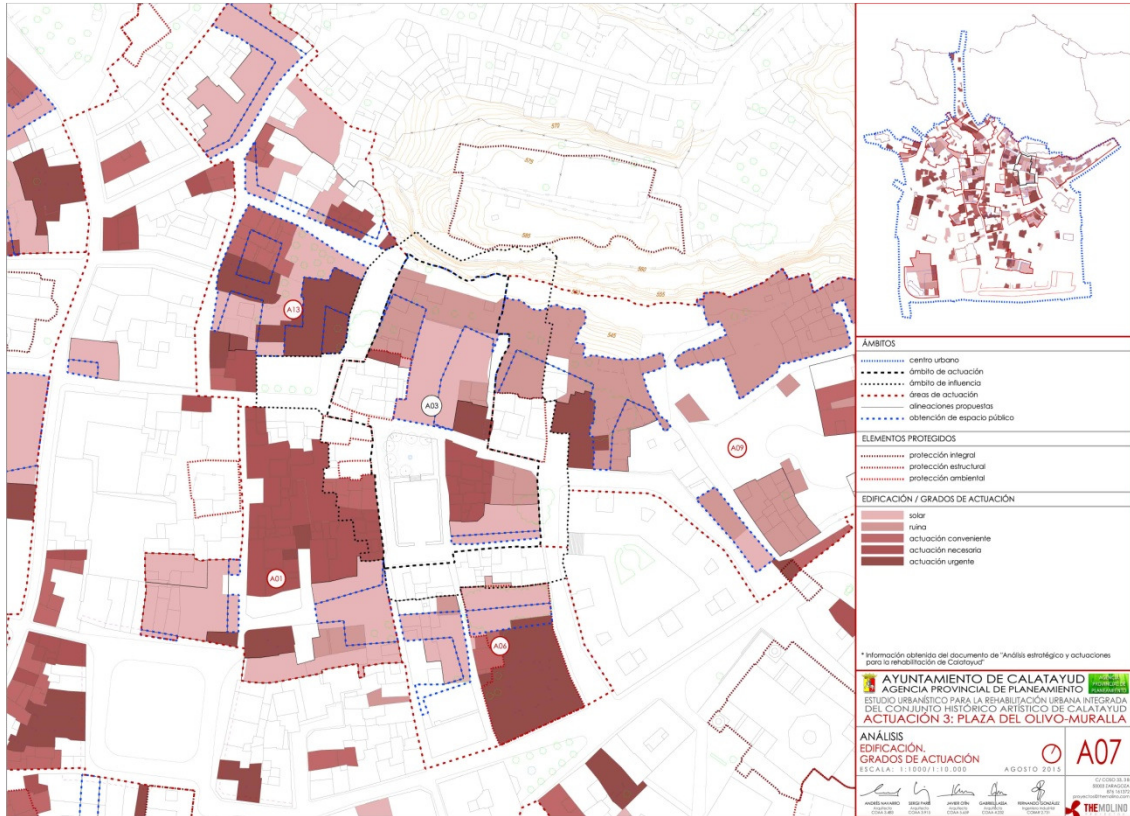


Imagen 22. Estado de conservación de los inmuebles del ámbito
Fuente: Elaboración propia

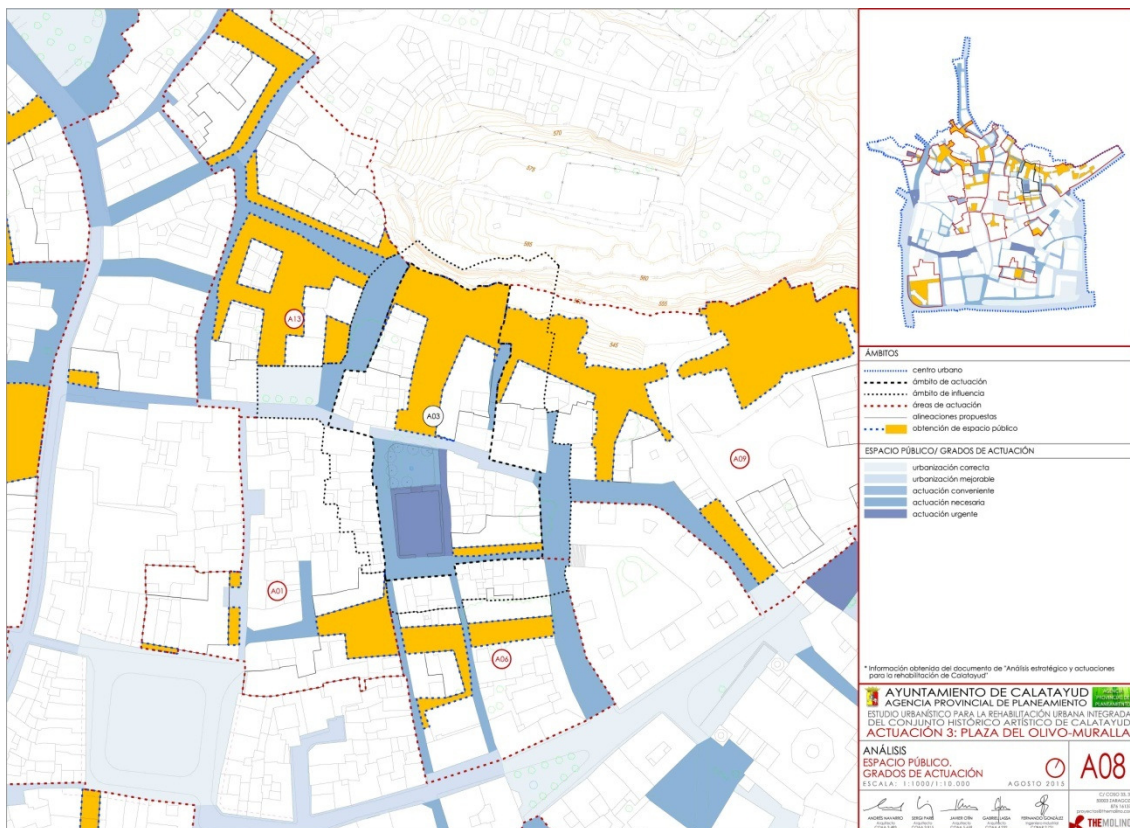


Imagen 23. Análisis de la calidad y estado del espacio público
Fuente: Elaboración propia

Propuesta urbanística

La propuesta de intervención urbanística responde a este diagnóstico y a los objetivos generales del Programa de Rehabilitación Urbana de Calatayud. Se materializa en doce actuaciones que se plasman en el siguiente plano a modo de resumen.

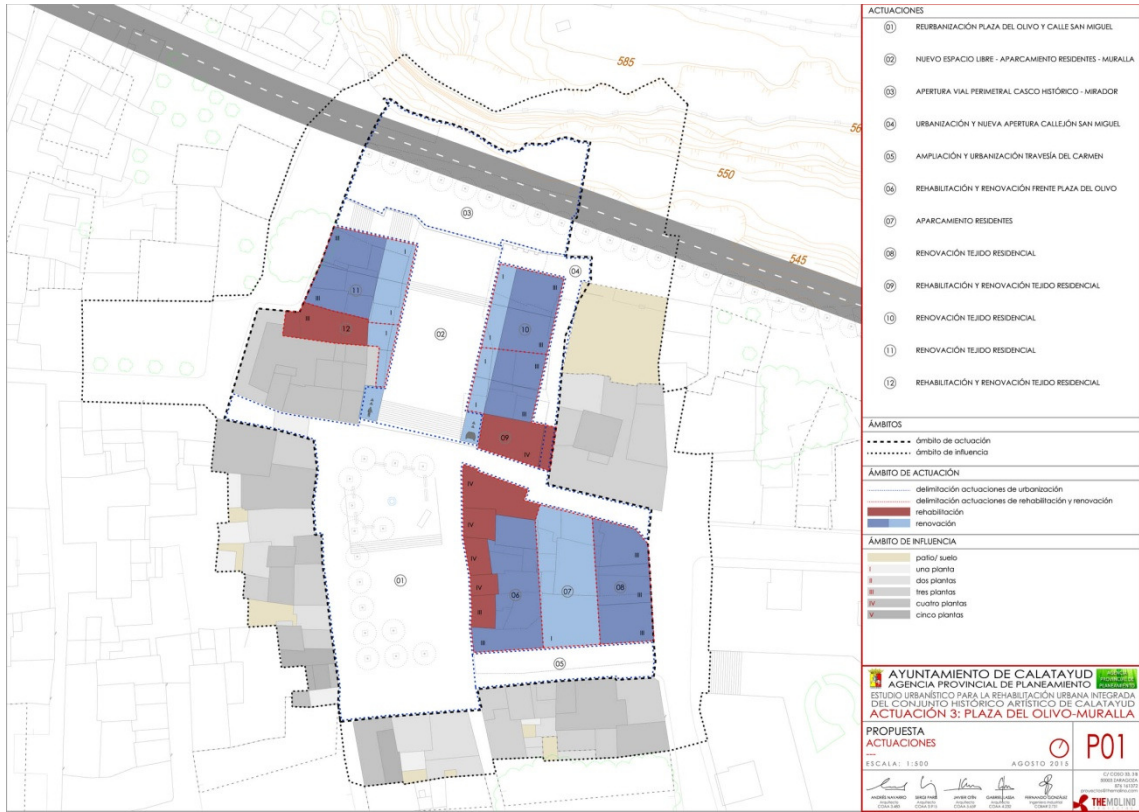


Imagen 24. Plano resumen de las actuaciones planteadas
Fuente: Elaboración propia

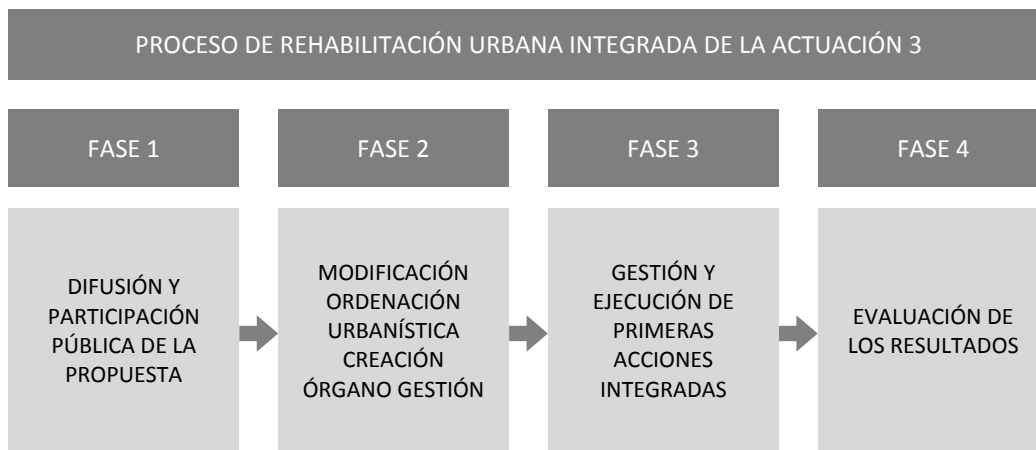


Gráfico 13. Esquema de fases para llevar a cabo las actuaciones
Fuente: Elaboración propias

3.4 Análisis del diseño

En este punto se desarrolla un análisis de la política pública diseñada para la regeneración urbana del Casco Histórico de Calatayud. Para ello se van a tomar como base los documentos anteriormente detallados. Éstos son herramientas urbanísticas y, por tanto, la plasmación de tan sólo una parte de la política desarrollada³¹. Un análisis más global, de la política completa, a todos los niveles administrativos e incluyendo todos los actores, sus motivaciones y recursos, así como el marco institucional completo, será objeto de futuros trabajos de investigación.

Dentro del ciclo de las políticas públicas, según la concepción de la mayoría de los autores³², la política aquí presentada sólo ha recorrido las primeras fases, hasta la formulación y establecimiento del programa de la política, e incluso sería matizable si esta fase se ha completado. La implementación, como se verá, ha comenzado pero de manera circunstancial. Del mismo modo, la evaluación, por ahora, no está programada. Por lo tanto, el análisis que se desarrolla a continuación se limita a revisar la forma en la que surge el problema y salta a la agenda política y, principalmente, cómo se ha realizado el diseño y formulación del programa.

En este conjunto de consideraciones previas se ha de destacar la ausencia de una metodología específica para la evaluación del diseño de programas de regeneración urbana. Es cierto que el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, a través del Plan Nacional de I+D+i 2008-2011 del MICINN, ha desarrollado durante los últimos tres años el proyecto “Estrategia para el diseño y evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada”³³, sin embargo se trata de una herramienta de análisis de intervenciones muy apegada a la visión urbanística tradicional, perdiendo el enfoque más global del análisis de políticas públicas. En todo caso se menciona dentro de este apartado.

No está dentro del alcance de este trabajo el desarrollar una metodología propia para el análisis de este tipo de políticas, aunque pueda ser parte de futuros trabajos. Por lo tanto se emplearán herramientas y modelos de análisis genéricos de las políticas públicas aplicados a este tipo de trabajos y a las fases por ahora desarrolladas.

Este apartado divide en tres partes. En la primera se analizan las fases recorridas hasta la fecha dentro del ciclo completo de las políticas públicas. A continuación se exponen los elementos principales de la política pública necesarios para el análisis. Y por último se recogen una serie de consideraciones *ex - ante* sobre la pertinencia y la viabilidad del programa presentado.

³¹ Como se comenta más adelante, en este caso se trataría más de un programa que de una política.

³² Se puede ver como ejemplo el que muestra Subirats *et.al.* en su obra (2008, pág. 44).

³³ <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/>, última visualización: 7 de mayo de 2016

3.4.1 Identificación, inclusión y diseño

El proceso de desarrollo de las políticas públicas suele considerarse cíclico y suele representarse de maneras similares a la siguiente:

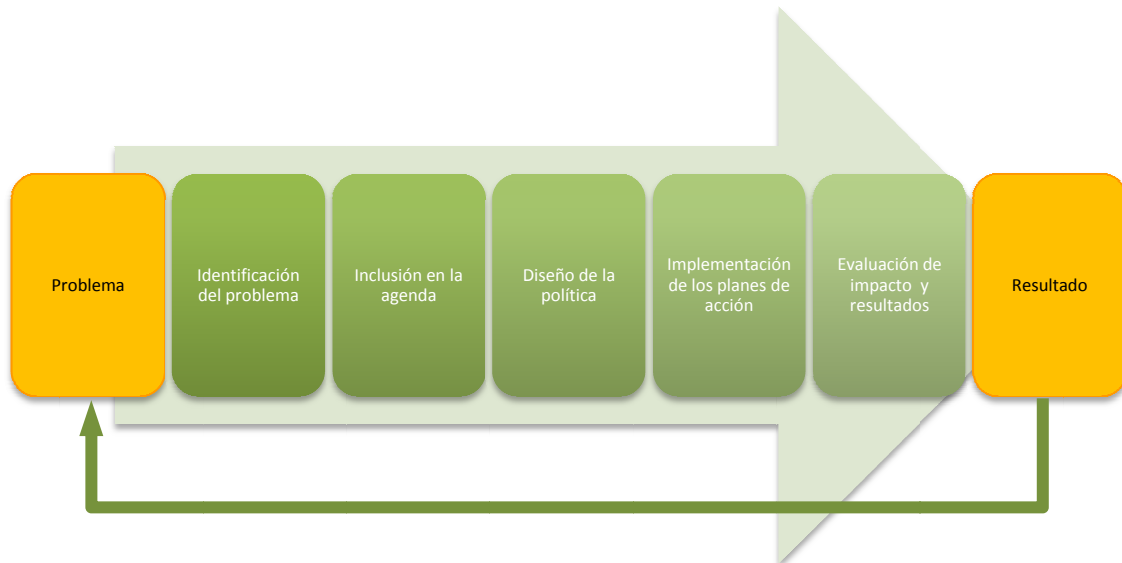


Gráfico 14. Ciclo de las políticas públicas.
Fuente: Diseño propio

En la política concreta que se está estudiando, el proceso ha llegado hasta el diseño de la misma, tanto en cuanto se ha obtenido como resultado un documento que marca la forma de actuar y desarrollar las acciones. El ejemplo de desarrollo mediante un estudio urbanístico de una de las áreas de actuación podría incluirse ya en la fase de implementación. También se han desarrollado una actuación de renovación y otra de rehabilitación de edificios conforme al ARRU dentro del Plan Aragonés para el Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación edificatoria, la Regeneración y la Renovación Urbanas de 2015.

En este apartado simplemente se describe cómo se produce la identificación del problema y la inclusión en la agenda, así como el diseño de la política desarrollada.

