

TRANSICIONES ecológica, energética, demográfica, alimentaria, económica...

TRANSICIÓN TERRITORIAL



XI CONGRESO
Internacional de Ordenación del Territorio
11th International Congress of Spatial Planning
TRANSICIÓN TERRITORIAL
Gijón / Xixón, Principado de Asturias, del 25 al 27 de octubre de 2023

Gijón / Xixón, del 25 al 27 de octubre de 2023



Consejería d'Ordenación de Territoriu, Urbanismu, Vivienda y Derechos Ciudadanos

© Esther Prada

PATROCINAN:



VICEPRESIDENCIA SEGUNDA E
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE,
TERRITORIO E VIVENDA



Entidades colaboradoras



Colaboradores científicos

- Cátedra Concepción Arenal de Agenda 2030. Universidad de Oviedo
- Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial (CeCodet). Universidad de Oviedo
- Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM). Universidad Autónoma de México (UNAM)
- Departamento de Geografía. Universidad de Oviedo
- Departamento de Urbanismo. Universitat Politècnica de València.
- Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental S.A (GESPLAN). Gobierno de Canarias
- Grupo de Investigación en Urbanismo, Arquitectura y Sostenibilidad (GIAU+S). Universidad Politécnica de Madrid
- Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid
- Laboratório de Geoprocessamento e Estudos Ambientais (LAGEAMB) de la Universidade Federal do Paraná (UFPR), Brasil
- Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio (INDUROT) de la Universidad de Oviedo

Comité organizador



Ovidio Zapico González.
Consejero de Ordenación de
Territorio, Urbanismo, Vivienda
y Derechos Ciudadanos del
Principado de Asturias



Joaquín Farinós Dasí.
Presidente de FUNDICOT



Sonia Puente Landázuri. DG
de Ordenación del Territorio
y Urbanismo del Principado
de Asturias (noviembre
2020-agosto 2023)



Antonio Serrano Rodríguez.
Junta Directiva de FUNDICOT



Ángeles Vázquez Mejuto.
Conselleira de Medio
Ambiente, Territorio e
Vivenda. Xunta de Galicia



**José Antonio Marcén
Zunzarren.** Director General de
Ordenación del Territorio del
Gobierno Foral de Navarra



**M.ª Encarnación Rivas
Díaz.** Directora General de
Ordenación del Territorio y
Urbanismo. Xunta de Galicia



**Saturnino Corchero
Pérez.** Director General de
Urbanismo, Ordenación del
Territorio y Agenda Urbana.
Junta de Extremadura



María Pardo Álvarez.
Directora General de Vivienda,
Arquitectura y Urbanismo.
Junta de Castilla y León

Comité científico

- Mercedes Almenar Muñoz
- M.ª Rosario Alonso Ibáñez
- Enrique Antequera Terroso
- Ana Areces Viña
- Teresa Arenillas Parra
- Manuel Borobio Sanchiz
- Rafael Daranas Carballo
- Vicente Dómine Redondo
- Joaquín Farinós Dasí
- Miriam García García
- María Luisa Gómez Jiménez
- Jesús M. González Pérez
- Moneyba González Medina
- Itxaro Latasa Zaballos
- Laura López Díaz
- Marlén López Fernández
- Ícaro Obeso Muñiz
- Sergio Palencia Jiménez
- Esther Rando Burgos
- Nacho Ruiz Allen
- Javier Sanz Larruga
- Antonio Serrano Rodríguez

Nota del editor:

Las ponencias recogidas en esta obra reflejan fielmente el contenido de los trabajos enviados por sus autores.

Esta fidelidad se refiere tanto al desarrollo de los trabajos como a sus elementos complementarios. Los autores son los únicos responsables de los contenidos de las ponencias.

Edita:

Enrique B. Antequera Terroso; Joaquín Farinós Dasí; Itxaro Latasa Zaballos (eds.)
Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT)

ISBN: 978-84-9133-627-3

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-627-3>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento
-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.



Las Opportunity Areas del London Plan como posible precedente de operaciones como Madrid Nuevo Norte

Alejandro Tamayo Palacios¹ y Sonia Freire Trigo²

Resumen

Las Opportunity Areas incluidas en el London Plan desde 2004 han permitido el desarrollo de muchos ámbitos en el área metropolitana de Londres. Enmarcadas por muchos autores como “soft space of planning” han garantizado agilidad a los crecimientos propuestos pero las consecuencias sobre la ciudad consolidada no han sido estudiadas en profundidad. Se plantea en la ponencia como estas operaciones tienen elementos comunes con otras pendientes de desarrollo con marcos regulatorios muy distintos (Madrid Nuevo Norte).

Abstract

The Opportunity Areas included in the London Plan since 2004 have allowed the development of many areas in the London metropolitan area. Framed by many authors as “soft space of planning” they have guaranteed agility to the proposed growth but the consequences on the city have not been studied in depth. The paper discusses how these operations have elements in common with others pending development with very different regulatory frameworks (Madrid Nuevo Norte).

Palabras clave

Opportunity Areas, Londres, soft space of planning, planificación urbana.

Keywords

Opportunity Areas, London, soft space of planning, urban planning.

1. Introducción

Las diferentes versiones del London Plan (2004, 2008, 2011, 2016 y 2021), marco de referencia de las Opportunity Areas aquí estudiadas, se apoyan en unos objetivos en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y la Agenda urbana, tanto europea como Española. Si bien su objetivo principal es un “Good Growth”, donde el crecimiento es la base de todo

¹ Arquitecto, miembro del Grupo de Investigación GIAUS. La presente ponencia se enmarca en el Proyecto de investigación “[URB_inT] Estrategias para la transición ecosocial de las grandes áreas urbanas españolas en un escenario de crisis climática y escasez de recursos”. alejandro.tamayo@upm.es.

² Arquitecta, Lecturer of Urban Planning in the Bartlett School of Planning, University College London (UCL). sonia.freire.trigo@ucl.ac.uk.

e incuestionable, en su declaración de intenciones se apoya en un crecimiento social económicamente integrador bajo el ya desvirtuado término de Desarrollo sostenible.

La última versión, de 2021, justifica el crecimiento previsto (2 millones de viviendas y casi 7 millones de oficinas en 2041) en base a la dinámica de la economía londinense, pero establece sobre el papel una apuesta por la participación y gobernanza de las comunidades locales, por la vivienda social, por el diseño de una ciudad más accesible para el peatón, más saludable, más compleja en cuanto a los usos y más densa y diversificada. También se prevé una fuerte inversión en transporte público y en infraestructuras verde y azul con la intención de aumentar la biodiversidad urbana (London Plan 2021).

