

V Jornada de la Asociación Española de Técnicos Urbanistas
(AETU) Ciudad Real
23 y 24 de Octubre de 2015

CONCLUSIONES¹

La V Jornada de AETU celebrada los días 23 y 24 de Octubre en Ciudad Real tuvo por objeto dos temas diferenciados, el impacto de la red de alta velocidad en las ciudades de escala intermedia y por otro lado los procesos de participación en el urbanismo y dentro del mismo el papel del urbanista en los nuevos paradigmas de la regeneración democrática.

I. CIUDAD INTERMEDIA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. EL IMPACTO DEL AVE.

INTRODUCCIÓN.

En la ciudad intermedia e impacto del AVE confluyen consideraciones de carácter sectorial como es la planificación del AVE y otros específicamente urbanísticos y territoriales como es la ciudad y su integración en una visión del territorio general. Ello exige algunas aclaraciones previas sobre la escala de ciudad y sobre el propio origen de la planificación del AVE como antecedente.

1.- Ciudad intermedia

El término de ciudad intermedia resulta una escala que no siempre resulta clara ya que son diversos los enfoques en la definición de “ciudad intermedia”, en los que pueden incidir umbrales de población y funciones difusos –variables también por la escala del propio sistema de ciudades de cada país-. Se podrían afrontar tres enfoques distintos:

a) Poblacional: Se considera ciudad intermedia la que tiene un rango de población determinado en la escala (principalmente estatal) de referencia. En España, se incluyen ciudades de población muy distinta como Segovia, Reus, Tarragona, Valdeluz, en la medida en que además debe valorarse la función en su entorno o *hinterland*. En otros continentes una ciudad de 1

¹ Conclusiones redactadas por P. Molina, R. Caballero e I. Pemán a partir de la conferencia impartida por D. Juan Luis de las Rivas *Perspectiva general de la transformación de las ciudades medias españolas o consecuencia de la implantación de AVE* y por D. José María Coronado, *Situaciones territoriales de alta velocidad en España: Ciudad real y el resto de Castilla La Mancha* así como de los talleres de trabajo que tuvieron lugar en el marco de la Jornada y las sugerencias de A. Gómez-Ferrer.

millón de habitantes se considera intermedia y en la Asociación Internacional de Ciudades Medias permite que ciudades incluso 12 MM de habitantes (algunas ciudades chinas en la Asociación) formen parte de dicha categoría

b) Funciones; la Asociación Internacional de Ciudades Medias, las describe no sólo por su población sino por relación funcional con su entorno, es decir por su capacidad para generar y dotar de servicios a un área funcional superior al Municipio, entre ellos contar con Universidad, Área Metropolitana, Tren, Autovía, y algún otro elemento caracterizador.

c) Ferroviano: la incidencia en la ciudad intermedia depende también de una tercera variable en función de que la ciudad tenga la condición o no de estación de término.

2.-Origen de la planificación del AVE

La planificación de la red del ferrocarril de alta velocidad tuvo en su origen como referencia los ejemplos de Francia -el primer tren de Alta Velocidad en el año 1955 hasta el TGV coetáneo a la opción por la energía nuclear francesa-; posteriormente en los años 80 de desarrolló el Talgo pendular y tuvo como fecha clave el Plan ferroviario del año 1987 en el que se adoptaron varias decisiones importantes respecto al modelo de alta velocidad, el ancho y la doble vía de las que el actual trazado es deudor.

II.- INCIDENCIA DEL AVE EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS CIUDADES MEDIAS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ORDENACIÓN Y VERTEBRACIÓN DEL PAÍS.

