

## Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a través del caso de la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León

### Analysis on conditions for integrated urban regeneration through the case of Urban Regeneration Strategy in Castilla y León

---

VÍCTOR PÉREZ-EGUÍLUZ

Doctor arquitecto

Profesor del Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Valladolid, España.

[victorpez@hotmail.com](mailto:victorpez@hotmail.com)

ORCID: [0000-0001-7489-6098](https://orcid.org/0000-0001-7489-6098).

MIGUEL FERNÁNDEZ-MAROTO

Arquitecto

Profesor del Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Valladolid, España.

[miguelfmaroto@gmail.com](mailto:miguelfmaroto@gmail.com)

ORCID: [0000-0001-6853-2167](https://orcid.org/0000-0001-6853-2167).

ENRIQUE RODRIGO GONZÁLEZ

Arquitecto

Profesor del Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura  
Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Valladolid, España.

[erodrigo.gonzalez@gmail.com](mailto:erodrigo.gonzalez@gmail.com)

ORCID: [0000-0002-0681-9653](https://orcid.org/0000-0002-0681-9653).

Recibido/Aceptado: 10-09-2016 / 03-03-2017.

Cómo citar: Pérez-Eguíluz, Víctor; Fernández-Maroto, Miguel y Rodrigo-González, Enrique (2017), “Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a través del caso de la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León”, en *Ciudades*, 20, pp. 71-87 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.17](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.17)

**Resumen:** Tras modificar su legislación urbanística, Castilla y León ha aprobado una Estrategia de Regeneración Urbana para facilitar la toma de decisiones ante posibles operaciones de regeneración.

El artículo analiza las condiciones creadas en su contexto español y profundiza en tres aspectos: el grado de integración alcanzado en el sistema de planeamiento urbanístico, la capacidad de dirigir y equilibrar las transformaciones de la ciudad existente, incluso territorialmente, y las posibilidades de potenciar intervenciones inclusivas. La Estrategia persigue la medición de las necesidades y del potencial de transformación de las acciones, pero tampoco faltan debilidades e incógnitas sobre su aplicación aun temprana.

**Palabras clave:** Regeneración urbana, Rehabilitación urbana, Áreas de Rehabilitación Integradas, Estrategias urbanas.

**Abstract:** After modifying its urban planning legislation, Castilla y León has approved an Urban Regeneration Strategy -an instrument to facilitate decision making-.

The paper analyse Spanish and regional context for urban regeneration delving into three aspects: degree of integration achieved in the urban planning system, capacity to direct and to balance the transformations of the existing city, and possibilities of promoting inclusive interventions. The Strategy looks for measuring the needs and the potential for transformation of projected interventions, but there are also some weaknesses and unknowns that hover over its still early application.

**Keywords:** Urban regeneration, Urban rehabilitation, Integrated Rehabilitation Areas, Urban strategies.

## 1. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO URBANO EN EUROPA. LA CONCEPCIÓN DEL CAMBIO

En el contexto europeo existe una preocupación aún no resuelta por la integración de las políticas de desarrollo urbano. Se trata de la coordinación de aspectos espaciales, sectoriales o temporales con atención a los espacios y grupos menos favorecidos, con el objetivo global de auspiciar la cohesión social. La concienciación sobre los problemas medioambientales y sociales que se han evidenciado en las décadas del cambio de siglo determinó la insostenibilidad del modelo urbano puesto en escena. La importancia de esta visión se hace evidente dentro de una Unión Europea que busca coordinar los objetivos del modelo de desarrollo urbano y territorial, especialmente visibles desde la Carta de Leipzig (2007), hasta el reciente Pacto de Ámsterdam (2016) pasando por la Declaración de Toledo (2010)<sup>1</sup> entre otros.

Aunque la Agenda Territorial de la Unión Europea<sup>2</sup> amplíe explícitamente dichos objetivos al ámbito territorial<sup>3</sup>, las ciudades han sido designadas como la escala de actuación prioritaria, tanto por cuestiones de gobernanza como por una mayor potencialidad en la obtención de resultados. No en vano, son las que acumulan un mayor número de competencias en materias urbanísticas y de planificación. Esta es la razón por la que existe tanto interés en definir los objetivos

<sup>1</sup> Aunque se hable de regeneración en el contexto de la crisis económica, es innegable la presencia de retos estructurales de carácter demográfico, medioambiental, económico y social, que exigen una aproximación integrada.