El Plan es un documento de marco estratégico y utiliza lo que se ha denominado “soft space of planning” (All-mendinger & Haughton, 2009) a través de las “Opportunity Areas” (OAs) para facilitar desarrollos, primero de regeneración de espacios marginales o industriales y luego directamente de espacios libres con posibilidad de atraer inversión por su ubicación respecto a los sistemas de transporte.

Las OAs parecen como un modelo ágil en cuanto a recabar inversión económica y financiar gran cantidad de viviendas e infraestructuras, en un marco de cuestionamiento de la ordenación y regulación territorial aduciendo que ésta es excesivamente lenta y rígida frente a procesos urbanos rápidos y en constante cambio (Faludi, 2010).

En el centro de estos planteamientos se encuentra la importancia de los desarrollos inmobiliarios metropolitanos en un contexto de competitividad global y grandes posibilidades de financiación. Estos procesos se ven acrecentados, además, por el crecimiento de las compañías tecnológicas y los nuevos modelos de movilidad y gestión laboral.

No obstante, hay muchas voces que cuestionan que esta competitividad global se traduzca en un verdadero desarrollo local (Moore-Cherry et al., 2021).

Por otro lado, algunos autores plantean que este tipo de políticas, son realmente una apuesta por la desregularización o regulación fragmentada, contextual y discrecional (Raco, Ward, Brill et al., 2022).

Realmente se podría considerar este tipo de “soft spaces of planning” como instrumentos para liberarse de la planificación tradicional y su marco legal de deberes, derechos y equilibrio territorial.

La realidad propuesta para estas OAs se traduce en la generación de cantidad de oficinas y viviendas en entornos consolidados o en corredores que los conectan con el resto de la ciudad, convirtiendo a la ciudad de Londres, y sus estructuras existentes, en el generador de valor del suelo a desarrollar. El objetivo real del plan podría entenderse como el crecimiento económico, la atracción de empresas y la generación de puestos de trabajo aprovechando el valor previo de la ciudad de Londres.

La planificación, entendida como una herramienta cuyo objetivo último es el crecimiento económico, y los procesos de mercantilización de los instrumentos de planificación bajo el paraguas de la flexibilidad y eficiencia, han recibido históricamente numerosas críticas fundamentalmente por las consecuencias sobre el incremento de la desigualdad territorial (Lefebvre, 1969; Roch, 1981; Capel, 1975).

Por otro lado, también se ha estudiado como el modelo actual de grandes y rápidos desarrollos inmobiliarios profundiza el problema de la desigualdad a una escala territorial cada vez mayor y con unas barreras cada vez más insalvables generando territorios ricos frente a territorios pobres (Tamayo, 2011).

En esta ponencia se pretende estudiar este modelo de desarrollo “soft” a través de las OAs del London Plan y sus posibles consecuencias sobre la ciudad consolidada. Por último, se plantea la posibilidad de entender algunas dimensiones de este modelo como un posible precedente a grandes operaciones de desarrollo que van a tener lugar en otras ciudades como Madrid (Madrid Nuevo Norte).

Para ello, a partir de documentos oficiales y artículos e investigaciones relacionados con la evolución de las Opportunity Areas, se pretende entender la dimensión real de las mismas a escala regional y plantear paralelismos relativamente ocultos con otros modelos de planeamiento.

En el desarrollo del trabajo se ha utilizado el London Plan de 2004 y sus posteriores revisiones (2008, 2011, 2016 y 2021), la “London Housing Strategy”, la “Mayor’s Transport Strategy”, la definición que se hace de la evolución de las Opportunity Areas en los portales oficiales y datos estadísticos de Londres y UK.

2. El London Plan 2021: el “Good Growth”

El London Plan es un documento estratégico de escala metropolitana coordinado por la Greater London Authority (GLA) y 33 Local Authority (LA), apoyado de forma general en el concepto “Good Growth”, es decir, en el crecimiento de la ciudad de forma correcta. El crecimiento del número de viviendas y oficinas es, por tanto, un aspecto incuestionable desde el arranque del Plan.

La versión del London Plan de 2021 asumió las “Opportunity Areas” (OAs) surgidas en el London Plan 2004 como sistemas ágiles de desarrollo de suelo y, como varios investigadores señalan, las ha hizo evolucionar desde su origen como áreas de regeneración de espacios degradados o abandonados a áreas de posibilidad de inversión (Ferm J, Freire Trigo S, Moore-Cherry N. 2022) vinculándolas a corredores de infraestructuras existentes o nueva creación. Las anteriores revisiones del London Plan ya habían ido convirtiendo estas OAs en operaciones con posibilidad de desarrollo dentro de toda el área metropolitana, pero el London Plan 2021 lo deja muy claro desde la exposición de los objetivos.

El Plan plantea que la estrategia se apoya en un crecimiento social, económicamente integrador y sostenible. No obstante, pese a esta declaración de intenciones, se deja claro en el desarrollo de sus objetivos que se vehicula fundamentalmente alrededor del crecimiento.

Se apuesta por que la evolución favorable de la economía sostendrá un crecimiento demográfico según el cual Londres pasará de los 8,9 millones actuales a unos 10,8 millones en 2041. Al mismo tiempo, se espera que el empleo aumente hasta alcanzar los 6,9 millones en el mismo periodo. (49.000 puestos de trabajo cada año) (GLA, 2017). Estos puestos de trabajo se traducen directamente en la construcción de oficinas para esos futuros nuevos puestos de trabajo.

El plan establece que el aumento del precio de la vivienda ha sido causa del aumento de población asociada a la generación de empleo sin que creciera la Vivienda. Paradójicamente, en el área central de Londres, el Plan de 2021 computa un total de 290.800 nuevas oficinas frente a 104.9600 nuevas viviendas, con lo que se profundizaría más en esa supuesta brecha.

Otros aspectos que protagonizan los objetivos del Plan son la creación de entornos de alta densidad y complejidad que beneficien la accesibilidad y el transporte público frente al vehículo privado y permitan unas ciudades más saludables y con mayor calidad de vida.

Por otro lado, se propone la introducción de usos mixtos por toda la ciudad con la intención de mejorar la Economía londinense e inglesa.