El problema de la degradación del Casco Histórico viene de lejos. Sin embargo, la inactividad política al respecto ha marcado las últimas décadas. La situación de degradación era conocida desde la declaración de Conjunto Histórico Artístico de 1967. En 1973 ya se había diseñado el “Programa urgente de protección del Conjunto Histórico Artístico de Calatayud” por el Ministerio de Cultura (Dirección general de Bellas Artes, 1973). Y a partir de ahí han sido varios los documentos, planes y programas que se han desarrollado en torno a este problema, con escaso éxito, como se ha comentado anteriormente.

El proceso de *identificación e inclusión en agenda*, en este caso, surge de la colaboración entre los responsables políticos y servicios técnicos municipales del área de urbanismo y el equipo de THEMOLINO PROYECTOS, puesto que alguno de sus miembros había participado en la redacción del PGOU de Calatayud, el cual no afectaba al Casco Histórico. Durante estos trabajos y posteriores colaboraciones se detectó la situación de clara degradación, el escaso impacto del ARCH y la definición existente en el PERI. Por parte del equipo técnico se identificó la oportunidad que se abría tras la aprobación de la Ley 3R y del consecuente Plan Estatal de Vivienda. Esta oportunidad era doble, puesto que se establecía un nuevo marco normativo, mucho más abierto a intervenciones integrales en la

ciudad consolidada, y además se esperaba que existiesen fondos en forma de ayudas o subvenciones para llevar a cabo las intervenciones correspondientes.

A partir de estas reflexiones, insistencias y explicaciones al equipo de gobierno se consiguió que la regeneración del Casco Histórico se incluyese dentro de los proyectos de la legislatura 2011-2015 de la corporación. Este caso de inclusión en la agenda política podría clasificarse, dentro de la propuesta que realizan Subirats *et al.* (2008, pág. 147), como un caso híbrido, entre *anticipación interna* y *movilización*. Anticipación interna puesto que es una propuesta que surge desde las autoridades político-administrativas, con una demanda social clara, no excesivamente articulada, pero con un impacto social y audiencia del problema amplios. En torno a este aspecto no ha existido un conflicto mediatizado, u opinión pública interesada, si bien han existido ciertas contiendas en los medios de comunicación por detalles menores del proceso. Sí que se puede hablar de cierta explotación partidista porque el documento se presentó justo antes de la campaña electoral para los comicios de mayo de 2015, y se convirtió en punta de lanza del programa político del partido en el gobierno local. Sin embargo, no se han movilizado unos recursos extraordinarios por la administración hacia esta política, ya sean humanos, de infraestructuras, tiempo, económicos, etc.

Ese carácter híbrido atribuido se justifica porque ha existido una iniciativa exterior, por parte de unos técnicos urbanistas que detectan el problema y la oportunidad en el entorno institucional y político, y convencen, junto con los técnicos municipales, de la conveniencia de poner en marcha esta política.

3.4.2 Actores, recursos, entorno institucional y contenido de la política pública

Para este apartado se va a tomar como base la obra de Subirats *et al.* (2008), en la que se señalan estos cuatro elementos como las “claves del análisis de las políticas públicas”. Se presentan en un gráfico similar al siguiente:

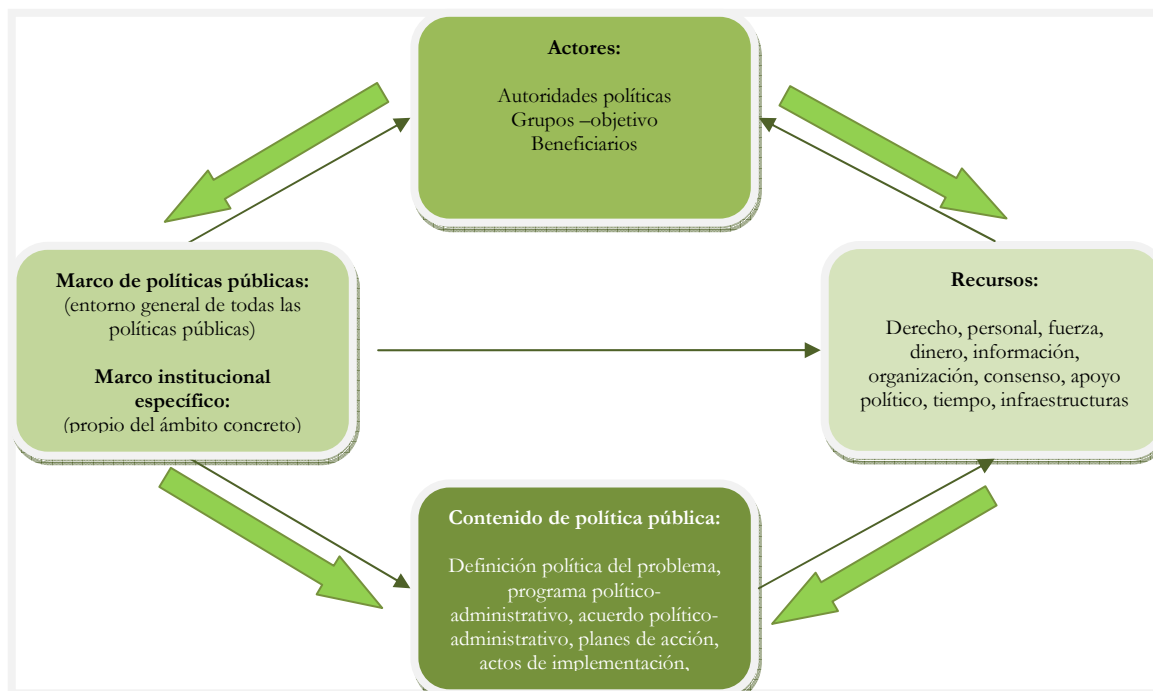


Gráfico 15. Interacciones de los elementos clave para el análisis de políticas públicas.
Fuente: Adaptación propia del ofrecido por Subirats *et al.* (2008, pág. 32)

Se va a realizar una revisión breve de cada uno de estos elementos para el caso concreto expuesto anteriormente.

Actores

La clasificación más habitual de los actores es entre públicos y privados. Dentro del primer grupo, los actores públicos, se deberán englobar aquellos que se encuentran dentro del sistema político-administrativo, ya sea dentro de instituciones gubernamentales, administraciones de los diversos niveles existentes o del ámbito judicial. Pero además, como se encargan de recordarnos los autores (Subirats, Knoepfel, Larroue, & Vanore, 2008, pág. 62), existen actores privados en los que las administraciones delegan ciertas funciones y capacidades, por lo que pasarían a formar parte del sistemas político-administrativo.

La otra categoría son los actores privados, liberados, aunque sea parcialmente, del control gubernamental en su toma de decisiones. Subirats *et al.* en su obra distinguen entre grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terceros. Los grupos-objetivo serías las personas físicas o jurídicas consideradas como causa del problema que la política intenta resolver. Los beneficiarios finales serían aquellos que sufren el problema y sus efectos negativos. Mientras que los grupos terceros serán aquellos que sin ser causa o sufridores del problema, se verán afectados de una u otra manera. Según el carácter del efecto que en su situación se produzca serán beneficiarios o afectados.

Para completar la caracterización de los actores el esquema se acude al Institucionalismo Centrado en los Actores de Scharpf (1997). En este modelo los actores se definen por sus orientaciones y capacidades. Las *orientaciones* son, principalmente, las percepciones y preferencias características de un actor particular, que pueden subdividirse en tres componentes: unidad de referencia, orientaciones cognitivas y preferencias. Las *capacidades* son todos los recursos de acción que permiten a un actor influir sobre los resultados de cierta manera y en cierto grado. Se incluyen las cualidades personales, los recursos físicos, las capacidades tecnológicas y el acceso privilegiado a información. (Lieshout, 2008).

Otro elemento dentro del modelo de Scharpf son las *constelaciones de actores*, que hacen referencia a estructuraciones de los actores involucrados, sus opciones estratégicas, los resultados asociados con las combinaciones de estrategias y las preferencias de los actores sobre esos resultados (Lieshout, 2008). Representa una imagen estática de las relaciones de los actores, incluyendo lo que se conoce acerca del conjunto de actores implicados en una interacción política particular y el grado en el que sus aspiraciones son compatibles o no. (Boessen, 2008).

Para el caso de Calatayud, según el momento de desarrollo de la presente política, se propone el siguiente desglose de actores. Tanto las capacidades como, sobre todo, las orientaciones se han establecido según el conocimiento que se ha adquirido durante el trato con los diversos actores durante los últimos tres años. Llegado el caso, para un estudio más riguroso, se debería realizar un análisis en mayor profundidad, ya sea a través de entrevistas a los representantes o metodologías similares. Para el alcance de este apartado, el nivel de información y conocimiento adquirido se considera suficiente.

Tipología	Actor	Orientaciones	Capacidades
Políticos	Gobierno municipal	<ul style="list-style-type: none"> Ideológica Sensibilidad con problemas de degradación del Casco Histórico Necesidad de visibilidad de actuaciones 	<ul style="list-style-type: none"> Normativa y ejecutiva en competencias del régimen local Disponibilidad presupuestaria para proyectos de intervención
	Oposición	<ul style="list-style-type: none"> Independientemente de la orientación ideológica y su afinidad a los valores de la política, oposición a las iniciativas del gobierno municipal, en todas las propuestas 	<ul style="list-style-type: none"> Movilizadora social, con acceso a prensa Presión política opuesta
	Gobierno autonómico ³⁴	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de contención del gasto Proclives a este tipo de iniciativas, pero sujetos a control presupuestario Política marcada desde Gobierno Central 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión de los fondos del Plan de Vivienda Competencias sobre Urbanismo, Vivienda, Asuntos Sociales y Patrimonio Inferencia sobre gobierno local
	Gobierno central	<ul style="list-style-type: none"> Orientación de política al fomento de la rehabilitación y regeneración Control presupuestario y del gasto 	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad normativa, competencias generales (TRLRS) Desarrolla programas y planes de ayuda a la regeneración y rehabilitación (€)
	Técnicos municipales (urbanismo, turismo, medioambiente y servicios sociales)	<ul style="list-style-type: none"> Proactivos y sensibles al patrimonio Sensibles a la situación de degradación socio-económica del ámbito Con necesidad de emprender sus <i>intraproyectos</i> dentro de la Administración 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a la agenda política Capacidad de enfoque y dirección de los trabajos. Control Conocimiento del ámbito, las situaciones, poderes y normativa. Gestión de los recursos del departamento
	Otros trabajadores de la administración local	<ul style="list-style-type: none"> Juristas del departamento poco dispuestos a abrir nuevas líneas de acción urbanística Estricto control del gasto y de sistemas de adjudicación 	<ul style="list-style-type: none"> Control sobre evolución de expedientes, aprobaciones y tramitaciones Responsables del control presupuestario y veladores de la legalidad
	Técnicos de administración autonómica	<ul style="list-style-type: none"> Problemas de agencia Desbordamiento por el caos en la aplicación del Plan de Vivienda 2013-2016 Predisposición favorable a modelos de regeneración urbana 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión de las ayudas del Plan de Vivienda 2013-2016 Tramitación de expedientes en Patrimonio y Urbanismo y Vivienda
	Técnicos privados adjudicatarios de contratos ³⁵	<ul style="list-style-type: none"> Concepciones sobre cómo orientar el trabajo, visiones e ideas propias Maximizar beneficio, minimizar riesgos y mantener abierta relación con administración de cara al futuro 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de los trabajos finales Inferencia en objetivos, estrategias y, por tanto, resultados

³⁴ Hay que tener en cuenta que este trabajo se desarrolla principalmente durante 2014 y 2015, con Luisa Fernanda Rudi en la presidencia del Gobierno de Aragón y con José Manuel Aranda como Alcalde en Calatayud, ambos del Partido Popular, ambos con mayoría absoluta.

³⁵ Según la reflexión de Subirats *et al.* (2008) sobre agentes privados en los que la administración delega parte de sus prerrogativas y se adscriben así al sistema político-administrativo. En el momento en el que un trabajo de asesoría técnica se licita y es adjudicado a un privado, el adjudicatario, en todo aquello que concierne a dicho trabajo, se ve sometido a las reglas que rigen la administración contratista y es supervisada por los responsables de la misma. Por lo tanto, se consideran en este grupo los técnicos adjudicatarios.

Privados: grupos objetivo	Propietarios de solares y ruinas: entidades bancarias y privados ³⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de valor de suelo y espera de reactivación de mercado para poder vender • Obtener beneficios de su patrimonio • Mejora del entorno revalorización patrimonial de activos 	<ul style="list-style-type: none"> • Control del recurso del suelo urbano y edificaciones • Capacidad de negociación con administraciones • Beneficiarios de ayudas públicas para renovación o rehabilitación
	Residentes en la zona	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el entorno residencial, de condiciones de vida y de acceso a facilidades y comodidades • Maximizar utilidad de su patrimonio frente a dejación de deber de conservación 	<ul style="list-style-type: none"> • Movilización y presión política. Visibilidad • Control del recurso del suelo urbano y edificaciones • Capacidad de negociación con administraciones • Beneficiarios de ayudas públicas para renovación o rehabilitación
	Empresas inmobiliarias	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en productos de mayor rendimiento que rehabilitación • Maximizar el beneficio 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de inversión y dinamización de mercado • Control o inferencia sobre la oferta
Privados: beneficiarios finales	Residentes en la zona	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el entorno residencial, de condiciones de vida y de acceso a facilidades y comodidades • Maximizar utilidad de su patrimonio frente a dejación de deber de conservación 	<ul style="list-style-type: none"> • Movilización y presión política. Visibilidad • Control del recurso del suelo urbano y edificaciones • Capacidad de negociación con administraciones • Beneficiarios de ayudas públicas para renovación o rehabilitación
	Vecinos en general: individuales y agentes económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de la calidad del vida del municipio • Activación económica, comercial y cultural • Mejora de la imagen global del ámbito • Minimizar afecciones a su situación, modos de desplazamiento, costumbres • Minimizar aportaciones tributarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Movilización y presión política. Visibilidad • Desobediencia (circulación y aparcamiento en zonas peatonalizadas) • Capacidad de inversión en el propio municipio, en el ámbito concreto del C.H.
Privados: Grupos terceros	Técnicos privados y empresas del ámbito de la construcción	<ul style="list-style-type: none"> • Maximizar beneficios • Poder acceder a mercado de la construcción • Buscar nuevas vías o modelos de negocio 	<ul style="list-style-type: none"> • Propositiva a la administración, de iniciativas, modelos, nuevas vías • Grupos de presión, lobby • Corporativismo
	Grupos de presión (AA.VV., defensa patrimonio, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> • Defender causas corporativas o exógenas (por ejemplo, defensa del patrimonio) • Maximizar presencia, impacto y visibilidad • Inferir en las decisiones públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Presión a nivel político • Visibilidad, acceso a medios de comunicación • Gestores de apoyo de colectivos y agrupaciones políticas

Tabla 3. Desglose de actores presentes en el ámbito de esta política y sus características definitorias

Conforme a las estrategias, los resultados esperados de estas estrategias y preferencias de los actores, se generan *constelaciones de actores*. A continuación se enumeran las principales líneas que marcarán estas constelaciones así como los principales actores que se agrupan en torno a ellas:

- Mejora del entorno urbano a través del apoyo de estas iniciativas
 - Gobierno Local, Autonómico y Central
 - Técnicos municipales, de otras administraciones y privados contratados
 - Residentes

³⁶ En este caso, la causa de la degradación del entorno es compleja y está repartida entre la inacción política de años, los intereses privados derivados del negocio inmobiliarios expansivo o especulativo con el valor de solares y edificios en ruina, así como de la dejación del deber de conservación de los propietarios.

- Vecinos del resto del municipio y usuarios
- Grupos de presión a favor
- Empresas y profesionales vinculados al turismo
- Empresas y profesionales vinculados a la regeneración y rehabilitación urbana y edificatoria
- Mantener derechos y hábitos actuales
 - Propietarios de solares y ruinas: entidades bancarias y privados
 - Empresas inmobiliarias, conflicto de intereses con oferta en zonas de expansión en el municipio
 - Vecinos y empresas del resto del municipio (aparcamiento, impuestos, focalización de ayudas en una única zona del municipio)
- Evitar afecciones temporales perjudiciales a su condición actual
 - Parte de los residentes de la zona
 - Comerciantes de la zona
- Obtener un rédito político o de imagen
 - Oposición política
 - Grupos de presión: Asociaciones o colectivos, con tendencia ideológica o necesidad de acaparar poder de influencia

Estas constelaciones se traducen, esencialmente, en un posicionamiento frente a o a favor de las políticas de regeneración urbana. Sin embargo, permiten analizar los motivos que han movido ciertas estrategias y cómo se han posicionado los actores concretos a lo largo del proceso, así como la movilización de recursos que ha conllevado.