<sup>2</sup> Agenda Territorial de la Unión Europea 2020: ‘Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas’, aprobada en la Reunión Ministerial Informal de los ministros responsables de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial, el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría).

<sup>3</sup> Esta puntualización no debe olvidarse, ya que adquiere un relieve fundamental en muchas regiones europeas, y específicamente en casos como el de Castilla y León, donde se evidencian importantes desigualdades territoriales frente a otras regiones

de una Agenda Urbana Europea manifestado por distintos organismos de la Unión Europea y otras instituciones.<sup>4</sup>

En el eje de la Agenda Urbana está la búsqueda de un enfoque integrado de los diferentes niveles de gobierno y de las políticas que puedan tener incidencia en las zonas urbanas. Actualmente los objetivos particulares giran en torno a los siguientes campos —en desarrollo del Pacto de Ámsterdam—:

- La inclusión social de grupos discriminados socioeconómicamente, migrantes o refugiados.
- Cuestiones medioambientales como la calidad del aire, la transición energética y su eficiencia, la reutilización y el reciclaje o la adaptación al clima.
- Aspectos funcionales como la vivienda, las infraestructuras o la movilidad urbana.
- El empleo y la economía local así como la formación o la contratación pública responsable.

Los retos allí planteados se centran en la integración de normativas, las fuentes de financiación y la difusión del conocimiento y buenas prácticas. Es por tanto en los conceptos y en las herramientas de intervención donde se evidencian las dificultades. En todo ello, la regeneración urbana integrada es una de aquellas herramientas que se quieren aplicar en la consecución de unos objetivos generales que parecen claros.

El concepto de regeneración urbana es amplio, aunque siempre con la connotación de actuar sobre algún área que, en general, ha perdido el valor que en su momento tuvo —valor ambiental, social, económico, simbólico...—. Además, la coordinación de las actuaciones conmina a que sea orientada a la corrección de los desequilibrios entre espacios y entre grupos de población.

Este sería el camino de una regeneración urbana integrada. Supone una actuación pública capaz de articular al menos acciones en urbanismo y vivienda, afectando a partes completas de la ciudad. Siendo una política eminentemente local, el proceso ha sido animado a través de los criterios establecidos para las fuentes de financiación existentes.

## **2. COMETIDO Y ANTECEDENTES DE LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA PARA EL CAMBIO**

La regeneración urbana puede tomarse como un importante instrumento para alcanzar el modelo de desarrollo urbano perseguido —no el único—. A pesar de las diferencias entre los diversos Estados de la Unión a la hora de entender y aplicar el concepto de regeneración en sus diversas acepciones posibles, la evolución general

---

<sup>4</sup> “La creación de una Agenda Urbana Europea es un camino en transición”, como reconoce el propio Pacto de Ámsterdam y los diversos informes y reuniones previas.

se puede considerar como similar, puesto que similares han sido los principales cambios demográficos y económicos.

La aplicación de iniciativas regeneradoras en Europa ha llegado a través de diversos medios. Por un lado, la Unión Europea ha tratado de crear una inercia de intervención integral sobre áreas concretas que sirvieran de modelo y metodología de actuación. Así ha sucedido a través de las convocatorias de Proyectos URBAN I y II, las Iniciativas Urbanas o las recentísimas Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible. Al margen de una metodología pluridisciplinar y con acciones más o menos combinadas en diversas materias, se aprecia en su propia evolución la intención de trascender la actuación concreta en un sector urbano cerrado. Esa visión amplia, municipal (decir territorial se queda aún muy lejos), aun siendo conceptualmente válida adolece de una falta de aplicación consecuente con este planteamiento. Viendo las propuestas presentadas a sus últimas convocatorias, todavía son mayoritarias las ciudades que diseñan una estrategia *ad hoc* para concurrir a la obtención de financiación. Sería deseable que se plantearan con una trayectoria a largo plazo, con recorrido más allá del programa financiado y con alternativas y diversidad de fuentes, actores y puntos de actuación coordinados.