El Plan agrupa los objetivos, denominados de “Good Growth”, en los siguientes apartados:

- “GG1 Building strong and inclusive communities
- GG2 Making the best use of land
- GG3 Creating a healthy city
- GG4 Delivering the homes Londoners need
- GG5 Growing a good economy

- GG6 Increasing efficiency and resilience.” (London Plan 2021)

En cuanto al primero: “Building strong and inclusive communities GG1”, el Plan diagnostica el problema de la desigualdad londinense, el del envejecimiento de la población y el del exceso de tráfico rodado y propone aumentar la vivienda asequible “Affordable Housing”, mejorar el transporte público, el diseño de espacios públicos accesibles y fomentar la participación ciudadana.

Respecto a “Making the best use of land GG2”, la propuesta consiste en densificar ámbitos de la ciudad para hacerlos más eficientes fomentando la mezcla de usos mediante un efecto denominado “Agglomeration” que, se supone, maximizaría el empleo y generaría una masa crítica que permitiría construir edificios docentes, sanitarios e infraestructuras de transporte público y con ello facilitaría la accesibilidad peatonal a pequeña escala y el uso del transporte público a distancias mayores.

El crecimiento se orienta a los lugares más accesibles desde el transporte público a la vez que propone una mejora de la infraestructura verde y azul persiguiendo un aumento de a la biodiversidad.

Por último, se menciona el carácter distintivo y el patrimonio de Londres como el principal atractor de la ciudad.

En el apartado “Creating a healthy city GG3”, se refleja la desigualdad existente en Londres en cuanto a la salud en función de unas zonas y otras (más de 15 años para los hombres y casi 19 años para las mujeres) y se propone actuar de forma integral sobre la vivienda, el transporte, la educación, espacios verdes, accesibilidad, calidad del aire y condiciones laborales.

Para ello se plantea, entre otras cosas, mejorar la accesibilidad a espacios públicos de calidad y a infraestructuras verde y azul, sobre todo en las áreas más desfavorecidas.

Respecto a la Vivienda, en el apartado “Delivering the homes Londoners need GG4”, se señala que en el año 2016, la brecha entre los precios medios de la vivienda en Londres y el resto del país alcanzó un máximo histórico, y el coste del alquiler privado en la ciudad se había disparado.

Entre los problemas existentes se destaca el empeoramiento de los problemas de asequibilidad de la vivienda, el hacinamiento, la menor movilidad en el mercado laboral, los problemas de retención del personal y los excesivos desplazamientos largos.

El Plan hace referencia a la London Strategic Housing Market Assessment de 2017 donde se identificaba la necesidad general de Vivienda (66.000 viviendas nuevas cada año, durante al menos veinte años) y de vivienda asequible en particular (dos tercios de las viviendas deberían ser realmente asequibles). El objetivo estratégico asumido por el Plan se estableció en que el 50% de las nuevas viviendas fueran asequibles (Affordable Housing).

Por otro lado, para el Desarrollo del Plan se propone una “Strategic Housing Land Availability Assessment” con el fin de localizar las áreas donde alojar las viviendas necesarias vinculados a las ya mencionadas Opportunity Areas.

Los distritos podrían basarse en estos objetivos a la hora de elaborar sus “Development Plan Documents” si bien no estaban obligados a respetar las cifras indicadas por el Plan.

En cuanto al objetivo “Growing a good economy, GG5”, el Plan describe a Londres como motor de la Economía del país fundamentalmente en los campos de las finanzas, los servicios empresariales, la tecnología, las industrias creativas, el derecho y el turismo. Es decir, actividades que generan grandes plusvalías, pero requieren gran capital humano y atraer turistas. El reto es que se consiga repartir el éxito económico en una ciudad muy desigual.

Por último, en el objetivo “Increasing efficiency and resilience GG6”, se proponen propuestas genéricas para reducir el consumo de energía y agua, la reducción de emisiones, de residuos y la prevención de incendios e incluso del terrorismo.

Más allá de los objetivos de Good Growth (GG) mencionados, el Plan de 2021 incluye dos líneas estratégicas en paralelo:

- The London Housing Strategy
- The Mayor's Transport Strategy

La primera contempla que la alcaldía participe en la gestión del suelo a través de la concentración parcelaria y la compra o expropiación de terrenos. También se proponen mecanismos de financiación de viviendas y la colaboración con Transport for London. Se apuesta por la diversificación en cuanto al régimen de tenencia con la intención de favorecer el desarrollo de las viviendas.

La segunda pretende garantizar que el transporte público y los desplazamientos a pie y en bicicleta se sitúen en el centro de la planificación de las Áreas de Oportunidad y establece que el Alcalde apoyará el crecimiento de las AOs en el entorno de corredores de transporte públicos y que las operaciones financien las infraestructuras, diseñando “corredores de crecimiento” vinculando las nuevas viviendas y puestos de trabajo a la mejora de éstos con la intención de maximizar las oportunidades de crecimiento adicional e ir revisando las cifras de viviendas y puestos de trabajo a medida que se confirmen los planes de infraestructuras.

El Desarrollo de las propuestas se traduce, por tanto, en la generación de grandes espacios de usos mixtos de oficinas y viviendas en entornos consolidados o en corredores que los conectan con el resto de la ciudad y el diseño de nuevos espacios públicos complejos, naturalizados y seguros.

Muchos de los objetivos descritos son, en términos generales, incuestionables, pero veremos cómo su materialización concreta puede introducir variables no contempladas y no siempre satisfactorias para el conjunto de la ciudad.

Analizando las diferentes versiones del London Plan desde 2004, se puede afirmar que empezaron siendo un marco orientativo para los planes de las autoridades locales pero cada nueva versión ha ido enfocando sus objetivos hacia el crecimiento general de la ciudad, sobre todo desde ampliación de poderes del alcalde por la Greater London Authority Act 2007.

3. El desarrollo del London Plan a través de las Opportunity Areas

El London Plan es una figura muy diferente a lo que en España constituye un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), de acuerdo con el ordenamiento urbanístico español. Es más bien algo cercano a un documento de líneas estratégicas a materializar mediante planeamiento de desarrollo. Contempla las operaciones a desarrollar y orienta los planes de los distritos o municipios, pero éstas son muy flexibles y relativamente poco regladas. Las propuestas de crecimiento se estructuran a través de las llamadas “Opportunity Areas” (OAs), figuras que se podrían enmarcar, como ya se ha mencionado, en lo que muchos autores han denominado “Soft spaces of Planning” (Allmendinger and Haughton, 2009).