Recursos

Los principales recursos de los que se dispone en este ámbito político son los que se han asociado anteriormente a cada uno de los actores dentro de sus capacidades. Se hace ahora una breve recopilación de los mismos:

Recursos	Aplicaciones al caso
Derecho o recurso jurídico	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de los diversos niveles de administración de generar legislación y de aplicarla • Actores con derechos adquiridos, de propiedad, por ejemplo • Derechos de los ciudadanos
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Necesarios en la administración para desarrollar e implantar las políticas urbanas (cantidad y calidad) • Capacidad de movilización de grupos de presión y políticos • Especialización y recursos humanos de las empresas intervinientes o beneficiarias de estas políticas
Recursos económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones públicas por parte de las administraciones (Planes de Vivienda, exenciones fiscales) • Inversiones privadas • Ingresos de empresas vinculadas al sector por aplicación de estas políticas
Información	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento sobre el estado del ámbito, su realidad socio-económica, dinámicas, estructura de la propiedad, etc. por parte de la administración o privados • Conocimiento del ámbito por parte de sus habitantes • Conocimiento sobre los objetivos, fundamentos y metodologías a seguir para la intervención (empresas privadas). Condiciones de oportunidad
Organización	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad sistémica de la administración • Poder estructurado de los grupos de presión y asociaciones
Consenso o mediación	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de gestión e intermediación de la administración y toda su estructura con los propietarios de solares y ruina (entidades bancarias principalmente) para su cesión e incorporación a las actuaciones de regeneración • Capacidad de mediación de la administración entre vecinos afectados y beneficiados
Tiempo	<ul style="list-style-type: none"> • Juega en contra de las iniciativas políticas personalistas o de partido y marca los ritmos de desarrollo según periodos legislativos • Existen ritmos, periodos y plazos que resultan clave, como en las convocatorias de ayudas. Se ha de gestionar el tiempo para su convocatoria y concurrencia • Discurre a favor de los que buscan mejoras en la situación económica y reactivación del mercado para así incrementar el valor patrimonial de sus activos • En contra del patrimonio construido, las condiciones de vida en el C.H. y la calidad ambiental y socio-económicas
Infraestructuras	<ul style="list-style-type: none"> • El espacio público es gestionado por la administración y las intervenciones en él pueden convertirse en elemento dinamizador o tractor de actuaciones privadas de rehabilitación • Gran patrimonio público existente en el C.H. • Motores económicos (AVE) y culturales (BICs y Conjunto Histórico Artístico) que generan interés y atractivo
Apoyo político	<ul style="list-style-type: none"> • En este caso, mayoría absoluta del grupo de gobierno (PP) en la legislatura 2011 – 2015 y mayoría simple en la actual (gobierno de PP + PAR, actualmente) • Las iniciativas en el C.H. suelen contar con buena imagen pública y por tanto acaparan fuerte apoyo político • Apoyo desde las administraciones superiores, de igual signo político (2011 – 2015)
Fuerza	<ul style="list-style-type: none"> • Monopolio de la administración, pero que se ejerce de diversas maneras: tanto de manera física, llegado el caso (desalojos), como de manera coactiva para la aplicación y adopción de políticas

Entorno institucional

Dentro del denominado neoinstitucionalismo, surge la corriente del Institucionalismo Centrado en los Actores. Zurbriggen (2006, pág. 8) explica esta aproximación analítica. En todo sector existen unas relaciones entre actores, públicos y privados, que se enmarcan dentro de un entorno institucional. Este marco político-institucional marca unas posibilidades y restricciones que limitan la libertad de los actores. Sin embargo el marco institucional se asienta sobre reglas de carácter histórico y político, por lo que no es estático, está en continua evolución. Los actores, mediante sus acciones y decisiones pueden “elegir ciertas opciones y romper reglas determinadas”, como respuesta a “factores endógenos o exógenos”, provocando modificaciones en la estructura institucional.

En este apartado se va a revisar brevemente el entorno institucional, bajo el enfoque que propone Scharpf (1997) en cuanto a la relación de los actores y la estructura. Así, se resume a continuación lo que el autor denomina *marco institucional* y *entorno de las políticas públicas*. Empezando por el segundo, este entorno se ha definido dentro de este trabajo en el apartado 2, al hablar del marco normativo, y en el apartado 3.1, cuando se han recogido las políticas de regeneración llevadas a cabo hasta la fecha.

En cuanto al *marco institucional*, definido como el compendio de símbolos, reglas y convenciones que influyen en las percepciones, preferencias y capacidades de los actores y en sus modos de interacción (Zurbriggen, 2006), se puede resumir de la siguiente forma. Tras las reuniones mantenidas, conversaciones, entrevistas y observación participante llevada a cabo estos años, se puede afirmar que en la sociedad bilbiliana, respecto a su Casco Histórico, comienzan a tomar fuerza valores de espacio público pacificado, de calidad, ya sea por las características artísticas, culturales o turísticas del entorno, como por la mejora de la calidad ambiental y posibilidad para el disfrute del espacio público como lugar estancial y relacional. Esta tendencia genera una serie de principios y valores que se han instaurado en los principales actores, tanto políticos, técnicos como empresariales y de la sociedad civil. Esta visión se alinea además con la instauración del *metavalor* de la sostenibilidad, sobre todo ambiental. Y esto se percibe en la mayor conciencia que está generando a nivel global la movilidad urbana, transformándose hacia un reparto modal menos contaminante.

Del mismo modo, a Calatayud llegan las corrientes de pensamiento y demandas sobre la recuperación del espacio público como lugar de ocio igualitario y generador de ciudadanos, encaminado hacia una sostenibilidad social, alineado con las estipulaciones del *derecho a la ciudad* (Harvey, 2008).

Por último, existe una conciencia mayoritaria sobre las necesidades de una reactivación económica, tras la fuerte caída del empleo y del número de empresas, como se mostraba en apartados anteriores. Del mismo modo, conforme a esos datos, se manifiesta una sensación de cierta urgencia en las medidas a adoptar ante los cambios sociales y demográficos que se han producido paulatinamente, de abandono del centro histórico, de generación de bolsas de marginación y exclusión. Estas manifestaciones tienen características y expresiones distintas, pero la base de partida de todas puede ser considerada la misma. El entorno institucional va a determinar los comportamientos y estructuras de actuación de los diversos grupos y actores. La propia configuración de constelaciones planteada anteriormente atiende a este entorno institucional. Es por ello que se entiende la reacción de los diversos actores ante el desarrollo de la política de regeneración urbana planteada, donde la acogida ha sido realmente buena, y donde ha habido involucración e interés desde el primer momento.

Contenido de la política pública

El contenido propio de la política pública se ha desarrollado en apartados anteriores. Lo que se pretende analizar en este punto es cómo la interacción entre actores, recursos y entorno institucional-político ha generado esta política pública en concreto. Volviendo a la propuesta de Scharpf (1997), el siguiente esquema refleja su teorización de la construcción de las políticas públicas a partir de los problemas sociales:

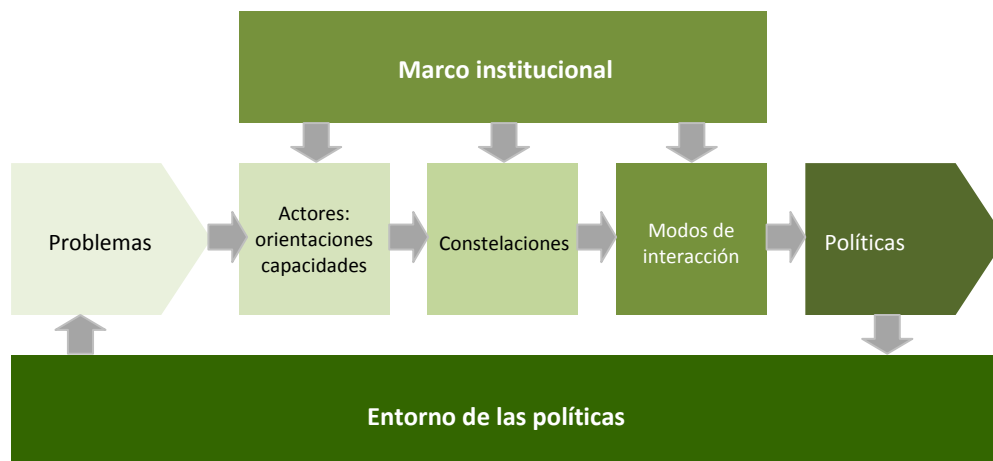


Gráfico 16. Esquema de Scharpf.
Fuente: Elaboración propia basado en esquema original (Scharpf, 1997)

Todos los elementos que lo componen han sido previamente descritos, a excepción de los *modos de interacción*, relacionados con el uso de los *recursos* expuestos anteriormente. Estos modos de interacción se pueden definir como las formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones, situadas en marcos institucionales específicos (Zurbriggen, 2006). Hace referencia a cómo el conflicto será resultado y a las dinámicas de las interacciones de los actores. (Boessen, 2008). Se distinguen cuatro tipos principalmente: acciones unilaterales, acuerdos negociados, voto mayoritario y dirección jerárquica (Scharpf, 1997, pág. 46).

En apartados anteriores se ha especificado la forma en la que el problema ha sido detectado y puesto en la agenda política. Una vez que ocurre esto, los actores, agrupados en constelaciones, comienzan a relacionarse, siguiendo las reglas marcadas desde el entorno institucional. De esta interacción, regida por los modos y conforme a los recursos de que disponen, se generarán las políticas específicas, acordes con un entorno general, las cuales podrán modificar el entorno institucional. Para este caso se han definido los actores y las posibles constelaciones, así como los recursos de los que disponen. De igual modo se ha especificado el entorno institucional y el marco de las políticas. Con todos estos elementos, el esquema de Scharpf permite elaborar una narración como la siguiente del proceso de generación de la política pública y, en concreto, de este programa.

Proceso de generación de la política pública

Desde hace décadas existe un problema de degradación no solventado en el Casco Histórico. Se ha construido toda una referencia simbólica entorno a él, asociada a degradación física, a mejorables condiciones de vida, a uso exclusivo turístico y a ciertas características de marginación y exclusión, con fuerte presencia de inmigración y comunidades conflictivas. Durante décadas se ha formado un universo simbólico en torno a las connotaciones negativas asociadas que, en cierta manera, ha generado una estructura

institucional de percepciones y preferencias de los actores. Ese problema genera preocupación entre vecinos, políticos y técnicos de la administración o particulares, pero no se habían tomado más medidas que las comentadas anteriormente.

A la vez está surgiendo un nuevo marco institucional conformado a partir de unos nuevos valores de sostenibilidad, equidad, revitalización de las funciones colectivas del espacio público, generación de ciudadanos, etc. En ese marco institucional la movilidad sostenible y la rehabilitación toman fuerza. A ello se une un cambio en el entorno de las políticas, principalmente por la publicación de la Ley 3R y los planes de ayudas asociados desde el Gobierno Central, empleando su *recurso legislativo y económico*. Estos cambios en estos marcos de referencia provocan movimientos en los actores y sus constelaciones: se genera una condición de oportunidad. A pesar de que los actores son los mismos y existen unas constelaciones previas, se produce un cambio.

El cambio se origina cuando el problema se incluye en la agenda política. Esto constituye una materialización del problema y una nueva estructura de preferencias. Así se ha visto por parte de los técnicos que han conseguido poner el problema en la agenda, pues contaban con los *recursos de la información, conocimiento, la organización* vista como acceso a los técnicos municipales y a los políticos y, a la larga, se demostró que el *apoyo político*. Es la aparición del *recurso económico*, de la mano de los planes de vivienda, el que genera, en parte, todo este movimiento.

En una acción *unilateral* (modo de interacción), el equipo de gobierno coloca el problema como prioridad en la agenda política, aprovechando todos los *recursos a su alcance* (*gestión de presupuesto, organización administrativa, etc.*), y actuando de forma *jerarquizada* sobre la organización de la administración local. Dada a conocer la intención política, la finalidad que se busca, los actores quedan definidos y alineados en las constelaciones, aunque no sean categóricas.

La estructuración en constelaciones presentada anteriormente se puede agrupar en “a favor – en contra”. Y aunque existen actores con intereses y preferencias opuestas, como puedan ser ciertos inversores en suelos en zonas de expansión, o vecinos de otras áreas, las oposiciones a la política han sido contadas, al menos de manera visible o explícita. La mayoría de los colectivos la han acogido positivamente. Actores que han planteado estrategias en contra han sido miembros de la estructura administrativa local, por las reacciones habituales de rechazo a este tipo de iniciativas, por acarrearles mayor o novedoso trabajo. Además, estos actores, suelen jugar con esa capacidad y *recurso jurídico y organizacional*, llegando a paralizar tramitaciones.

Con los propietarios de las edificaciones en ruina o solares hay casuísticas diversas. La propiedad de muchos de ellos está en manos de entidades bancarias, más concretamente, de Bantierra, entidad muy vinculada al municipio. Desde tiempo atrás se han establecido vías de colaboración con el Ayuntamiento para la cesión de suelos (interacción: *acuerdos negociados*), por lo cual, en este sentido, estos actores se convertían en aliados de la propuesta. El Ayuntamiento empleó su recurso de mediación. Sin embargo, existen ciertos propietarios que acumularon edificaciones y solares con fines especulativos con los que ha resultado imposible la interacción y que se prevé que defiendan sus derechos hasta el final.

Desde grupos de presión, colectivos, asociaciones y demás entidades de la sociedad civil organizada, no se ha detectado actividad a este respecto, más allá de los colectivos de profesionales del sector turístico. Los vecinos, por lo general, han acogido de manera positiva la propuesta.

La mayor beligerancia se ha generado desde los grupos de la oposición, que a lo largo de la legislatura han intentado hacer *casus belli* de todas las posibles iniciativas municipales. Por lo tanto, su oposición a esta propuesta se puede enmarcar dentro de la dinámica propia que atiende más a fines políticos, de demostrar actividad y desacuerdo y ganar visibilidad, como se ha visto en comportamientos en otros proyectos.

La relación con la administración regional ha sido necesaria para optar al programa de ayudas. En este caso, y a pesar de la afinidad política, hubo discrepancia al no ser incluido Calatayud en un primer momento entre los municipios destinatarios de las ayudas. Negociaciones a nivel político permitieron acceder al programa de ayudas. El gobierno local supo ejercer presión sobre el regional valiéndose del *apoyo político* con el que contaban.

De manera interesada o no, los criterios de adjudicación, forma de presentación, vías, etc. para el acceso de las ayudas del Plan de Vivienda 2014-2016 sufrieron múltiples cambios, debiéndose iniciar las inversiones sin tener certeza clara del otorgamiento de las ayudas. El poder político regional parecía estar jugando, como en otros ámbitos, con su *recurso económico y organizacional* (en este caso des-organizacional) para intentar eludir sus compromisos de aportación al Plan de Vivienda. Esto conllevó problemas en la gestión con los técnicos de la administración regional.

Una oposición habitual a estas intervenciones, que conllevan peatonalizaciones, son los comerciantes y parte de los residentes del área. En este caso, el éxito de actuaciones puntuales en el Casco Histórico (calle Luís Guedea, Plaza de la Correa, Plaza del Sepulcro y Plaza del Carmen, entre otros) habían generado una visión positiva sobre estas actuaciones de pacificación del espacio público, la cual se ha incorporado al marco institucional.

El Ayuntamiento, como medio dinamizador, cuenta con su abundante patrimonio edificado en el Casco Histórico y el espacio público (*recurso de infraestructuras*) para poder impulsar esta política, y así ha tomado conciencia, procurando mantener en el Casco la mayoría de sus dependencias y destinando recursos de inversión en la mejora del espacio público del ámbito.

Como resultado del proceso se ha diseñado una política cuyo primer desarrollo es este Programa de Rehabilitación, materializado en los documentos analizados. Este hecho es significativo por varios motivos:

- 1º. La herramienta elegida para la regeneración del Casco Histórico es un documento urbanístico
- 2º. Se ha apostado por una visión integrada de la regeneración, afectando tanto al espacio público como al parque edificado y fomentando una socio-económica
- 3º. La orientación del documento es visible, puesto que responde a una forma de concebir la ciudad sostenible

Viendo este resultado y teniendo en cuenta la movilización de recursos que se espera, sobre todo a partir de las propuestas recogidas en la EDUSI encaminada a la obtención de los fondos FEDER para las inversiones de los próximos cuatro años, es fácil entrever cómo ciertos actores, alineados en constelaciones, han sido capaces de desplegar todos sus recursos y maximizar sus posibilidades de beneficio en todo este proceso.