En paralelo a este programa europeo, son múltiples los referentes sobre casos de regeneración urbana y programas articulados desde los diversos países a nivel nacional. En algunos casos el problema se pretendió atajar con programas como el Plan Nacional de Renovación Urbana francés (2003), de una manera más intervencionista, aunque siempre lastrado por la falta de financiación pública para acometer todos los objetivos. En otros, como pudiera ser Italia, se fijaron instrumentos y programas con los que abordar el asunto desde diversas competencias, confiando en ello el enfoque integrado: véanse los *Programmi Complessi*, ligados a diversas figuras de planeamiento como por ejemplo los *Programmi di Recupero* o *Programmi Integrato di Intervento*. Una de las aportaciones más cercanas a la regeneración urbana integrada de áreas degradadas pudo ser el programa danés *Kvarterloft* (VV.AA., 2007). Ya en su primera fase, desde 1996, remarcaban la necesidad de ir más allá de la combinación de administraciones y políticas sectoriales que de por sí no aseguraban resultados positivos. Fueron conscientes de la dificultad de integrar verdaderamente las políticas urbanísticas, la participación e integración de todos los sectores sociales o la introducción de una dimensión medioambiental y cultural compartida desde las redes locales.<sup>5</sup>

En España deberíamos hablar de una experiencia en rehabilitación edificatoria más que de regeneración. Tan solo ha habido excepciones regionales a esta afirmación, derivadas de programas interadministrativos o legislaciones urbanísticas más propias de esta última década —como se verá más adelante— y de los programas piloto provenientes de los fondos FEDER. Las actuaciones de

---

<sup>5</sup> En relación a las políticas de regeneración urbana de diversos países de la Unión Europea, véase Castrillo Romón y Martín Herrero, 2010.

rehabilitación edificatoria han sido impulsadas desde 1983 a través de los planes de vivienda con la declaración de Áreas de Rehabilitación Integral o similares, hasta ahora con un carácter más anecdótico que sistémico en la ciudad. Mediante la asignación de subvenciones, se han centrado en la recuperación de espacios históricos o tejidos tradicionales, y más recientemente y en menor medida, en algunos barrios residenciales creados a mediados del siglo XX (Castrillo Romón y Martín Herrero, 2010; Hernández Aja y García Madruga, 2014). En la actualidad, se pretende dar un paso más allá, incorporando a las ayudas económicas la modificación de las legislaciones en materia urbanística, de propiedad privada y suelo. El objetivo será que cada territorio tenga unos criterios y objetivos para la asignación de las ayudas que superen la simple programación temporal de las adjudicaciones. Precisamente uno de los problemas consiste en superar una dinámica de actuación muy asentada, basada casi exclusivamente en la asignación de recursos públicos para la rehabilitación.

Volviendo al nivel general europeo para entender cómo ha sido entendida la regeneración, la experiencia muestra que la base de actuación es casi siempre física, referida en primer lugar a intervenciones arquitectónicas. El resto de acciones se han considerado complementarias y a la postre con escasa incidencia sobre asuntos como el transporte, comercio, industria, suministros o equipamientos sociales y culturales, y no digamos a nivel social de empleo o formación.

Por todo ello, las grandes cuestiones relativas a la práctica de la regeneración urbana en la actualidad se centran, en general, en la integración de la regeneración urbana con el sistema de planeamiento urbanístico y territorial, en la capacidad de insertarse en una visión holística de la ciudad y en los problemas para articular la colaboración entre todos los niveles de gobierno, así como a los diversos agentes, públicos y privados, o en el papel que ha de jugar la actuación ciudadana.

Dentro de estas condiciones de partida, la Comunidad de Castilla y León ha tratado de perseguir los nuevos objetivos planteados a través de una mejor coordinación entre legislación, planificación, programas de vivienda y regeneración urbana. Para ser honestos y para comprender mejor este hecho, ha de reconocerse una peculiaridad del caso que nos ocupa. En esta Comunidad Autónoma, las competencias en materia de urbanismo y vivienda están incluidas en una misma consejería y bajo el mismo director general. Esta particularidad es poco común, en contra de lo que pueda parecer, allanando el camino a la mencionada integración de medidas.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Muy pocas de las demás Comunidades Autónomas comparten Consejería, como Aragón, Extremadura o la Comunidad Valenciana, y menos aún la misma Dirección General, lo que también ocurre actualmente en Castilla-La Mancha.

En adelante trataremos de analizar y comparar estos cambios propiciados por la reforma de la Ley de Urbanismo y por la adopción de una Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León, ERUCyL<sup>7</sup>.