La implantación del AVE en España constituye el resultado de un gran esfuerzo del país tanto humano como económico aunque tiene desde el punto de vista de su planificación debilidades:

a) Frente a los dos corredores que se priorizaron en un primer momento, el Mediterráneo y el Lisboa-Madrid-Irún se han ejecutado una red radial desde Madrid pensando en conectar las ciudades no entre sí sino con Madrid. La red de AVE en España no se ha generado partiendo de la base de la conexión con Europa sino en clave de red de comunicación Española. En el trazado y la jerarquización de la red de alta velocidad han tenido en cuenta los intereses regionales y políticos primando más su carácter de conexión interregional que el europeo. Cabe en este sentido

preguntarse sobre el más que dudoso sentido tiene una línea que tiene estación terminal en León que llama la atención frente a la falta de impulso de la ejecución de los “Bypass” a su paso por Madrid o la falta de mantenimiento actualizado de líneas ferroviarias convencionales que conectan ciudades intermedias de escala como por ejemplo Valencia-Zaragoza.

b) La doble vía que ha supuesto un alto coste no siempre justificado con un coste en algunos tramos excesivo. Existe una incógnita de costes y déficits de red. Es conveniente que se evalúe si tiene sentido desde la perspectiva de articulación del Estado.

III.-DESDE EL PUNTO DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA CIUDAD

Concurren dos efectos de diferente alcance; el urbano, es decir la transformación urbanística que ha supuesto el nuevo trazado en las ciudades como consecuencia de la relocalización de las estaciones; y el funcional, es decir la incidencia sobre el tejido industrial, económico y de servicios de la ciudad, es decir su función dentro del sistema de ciudades.

1.- Efectos urbanísticos

Los proyectos de transformación de las ciudades a partir del trazado del AVE responde a dos lógicas o proyectos de diferente alcance y objetivo: el urbanístico en el que se acentúa la renovación de usos del área y la generación de plusvalías; o el ferroviario en el que el objetivo fundamental es resolver los problemas derivados del nuevo trazado y estación necesarias por la llegada del AVE;

A.- La importancia de priorizar el enfoque urbanístico frente al ferroviario

En la gran parte de estos procesos ha prevalecido el enfoque ferroviario con unos efectos en ocasiones negativos sobre la ciudad. Además, en el caso de las ciudades intermedias el proceso de redefinición de la ubicación de la nueva estación se ha caracterizado por la irrelevante capacidad de la ciudad de influir en la decisión sobre la ubicación de la estación

Y para resolución de dicho problema no se han tenido en cuenta las técnicas que para evitar el impacto del ferrocarril pueden resolver esta cuestión sin necesidad de acudir a elementos prohibitivos en coste y cuestionables en utilidad (grandes estaciones, soterramientos, etc.) Es decir, si la integración del tren en la ciudad implica necesariamente su “ocultación” (soterramiento o desvío), o se deben estudiar otras soluciones más eficaces y económicamente eficientes.

B.- Variables que determinan los efectos urbanísticos

Las variables que determinan los efectos urbanos y urbanísticos de la implantación del AVE en una ciudad son:

- El uso de la estación, que puede convertirse en un sencillo apeadero (Ciudad Real), o en un equipamiento comercial más complejo (Albacete).

- La ubicación de la estación en relación con la ciudad. La mayor parte de las experiencias de estación exenta de la ciudad han generado efectos perniciosos (flujos de tráfico desequilibrados), al tiempo que han minimizado los efectos positivos (no estabilizan población altamente cualificada en su relación con los centros de referencia). Resultan más positivas las experiencias de estación en el centro o en el borde urbano (manteniendo la conexión “amable” con la ciudad).

- La accesibilidad urbana de la Estación. Dado que la ubicación de la estación dentro de la ciudad viene en gran medida determinada por los condicionantes de la red ferroviaria, -lo que determina en muchas ocasiones desplazamientos a nueva ubicaciones en bordes urbanos-, es preciso configurar accesos amables, que reduzcan la distancia y la sensación de distancia con la Estación. Su posición aislada y accesos mal resueltos conlleva el riesgo de que todo ese espacio urbano (estación y alrededores) sea únicamente utilizado por el viajero en su paso. Es paradigmático el caso de Ciudad Real, que pese a la cercanía entre el AVE y el Centro urbano (unos 15-20 minutos caminando) no tiene accesos amables hacia el centro.