No obstante, tampoco podemos considerar el Plan como una mera declaración de intenciones, que es lo que en muchos casos ocurre con los documentos estratégicos en el planeamiento español, ya que en realidad constituyen el marco real para el planeamiento de desarrollo. No existe otro documento normativo de coordinación más allá de este, por lo que, si bien no tiene detrás una legislación que le obligue a cumplir con unos estándares a nivel municipal y no establece por sí mismo un marco completo de derechos y deberes a los ámbitos que define, si se convierte en la puerta para que se produzcan los desarrollos de planeamiento (Planning Applications) en ellos.

La estructura de planificación londinense está formada el Greater London Authority (GLA), El Alcalde de Londres (Mayor), la Asamblea del Gran Londres, las Towns, las autoridades locales (Local Authority), las comunidades locales (Local Community) y los Developments Partners. De hecho, en la aprobación del Plan de Londres (Examination in Public) se pueden producir alegaciones de las Mayoral Development Corporations (MDCs), que dependen de la Alcaldía, la GLA, los municipios, las Local Authority, las Local Community y los Developments Partners.

Los acuerdos para desarrollar las estrategias de las Opportunity Areas a través de los diferentes modelos de desarrollo (“Boroughs’ Development Plans”, “Planning Applications”(PA) “Area Action Plans (AAPs)” o “Supplementary Planning Documents” (SPDs)), encajan en los citados “soft spaces of planning”. Estos “espacios blandos de planificación” son muy flexibles, se basan fundamentalmente en las relaciones de los agentes interesados, y tienen un límites territoriales y espaciales muy difusos.

Las OAs se pueden hacer avanzar de diferentes formas en función de las necesidades y circunstancias. El alcalde puede colaborar con las Local Authority para preparar antes de su desarrollo en “Applications” unos marcos de planificación “Opportunity Area Planning Framework (OAPF)”, Por otro lado, los distritos (Boroughs’) también pueden preparar algunos de los citados planes, Area Action Plans (AAPs)”, “Supplementary Planning Documents” (SPDs) o “Boroughs’ Development Plans”, mientras que los municipios (Towns) tienen la capacidad de incorporar políticas específicas para cada OA en su Plan Local.

Los Planes Locales deben apoyar el desarrollo de las OAs utilizando las cifras indicativas de capacidad que figuran en el Plan de Londres como punto de partida.

Cualquiera que sea el modelo utilizado, los OA deben planificarse en colaboración con las comunidades locales y las partes interesadas.

En la práctica, esto puede hacerse de varias maneras, entre ellas participación y consulta tempranas con las comunidades locales, asociaciones entre la GLA y los distritos, equipos de proyecto conjuntos de la GLA o el nombramiento de consultores internos o externos.

El alcalde ofrece apoyo y liderazgo para garantizar que las OAs se desarrollen mediante la búsqueda de inversores y, en los casos en que las OA atraviesen límites administrativos, puede ayudar a desarrollar acuerdos de trabajo para facilitar el avance de los corredores de crecimiento.

En resumen, el alcalde lidera la puesta en marcha de las OAs y los municipios y las autoridades locales deben colaborar utilizando los documentos que les corresponden. Los tres órganos deben revisar las ubicaciones e identificar nuevas OAs con capacidad para al menos 5.000 nuevos puestos de trabajo o 2.500 nuevas viviendas.

El marco de planificación es, por tanto, amplio, flexible, variado y poco regulado.

Las estructuras de gobierno metropolitanas establecen las condiciones generales de las OAs, con objetivos mínimos indicativos de viviendas y puestos de trabajo, pero no se regula de forma clara la necesidad de elaboración de un tipo de planeamiento concreto a nivel local que deba estar sujeto a los procesos normales de consulta y examen por parte de técnicos de urbanismo.

En este contexto parece que los agentes económicos implicados, Developments Partners, e incluso los organismos públicos propietarios de suelo y gestores de infraestructuras como la TfL, tienen excesiva capacidad de decisión.

4. Las Opportunity Areas

Las Opportunity Areas se introdujeron en el London Plan 2004 con la intención de desarrollar nuevos ámbitos de crecimiento en zonas industriales o entornos degradados eliminando

barreras y persiguiendo desarrollar viviendas y oficinas en áreas centrales. La propuesta se apoyaba sobre conceptos como el aumento de la densidad y complejidad de estos entornos en áreas de conseguir una ciudad más compleja y sostenible (London Plan 2004).

Se podrían considerar como polos de crecimiento un tanto indefinidos en cuanto a sus límites y de diferentes escalas, unas con influencia en lo que solemos conocer como ciudad-región y otras mucho más locales, pero, en cualquier caso, de desarrollo flexible y ágil (Fern, Freire Trigo, Moore-Cherry, 2022, pag 2).

En la imagen siguiente aparecen las OAs vinculadas a los corredores de infraestructuras clasificadas por colores en función de su grado de desarrollo: las zonas rojas ya tienen definido un documento de planificación local sometido a consulta pública y aprobado formalmente por la Local Authority o el Alcalde (Mayor), las amarillas tienen definido el límite y los documentos de planeamiento están en fase de tramitación y las azules son aquellas que todavía no tienen un límite definido.

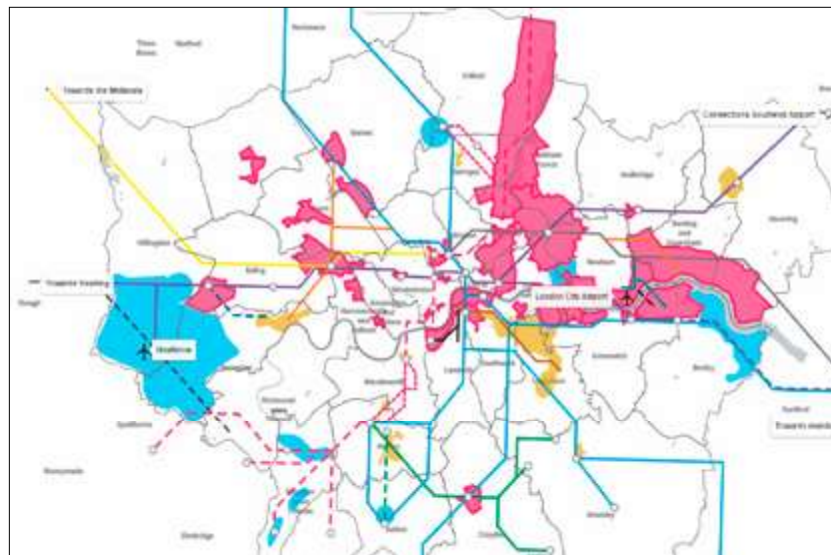


Figura 1. Imágenes del visor de seguimiento de las Opportunity Areas.