3.4.3 Consideraciones *ex - ante*

En este apartado se va a realizar unas consideraciones a modo de evaluación *ex - ante* del diseño de la política pública objeto. Para ello se han de hacer unas aclaraciones previas. En primer lugar, al tratarse de un trabajo académico, la profundidad y alcance del análisis serán acordes a ese carácter. Por ello se ha evitado denominar a este punto *evaluación* y se queda en unas *consideraciones*. Se ha realizado un trabajo de tipo cualitativo e interpretativo, a la luz de lo expuesto en los apartados anteriores. Esto permitirá emitir juicios de valor puesto que; como afirma Alvira (1993); toda evaluación conlleva la emisión de juicios de valor, pero esto no se contrapone con la objetividad y neutralidad del proceso.

Según las definiciones al uso, el caso presentado se debería calificar como un programa más que como una política o un plan, ya que se puede definir como “un conjunto de intervenciones homogéneas, reagrupadas para alcanzar un objetivo concreto dentro de un plan o una política” (AEVAL, 2010, págs. 48-51)³⁷. Por lo tanto, la evaluación a desarrollar deberá ser acorde con ese carácter.

Finalmente recordar que se trata de un “programa” del que sólo se han desarrollado las primeras etapas del ciclo de las políticas que se mostraba en el anterior apartado. Es más, incluso el propio Programa de Rehabilitación Urbana no está redactado completamente como tal y sólo se cuenta con el documento de análisis y estrategias. Por ello, sin haberse realizado la implementación, la evaluación deberá tener un carácter *ex - ante*, y los elementos verificables deberán ser los correspondientes a esta tipología. Esto limita los indicadores posibles, que en el caso de los programas suelen ser los resultados y los procesos de gestión (AEVAL, 2010, pág. 50).

Una vez realizadas estas apreciaciones se han de fijar los criterios y metodología de evaluación a seguir. Los criterios habituales para la evaluación de programas son los de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad³⁸. En este caso, eficacia, eficiencia e impacto no van a ser criterios válidos tanto en cuanto que el programa no se ha implantado. Sólo se podrá evaluar bajo los dos criterios de pertinencia y sostenibilidad, entendida esta última como viabilidad en los tres planos: económico, social y ambiental. Este análisis se relaciona con los tipos de evaluación que propone Alvira (1991) que pueden corresponder a una evaluación *ex - ante*, como son la evaluación de necesidades y la evaluación del diseño/conceptualización del programa de intervención.

Pertinencia

Bajo este epígrafe, se evalúa la relación entre los objetivos y estrategias planteadas en el programa con las necesidades reales o detectadas en el análisis. Se engloba, por tanto, la evaluación de necesidades y la evaluación del diseño del programa que propone Alvira.



Gráfico 17. Representación interpretativa de la definición de pertinencia
Fuente: Elaboración propia

³⁷ En ese mismo texto se recogen la definición tanto de política como de plan, para poder comparar y contrastar esta afirmación.

³⁸ Estos son los criterios que propone el Comité de Ayuda al Desarrollo, CAD, para la evaluación de programas (Comité de Ayuda al Desarrollo. OCDE, 2010). Además de por su extendido uso, se considera que son adecuados para este tipo de programas de intervención pública.

Para la definición del ámbito y alcance de las necesidades se recurre al apartado en el que se ha definido la situación actual del Casco Histórico. En la siguiente tabla se recoge un resumen.

ÁMBITO	PROBLEMÁTICA / NECESIDADES
Demografía	Pérdida de población y envejecimiento Sobrerrepresentación de inmigración
Factores sociales	Bajos ingresos medios Aparición de bolsas de marginación y grupos en riesgo de exclusión social
Economía	Desempleo Ausencia de tejido comercial
Edificación	Mala conservación de las viviendas, abandono, bastantes en estado de ruina Infraviviendas y pobreza energética Desfase entre necesidades actuales y forma, tamaño y características de edificaciones Presencia de edificios monumentales que requieren conservación
Espacio público y movilidad	Trama densa, poco esponjosa, con inadecuada distribución parcelaria Deterioro generalizado del espacio público Solares vacíos y uso de espacios públicos como aparcamiento Excesiva presencia del vehículo privado, convivencia difícil con peatón
Entorno normativo y político	Estado de agotamiento del PERI actual Descoordinación de políticas, sin un órgano de gestión exclusivo No existen iniciativas de desarrollo colaborativo entre administraciones y sectores productivos

Tabla 4. Relación de problemas y necesidades detectados en el análisis del Casco Histórico

Determinación del alcance

Lo primero es determinar si el alcance de la problemática ha sido delimitado correctamente. Para ello, a falta de datos empíricos más actualizados, se contrasta con los que se recogieron en el análisis del posterior estudio urbanístico de la Plaza del Olivo, el cual contó con un proceso de participación ciudadana. Como se ha comentado, las conclusiones de este análisis fueron realmente similares a las que recogía el programa de rehabilitación. Otro punto de referencia es el documento de la Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado³⁹. En este documento se realizaba un profuso análisis de la situación actual del municipio, y en concreto del Casco Histórico, y las conclusiones alcanzadas también son similares. Por último, en el documento de Martínez (2001, pág. 94), se recogen los problemas habituales de los Cascos Históricos. Las coincidencias con este análisis son bastante amplias. Por todo ello puede afirmarse que, sin mayor profundidad ni contraste de datos, el alcance y ámbito de las necesidades ha sido definido correctamente.

Metodología empleada para el análisis

Enlazando con este punto, resulta necesario evaluar si la metodología empleada para realizar este análisis resulta adecuada para el caso estudiado. En el apartado correspondiente se ha expuesto que la metodología ha implicado, principalmente, reuniones con responsables políticos y técnicos municipales y de otras administraciones para recopilar información, investigación documental, histórica y urbanística, la revisión normativa y la recopilación de casos de éxito asimilables en otros municipios. Se ha

³⁹ El documento completo de la EDUSI, para el que THEMOLINO PROYECTOS prestó una asistencia técnica, puede consultarse en la web de Participación del Ayuntamiento de Calatayud (http://calatayudparticipa.es/wp-content/uploads/2016/02/EDUSI_CALATAYUD_1_0_pequeno.pdf, última visualización: 7 de mayo de 2016).

contado con la ventaja de que uno de los miembros del equipo es residente en Calatayud y es conocedor de la problemática y el sentir de los vecinos. También recordar que para el caso de desarrollo de una de las áreas de actuación se realizó un estudio social a través de una actividad participativa de análisis cualitativo.

Está claro que pretendiendo hacer un análisis del medio físico, el entorno regulativo e institucional y parte de la situación económica del ámbito, la metodología es acertada. Aún así, la profundidad en aspectos como el económico, en cuanto a la capacidad real de generación de riqueza y empleo del municipio, son mejorables. No se cuenta con información relevante sobre las potencialidades, fortaleza u oportunidades para la generación de riqueza y empleo. Por otro lado, las valoraciones sobre la dotación comercial, si bien se consideran válidas y suficientes, son de un carácter estrictamente cualitativo o valorativo, sin un estudio claro y contrastado conforme al perfil de la población. Y si bien estos aspectos quedan un poco lejos de los objetivos que persigue este programa, centrado más en los aspectos urbanísticos, resultan necesarios para tener una visión global de las necesidades. Sin embargo hay temas que se han soslayado en el análisis:

- Estudio de la oferta y demanda inmobiliaria en el Casco Histórico y, por tanto, viabilidad de las operaciones de rehabilitación y renovación
- Contraste de la tipología de edificación propuesta para el Casco Histórico mediante un estudio realista de demanda
- Impacto en la hacienda pública del programa propuesto⁴⁰

Por otro lado está la definición de las necesidades sociales, tercera pata del análisis que quizás es la que más flaquezas presenta. Se ha realizado una recopilación de datos demográficos y socio-económicos, pero es cierto que para el programa general no se ha desarrollado ninguna investigación o análisis de la problemática real. Para el caso concreto de la Plaza del Olivo sí que se contó con la información de los Servicios Sociales y de los vecinos, recabada de primera mano. Este se destaca, por tanto, como uno de los puntos mejorables del análisis.

Adaptación de objetivos y estrategias a las necesidades

El último punto a evaluar en cuanto a la pertinencia es la adaptación de los objetivos y estrategias a las necesidades detectadas. Incluso un primer punto a evaluar es si este tipo de programas de regeneración urbana son los más adecuados para resolver la problemática y necesidades detectadas. A la luz de los objetivos que recogía la Declaración de Toledo de 2010 (Consejo Europeo, 2010), la regeneración urbana integral es una herramienta efectiva para la resolución de los principales problemas actuales a los que se enfrentan las ciudades y sus habitantes.

Son muchas la experiencias al respecto que ensalzan la regeneración urbana integrada (haciendo especial hincapié en este último adjetivo) como vehículo de transformación física y social de los barrios y las ciudades. Procesos como los llevados a cabo en Zaragoza con el PICH (Gómez Quintero, 2013) o en Barcelona con la intervención en el barrio de La Mina (Velázquez Valoria & Verdaguer Viana-Cárdenas, 2011) aportan validez a la capacidad de estas intervenciones integradas para la mejora tanto del entorno físico como de las condiciones económicas y sociales.

Como se ha recogido en apartados anteriores, los **objetivos** de este programa son dos: mejorar la calidad del espacio público y rehabilitar el parque edificado. Esto permite una mejora de las condiciones ambientales del entorno, del comportamiento energético, de

⁴⁰ Este aspecto se tratará más adelante en profundidad al evaluar de la viabilidad del programa

una mejora de la accesibilidad y de una recuperación de la habitabilidad del espacio público, lo que mejora la calidad de vida de los vecinos, reduce su exposición a la vulnerabilidad (Hernández Aja, 2013), exclusión y formas de pobreza específicas, como la pobreza energética. Se proponen soluciones al deterioro del patrimonio edificado y a los espacios vacantes que aumentan la imagen y sentimiento de degradación, acrecientan los problemas geotécnicos y destruyen la trama urbana. Esto genera además atractivo sobre las actividades económicas que podrán dotar de servicios de cercanía y oportunidades de negocio y empleo a estos mismos vecinos. El atractivo también surgirá hacia nuevos vecinos, con unas condiciones de habitabilidad capaces de competir con las zonas de expansión y ensanche. Por último, se pretende la mejora de la movilidad, convirtiendo a los peatones en protagonistas, en ciudadanos, dueños del espacio público, mejorando las condiciones ambientales y proponiendo una ciudad más vivible y humana.

Estos objetivos, se encaminan, por tanto, con los seis bloques de necesidades detectadas en el análisis: Demografía, factores sociales, economía, edificación, espacio público y movilidad, y entorno normativo y político.

Finalmente, las herramientas principales propuestas para desarrollar la **estrategia** son el esponjamiento de la trama urbana y la mejora de la movilidad. Como se ha explicado, estas herramientas convertidas en acciones específicas son capaces de atacar varios de los objetivos de manera directa. El otro punto importante de la estrategia es la división en áreas de actuación, que permite acometer el plan de manera progresiva y por fases, a partir de la clasificación por prioridad establecida en el documento. Además, el nivel de profundización en las actuaciones queda escalonado, pudiendo desarrollarse trabajos de análisis más específicos en cada una de las áreas de actuación, como se ha recogido para el caso de la Plaza del Olivo. Esto tiene la contrapartida de que se pierde la visión general, por lo que es necesaria una coordinación por parte de los técnicos municipales o la oficina de seguimiento del Programa de Rehabilitación.

A la vista de lo analizado hasta ahora, esta estrategia presenta ciertos puntos débiles que se resumen a continuación brevemente:

- No se ha incorporado de manera explícita la *participación* de los vecinos y entidades de la sociedad civil en el análisis y diseño de la estrategia
- No existen herramientas específicas para la *regeneración socio-económica*, y ésta se supone como un derivado, por lo que tampoco existen parámetros de control y seguimiento adecuados
- No se han delimitado unos mínimos para los *análisis socio-económicos* y urbanísticos a realizar en cada área de desarrollo
- No se han planificado ni desarrollado las herramientas necesarias de *seguimiento y supervisión*, como podría ser la oficina de seguimiento del Programa de Rehabilitación

Viabilidad

El segundo aspecto que se va a evaluar de este programa es su viabilidad o sostenibilidad, tanto económica, como social y ambiental. Ha de recordarse que el Programa de Rehabilitación Urbana no se ha desarrollado por completo por lo que los análisis de viabilidad, que posiblemente debieran incorporarse, no se han realizado todavía. Los tres estudios urbanísticos realizados para las áreas de actuación sí que desarrollan estos estudios y sobre ello se podrá trabajar.

Económica

Este punto quizás es el más cuestionable puesto que no se cuenta con una valoración real de las actuaciones planteadas, ni si quiera a nivel de estimación⁴¹. Por otro lado, no se ha realizado un estudio en profundidad de las vías de financiación. Como se ha comentado, estas tareas son parte del desarrollo pendiente del Programa de Rehabilitación. Esta ausencia no permite asegurar de manera objetiva la viabilidad económica del programa.

Para las tres áreas de intervención en las que se ha desarrollado un estudio urbanístico se han estimado los costes de la intervención global. Las cifras son las siguientes:

Ejecución de actuaciones de rehabilitación urbana previstas en el estudio urbanístico A1: "San Andrés - Santa María - Vicente Lafuente" del Programa para la Rehabilitación Urbana de Calatayud.	302.500 €
Ejecución de actuaciones de rehabilitación urbana previstas en el estudio urbanístico A3: "Pza. del Olivo - Muralla" del Programa para la Rehabilitación Urbana de Calatayud.	907.000 €
Ejecución de actuaciones de rehabilitación urbana previstas en el estudio urbanístico A2: "San Pedro - Ayuntamiento - Bodeguilla" del Programa para la Rehabilitación Urbana de Calatayud.	1.353.000 €

Sólo estas actuaciones suman más de 2,5 M€. Revisando el documento de la EDUSI (Ayuntamiento de Calatayud, 2016) se pueden apreciar además una serie de inversiones relacionadas con las estrategias que se plantean para la regeneración del Casco Histórico, sobre todo aquellas del ámbito de la movilidad y la intervención en el espacio público. El importe de dichas actuaciones, independientes de las actuaciones en las áreas de intervención, suponen casi 10 M€. En total, es previsible alcanzar una cifra de unos 20 M€.

Mientras, el capítulo 6 de Gastos del presupuesto municipal, el destinado a inversiones, ha sufrido una caída en los últimos años a consecuencia de la reducción de ingresos. Si años atrás se llegaban a invertir más de 5 M€ al año de manera global, en los últimos años la cifra se ha reducido por debajo de los 3,8M€. Esta circunstancia es la que se muestra en el Gráfico 18.

Estas cifras ya dan idea de la imposibilidad de financiar las actuaciones únicamente desde el Ayuntamiento de Calatayud. Por eso se ha previsto que las actuaciones sean objeto de subvenciones, ya sea a través de los planes de vivienda autonómicos o estatales, o incluso a través de la concurrencia a ayudas a nivel europeo para la conservación de patrimonio.

⁴¹ En la EDUSI sí se plantearon.

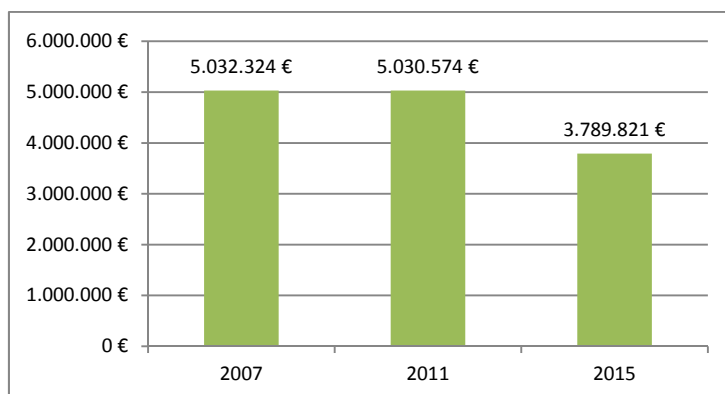


Gráfico 18. Evolución del capítulo 6 de inversiones reales en el presupuesto municipal de Calatayud
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los presupuestos municipales

En cualquier caso, resulta necesario realizar un estudio a fondo de las inversiones y retornos posibles, a través de impuestos y tasas, así como de modelos de viabilidad para el desarrollo de las actuaciones a partir de fondos privados u otras vías de colaboración. Lo que parece claro es que la vía de la financiación pública resulta insuficiente. Un ejemplo: En el año 2015, Calatayud se incorporó al Plan Aragonés de Vivienda (2014-2016). La disponibilidad económica final fue de 2.052.723 €, de los que 563.119 € se destinaron a obras de reurbanización del ámbito, 75.000 € al equipo de gestión y el resto a las ayudas directas de rehabilitación y renovación. El reparto de la inversión se realizó del siguiente modo: el ministerio de Fomento aportaba 389.500 €, el Gobierno de Aragón 150.000 €, el consistorio 781.323 € y los particulares 731.900 € (Gobierno de Aragón, 2015). El esquema de las ayudas era el siguiente:

	ACCIONES DE REHABILITACIÓN	ACCIONES DE RENOVACIÓN
Ministerio de Fomento	35% del coste total con un límite de 11.000 €/vivienda	35% del coste total con un límite de 30.000 €/vivienda
Gobierno de Aragón	3/7 de la subvención del Ministerio de Fomento con un límite del 15% del coste total	3/7 de la subvención del Ministerio de Fomento con un límite del 15% del coste total
Ayuntamiento	Coste de licencias más un 10% de los costes de construcción y proyectos	Coste de licencias más un 10% de los costes de construcción y proyectos

Tabla 5. Esquema de ayudas del Plan de Vivienda Aragonés (2014-2016)
Fuente: Elaboración propia

A pesar de las ayudas existentes no resultó fácil encontrar propietarios o inversores dispuestos a realizar su parte de la contribución. Las ayudas tan solo permitieron la renovación de 7 viviendas (demolición de ruina y construcción de un nuevo edificio en Casco Histórico) y la rehabilitación de 12 viviendas.