Sin embargo, tienen valor como puerta de la ciudad (primera carta de presentación) y como espacio de estancia. Por tanto, es necesario un tratamiento del entorno para su inserción en la ciudad; no se trata de un desarrollo residencial vinculado, sino de una reconfiguración de la urbanización y del acceso, que no solo debe entenderse como acceso rodado.

- La línea de AVE como nueva frontera que configura el límite del crecimiento habitual en mancha de aceite. Se plantea que estos elementos (AVE, variantes) deben ser objeto de estudio por el planificador más allá de esa conceptualización reduccionista. En muchas ocasiones pueden ser el elemento definitorio de otros espacios, como corredores verdes, en lugar

del automatismo de convertirlos en la barrera urbana que posteriormente hay que saltar.

2.- Efectos en la función de la ciudad.

A) Cuestiones generales. ¿Cuál es el papel de las ciudades medias en estas nuevas relaciones interregionales?

Con carácter general, se echan en falta estudios concretos sobre la incidencia de la llegada del AVE a las ciudades medias, a fin de conocer con precisión en qué medida ha supuesto un cambio o modificación de sus funciones, de su rol dentro del sistema de ciudades.

Para que la implantación del AVE se convierta en una palanca que fuerce un cambio estratégico en la ciudad es preciso que confluya otro elemento de valor tal como se pone de manifiesto en los distintos efectos comparativos entre Ciudad Real y Segovia. Ciudad Real se caracteriza por la confluencia de dos elementos de transformación: AVE (con estación moderadamente accesible) + Universidad. Por el contrario, Segovia sólo cuenta con el AVE (poco accesible, condicionado orográficamente), sin ningún otro elemento catalizador, pues el Campus es pequeño y no orientado a la tecnificación.

B.-El caso de Ciudad Real como ejemplo de ciudad media y AVE

Dentro de este contexto, Ciudad Real constituye un paradigma de referencia por cuanto la conexión viaria por AVE data del año 1992, y de ese modo permite estudiar los posibles efectos sobre su función como ciudad. En efecto, Ciudad Real se benefició del trazado Madrid-Sevilla.

a) Efectos urbanos del AVE

Como consecuencia del cambio de estación desapareció la barrera sur y se trazó un nuevo borde lo que conllevó un crecimiento hacia el sur. En todo caso, dichas transformaciones urbanas no fueron consecuencia del trazado del AVE sino de la desaparición de la línea convencional

b)Efectos territoriales

Con carácter general los efectos sobre Ciudad Real pueden considerarse positivos aunque no exentos de ciertos riesgos negativos. Entre los efectos cabe distinguir entre los rápidos y lentos.

- Efectos rápidos: el acceso al mercado de Madrid así como el acceso de profesionales cualificados a trabajar en Ciudad Real. No obstante, es

más importante el efecto primero de manera se produce un desequilibrio de *commuters*. En este sentido puede considerarse un importante efecto *Ebenezer Howard*².

-Efectos lentos. Entre los efectos lentos cabe citar las sinergias derivadas de la localización de una Universidad que le ha permitido tener una generación de profesionales que se pueden quedar en la ciudad y acceder a un mercado internacional. Además, su buena conexión -junto con los costes bajos de suelo y mano de obra- ha permitido la implantación de nuevas empresas tecnológicas lo que ha supuesto un efecto importante en el asentamiento de la población.

Entre los riesgos que ha conllevado la llegada del AVE se encuentra el turismo desvinculado de la tradición y posibilidades locales como fueron las propuestas frustradas de campos de golf (se impulsó un complejo con 3 campos de golf y casinos) o la implantación de un aeropuerto en el entorno. Es decir, se produjo una sobreinversión en obra civil pública y privada empujada por el refuerzo ilusorio de la sensación de proyección económica.