En el conjunto de las 48 OAs previstas por la última versión del London Plan (2021) se prevén un total de casi 500.000 viviendas y oficinas para 730.000 puestos de trabajo.

El desarrollo de las Opportunity Areas desde el Plan 2004 no ha tenido una evaluación suficiente en relación con las consecuencias socio-económicas de estos nuevos crecimientos en el conjunto de la ciudad. El caso del área central y sus 300.000 nuevas oficinas es bastante descriptivo. Introducir 300.000 nuevos puestos de trabajo de calidad, en muchas ocasiones ligados a grandes corporaciones tecnológicas o financieras, en entornos consolidados donde el desempleo es prácticamente nulo tensiona, sin duda, el mercado inmobiliario de las áreas contiguas. La incorporación de grandes costes de infraestructuras en las operaciones y la vinculación de las OAs a los grandes corredores de comunicación provoca que las nuevas oficinas y viviendas sólo garanticen su viabilidad económica si se ubican en el escalón más alto en cuanto a su precio de venta. Las limitadas viviendas asequibles no parecen ser suficientes para equilibrar una situación de tensión del mercado y evitar la expulsión de población local.

La siguiente tabla recoge exclusivamente las OAs localizadas en el área central de Londres. Como se puede ver, contemplan unas 105.000 viviendas y 291.000 puestos de trabajo.

Opportunity Area	Indicative homes*	Indicative jobs ^A
Central London		
Paddington	1000	13000
Victoria	1000	4000
Tottenham Court Road	300	6000
Euston	(2800 - 3800)	3300 (8600 - 15000)
King's Cross	1000	25000
City Fringe/Tech City	15500	50500
Vauxhall Nine Elms Battersea	18500	18500
Waterloo	1500	6000
London Bridge/Bankside	4000	5500
Elephant & Castle	5000	10000
Canada Water	5000	20000
Isle of Dogs	29000	110000
Trams Triangle/London-Gatwick-Brighton mainline		
Croydon	14500	10500
Sutton	5000	3,50
TOTAL	104600	290800

Figura 2. Tabla de OAs recogidas en el London Plan 2021 dentro del área central de Londres (Creación propia a partir del Plan London 2021).

En cuanto a las viviendas, como luego se verá, se incluye un porcentaje de viviendas asequibles (Affordable Housing) pero en cuanto a las oficinas, dado el mercado inmobiliario londinense, el modelo a desarrollar serán nuevas oficinas de calidad vinculadas, probablemente a empresas que generen alto valor añadido y acojan a trabajadores muy cualificados y sueldos altos.

Paradójicamente, el propio London Plan 2021 pretende solucionar el problema del acceso a la vivienda y establece que el aumento del precio de la Vivienda ha sido causa del aumento de población y empleo en un contexto donde la vivienda no crecía, pero proyecta en toda el área central de la ciudad el triple de oficinas que viviendas. Si tenemos en cuenta que, por lo menos un 70% de esas viviendas serán de alto coste, y que las nuevas oficinas atraerán trabajadores de, probablemente, sueldos elevados, no parece que la propuesta vaya a mejorar en ningún caso el acceso a la vivienda, al menos en las áreas centrales de la ciudad.

Las OAs aparecieron en el London Plan de 2004 como herramientas ágiles para regenerar terrenos abandonados o en desuso del área metropolitana de Londres, pero han ido evolucionando hasta convertirse en instrumentos para el crecimiento y la generación de nuevas infraestructuras concentrándose cada vez más en corredores de crecimiento en torno a infraestructuras donde la posible generación o aprovechamiento de estos corredores la razón principal de su ubicación.

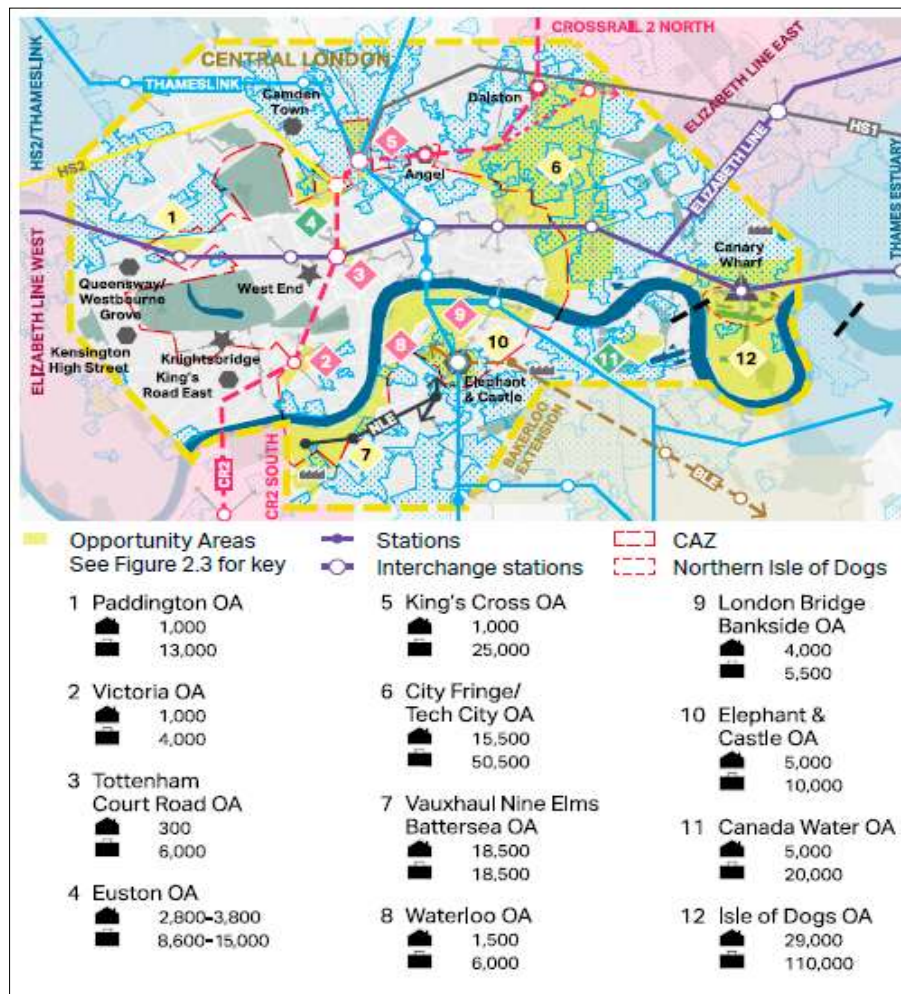


Figura 3. Esquema de las Opportunity Areas ubicadas en el área central de Londres (London Plan 2021).