Como se ha comprobado, en este tipo de programas resulta imprescindible una evaluación del volumen total de inversión necesaria, de la capacidad inversora existente y de las fuentes de financiación alternativas con las que ha de contarse.

Social

La viabilidad social está muy relacionada con lo evaluado en el apartado anterior sobre la pertinencia. Sin embargo se quiere resaltar aquí la necesidad de involucración de la población en el desarrollo del programa. En la documentación analizada, no aparece un

llamamiento explícito a la realización de procesos participados para el desarrollo de las actuaciones, definición de objetivos, estrategias, evaluación, etc.

Por lo tanto existen ciertas carencias en la viabilidad social del programa puesto que se ha renunciado al valor que aporta la participación ciudadana en la toma de decisiones: *la legitimidad política*. Esta carencia puede afectar al correcto desarrollo de las tareas y a que la aceptación por parte de los vecinos no sea la esperada.

Un punto a favor de este programa es que no entra en conflicto con los residentes actuales, y la estrategia seguida, a pesar de la búsqueda de la revalorización, también económica, no parece propicia a que produzca efectos de desplazamiento y ocupación, de *gentrificación*, como suelen denominarse habitualmente. En este caso, la estrategia de esponjamiento se realizará sobre edificios en ruina desocupados o solares, evitando la segregación y favoreciendo la mixtura social (Sierra Navarro, 2015, pág. 12).

Ambiental

La viabilidad o sostenibilidad ambiental del programa queda patente por su alineamiento con los parámetros habituales del planeamiento o la intervención urbana sostenible. Por ejemplo, el Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español (Ministerio de Vivienda, 2010, pág. 30) recoge como criterios de sostenibilidad la reducción del uso del suelo, el evitar la dispersión, el complejizar las áreas urbanas, la rehabilitación, la renovación, el favorecer viviendas de alquiler o los diseños bioclimáticos.

Las propias actuaciones de renovación y rehabilitación, dado el contexto normativo actual, el cual exige unos altos estándares de calidad edificatoria y de reducción de los consumos energéticos, generarán una mejora en el parque edificado que reducirá el impacto del mismo. En esta línea, criterios como el esponjamiento, para dotar de mejor soleamiento y ventilación de las edificaciones genera una mejora global en los consumos y comportamiento energético de los edificios. Por otro lado, la mejora de la movilidad, hacia modelos más sostenibles, con menor presencia del vehículo motorizado y fomentando los desplazamientos peatonales, es un gran aporte en este ámbito.

Una herramienta recomendable para poder evaluar este tipo de actuaciones (cuando estuviesen en una fase más avanzada) es el modelo de Urbanismo Ecológico desarrollado por la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona y, principalmente, por su director Salvador Rueda (2010). Este modelo, a través de una serie de indicadores agrupados en diferentes campos, permite una evaluación cuantitativa del nivel de sostenibilidad de la intervención urbanística. También el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la UPM ha desarrollado un sistema de evaluación de planes y programas de regeneración urbana. Sin embargo, dado el alcance del presente documento, resultaría imposible realizar una evaluación por cualquiera de estos métodos, pudiendo emplazarse a un posterior desarrollo de esta línea de investigación y análisis.

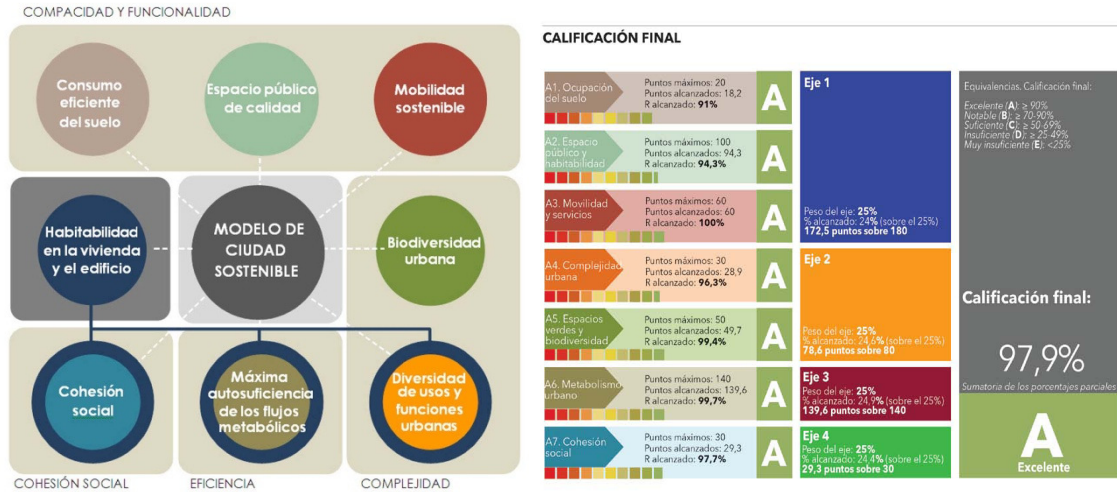
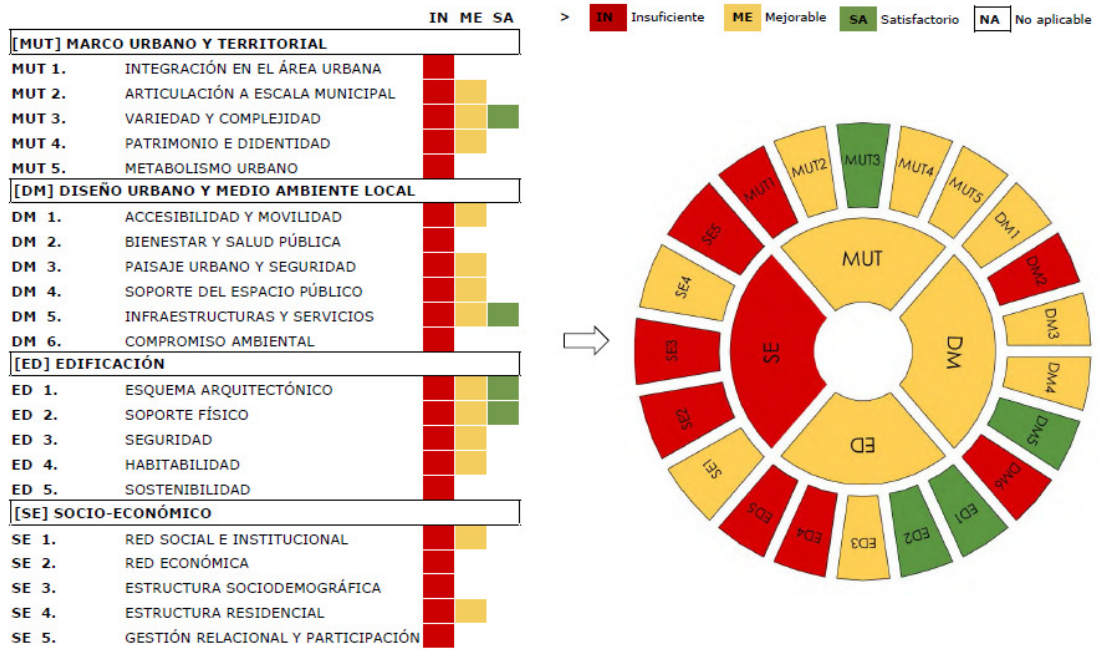


Gráfico 19. Modelo conceptual del Urbanismo Ecológico de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (izquierda) y modelo de calificación obtenido (derecha).

Fuente: Web de la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona (<http://www.bcneologia.net/>, última visualización 3 de mayo de 2016)

re-hab REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA
(<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/>)

ESTRATEGIA **¿CÓMO SE USA?**



Octubre 2015
REHAB. DUyOT. ETSAM. Universidad Politécnica de Madrid



Gráfico 20. Ejemplo de aplicación del modelo del DUyOT de la UPM.
Fuente: Web de Re-Hab (<http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/>, última visualización 3 de mayo de 2016)

4 Una mirada de segundo orden

A partir del caso expuesto y analizado en los anteriores apartados se han recopilado los principales problemas, retos y dilemas a los que se enfrentan los proyectos de regeneración urbana. Las reflexiones planteadas están condicionadas, en cierta medida, por el punto de vista desde el que se realizan, el del técnico urbanista. Sin embargo, esto permite analizar en mayor profundidad las dificultades y dinámicas propias de actuación de este actor dentro del entorno de las políticas públicas de regeneración urbana.

4.1 Nuevas demandas y nuevo entorno institucional

Los nuevos meta-valores

Como se ha comentado en los primeros apartados, nuevos valores y demandas definen nuevos objetivos o metas para las ciudades y, por tanto, para las intervenciones que sobre ella se realizan. Por un lado hay conceptos que han alcanzado la categoría de “meta-valores”, según la concepción de Maslow (1943), como es el de la “sostenibilidad”. La asimilación de la gravedad de esos retos actuales que se exponían al principio, sociales, económicos y ambientales, ha producido esta incorporación en la estructura de valores y preocupaciones del sentir común. Se ha vivido una época que podría incluso denominarse de *burbuja* (Agustín & Derqui, 2014, pág. 56) respecto a la “venta” del concepto de sostenibilidad, principalmente en el plano ambiental, generándose una loca carrera por la pureza del concepto. Sin embargo la adopción por parte de la sociedad general de este nuevo meta-valor obliga a una vuelta de las miradas hacia otras formas de intervención en la ciudad más alineadas con el momento y la situación.

Las implicaciones de este concepto en cada uno de sus planos son determinantes en la forma de concebir las intervenciones de la ciudad y pueden generar tensiones entre cada una de las visiones. La limitación de los recursos, las dinámicas de poder que ejercen los actores y la propia configuración del entorno político-administrativo obligan a un considerable trabajo de equilibrio en la definición de objetivos y estrategias de intervención. Las acciones de regeneración urbana y rehabilitación están muy alineadas con el concepto de sostenibilidad ambiental y energética como ya se ha visto. Sin embargo en los otros planos no es tan sencillo alcanzar ese equilibrio. Asegurar una viabilidad económica de las intervenciones, aportando soluciones de ciudad autosuficientes, eficaces y eficientes, en armonía con un equidad en la distribución de los recursos que a su vez promueva una mejora de las condiciones de vida y del acceso a los recursos de los más desfavorecidos es tarea compleja. Sobre estos aspectos se profundizará en posteriores apartados.

Otros conceptos, quizás de menor calado, han conseguido igualmente situarse como criterios de diseño de las políticas urbanas. Resiliencia, seguridad ciudadana, acceso a la información, movilidad, etc. son aspectos se demandan que cada vez más en el diseño de las intervenciones.

Las nuevas demandas: participación y transparencia

A estos cambios en el entorno institucional de las políticas urbanas se suman las crecientes demandas de carácter político y social, encaminadas principalmente hacia una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y una mayor transparencia en la gestión de los gobiernos y administraciones. Como explica Julio Alguacil (2010, pág. 53), al exponer el sistema de necesidades de Max-Neff y Elizalde (1986) aplicadas a la ciudad, la participación ciudadana es la más relevante “ya que ésta interviene directa y

transversalmente, optimizando el acceso a la satisfacción de las demás necesidades, es la más radical” (pág. 52).

A este respecto, es evidente que se ha producido un cambio en la sociedad española, especialmente entre los jóvenes, que han pasado de una desafección política generalizada a una concienciación y una movilización, reflejada y alentada por el movimiento 15M (Gándara, 2014). Estas nuevas demandas de mayor participación y transparencia, reconocidas por los partidos políticos, nuevos o veteranos, han sido recogidas y a día de hoy son exigencias básicas a la hora de desarrollar programas de intervención urbana. La incorporación de la participación en estos procesos responde a tres funciones: legitimidad, representatividad y obtención de resultados (Font, 2001). De los tres, la legitimidad es la predominante en los procesos de intervención urbana, sobre todo en aquellos que se desarrollan de *arriba hacia abajo*, es decir, que parten desde la iniciativa política.

Sin embargo, uno de los principales problemas al diseñar procesos participados es la reticencia de la clase política a ceder espacios de poder y decisión que no puedan controlar, incluso en el ámbito municipal, donde la interacción entre políticos y ciudadanos es más intensa (Navarro, 2001, pág. 96). Esto deriva en una limitación de los procesos a meras exposiciones y recogida de aportaciones, muy alejado de los posibles procesos de co-decisión. A este respecto, otro de los problemas habituales es la confusión entre participación ciudadana y análisis social⁴².

Lo que queda claro es que en el diseño de las políticas y programas de intervención deberán incorporarse estos nuevos valores y demandas que surgen desde el marco institucional actual. Será uno de los principales retos que deberán asumir tanto los responsables político-administrativos como los equipos técnicos participantes.

4.2 Liderazgo político y estructura administrativa

Ante estas nuevas demandas y un entorno institucional cambiante en el ámbito urbano se requiere más que nunca un liderazgo político que aporte visiones a largo plazo y asegure consensos que permitan realizar dichas visiones. Es cierto que durante el periodo de crisis los ingresos de las administraciones locales han caído bruscamente y la mayoría de ellas requieren de aportaciones desde otras administraciones para poder acometer proyectos de inversión, entre otros, los de regeneración urbana. En esa “gestión de la miseria” se pierde autonomía, puesto que al no disponer de certeza sobre los fondos disponibles se impide una planificación a largo plazo. Se terminan realizando inversiones de manera improvisada según aparecen los planes de ayudas.

Esto está impidiendo el desarrollo de una planificación estratégica que podría tener cabida en esta parte recesiva del ciclo económico. Pero la falta de visión no es únicamente imputable a este hecho. En todos los niveles de la administración, se ha perdido una magnífica oportunidad para analizar las necesidades actuales, pensar pausadamente qué modelo de ciudad se desea y planificar así una estrategia a medio-largo plazo.

Sigue faltando preparación, ya no solo en las personas, sino en la propia estructura político-administrativa para poder realizar planificaciones estratégicas, orientadas a objetivos y con cierto seguimiento y evaluación del desempeño. El caso de la Estrategia de

⁴² A este respecto pueden verse las referencias a ese “análisis social” en el Pliego de prescripciones técnicas del concurso convocado por el Ayuntamiento de Zaragoza para el “Servicio de consultoría y asistencia técnica para la revisión del Plan de Movilidad Sostenible del municipio de Zaragoza”, (http://www.zaragoza.es/ciudad/gestionmunicipal/contratos/ayto/contrato_Avisos?id=1914, última visualización: 14 de mayo de 2016).

Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado en Calatayud ha sido un claro ejemplo. Para la concurrencia a los fondos FEDER orientados a las acciones integrales en ciudades de los próximos años, desde la Unión Europea se exigía la elaboración de una EDUSI por parte de los municipios, con un horizonte de unos 4-5 años. Las prescripciones que se imponían a dicha estrategia realmente la convertían en tal, pues exigía un análisis detallado del municipio sobre el que establecer los objetivos, unas líneas de acción y acciones específicas, así como los criterios para la valoración y selección. Pero sobre todo obligaba a seleccionar indicadores globales (que venían predefinidos) y a establecer valores objetivos a conseguir, de manera global y por cada una de las acciones previstas. Por supuesto, esos valores debían relacionarse con el análisis, los objetivos propios y unos criterios transversales establecidos como igualdad de oportunidades, desarrollo sostenible, etc.

Este tipo de planificación resultaba excesivamente detallada y obligaba a un análisis y nivel de proyección al que el conjunto administración local – gobierno municipal no estaban acostumbrados. Este hecho es un claro ejemplo de los problemas actuales para esa planificación estratégica y a largo plazo demandada a nivel local.