3.-Conclusión

En definitiva, los efectos del AVE en las ciudades pequeñas están todavía por evaluar; pero de entrada sí que se perciben algunas realidades: los costes, en algunos tramos excesivos y posiblemente evitables –la doble vía en algunos tramos- se desvinculan del retorno económico directo incluso en las proyecciones temporales más amplias; se ha producido una paulatina desaparición de líneas tradicionales; la planificación del trazado se ha realizado con un marcado carácter radial y cautivo de políticas locales ha convertido una modalidad de conexión entre grandes urbanos en una conexión interregional peninsular.

Los efectos urbanísticos en la ciudad varían de una ciudad a otra y ha dependido de la relevancia que en el proyecto ha tenido el enfoque urbanístico; y los funcionales, aunque están por evaluar, nos llevan a pensar que esta infraestructura puede ayudar a mantener un tejido de

² Con la obra *Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reform* escrita en 1898 y reescrita en 1902 como *Garden cities of Tomorrow*, Ebenezer Howard definió las bases de un nuevo modelo de urbanismo de principios de siglo XX a partir de una visión de la relación campo-ciudad que daría lugar a diferentes modelos de ciudad suburbana. La obra fue nuevamente editada con prefacio de F. J. Osborn e introducción de Lewis Mumford en 1946 (London: Faber and Faber).

ciudades medias en el entorno de Madrid que asiente población y permitan una ordenación policéntrica frente a la tendencia expansiva de Madrid.

Desde el punto de vista del valor del suelo o el incremento del valor de la vivienda, el único dato claro en Ciudad Real es la influencia en el entorno, en el que existió/existe una presión al alza sobre los precios como consecuencia de los procedimientos expropiatorios o incluso las reclasificaciones vinculadas, pero se discute (pendiente de estudio y comprobación).

II.- PARTICIPACIÓN Y URBANISMO: EL PAPEL DEL URBANISTA.

Dentro de este segundo tema objeto de la Jornada, se analizaron dos perspectivas diferentes que se alimentan mutuamente: las nuevas perspectivas de los procesos de participación en la ciudad que permitan tanto adecuarlas a la cada día mayor complejidad de los problemas urbanos y territoriales y las nuevas posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Y conectados con todo ello el papel de urbanista.

1.- Participación y urbanismo

1.- Una larga tradición de participación en la elaboración del planeamiento

La participación ha tenido en el urbanismo y en concreto en los procesos de aprobación del planeamiento una larga tradición reconocida al menos formalmente en las legislaciones urbanísticas desde los años 70 en parte alimentadas por las corrientes de opinión que desde los primeros estudios de los años 60 tanto en Europa como en Estados Unidos (estudios de Arnstein, citizen participation is citizen power) analizaban los diferentes niveles de participación situando en cima de la escalera la participación que conlleva una codecisión en las decisiones finales.

De hecho, los Planes Generales elaborados en la década de los 80 fueron cauce de participación activa no solamente institucional sino también asociativa y no solo a través de las alegaciones en informaciones públicas sino también a través de los talleres informativos, en el que las asociaciones y colegios profesionales tuvieron un gran protagonismo. Aún hoy día los procesos de participación en la elaboración de los Planes Generales constituyen un aspecto muy relevante en su elaboración así

como el consenso político municipal. De hecho en muchos casos la participación real no se limita a cumplir parámetros legales que se consideran unos mínimos.

A estas previsiones normativas y procesos de participación se añadió en la década de los años 2000 la participación en los procesos de elaboración de planes, proyectos y autorizaciones de naturaleza ambiental que ha supuesto un revulsivo en estos procesos como lo atestiguan los procesos participación en los mapas y observatorios del paisaje de las CCAA.

Esta larga tradición de participación en el planteamiento así como la incorporación de otros métodos en instrumentos o planes con influencia en el territorio y la ciudad permiten establecer algunas propuestas que mejoren la situación actual.

2.- La oportunidad de las nuevas tecnologías en las formulas de participación

En los últimos años el paradigma de la participación en el urbanismo ha sido objeto de un replanteamiento tanto por la complejidad del entramado urbano y territorial, como consecuencia de las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías como, en fin, como consecuencia de la preocupación de los poderes públicos por la desafección de los ciudadanos por las estructuras administrativas tanto europeas como españolas.