El Plan 2021, en cambio, ya describe como principal necesidad el desarrollo de nuevas viviendas, oficinas y espacios comerciales y la construcción de infraestructuras de todo tipo. En este Plan en gran mayoría de las OAs tienen un peso considerable las oficinas (Jobs) y esto no parece que permita alcanzar un equilibrio territorial. El objetivo actual es claramente el desarrollo de suelo e infraestructuras.

Bajo el paraguas de conseguir una ciudad más sostenible, se pretende contener el crecimiento en el área metropolitana, concentrarlo en la ciudad de Londres y luchar contra la dispersión de los puestos de trabajo.

Algunos autores señalan que estos nuevos modelos de “urbanismo blando” únicamente persiguen desarrollos inmobiliarios rápidos y eficaces en cuanto a su gestión. Frente al “Good Growth” definido por el plan, deberíamos hablar de un “Fast Growth” y un, no menos peligroso “Easy Growth”.

Las 48 OAs, como ya se ha avanzado, proponen alcanzar cerca de 500.000 nuevas viviendas y unos 730.000 puestos de trabajo (oficinas) (GLA, Citation 2021). Queda claro que la terciarización de estos entornos es una apuesta clara del Plan. Las consecuencias sobre los entornos urbanos actuales, en cambio, no parecen haberse evaluado.

Por otro lado, en el Plan actual desaparece la intención de equilibrio territorial y se expanden las propuestas de forma mucho más uniforme por el territorio fomentando el desarrollo de cualquier operación posible.

Ya no se trata de ámbitos para la regeneración sino corredores de crecimiento ‘Growth Corridors’ que se nutren de las infraestructuras existentes o plantean otras, aportando desde la planificación un nuevo valor al suelo.

Actualmente hay algunas OAs de una capacidad altísima, la Olympic Legacy OA contempla la posibilidad de alcanzar 39.000 viviendas y la Isle of Dogs OA, ubicada en el distrito financiero de Canary Wharf pretende acoger 110.000 puestos de trabajo

Por otro lado, se aprecia que estos grandes desequilibrios territoriales no sólo tienen que ver con el tamaño de las operaciones, también hay importantes diferencias en la densidad atribuida a cada una de ellas (Ferm, Freire Trigo, Moore-Cherry, 2022).

Las Communities que van a participar en el proceso de aprobación que recae finalmente sobre las Local Authorities no pueden en un corto periodo de tiempo y sin los trabajos técnicos necesarios evaluar el impacto sobre la realidad del territorio y su contexto y se entiende que su papel no debería ser evaluar el impacto a escala metropolitana de transformaciones de tal calibre y sus posibles repercusiones en la movilidad la calidad ambiental o el precio de la vivienda tanto en su contexto como a escala de cada Town.

La eficiencia del modelo en cuanto a su capacidad de desarrollar grandes ámbitos parece que se va depurando sin tener en cuenta la verdadera sostenibilidad a nivel metropolitano en cuanto a calidad ambiental o inclusión social que se supone perseguía el Plan.

Por otro lado, es importante volver a recordar el papel en estos procesos ágiles o “blandos” de Transport for London (TfL), gran propietario de terrenos en estos nuevos corredores y bajo control de la alcaldía. Si a esto le unimos la retirada de fondos estatales para TfL y la exigencia de que consiga autofinanciarse la evolución de las OAs se entiende mejor.

Por otro lado, se ha observado como en el desarrollo de estas OAs, al tener encomendada la financiación de las infraestructuras públicas, el gobierno metropolitano ha podido ejercer sobre las autoridades locales un poder de influencia que les aleja de la gobernanza que se supone debía guiar estos procesos.

La flexibilidad y agilidad de estos instrumentos blandos desde luego ha podido desarrollar un importante número de viviendas y oficinas, pero las consecuencias socio-ambientales a escalas local y metropolitana no han sido en ningún caso evaluadas. Se podría afirmar que efectivamente se trata de oportunidades, pero sobre todo para parte de los agentes involucrados: los Development Partners y los propietarios de suelo.

La investigación de Fermer, Freire y Moore-Cherry (2022) concluye que las OAs han servido principalmente como instrumentos de intermediación entre los socios interesados en el crecimiento, administraciones que lo necesitan o creen necesitarlo y un sistema financiero que permite obtener y desarrollar suelo. El Artículo también plantea que el impacto del conjunto de estos desarrollos “blandos” tiene una escala de ciudad-región y supone un gran cambio en cuanto a la planificación estratégica de estos ámbitos.

En el fondo, bajo apariencia de intervenciones puntuales y flexibles estas operaciones reconfiguran y rediseñan el conjunto de la ciudad y la región.

Respecto a la dimensión global y tecnológica de los desarrollos descritos, es significativo el caso de las oficinas de Google en la OA de King Cross. Lo que a nivel macro puede ser un objetivo puede generar graves problemas a escala local y parece que estos no entran en las formulaciones de forma clara.

La introducción de tantos m² de oficinas vinculados muchas veces a compañías tecnológicas con gran poder económico en el corazón de la ciudad y la consiguiente irrupción de un perfil de población de altos ingresos en áreas rodeadas de entornos urbanos consolidados puede

significar que estas compañías, de algún modo, se estén apoderando de una ciudad producto de un proceso de construcción social complejo. La dimensión (densidad) y cualificación (riqueza) de la operación inevitablemente va a distorsionar el ecosistema urbano circundante.

Si se considera, además, el volumen que pueden llegar a alcanzar todas estas operaciones en el Gran Londres (London Plan 2021) la dimensión de la distorsión generada adquiere una naturaleza incuestionable.