Choca igualmente con una falta de flexibilidad por parte de las administraciones para poder elaborar ciertos programas o políticas de intervención, no sólo por las limitaciones temporales que imponen los ritmos electorales, sino por las limitaciones jurídicas y laborales generadas en el propio sistema interno de la administración local y en relación con el resto de administraciones.

4.3 Revisión de la disciplina del urbanista

Por un lado existe una demanda de cambio de modelo en el urbanismo, adaptado a las circunstancias globales actuales. En “Los nuevos principios del urbanismo”, François Ascher (2004) realiza una descripción de cuáles serían esos nuevos principios. Propone un giro hacia un modelo de urbanismo más flexible, adaptable, evolutivo y retroalimentado, orientado más a los objetivos que a los medios, heterogéneo para sociedades complejas, formadas por individuos multipertenecientes. Incide en la participación ciudadana en el desarrollo, en el cambio de papel de los poderes públicos hacia una regulación y buscar nuevas formas de colaboración público – privadas para la construcción de ciudad. Estas exigencias son totalmente trasladables al caso concreto de las intervenciones en la ciudad consolidada.

Para poder hacer frente a este nuevo urbanismo hace falta un cambio en la disciplina del urbanista. El primer reto es ir incorporando las nuevas demandas que aparecen en las políticas públicas urbanas y que se han comentado, como es la sostenibilidad, la participación ciudadana, los procesos abiertos, etc. La sostenibilidad, social, económica y ambiental, es a día de hoy un criterio básico, y se han desarrollado numerosas herramientas que en mayor o menor medida han ido incorporándose en los procesos de planificación. Es cierto que en cuanto a sostenibilidad ambiental se ha avanzado bastante, pero quizás sigue requiriéndose una mayor orientación de los diseños hacia la sostenibilidad económica y social.

El incorporar a otros actores en la planificación es lo que mayor complicación puede estar causando a día de hoy. Principalmente por la falta de costumbre, puesto que el urbanismo vivido en los años expansionistas era el del plano y la norma, de arquitectos y juristas. Los procedimientos desarrollados, tiempos, dinámicas, herramientas e incluso criterios de razonamiento para la resolución de los problemas están marcados por la impronta de un urbanismo rígido y reservado a unos profesionales. Pero además, los plazos, obligaciones y recursos, sobre todo económicos, destinados a los procesos limitan

enormemente la capacidad de realizar procesos deliberativos que, mal gestionados o con poca pericia, pueden prolongarse en el tiempo excesivamente.

La disciplina en muchos casos resulta desfasada ante una cada vez más asentada imagen de la ciudad compleja. La mayor discrepancia en el ámbito del planeamiento es que se centra en la asunción de una predicción sobre el desarrollo, a través de planes, normas y regulaciones, mientras que las actuales teorías urbanas, en particular las teorías de la complejidad, siguieren que las ciudades son sistemas complejos, auto-organizados y no lineales. Estos aspectos hacen que su futuro sea en esencia impredecible (Savini, Salet, & Majoor, 2014, pág. 3).

Una de las primeras consecuencias es la necesidad de una mayor multidisciplinariedad. La visión holística impuesta por la complejidad del sistema que supone la ciudad va a obligar a una multidisciplinariedad en los equipos de trabajo, dejando paso a otros enfoques y discursos que completen la visión. No solo eso, sino que para poder coordinar el trabajo a realizar será necesaria una formación más allá de los límites tradicionales de las profesiones técnicas, una educación que rompa con disciplinas estancas y se oriente a la resolución de problemas concretos. Y es que al final la labor del urbanista está inserta en procesos vivos, que afectan ya no sólo al medio físico sino a personas y a todo el entramado de relaciones de éstas entre sí, de éstas con el espacio, con la naturaleza circundante, con la información y el conocimiento generados, y con la cultura que desarrolla esa sociedad.

Existen además filtros, como la ideología del diseñador, entendida como su conjunto de valores, juicios apriorísticos y cosmovisiones particulares, heredadas o construidas a partir de una educación determinada y de unas corrientes culturales o tendencias, que determinan la forma de enfrentarse a este tipo de intervenciones, tanto a la hora de fijar los objetivos como en la definición de acciones. En ese sentido, el Movimiento Moderno sigue siendo el referente estético y conceptual que impera en las escuelas de arquitectura actuales. Las visiones sobre el orden, la repetición, la regularidad, la funcionalidad y demás conceptos, tan criticados por Jane Jacobs (1961) hace ya casi medio siglo en su defensa de la ciudad compleja, siguen componiendo el universo simbólico de referencia. Se genera una visión del “hombre-tipo idéntico en todas latitudes” (González Ordovás, 2000, pág. 112) que provoca, en muchas ocasiones, un convencimiento de una innecesaridad de toma de contacto con la realidad local.

Este hándicap marcará la propia epistemología del proceso analítico y a la hora de formular objetivos y acciones. Teóricamente, ante cualquier diseño de intervención, existe una necesidad de partir de un análisis de la realidad física y socio-económica del entorno, pero no en todos los casos se profundiza sobre el por qué de dicha necesidad, la naturaleza del análisis o del conocimiento demandado. En la mayoría de los casos el análisis se limita a lo evidente, a las consecuencias, materializadas en el medio físico, lo que resulta un fallo metodológico. Por tanto, la práctica se limita a una extrapolación desde el caso general a las circunstancias específicas de todo entorno urbano, provocando que dicho análisis termine sustituyéndose por apriorismos o en muchos casos, por pulsaciones del ambiente y el sentir general a través de ciertos interlocutores locales.

4.4 Particularidades de la intervención en cascos históricos

El caso de Calatayud es representativo de los problemas habituales de centros históricos urbanos, en referencia a los que recoge Martínez (2001). Por un lado, en el medio físico se manifiestan problemas de degradación del espacio público y falta de inversión, degradación de edificaciones, con ruinas y solares, y a su vez existencia de conjuntos monumentales de alto valor. Por otro lado, esta degradación del medio físico relega a estas zonas a comunidades en riesgo de exclusión social, generando bolsas de marginalidad. La actividad económica tiende a desaparecer, así como los servicios básicos. Se genera mucha heterogeneidad social, con vecinos tradicionales, inmigrantes, desplazados, etc. En el caso de cascos no degradados el problema es distinto, puesto que suele producirse una predominancia de actividades productivas (comercio, ocio, administrativas) sobre las residenciales, lo que se ve aún más avivado en casos en los que el turismo se impone como finalidad de estos espacios. Sobre este aspecto se profundizará más adelante.

Quizá uno de los conflictos más específicos y menos evidente asociado al diseño de planes de intervención en la ciudad consolidada y, en concreto, en cascos históricos, es la posible modificación o alteración de la identidad social urbana, tal y como lo aborda Valera al asegurar que “la identidad social también puede derivarse del sentimiento de pertenencia o afiliación a un entorno concreto significativo, resultando entonces una categoría social más” (Valera, 1994, pág. 7). Y continúa el autor exponiendo que “desde la perspectiva del interaccionismo simbólico, todos los objetos -y en el sentido que da Blumer (1982) al término "objeto" pueden incluirse tanto los espacios como también las categorías sociales- adquieren su naturaleza ontológica a partir de los significados conferidos por individuos y grupos o, en terminología de Berger y Luckmann (1988), pueden ser considerados construcciones sociales”. Lo que viene a afirmar el autor es que “los escenarios físicos en los que el individuo desarrolla su vida cotidiana juegan un importante papel en la configuración de su identidad del *self* a través de la estructura de *place-identity*” (pág. 6) y que “determinadas áreas geográficas determinan la identidad urbana (*urban identity*) de sus habitantes” (pág. 7).

Por lo tanto al intervenir en un entorno urbano, tan cargado de simbología como puede ser un centro histórico, se está afectando la identidad social de sus habitantes. Se une además el hecho de una orientación de las intervenciones hacia la monumentalidad visitada más que vivida, el intento de convertir, en muchos casos, los centros históricos en recorridos turísticos. La ciudad se “cosifica”, se convierte en un expositor para el de fuera. Es más que convertirse en una marca, un *branding* o un *city marketing*, es un proceso que puede acabar convirtiendo el conjunto urbano del centro histórico en un objeto productivo e inerte, carente de vida.

Las propias medidas planteadas en el caso de ejemplo generan conflicto⁴³. Las medidas de esponjamiento de los cascos históricos sirven, en muchas ocasiones, a la consolidación monumental, se favorece una determinada escena urbana, una generación de recorridos y perspectivas focalizadas al monumento como fin último. Se pierde la trama urbana a favor de un ensalzamiento de una figura superior. En cierta medida, se desnuda la ciudad compacta, se abre para que entren “los de fuera”, esos ciudadano ideales que puedan ser los turistas (que aportan sus recursos sin consumir servicios), dejando al desnudo el interior e intimidad de los espacios considerados como propios por los

⁴³ En este caso se realizó el esfuerzo por mantener el equilibrio racional puesto que, si bien no había en el encargo una intención directa de convertir el conjunto histórico-artístico en un gran foco de atracción turística, sí que se pretendía conseguir emplear la capacidad motora, a nivel económico, de ese turismo cultural para poder reforzar la generación de unos incentivos económicos en el centro histórico alrededor del cual pudiesen surgir iniciativas empresariales y comerciales dinamizadoras de esta zona.

habitantes. En cierta medida se convierte la ciudad monumental en un *panóptico*, tal y como propone Foucault en *Surveiller et punir* (1975),⁴⁴ siendo el visitante el que puede observar la intimidad del residente.

Por otro lado, dirigir el monumento a convertirse en un objeto expuesto para el otro, pudiendo modificar la trama urbana en su favor, como se ha visto, no deja de ser una victoria en el conflicto por la conquista del espacio público. Es olvidar el simbolismo que tiene para los habitantes. No sólo el monumento, el hecho edificado, sino la propia trama urbana son objetos cuyo significado se ha construido de manera social, como se ha mencionado antes haciendo referencia al interaccionismo simbólico. En cierta manera, el convertir el conjunto monumental en mero objeto expuesto se convierte en una apropiación de la identidad social común a través de la apropiación del simbolismo construido a nivel comunitario. Considerando así que el entorno urbano trasciende a la mera idea de un escenario físico y se considera entonces un producto de la interacción simbólica entre las personas que lo comparten, la afección a éste puede modificar las estructuras de comprensión y vivencia de su propio entorno a nivel individual, basadas en esa identidad comunitaria; es una perturbación del *place-identity* o del *urban identity*.

Ese mismo razonamiento lleva a plantearse cada una de las acciones posibles de intervención en la ciudad consolidada. En ese planteamiento deberá asumirse qué nivel de sacralización puede otorgársele a los objetos constitutivos de la identidad social urbana y qué otros factores han de supeditarse a él, es decir, cómo evaluar el beneficio general objetivo frente a este tipo de construcciones simbólicas y llegar a un equilibrio. De no ser así, cualquier actuación en el espacio público podría ponerse en cuestión por la modificación de la aproximación a la realidad que las personas residentes han construido en base a su relación con el medio físico urbano en el que se han desarrollado. Ese razonamiento puede llevar a una situación de inmovilismo.

Un ejemplo anecdótico sobre este aspecto, y que permite introducir además una reflexión sobre la aceptación social de las intervenciones en función de la identidad creada en torno a un espacio urbano es el caso de la peatonalización de Broadway en Nueva York. En el año 2007, Michael Bloomberg arrancó el plan llamado PlaNYC, un plan estratégico contra el cambio climático y mejora de calidad de vida de los vecinos. En el 2009, el Departamento de Transporte de la ciudad de Nueva York contrató a Gehl Architects para asesorar en las medidas a llevar a cabo, proponiendo, entre otras, la peatonalización de Broadway, un proyecto ansiado desde hacía casi un siglo. Uno de los hechos más relevantes que contaba Jeff Risom, responsable del proyecto dentro de Gehl, en el Smart City World Congress del año 2012 fue la reticencia que se encontraron al encuestar a los usuarios de Times Square sobre una ampliación del espacio destinado a peatones, incluso entre esos mismos peatones. Este espacio era en torno a una quinta parte del ancho total de la plaza, mientras que el volumen de personas que se desplazaban a pie por ella era unas tres veces superior al que lo hacía en vehículos⁴⁵. Aún así existían reticencias a la ampliación de la zona peatonal. Transcurrido un años tras la transformación, las encuestas a los usuarios arrojaban entorno a un 75% entre los que defendían una mejora sustancial de la calidad del espacio⁴⁶.

⁴⁴ Imagen tomada del texto de Valera (1999)

⁴⁵ Datos recogidos del documento del Department of Transport de la ciudad de Nueva York, "World Class Street: Remaking New York City's public realm" http://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/World_Class_Streets_Gehl_08.pdf, [Consulta: 17 de mayo de 2015].

⁴⁶ Datos tomados de la presentación de (Peterson & Tompkins, 2014)

4.5 Objetivos y estrategias

A la hora de fijar objetivos y definir las estrategias hay que responder a dos preguntas sencillas: ¿Para qué? y ¿Cómo? La primera de las preguntas se ha ido respondiendo en este trabajo, las finalidades de la Regeneración Urbana Integrada han quedado claras. El “cómo” es siempre la cuestión que queda abierta a discreción de los actores implicados. El mayor problema que puede surgir en este punto es la confusión entre medios y fines. Así surge el dilema de la “re-habitación” del área de intervención.

Este no es un factor que se suela dejar al azar o que ocurra sin una premeditación. Todo proceso de intervención en la ciudad consolidada tiene un “público objetivo”, tanto en cuanto se diseña para unas necesidades concretas, y esas necesidades van a estar en función del los futuros habitantes de dicho espacio. Al respecto siempre existirá una demanda implícita aunque no exista un requerimiento explícito, como decía Ibáñez (1989). La “re-habitación” del casco histórico podrá efectuarse con población procedente de diversos orígenes. Es tentador y habitual diseñar la intervención para acoger al habitante de paso, al turista, como pueden ser las intervenciones en las grandes capitales (Barcelona, Madrid, Bilbao, Valencia, Sevilla y Zaragoza), que analiza Navarro (Navarro, Merinero, & Díaz, 2013), o como podrían ser actuaciones en ciudades puramente turísticas (Córdoba, Toledo, Segovia, etc.).

Pero hay muchos procesos en los que se genera, intencionadamente o no, un “proceso de desplazamiento” o una “acumulación de desposesión”, según es la forma de referirse de Harvey a los procesos de *gentrificación* (Harvey, 2008, pág. 34). Ese proceso de *gentrificación* es definido por Leal (2002, pág. 68) como “la concentración de efectivos de las clases media y alta en áreas que estaban previamente ocupadas por la clase trabajadora o por clases populares”. Sin entrar más profundamente en los orígenes y motivaciones de estos procesos, hay que destacar que es uno de los retos a los que se enfrenta el proyectista a la hora de diseñar la intervención, traicionado en muchas ocasiones por su propio subconsciente y la falta de capacidad para abstraerse y objetivar la finalidad de su trabajo. Vuelve a aparecer aquí la lacra, en muchos casos, de esa visión del hombre-tipo. Y es que al intentar poner en valor las condiciones de habitabilidad de un centro urbano, con mejoras en la calidad del espacio público, la movilidad y la habitabilidad general, a través de las inversiones públicas o privadas, se produce una revalorización, incluso parcialmente más subjetiva que objetiva para ciertos sectores de la sociedad, convirtiéndose en herramienta de desplazamiento de los habitantes iniciales, más allá de la categorización por clases sociales.

Hay casos, como el utilizado de ejemplo en este texto, en el que lo que se pretende es un “retorno” de la población perdida, es decir, una repoblación por parte de aquellos vecinos desplazados hacia las zonas de ensanche en busca de mejores condiciones de habitabilidad. En este caso, la disponibilidad de solares e inmuebles en ruina vacantes es tal que se permite ese retorno sin que necesariamente se deban producir desplazamientos de población residente. Es más, el fin último del plan es “repoblar” esas vacantes y poder revitalizar el centro urbano, por lo que el resto de acciones o líneas no dejan de ser mecanismos o medios para conseguirlo.

4.6 Implementación: la viabilidad económica

El proceso de implantación se puede definir como “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización de los objetivos de una política pública” (Subirats, Knoepfel, Larroue, & Vanore, 2008, pág. 183). Uno de las acciones que conlleva la implementación es la movilización de recursos, y entre esos recursos quizás el más relevante para este tipo de programas es el económico.