### 3. ADAPTACIÓN NORMATIVA: LA REGENERACIÓN URBANA EN EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Un verdadero enfoque integrado de la regeneración urbana debe aspirar a incardinar estos procesos en el sistema de planeamiento urbanístico, más allá de la legislación o las normativas sectoriales existentes en España —como la de vivienda— o de instrumentos de gestión, programación, etc. colaterales a dicho sistema.<sup>8</sup>

No obstante, para superar esta orientación “accesoria y desestructurada” (Tejedor, 2013, p. 28) no basta con un simple cambio de denominación ni con la mera dilución de la regeneración urbana en la normativa urbanística, a través del recurso directo y sin matizaciones a los instrumentos más próximos a este tipo de intervenciones, como pudiera ser el planeamiento especial. Por citar un caso, la reciente reforma de la legislación urbanística en Murcia, que cita entre sus motivaciones la citada Ley 8/2013, recurre a los “Planes Especiales de ordenación o reordenación urbana”. Estos planes son empleados genéricamente, dando cabida desde el suelo urbano al urbanizable ya ordenado, y con fines tan diversos como la descongestión, la creación de dotaciones, la resolución de problemas de accesibilidad, de circulación o de estética y, también, la renovación y rehabilitación integral de barrios.<sup>9</sup>

Para una verdadera integración, es imprescindible una adaptación de los instrumentos preexistentes a los requerimientos específicos de las actuaciones de regeneración urbana, y una ubicación de dichas actuaciones en su marco espacial-normativo correspondiente. Desde este punto de vista, se puede citar la última modificación de la legislación de Aragón<sup>10</sup>, que se adelantó en algunas semanas a la Ley 8/2013 y que introdujo un capítulo específico dedicado a las actuaciones de rehabilitación urbana. En este articulado se establecen, por ejemplo, las diferencias

<sup>7</sup> La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León fue elaborada por un equipo dirigido por Juan Luis de las Rivas Sanz, y adoptada por el Acuerdo 40/2016, de 23 de junio, de la Junta de Castilla y León. El texto íntegro puede consultarse en la página web de Vivienda y Urbanismo de la Junta (<http://www.vivienda.jcyl.es/>).

<sup>8</sup> Como es el caso de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y que en cierta medida se ha tratado de reconducir a través de su refundición con la Ley de Suelo operada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

<sup>9</sup> Artículo 132 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

<sup>10</sup> Introducida por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, que modificó la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, lo que dio lugar al actual texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón

entre la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas, así como los instrumentos de ejecución que corresponden a cada una. Asimismo, se plantea la elaboración de un programa de rehabilitación urbana que deberá tener en cuenta los planes y programas en materia de vivienda (lo habitual hasta ahora) pero que, eventualmente, también podrá vincularse al plan general de ordenación urbana. En este último caso, y cuando las actuaciones se produzcan en suelo urbano no consolidado, se posibilitan medidas de flexibilización como la reducción o eliminación de reservas dotacionales, la reducción de la cesión de aprovechamiento o su localización en otro ámbito —unidad discontinua— o la elevación de la densidad máxima, tanto si es el propio plan general el que establece la ordenación pormenorizada como si se remite a planeamiento especial.<sup>11</sup>

De esta forma, las actuaciones de regeneración se insertan en su marco normativo urbanístico, en el que se introducen a la vez las medidas de flexibilización imprescindibles para que estas intervenciones, habitualmente complejas, sean no ya viables, sino también potencialmente atractivas para la iniciativa privada, hasta ahora con un peso anecdótico en este campo. Desde aquí, se abre el campo para la interiorización y adopción de esta perspectiva a nivel municipal, donde residen las competencias planificadoras que habrán de desarrollar este marco... de ello dependerá finalmente el éxito o no de este tipo de medidas.