Es importante incidir en que estos procesos fluidos, pero poco transparentes en cuanto a las consecuencias ambientales sociales y territoriales en los distritos pueden significar la transformación de un área metropolitana como el Londres y afectar a la vida de un conjunto de unos posibles 10 millones de habitantes. Cuestiones como el precio de la vivienda o la desigualdad social, aun con las propuestas de Affordable Housing, no parece que hayan sido evaluadas de forma profunda.

La cuestión principal es que ya no es sólo un problema de los residentes actuales en el entorno inmediato de esos ámbitos sino un problema de todo el conjunto metropolitano y no existe una evaluación ni planificación de garantías a esa escala.

El ya tristemente clásico e internacional problema de la vivienda tiene una dimensión en el centro de Londres mucho mayor que en otras ciudades occidentales (Bowie, 2017) y la evolución del incremento estimado de la pobreza en Londres, del 80% entre 1980 y 2010, no parece que se esté abordando en estos ágiles desarrollos. (Dorling et al., 2007; Office for National Statistics (ONS), 2011).

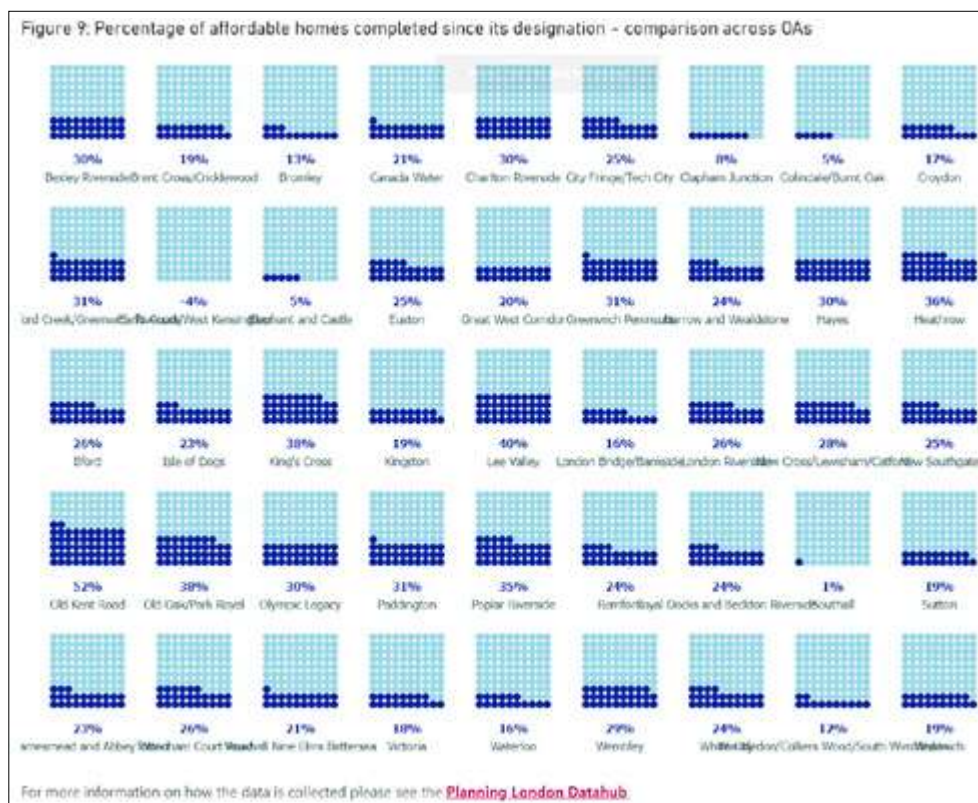


Figura 4. Imagen del visor de desarrollo de las OAs con el número de Affordable Housing previsto en cada una. <https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/planning/implementing-london-plan/londons-opportunity-areas>.

En cuanto a la vivienda asequible o Affordable housing, las OAs estiman que en torno a un 30% de las viviendas a construir tengan algún tipo de protección pero estas protecciones cada vez se han hecho más flexibles. En cualquier caso, al menos un 70% de las viviendas y el 100% de las oficinas acogerán a perfiles de población de altos ingresos en entornos consolidados donde buena parte de la población dispone de vivienda en alquiler en un mercado poco regulado.

Si bien el precio de la vivienda responde a muchos factores que no pueden ser abordados en este artículo, lo que queda claro en el gráfico siguiente es que el exitoso desarrollo de las OAS no ha mejorado la situación antes de que estas entraran en escena.



Figura 5. Evolución del precio medio de la vivienda en Londres (azul) y en el conjunto de Inglaterra (en naranja) entre 2004 y 2023. Fuente: Government UK. National Statistic. <https://www.gov.uk/government/publications/about-the-uk-house-price-index>.

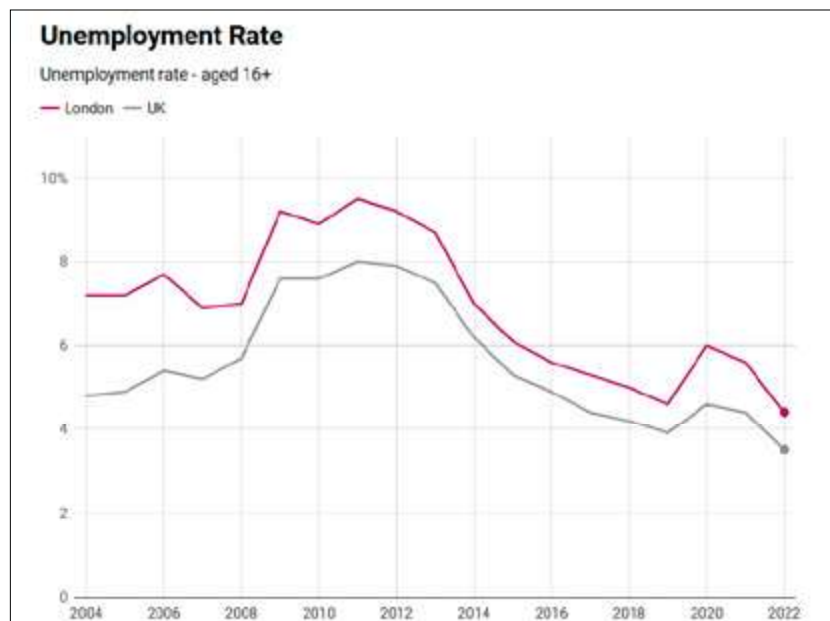


Figura 6. Tasa de desempleo en Londres y Reino Unido. Fuente: Annual Population Survey, London Datastore.