Las intervenciones de regeneración urbana conllevan unos costes elevados. Tanto las actuaciones en el espacio público, como la rehabilitación o renovación del parque edificado suponen un alto coste. Unos precios de referencia podrían ser 1.000 €/m² de vivienda rehabilitada y uno 130 €/m² de espacio público renovado. Como se ha comentado, con el Plan Aragonés de Vivienda (2014-2016), en Calatayud se renovaron 7 viviendas (demolición de ruina y construcción de un nuevo edificio en Casco Histórico) y se rehabilitaron 12 viviendas. La inversión global fue de unos 2.000.000 €, de los cuales las diversas administraciones han contribuido en más de un 60%. Como el “deber de conservación” en España no ha sido efectivo, la mayoría de las actuaciones de rehabilitación llevadas a cabo en la ciudad consolidada han de ser promovidas vía subvención pública. Esto conlleva unos costes para el erario público desorbitados. Aún así, en la situación económica actual, cuesta encontrar particulares en disposición de acometer las labores de rehabilitación, como ocurrió con este Plan de Vivienda en Calatayud.

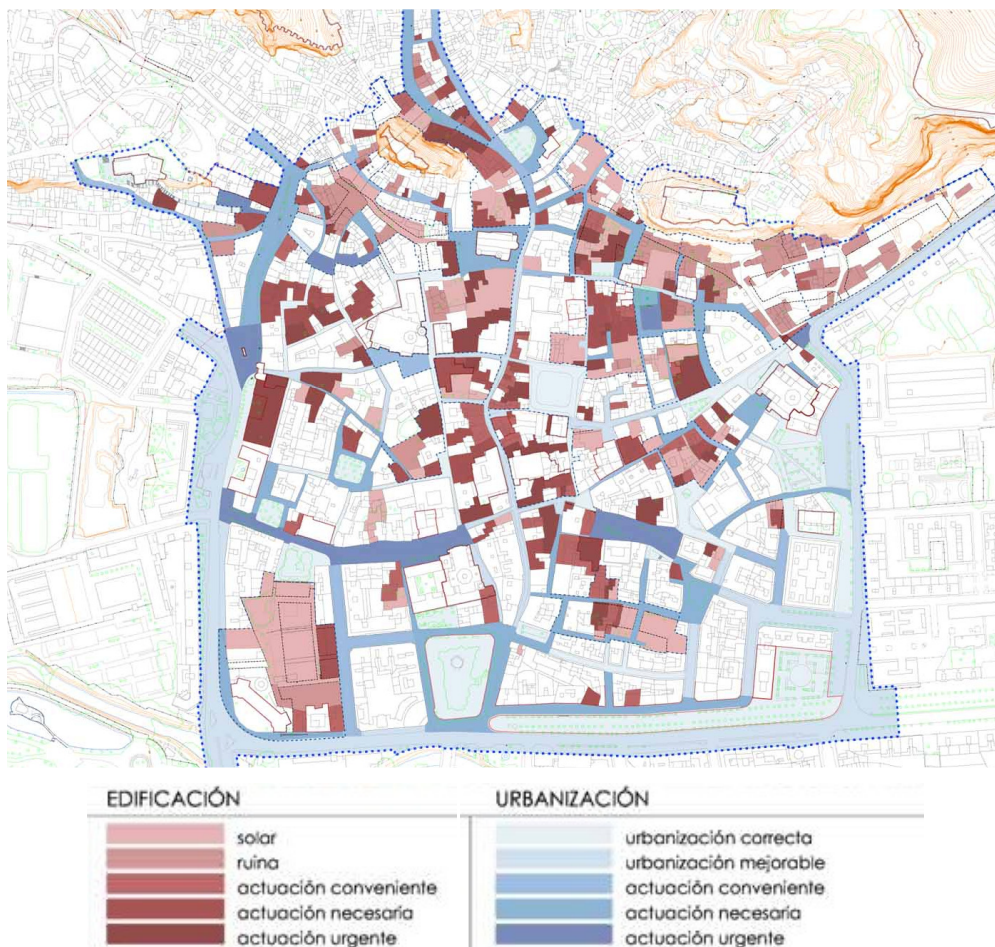


Imagen 25. Estado de la edificación y el espacio público del Casco Histórico de Calatayud
Fuente: Elaboración propia

No se ha realizado una estimación global del coste que podría suponer una intervención en el total del Casco Histórico de Calatayud, pero a la vista del tamaño que presenta y del estado de las edificaciones y del espacio público las cifras podrían ser inabarcables. Además, muchas de las edificaciones son de carácter monumental, cuyo coste de intervención es mayor y, en muchos casos, de titularidad 100% pública.

Ante este panorama se hace necesario buscar herramientas de financiación que permitan paliar el constante deterioro del casco histórico. Hasta la fecha, el camino que más se ha trabajado y que, a priori, más resultados podría aportar es el de la financiación a través de los ahorros en consumos energéticos de los edificios. A este respecto, el Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación (GTR) de la Fundación CONAMA ha trabajado durante años, emitiendo cada año su prestigioso informe. Hay toda una hoja de ruta diseñada para conseguir activar el mercado de la rehabilitación energética a nivel nacional, con las medidas a implantar, que incide en la necesidad de contar con herramientas que permitan obtener retornos de los ahorros en consumos energéticos, además de con los recursos públicos. (Sweatman & Cuchí, 2013). Esto pasa por disponer, en muchos casos, de productos financieros que faciliten el acceso a liquidez para la inversión y poder capitalizar los ahorros durante un periodo en el que el usuario pagaría costes energéticos similares o un tanto inferiores a los anteriores (Alfaya Arias, 2014). Estos productos financieros no están disponibles a día de hoy. Una alternativa son las empresas de servicios energéticos, que gestionan los edificios para optimizar los ahorros, pudiendo llegar a realizar la inversión.

Las incertidumbres en el mercado energético, la falta de liquidez y las barreras normativas (de mercados energéticos, principalmente) hacen muy difícil la viabilidad de estos proyectos. A ello se suma la necesidad de gestionar comunidades de propietarios, con lo que ello conlleva. Muchos proyectos recientes de rehabilitación a gran escala, como pudo ser el de la Manzana Eficiente de Barcelona⁴⁷ o los que se preveían en 2007 para el barrio de El Picarral de Zaragoza⁴⁸, se basaban en los retornos por los ahorros. Sin embargo se ha visto que el modelo no es de aplicación sencilla.

Hay otra línea que también cuenta con cierta tradición en España, pero con aplicación cuestionable. Es la posibilidad de aumentar la superficie construida, a través de la ocupación de la edificabilidad vacante o mediante modificaciones de planeamiento que impliquen un aumento de la misma. En zonas que admitan mayor densidad y existe demanda son una buena solución de acompañamiento, y muchos de los proyectos de generalización de la rehabilitación están contando con ella (Cátedra Zaragoza Vivienda, 2016). Este es un tema controvertido por cómo se ejecutaron estas actuaciones en el pasado y presenta numerosos detractores. Presenta riesgo de generación de plusvalías arbitrarias y sin un control oportuno por parte de la administración, el margen para la especulación es posible. Otro de los condicionantes de esta vía es la necesidad de que exista cierta demanda favorable a una re-densificación. En el caso del Casco Histórico de Calatayud, donde lo que se pretende es el esponjamiento y generar tipologías de viviendas

⁴⁷ Las bases del concurso están disponibles en la web de Edificis de Catalunya ECREE (<http://edificisdecatalunya.cat/campanas/isla-eficiente/>, última visualización 14 de mayo de 2016) y el proyecto ganador en la web del despacho de arquitectos PICH-AGUILERA, que compartieron el premio con el equipo de Arriola & Fiol Arquitectes (<http://www.picharchitects.com/tag/illa-eficient/>, última visualización 14 de mayo de 2016)

⁴⁸ Disponible para su consulta y descarga en la web del *think tank* zaragozano Ebrópolis (<http://www.ebropolis.es/files/File/Documentos/Plan-barrio-picarral.pdf>, última visualización 14 de mayo de 2016)

más grandes de las previstas en el planeamiento vigente, no parece que sea un modelo viable.

Por todo ello, y como vaticinaba Ascher (2004), es necesario buscar nuevos modelos de financiación y colaboración público-privados, entre administraciones, propietarios-vecinos y empresas del sector inmobiliario o energético para poder generalizar los procesos de rehabilitación a gran escala y paliar este problema. Sin embargo, todavía no existen vías o modelos definitivos.

5 Conclusiones

En este trabajo se ha respondido a la pregunta sobre *qué retos que plantean actualmente las políticas de regeneración urbana* a partir del análisis de un caso real. La participación en primera persona en el diseño del programa ha permitido exponer este ejemplo y realizar un análisis de los principales componentes de la política pública. Se han examinado los actores y sus relaciones, la disponibilidad de recursos así como el marco institucional y el entorno de las políticas. Las conclusiones alcanzadas son una reflexión como sujeto activo dentro del proceso de la política pública. Por eso se han presentado como una mirada de segundo orden, porque toman en consideración las limitaciones de los propios diseñadores de las políticas para analizar los retos a los que se enfrentan.

Se ha partido de la exposición de un marco teórico en el que se recogen las motivaciones por centrar la atención en las políticas de regeneración urbana. La ciudad se ha mostrado como el escenario donde hacer frente a los retos del siglo XXI, con capacidad para ser parte de la solución. Así se presenta la regeneración urbana integral como la herramienta para un desarrollo sostenible de las ciudades, explicando sus características y particularidades. Se ha resumido el marco normativo que la regula y las principales barreras detectadas para su implantación.

Para una visión más general y para analizar los elementos de las políticas públicas urbanas, se ha realizado una recopilación de las aportaciones de la teoría social urbana que más se ajustan a estas intervenciones en la ciudad consolidada. Sin pretender hacer una profusa revisión, se han planteado las aproximaciones más útiles. Las visiones ecológicas de la Escuela de Chicago permiten entender cómo se producen procesos de ocupación y abandono según la disponibilidad del recurso suelo dando lugar a la distribución de grupos sociales en los centros urbanos. Aportaciones posteriores, como las de Pahl, profundizan en esta idea del conflicto de clases por el recurso limitado. Ambos modelos aportan explicaciones a la distribución actual de propiedades en el Casco Histórico de Calatayud, con solares y edificios en ruina empleados como elementos de especulación, asentamientos de comunidades de inmigrantes en zonas degradadas, inserción de familias en exclusión social en edificios acondicionados a través de programas sociales, etc. Aportan explicaciones teóricas al perfil de población de este entorno en comparación con el que se encuentra en las zonas de ensanche del municipio. En la misma línea, visiones como la de Castell o Harvey explicarán los procesos de *gentrificación* que pudieran aparecer ante ciertas actuaciones de renovación del Casco Histórico. Por último, las visiones de la ciudad como elemento complejo frente a las simplificaciones habituales realizadas por la urbanística actual, fuertemente influenciada por el *Movimiento Moderno*, llaman la atención sobre las herramientas necesarias y criterios de intervención en la ciudad consolidada, como ya hiciera Jane Jacobs en los años 60.

Como siguiente paso se expone el caso: el diseño del Programa de Rehabilitación Urbana de Calatayud. Se ha partido de una revisión de la situación actual que permite realizar un análisis de la política pública dentro de la que se incluye. Se ha narrado cómo se desarrolló el proceso de *identificación del problema* y *puesta en agenda*. La participación como técnicos externos a la administración en proyectos anteriores ha permitido un conocimiento de la problemática y situación actual del Casco Histórico, de la necesidad de una intervención urgente. Junto con los técnicos municipales se ha podido colocar el problema en la agenda política y recabar la iniciativa política y los recursos materiales necesarios.

A pesar de ser un problema y una necesidad conocida ampliamente en el municipio, la inclusión en la agenda política transforma totalmente la estructura de actores, relaciones y recursos existentes en la sociedad local. El análisis de los *actores*, de sus preferencias y capacidades respecto al objeto de la política pública, ha permitido identificar unas constelaciones que los agrupan, posicionadas principalmente a favor o en contra de la iniciativa de la corporación municipal. La formación de estas constelaciones en las que aparecen los diversos actores públicos o privados, individuales o colectivos, responden a criterios simples: la intención de mejorar del entorno urbano a través del apoyo a estas iniciativas, el mantenimiento de los derechos y hábitos adquiridos, el evitar las afecciones temporales perjudiciales para sus intereses y la obtención de un rédito concreto, ya sea político o de imagen.

Además, se han identificado los *recursos* que se han movilizado durante el proceso y cómo cada grupo de actores o constelación los ha gestionado según su capacidad de acceso a los mismos. Recursos escasos, como los económicos, son los más conflictivos. Sin embargo, no son los únicos movilizados. Existen otros menos evidentes que se han identificado, como el apoyo político o los derechos jurídicos (propiedad) que han sido empleados con mayor o menor efectividad por los actores. Por ejemplo, la corporación ha sabido hacer valer su mayoría absoluta en la legislatura 2011-2015 para exigir su inclusión dentro del Plan Aragonés de Vivienda (2014-2016) frente a un Gobierno de Aragón de su mismo partido. Otro ejemplo es cómo ciertos propietarios han obviado su deber de conservación y sin embargo han hecho valer su derecho de propiedad con fines especulativos en los abundantes edificios en ruina o solares.

Todo ello además dentro de un *entorno institucional* favorable a priori a este tipo de iniciativas. En la sociedad actual se ha implantado una concienciación social sobre el desarrollo sostenible y se han generado nuevos meta-valores asociados a estos conceptos. En lo concreto, la sociedad bilbilitana tiene construido su propio universo simbólico entorno al Casco Histórico, con connotaciones negativas en muchos casos, pero con fuerte sentimiento de vinculación y consciencia sobre el valor patrimonial del mismo, lo que deriva en una preocupación extendida por su estado de degradación.

Estos elementos (actores, constelaciones, recursos, entorno institucional) son los que componen el *modelo de Scharpf* de Institucionalismo Centrado en los Actores que permite el análisis de procesos de generación de políticas públicas. A partir de la identificación y descripción de estos elementos se ha construido una narración sobre el modo en el que la política pública de regeneración del Casco Histórico ha recorrido sus primeras etapas, desde la identificación del problema hasta el diseño de la misma. Se ha interpretado cómo los actores se han posicionado conforme a sus preferencias y capacidades en torno a constelaciones, movilizando ciertos recursos, y relacionándose en base a unos modos de interacción. La narración elaborada ofrece una explicación plausible a los caminos y opciones seguidas, los posicionamientos y los resultados obtenidos durante este proceso.

A continuación se han realizado unas consideraciones a modo de evaluación *ex – ante* del diseño de la política pública objeto. Se han valorado dos criterios: la pertinencia de la política y su estructuración conforme a las necesidades detectadas; y la viabilidad económica, social y ambiental del diseño realizado. En cuanto a la pertinencia, se ha concluido que las necesidades y el alcance del programa se definieron correctamente. Se han contrastado los resultados del análisis realizado en la primera fase con lo obtenido en el proceso participativo posterior y con referencias bibliográficas sobre casos similares. La metodología igualmente se ha considerado acertada, aunque se han detectado aspectos en los que hay margen para la mejora, como en el análisis económico y social llevado a cabo. Y en cuanto a los objetivos definidos y estrategias se han considerado acertadas para los

problemas detectados, siendo los programas de rehabilitación urbana instrumentos eficaces para combatirlos.

En cuanto a la viabilidad, la parte económica es la que más se ha puesto en cuestión, dado que el Programa todavía no se ha desarrollado completamente. Queda pendiente el proceso de valoración de las actuaciones propuestas y la definición de vías para la financiación de las mismas, priorización, etc. Este proceso sería similar al desarrollado en la EDUSI, que ha incorporado parte de las acciones derivadas del Programa de Rehabilitación Urbana. La viabilidad social también ha quedado descuidada. El proceso adolece de una falta de participación ciudadana para dotarlo de una mayor legitimidad y asegurar su máxima aceptación. Tampoco se exige incluir procesos participados en los proyectos de las áreas definidas. Finalmente, la viabilidad ambiental del programa está asegurada por su alineamiento con los parámetros habituales del planeamiento o la intervención urbana sostenible.

Finalmente se exponen las respuestas a la pregunta que guía este trabajo. Se recogen a modo de reflexión desde dentro del proceso de diseño, por lo que se consideran parte de una mirada de segundo orden. Los retos identificados a los que han de hacer frente las políticas públicas de regeneración urbana parten de una serie de nuevas demandas y nuevo entorno institucional. Se han instaurado en la sociedad nuevos meta-valores, como el de la sostenibilidad, en sus tres facetas: ambiental, económica y social. Además, la creciente demanda de una mayor participación en la toma de decisiones y exigencia a las administraciones de rendición de cuentas y transparencia obligan a un nuevo diseño de los programas. Se requieren procesos más abiertos y participados, lo que obliga a un cambio de proceder tanto a la administración como a los técnicos implicados.