Por ello resulta importante introducir las nuevas técnicas y métodos de participación a través uso de las nuevas tecnologías. Entre las experiencias positivas cabe citar la participación “online” llevada a cabo para la elaboración de los mapas del paisaje por el observatorio del Paisaje de Cataluña entre otros.³

3.- La necesidad de resolver las debilidades que plantea la participación a través de las nuevas tecnologías

Las propias tecnologías ofrecen indudables ventajas en muchos aspectos pero también son fuente de desigualdades ya que pueden limitar la participación a un segmento de la población carente de habilidades técnicas suficientes para obtener la compleja información documental de los servidores de las Administraciones.

³ Una reflexión sobre esta cuestión cabe citar el trabajo de Juan Freire Urbanismo emergente: Ciudad, tecnología e innovación social. En SEPES Entidad Estatal del Suelo (ed.) *Paisajes domésticos, redes en borde* (Vol 4, pp 18-27) (2009)

A su vez la participación a través de nuevas tecnologías exige depurar las técnicas que permitan un adecuado control de la participación. Se plantea el ejemplo del referéndum que se celebró con motivo de la eventual reforma de la Diagonal de Barcelona que fue objeto de una gran polémica como consecuencia de los problemas técnicos en la participación vía internet.

4.- La necesidad de distinguir en procesos de participación en función de que se trate de un planeamiento general o de la implantación de un proyecto concreto.

Se ha detectado la necesidad de establecer diferentes métodos y procesos de participación en función del tipo de plan o proyecto y la necesidad de aplicar métodos de participación de mayor calado en función de la naturaleza de cada proyecto que facilite el éxito del mismo.

En concreto se debería diferenciar las reglas de los procesos participativos diferentes planes o proyectos dado que la participación tiene alcance diferente cuando se trata de proyectos urbanos concretos – reurbanización de una avenida, transporte, transformación equipamientos, plan de barrios o protección edificios-

5.-La necesidad de establecer reglas claras sobre el proceso e incidencia en las decisiones finales.

Los procesos de participación han puesto a su vez de manifiesto la falta de consenso en algunos aspectos importantes, como es el grado de influencia en decisión final derivada de la tensión entre participación en las decisiones públicas y la responsabilidad última que compete a los políticos que deben responder ante sus electores de acuerdo con un programa.

Por ello en los procesos de participación deben quedar claras las reglas de participación y de contestación, o en el caso de foros o comisiones las reglas de formación de la voluntad y decisión final dado el carácter disuasorio de la participación sin reglas o como mero maquillaje. Además resulta necesario iniciar la participación no solo ante un proyecto ya elaborado sino en la propia elaboración de la idea o proyecto.

6.- La necesidad de formar a los ciudadanos en valores y métodos de participación

La larga tradición de participación en los procesos de elaboración del planeamiento pone de manifiesto que las actitudes y alegaciones no siempre tienen en cuenta perspectivas generales de la ciudad sino defensa de intereses particulares o de propiedad con escaso interés por los problemas planteados de interés general. Esta actitud constructiva y con capacidad de valorar aspectos diferentes exige una educación en la ciudadanía y en el conocimiento de la ciudad que debería incorporarse como parte de la educación desde los colegios, para generar unas actitudes adecuadas en la participación posterior como ciudadanos.

7.- Necesidad de formar en las técnicas de participación tanto a las Administraciones como a los ciudadanos: el papel del urbanista

La realidad de la ciudad y del territorio constituye un complejo entramado de visiones y competencias concurrentes al que en las últimas décadas se han añadido nuevas perspectivas como la movilidad, la energía, el medio ambiente y los riesgos derivados del cambio climático que conllevan un aporte de información y conocimientos técnicos que dificultan la elaboración de una opinión fundada y por tanto limita la participación del ciudadano.

Ello exige en muchos procesos la participación una explicación de los problemas urbanos, de su complejidad así como una traducción del lenguaje técnico que el urbanista en su función de mediador debería llevar a cabo tal como se analiza a continuación.