Respecto a la construcción de oficinas (tres veces más que viviendas sólo en el área central de Londres) habría que volver a recordar que nos encontramos una ciudad donde el desempleo es muy bajo y está fundamentalmente concentrado en inmigrantes a los que no van destinados las oficinas propuestas.

5. Reflexión respecto a las grandes operaciones de desarrollo en el entorno de Madrid

Si comparásemos los desarrollos analizados en Londres con operaciones en marcha en el ámbito de Madrid podríamos extraer importantes conclusiones en cuanto a la posible influencia de las mismas en el conjunto de las ciudades.

Cuestiones como la ciudad densa, compleja, diversa y accesible, se encuentran siempre entre los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y las Agendas Urbanas Europea y Española (AUE) pero es necesario hacer una investigación profunda sobre cómo pueden influir en el conjunto de la ciudad algunas de estas operaciones, por su escala y por el perfil de población a la que van dirigidas, tanto en lo que se refiere a viviendas como a oficinas.

Si bien en el sistema de planeamiento español cualquier tipo de “Área de oportunidad” pasa por la necesidad de tramitar planeamiento de desarrollo y todo lo que esto supone, parece necesario abordar una investigación sobre el resultado final de estos desarrollos, independientemente de la forma en que se tramiten, incidiendo en el análisis de la gobernanza real de estos procesos. El caso de las OAs de Londres se muestra como un interesante referente en muchos aspectos de cara a estudiar las posibles consecuencias de una operación de este tipo.

Una buena muestra de la escala de la operación y de su influencia en el conjunto del área metropolitana es la propia afirmación que figura en el visor de la Comunidad de Madrid respecto a la operación Madrid Nuevo Norte señalando que “los 149.622 empleos que se generarán en Madrid representan el 4,8% de la población actualmente ocupada en la región”.



Figura 7. Imagen del conjunto de la operación Madrid Nuevo Norte <https://crea-madridnuevonorte.com/visualizador/?es>

La propuesta aprobada definitivamente, a través de la modificación del Plan General de Madrid (PGOUM) permite la creación de 10.500 viviendas y más de 130 000 puestos de trabajo, concentrando los usos terciarios en una nueva “zona business”.

La superficie de la operación completa, compuesta de cuatro áreas de planeamiento de desarrollo (APEs o APRs), abarca 2.364.825 m² de suelo y una edificabilidad total de 2.657.313 m², de esa edificabilidad 1.608.778 m² tienen uso global terciario (60,54 %) y al resto, 1.048.535 m², se le adjudica el uso global residencial (39,46%), admitiendo un máximo de 10.474 viviendas.

En el conjunto destaca la APE 05.31 “Centro de Negocios de Chamartín” (1.300.000 m²c.) “en su condición de espacio de centralidad de alta concentración de actividad terciaria, vinculado a un nodo de especial intensidad de accesibilidad al transporte colectivo intermodal.” (Modificación puntual del PGOUM de 1997 en los ámbitos de planeamiento APR 08.03 “prolongación de la castellana” y APE 05.27 “colonia campamento” para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística “Madrid Nuevo Norte. (BOCM N°. 184, 31/07/2020))

Como se puede apreciar en el documento aprobado la mayoría del suelo, un 72,90%, es de titularidad pública (ADIF, EMT y CANAL DE ISABEL II son empresas públicas) pero ADIF y el Ministerio de Fomento desafectaron el suelo y concedieron una concesión a un operador privado para su desarrollo.

La empresa que ganó el concurso y obtuvo la concesión se llama en la actualidad DUCHSA y pertenece al Banco BBVA (72,5 %) y a la inmobiliaria San José (27,5%), la empresa tiene los derechos para gestionar el 66% de los terrenos que integran Madrid Nuevo Norte.

La operación citada reúne, por tanto, algunas de las condiciones analizadas en la Opportunity Areas del London Plan: desarrolla una gran cantidad de suelo en un entorno contiguo a la ciudad consolidada mediante la incorporación de “Development Partners”, incorpora a la ciudad una gran edificabilidad en buena parte dedicada al uso terciario y se vincula a corredores de comunicación tanto de transporte público como privado.

Una investigación a fondo de la influencia en el entorno de la ciudad de Opportunity Areas como Euston, King Cross o Vauxhall servirá, sin duda, para evaluar la operación Nuevo Norte desde una perspectiva metropolitana.

6. Referencias bibliográficas

Libros y Monografías:

- CAPEL SÁEZ, H (1975): *Capitalismo y Morfología Urbana*, Barcelona, Ediciones Asenet.
 HARVEY, D (2007): *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid. Siglo XXI de España editores, S.A.
 LEFEBVRE, H (1969): *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona. Ediciones Península.
 ROCH, F; GUERRA F. (1981) *¿Especulación del suelo?* Madrid. Nuestra Cultura Editorial.

Artículos en revistas:

- ALLMENDINGER, P., & HAUGHTON, G. (2010). “Spatial planning, devolution, and new planning spaces. *Environment and Planning C*”: *Government and Policy*,
 BOWIE, D. (2017). Radical solutions to the housing supply crisis. Policy Press. (problema vivienda no hay pdf) Chapter Title: Radical solutions to the housing supply crisis Publisher: Bristol University Press
 DORLING, D., RIGBY, J., WHEELER, B., BALLAS, D., THOMAS, B., FAHMY, E., GORDON, D., & LUPTON, R. (2007). Poverty, wealth and place in Britain, 1968 to 2005. *Policy Press*.
 FALUDI, A. (2010). Beyond Lisbon: Soft European spatial planning. *The Planning Review*, 46(182),

- FERM J, FREIRE TRIGO S, MOORE-CHERRY N. (2022) Documenting the 'soft spaces' of london planning: Opportunity areas as institutional fix in a growth-oriented city. *Regional Studies*
- MOORE-CHERRY, N., TOMANEY, J., & PIKE, A. (2021). City-regional and metropolitan governance. In M. Callanan and J. Loughlin (Eds.), *A research agenda for regional and local government*. Edward Elgar.
- RACO M, WARD C, BRILL F, ET AL. (2022). Towards a virtual statecraft: Housing targets and the governance of urban housing markets. *Progress in planning*.
- TAMAYO PALACIOS, A. (2011). Exclusión social en el Madrid del "desarrollismo": la influencia del modelo inmobiliario de venta de viviendas a gran escala durante el proceso de construcción del área metropolitana de Madrid en la cohesión social de la ciudad. *Revista INVI*, 26(73)