Las políticas de regeneración urbana necesitan de una planificación estratégica a medio-largo plazo. En este punto es donde los líderes políticos y la administración están presentando mayores flaquezas. El ritmo electoral marca tiempos limitados. A ello se une que el urbanismo es de las pocas parcelas de poder que mantiene la administración local, por lo que los consensos en esta materia son más escasos. La estructura de la administración y el marco regulatorio muestran una falta de flexibilidad en ciertas ocasiones que impiden un mayor avance en estas políticas.

El trabajo del urbanista también ha de ser revisado, incorporando visiones más abiertas y multidisciplinarias, adoptando metodologías desde otras áreas del conocimiento y poder partir así de análisis más completos. La formación en este campo debiera adaptarse a esas nuevas exigencias. Se debe aprender mejores técnicas de investigación y a manejar la complejidad de las estructuras sociales urbanas, incorporando procesos deliberativos.. Esto resulta un tanto incompatible con las restricciones actuales en plazo y recursos económicos que se imponen a este tipo de trabajos.

Las intervenciones en cascos históricos presentan además un dilema, una necesidad de equilibrio entre respetar la carga simbólica que acumulan y poder acometer acciones de mejora objetiva de las condiciones de vida que los hagan idóneos para un amplio rango de la población. La identidad social se construye a partir de elementos que componen el paisaje urbano, más en un casco histórico. La propia identidad personal tiene vinculaciones con ciertos iconos. Las actuaciones sobre estos deberán tener en cuenta esas construcciones sociales de la identidad compartida. Pero a la vez deberán plantearse actuaciones de mejora objetiva, como se ejemplificaba con el caso de *Times Square*.

Uno de los problemas a los que se enfrenta la regeneración urbana es la selección de objetivos y estrategias para la revitalización de zonas como los cascos históricos. La finalidad buscada, los elementos tractores que se propongan para el cambio o la re-

habitación pretendida son elementos que acarrearán peligros. La orientación excesiva hacia el turismo o la derivación hacia procesos de *gentrificación* son caminos habituales en este tipo de intervenciones que han de evitarse.

Finalmente, la viabilidad económica, como se ha visto en el caso de ejemplo, es uno de los caballos de batalla de este tipo de políticas. Son procesos que requieren de fuertes inversiones. De acometerse únicamente con financiación pública plantean serios retos a la capacidad económica de las administraciones. Es por ello que se necesitan nuevos mecanismos de financiación, mediante colaboraciones público-privadas y buscando rentabilizar las mejoras que se producen en la edificación (ahorros en consumos). Un camino complejo y pendiente de recorrer es el desarrollo de herramientas que permitan la generación y estricto control público de plusvalías por incrementos en la densidad edificatoria, destinadas únicamente a la reinversión en rehabilitación.

Con todo ello se ha pretendido dar una respuesta a la cuestión que conduce este trabajo final de máster sobre cuáles son los retos a los que se enfrentan las políticas públicas de regeneración urbana. Quedan abiertos posibles futuros desarrollos, como un análisis más profundo de las políticas, comparadas con otros casos y experiencias de estudio similares. Una vez completada la implantación de la política se podrá realizar un análisis y evaluación más profunda de su evolución. Este análisis deberá contar con estudios que contrasten la visión aquí presentada, mediante el acercamiento a otros actores y toma de datos de tipo cuantitativo y cualitativo. Se podrá entonces tener una visión más completa de los retos y problemas actuales de estas políticas urbanas.

Por último, se dejan abiertos caminos para el diseño de políticas y métodos de intervención que superen estos retos y que abran nuevas posibilidades para la recuperación de la ciudad consolidada. Se pretende marcar las pautas para la búsqueda de nuevas formas de desarrollo urbano sostenible.

6 Bibliografía

AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Agustín, A., & Derqui, B. (2014). *¿Qué narices es esto de la sostenibilidad? Descubriendo nuevas oportunidades de negocio en el gran consumo*. Barcelona: Profit Editorial.

Alfaya Arias, V. (2014). Rehabilitación en España: una visión empresarial. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Vol XLVI. N°179*, 99-107.

Alguacil Gómez, J. (2010). *Espacio público y espacio político. La ciudad como el lugar para las estrategias participativas*. Recuperado el 14 de mayo de 2016, de Boletín CF+S, 44: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajalg2.html>

Alvira Martín, F. (1993). La evaluación en el sector público. *Ekonomiaz*, n° 26 , 94-103.

Alvira Martín, F. (1991). *Metodología de la evaluación de programa*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Anchuelo Crego, Á., & García Díaz, M. Á. (2009). *La economía edificada sobre arena: causas y soluciones de la crisis económica*. Pozuelo de Alarcón (Madrid): ESIC Editorial.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*. Nueva York: Naciones Unidas.

Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Ayuntamiento de Calatayud. (enero de 2016). *Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado*. Recuperado el 07 de mayo de 2016, de http://calatayudparticipa.es/wp-content/uploads/2016/02/EDUSI_CALATAYUD_1_0_pequeno.pdf

Barrios, J. C. (2012). Ecosistemas Urbanos. *Ambienta n° 98* .

Batty, M. (2007). *Cities and complexity. Understanding Cities with Cellular Automata, Agent-Based Models, and Fractals*. Cambridge: Mit University Press Group Ltd.

Berger, P., & Luckmann, T. (1988). *La construcción social de la realidad*. Barcelona: Herder (Edición original en inglés 1966).

Bertaud, A. (29 de abril de 2001). *Metropolis :A Measure of the Spatial Organization of 7 Large Cities*. Recuperado el 19 de marzo de 2016, de alain bertaud: <http://alainbertaud.com/>

Blumer, H. (1982). *El Interaccionismo Simbólico. Perspectiva y método*. Barcelona: Hora (Edición original en inglés 1969).

Boessen, S. (2008). *The politics of European Union. Health policy-making. An actor-centred institutionalist analysis*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.

California Energy Commission. (2010). *Life cycle assessment and urban sustainability*. Los Angeles: California Energy Commission.

Castell, M. (1976). Is there an urban sociology? En C. Pickvance, *Urban sociology: critical essays* (págs. 33-59). London: Travistock.

Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.

Cátedra Zaragoza Vivienda. (12 de enero de 2016). *III Jornada Cátedra Zaragoza Vivienda sobre ESTRATEGIAS PARA LA GENERALIZACIÓN DE LA PRÁCTICA DE RENOVACIÓN URBANA A GRAN ESCALA*. Recuperado el 14 de mayo de 2016, de <https://catedrazaragozavivienda.wordpress.com/2016/01/12/video-y-ponencias-de-la-iii-jornada-catedra-zaragoza-vivienda/>

Cerdá y Sunyer, I. (1968). *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y Ensanche de Barcelona*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Chadwick, G. (1971). *A systems view of planning: towards a theory of the urban and regional planning process*. Oxford: Pergamon Press Ltd.

Comité de Ayuda al Desarrollo. OCDE. (2010). *Estándares de calidad para la evaluación de la ayuda al desarrollo*. París: OCDE.

Consejo Europeo. (2010). *Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010*. Bruselas: Consejo Europeo.

Consejo Europeo. (22 de junio de 2010). *Reunión informal de Ministros de Desarrollo Urbano. Toledo, 22 de junio de 2010*. Recuperado el 03 de 04 de 2016, de http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/SIU/OTROS_PROYECTOS/AGENDA/DECLARACION_TOLEDO/

de la Cruz, Á. (2014). La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Ciudades y territorio. Estudios territoriales. Vol. XLVI. Cuarta época*, 29-40.

Dirección general de Bellas Artes. (1973). *Programa urgente de protección del conjunto histórico-artístico de Calatayud*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia.

Elizalde, A., Hopenhayn, M., & Max-Neff, M. (1986). Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. *Development Dialogue, número especial. CEP/AUR, Fundacion Dag*, 1-96.

Font, J. (2001). Introducción. En J. Font (Coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 13-30). Barcelona: Ariel.

Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir*. París: Gallimar (Traducción en castellano: Vigilar y castigar. Madrid: Siglo XXI, 1988 (6ª edición)).

Gándara, F. (6 de mayo de 2014). *La comunicación política post-15M*. Recuperado el 14 de mayo de 2016, de Asociación Comunicación Política: <http://compolitica.com/la-comunicacion-politica-post-15m/>

GESOP, Gabinet d'Estuis Socials i Opinió Pública, S.L. (2015). *Barómetro de la bicicleta en España. Informe de resultados Septiembre de 2015*. Barcelona: GESOP.

Gobierno de Aragón. (5 de mayo de 2015). *Aragón Hoy*. Recuperado el 7 de mayo de 2016, de Binéfar, Fraga, Jaca, Huesca, Calatayud, Caspe, Ejea de los Caballeros y Zaragoza proseguirán con la rehabilitación de sus cascos históricos: <http://aragonhoy.aragon.es/index.php/mod.noticias/mem.detalle/id.164227>

Gomar, C. (16 de 09 de 2013). *El periódico de Aragón*. Recuperado el 24 de 01 de 2016, de http://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/carril-bici-terminara-ano-130-kilometros-red_883556.html

Gómez Quintero, J. D. (2013). *Evaluación del Plan Integral del Casco Histórico 2005-2012. Diagnóstico del barrio y propuestas de futuro*. Zaragoza: Ayuntamiento de Zaragoza.

- González Ordovás, M. J. (2000). *Políticas y Estrategias urbanas*. Madrid: Fundamentos.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review* (55), 23-40.
- Hernández Aja, A. (2013). *RE-HAB. CRISIS URBANA, REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN*. Recuperado el 7 de mayo de 2016, de Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio; Universidad Politécnica de Madrid: http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/rehab/files/2012/04/Hernandez-Aja.-A_Proyectos2012r-ejecutivo-.pdf
- Hernández Aja, A., & García Madruga, C. (2014). Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Vol. XLVI. Cuarta Época. N° 179* , 184-191.
- Ibáñez, J. (1989). Perspectivas de la investigación social: el diseño de las tres perspectivas. En J. Ibáñez, M. García-Ferrando, & F. Alvira (Edits.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (págs. 49-83). Madrid: Alianza.
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great american cities*. Nueva York: Random House, Inc.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Ginebra: Helbing & Lichtenhahn.
- Leal, J. (2002). Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades. *RES. Revista Española de Sociología* (2), 59-75.
- Lefebvre, H. (1970). *De la ciudad a la sociedad urbana*. Madrid: Alianza.
- Lieshout, H. v. (2008). An actor-centered institutionalist approach to flexicurity: the example of vocational education and training. *Flexicurity Centre for Applied Labour Market Research and Innovation, Hanzehogeschool te Gronningen* .
- Martín Flores, M. (13 de agosto de 2014). *The Fun Plan Blog*. Recuperado el 17 de 05 de 2016, de 5 vistas recomendadas de Madrid: <http://www.thefunplan.com/blog/5-vistas-recomendadas-de-madrid-2/>
- Martínez López, M. (2005). Sociologías del espacio: legado teórico y producción empírica. *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas. N° 109* , 127-154.
- Martínez, E. (2001). Centros históricos en perspectiva. Observaciones sociológicas al análisis y la planificación territorial. *Revista Catalana de Sociología*, 14 , 87-103.
- Maslow, A. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 50 , 370-396.
- Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino; Ministerio de Fomento. (2011). *Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- Ministerio de Vivienda. (2010). *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español*. Madrid: Ministerio de vivienda.
- Moya González, L., & Díez de Pablo, A. (2012). La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas. *Urban NS04* , 113-123.
- MSF Associates. (noviembre de 2008). *Estudio plan local de comercio de Calatayud*. Recuperado el 17 de 05 de 2016, de <http://www.aragon.es/estaticos/ImportFiles/05/docs/Areas/ComercioInterior/PlanesLocalesDinamizComerciales/PlanesLocales/CALATAYUD.pdf>

Naredo, J. M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *comunicación el coloquio "Urbanismo, democracia y mercado: una experiencia española (1979-2010)".* París: Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris 12 Val-de-Marne, Escuela T.S. de Arquitectura de Madrid, Casa de Velázquez.

Navarro, C. J. (2001). Límites y contingencias de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995). En J. Font (Coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 95-141). Barcelona: Ariel.

Navarro, C. J., Merinero, R., & Díaz, P. (2013). Turismo, escenas culturales y regeneración urbana. Madrid: XI Congreso español de Sociología. Crisis y cambio: propuestas desde la sociología.

Pahl, R. (1975). *Whose city?* Londres: Penguin.

Park, R. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana.* (E. Martínez, Trad.) Barcelona: Ediciones del Serbal.

Pons Díez, X. (2010). La aportación a la psicología social del interaccionismo simbólico: una revisión histórica. *EduPsykbé, Vol. 9, N° 1*, 23-41.

Rubio del Val, J. (2011). Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación. *Informes de la Construcción. Vol 63, N° Extra*, 5-20.

Rueda, S. (2010). El Urbanismo Ecológico: un nuevo urbanismo para abordar los retos de la sociedad actual. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia.

Rueda, S. (1996). *La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa.* Recuperado el 03 de 04 de 2016, de Ciudades para un futuro más sostenible : <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a008.html>

Rueda, S. (1996). *Metabolismo y complejidad del sistema urbano a la luz de la ecología.* Recuperado el 19 de marzo de 2016, de Ciudades para un Futuro más Sostenible: <http://habitat.aq.upm.es/cs/>

Rueda, S., De Cáceres, R., & Cuchí, A. (2012). *Urbanismo Ecológico.* Barcelona: Agencia de Ecología Urbana de Barcelona.

Ruiz Sánchez, J. (2001). SISTEMAS URBANOS COMPLEJOS. ACCIÓN Y COMUNICACIÓN. *CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN URBANÍSTICA. N° 32*, 1-78.

Saunders, P. (1981). *Social Theory and the urban questions.* Nueva York: Holmes & Meier publishers, Inc.

Savini, F., Salet, W., & Majoor, S. (2014). Dilemmas of planning: Intervention, regulation, and investment. *Planning Theory*, 1-20.

Scarpellini, S., Zabalza Bribián, I., & Aranda Usón, A. (2009). Life cycle assessment in buildings: State-of-the-art and simplified LCA methodology as a complement for building certification. *Building and Environment. Vol. 44*, 2510-2520.

Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research.* Boulder: Westview Press.

Sierra Navarro, I. (2015). *Ciudades para las personas. Escenarios de vida.* Madrid: Ediciones Díaz Santos.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larroue, C., & Vanore, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas.* Barcelona: Ariel.

Sweatman, P. (19 de abril de 2013). *Principales Barreras para la rehabilitación. La visión económica y de la gestión*. Recuperado el 17 de abril de 2016, de II JORNADA REHABILITACIÓN: GESTIÓN Y FINANCIACIÓN. COAM: <http://www.coam.org/es/curso/1794/1475>

Sweatman, P., & Cuchí, A. (2013). *Informe GTR 2014. Estrategia para la rehabilitación. Claves para transformar el sector de la edificación en España*. Madrid: Fundación CONAMA.

Tejedor, J. (2013). Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* (XV), 27-72.

The Millennium Project. (2014). *Global Challenges for Humanity*. Recuperado el 15 de 03 de 2016, de Global Challenges for Humanity: <http://www.millennium-project.org/millennium/challenges.html>

UN-HABITAT, United Nations Human Settlement Program. (2011). *Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements 2011*. Nairobi: UN-HABITAT.

Unidad de Cultura Científica. Universidad de Zaragoza. (27 de octubre de 2015). *Unidad de Cultura Científica. Universidad de Zaragoza*. Recuperado el 24 de junio de 2016, de Investigan cómo desarrollar un simulador del comportamiento humano: <https://ucc.unizar.es/noticias/investigan-como-desarrollar-un-simulador-del-comportamiento-humano>

Urrutia, V. (1999). *Para comprender qué es la ciudad. Teorías Sociales*. Pamplona: Verbo Divino.

Valera, S. (1994). El concepto de identidad social urbana: una aproximación entre la psicología social y la psicología ambiental. *Anuario de Psicología. Universidad de Barcelona*, 5-24.

Velázquez Valoria, I., & Verdaguer Viana-Cárdenas, C. (2011). *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*. Madrid: SEPES. Entidad Estatal de Suelo.

Ver Barcelona. (5 de noviembre de 2015). *Guía Barcelona*. Recuperado el 2017 de mayo de 2016, de <http://verbarcelona.es/barcelona-panoramico>

Weber, M. (1987). *La ciudad*. (J. Varela, & F. Álvarez-Uría, Trads.) Madrid: La Piqueta.

Wirth, L. (1956). Human Ecology. En E. Marvick Wirth, & A. J. Reiss, *Community Life and Social Policy: Selected Papers by Louis Wirth* (págs. 133-142). Chicago: University of Chicago Press.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista Ciencia Política. Vol. 26 - N°1*, 67-83.