2.- La función del urbanista

1.-El urbanista y su reconocimiento o acreditación profesional. El Urbanismo como actividad multidisciplinar.

Se viene planteando de forma reiterada el posible reconocimiento oficial del título de urbanista, de una profesión específica y diferente legalmente de las profesiones de las que actualmente se alimenta. E incluso se han analizado –fundamentalmente en el contexto europeo- el contenido que debería tener este grado en urbanismo sin que se haya llegado a un consenso ni sobre sus contenidos ni sobre si debería ser un grado o un posgrado. Parece más bien que el urbanismo debe ser una profesión a la

que se accede desde un segundo grado y además tras un período de práctica profesional.

En todo caso existe un consenso sobre su carácter multidisciplinar. De allí la importancia de trabajo en equipo en el que el conjunto se asemeja a una orquesta. El urbanista es el director del equipo, que además de director es músico.

2.-El urbanismo y, por ende, la profesión de urbanista, ¿tiene que tener un marco europeo?

También constituye una pregunta recurrente y en el contexto europeo el Consejo europeo de Urbanistas no ha conseguido homologar los títulos de urbanista dado que la tendencia de la Unión europea es a liberalizar las profesiones y no reconocer nuevos títulos profesionales salvo situaciones muy claras en su definición y ejercicio profesional

En el caso del urbanismo, el reconocimiento y homologación de títulos es muy dispar entre los diferentes estados miembros, incluso en el contexto de la formación universitaria del posgrado de urbanismo que elaboran las diferentes escuelas o facultades las diferencias entre los diferentes estados también es muy amplia.

3.-El Rol social del urbanista

Los urbanistas tienen vocación de "cambiar el mundo". En este sentido el urbanista tiene una mirada amplia es un poco filósofo y preocupación por todos los aspectos que configuran el pulso de la ciudad y el territorio. Existe un reconocimiento de que los urbanistas llevan a cabo no solo un diagnóstico sobre la ciudad sino que ejercen una función de asesoramiento a los políticos y una función mediadora importante entre políticos y los ciudadanos.

Dentro de este contexto de funciones amplias el urbanista;

- Debe ser intérprete de las necesidades sociales teniendo en cuenta cómo se ha construido la ciudad en otra época.
- Verdaderos mediadores entre los intereses contrapuestos en el uso del espacio públicos

- Debe estar implicado en la vida cotidiana de la ciudad que interpreta y procesa. Los urbanistas no deben habitar en una urna de marfil.
- Interlocutores con los representantes políticos que deben tomar decisiones. Importante estar muy cerca de los políticos que toman decisiones e ilustrarlos para que adopten decisiones encaminadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- Debe contagiar y transmitir afecto por la ciudad y por el entorno ciudadano la ciudad y activar la participación en todas las edades.
- Educadores. El urbanismo cumple una función pedagógica intensa.

Dentro de la actual situación socioeconómica existe una oportunidad histórica para renovar nuestras ciudades en el que el papel del urbanista debería reactivarse y en cuyo contexto asociaciones como AETU deberían constituir los canales de participación y altavoz de las preocupaciones de los urbanistas y canalizar una mayor publicidad del papel del urbanista.

4.- El urbanista tiene obligaciones éticas. ¿Se debería elaborar un código ético?

Durante los años del boom inmobiliario el urbanismo como disciplina y actividad se ha visto devaluado por la utilización de las políticas públicas como financiación y en muchos casos como medios de clientelismo y corrupción. En este contexto la pregunta clave es: ¿Cómo se conciliar el papel ético del urbanista con la decisión última de los políticos?

En este contexto se debe precisar el comportamiento ético de urbanista en el marco del urbanismo concertado teniendo en cuenta dos paradigmas:

- La progresiva desaparición o flexibilización de las ordenanzas comporta la necesidad de que el urbanista sea más recto y más coherente en su actuación
- La elaboración de un código ético es preocupante por (1) la fuerza de AETU y (2) puede constituirse en un mínimo que invalide la aplicación de los principios de la escala de valores.