En este sentido, hay que señalar que la legislación urbanística que, hasta el momento, más y mejor ha avanzado para dotar de herramientas a la regeneración urbana es sin lugar a dudas la de Castilla y León. La reciente reforma de la Ley de Urbanismo<sup>12</sup> introdujo todo un título completo dedicado a la regeneración urbana, integrada además de forma transversal en el articulado previo, del que se modificaron numerosos artículos. De este modo, cada tipo de actuación, ya sea de rehabilitación, de regeneración o de renovación, se vincula a un régimen de suelo determinado y a un instrumento de planeamiento preexistente, ya sea el planeamiento general o el planeamiento especial, al que a este respecto se le faculta para modificar tanto la clasificación como la calificación del suelo. Las actuaciones se flexibilizan en cuanto al ámbito, que puede ser discontinuo, incluir operaciones de derribo o sustitución o incluso extenderse sobre terrenos colindantes. También se facilita desde el punto de vista de la gestión, donde se introduce la posibilidad de emplear instrumentos específicos incorporados por la reforma. Frente a la cesión del 10% del aprovechamiento fijado hasta entonces en la ley para los incrementos en suelo urbano consolidado y para todos los sectores tanto de suelo urbano no consolidado como urbanizable, la reforma reduce la cesión al 5% en el caso de las actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación. Incluso se optó por impulsar el paso de la iniciativa privada a estas operaciones penalizando al suelo

---

<sup>11</sup> Artículos 183 a 186, y 42, del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

<sup>12</sup> Realizada a través de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo.

urbanizable con un incremento de la cesión hasta el 15%. Asimismo, la reforma abre la puerta a las transferencias de aprovechamiento a sectores externos, y también posibilita desviaciones de hasta el 50% en la densidad máxima y en las reservas de suelo para sistemas locales de dotaciones. Estas medidas aprovechan unas circunstancias que difícilmente hubieran sido posibles en un contexto de marcado crecimiento urbano.

Se aprecia en este sentido que la inclusión de la regeneración urbana impregna toda la legislación urbanística castellanoleonesa y sus instrumentos y mecanismos tradicionales, sobre los que incorpora facultades o beneficios extraordinarios en el caso de que se empleen para planificar y gestionar este tipo de operaciones. Además, opta incluso por ir más allá y modificar en negativo aspectos relativos por ejemplo al suelo urbanizable (el incremento de la cesión de aprovechamiento), en una apuesta quizás aquí algo más discutible de cara a forzar el traspaso de la inversión privada desde los nuevos desarrollos hacia las intervenciones sobre las tramas existentes.

En todo este marco, la ERUCyL quiere ser un instrumento que aprovecha el grado de integración existente en la legislación sobre planeamiento urbanístico, para facilitar la toma de decisiones tanto a nivel urbano como territorial, en lo que a promoción y coordinación de actuaciones se refiere. Quizá sea ésta una de las limitaciones que toma su planteamiento de partida, orientando casi exclusivamente la toma de decisiones a nivel de financiación, aunque no deba de ser entendido esto como un defecto. La Estrategia deriva de forma directa de la reforma legal explicada, y dedica su tercer apartado a aportar directrices para su despliegue. Así, desde el punto de vista más puramente normativo, la ERUCyL incorpora una serie de criterios tendentes a reforzar esta inserción de la regeneración urbana en el sistema de planeamiento urbanístico, buscando las potenciales interacciones con otros instrumentos incluidos en la legislación urbanística autonómica.

Por citar un ejemplo, cabe resaltar que se llama la atención sobre la figura de la Unidad Urbana, un instrumento incorporado desde el principio en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y que se orienta al diagnóstico del suelo urbano. Concretamente, los instrumentos de planeamiento general en municipios con más de 20.000 habitantes deben dividir todo el suelo urbano consolidado existente en ámbitos no superiores a 100 hectáreas y que presenten cierta homogeneidad. Estas Unidades Urbanas se decidirán por los tipos edificatorios dominantes, por proceder del mismo planeamiento de desarrollo o por ser ámbitos de influencia de determinadas dotaciones, siendo el objetivo de las unidades así delimitadas la evaluación de sus condiciones urbanísticas, dotacionales, etc. para que, en función de dicho análisis, se pueda, por ejemplo, prohibir determinados incrementos de densidad.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> La modificación del Reglamento de Urbanismo de Castilla de León derivada de la ya citada reforma de la Ley de Urbanismo, operada mediante el Decreto 6/2016, de 3 de marzo, ha reforzado el papel de la Unidad Urbana como ámbito de evaluación del nivel dotacional, de la



Este tipo de diagnóstico más o menos detallado del suelo urbano, articulado además en ámbitos de cierta coherencia y homogeneidad, bien puede utilizarse más allá de esas previsiones reglamentarias y aprovecharse desde el propio planeamiento general como una referencia muy útil a la hora de proponer actuaciones de regeneración más eficaces, que puedan contribuir a paliar déficits más allá de su propio ámbito, priorizando a su vez las Unidades Urbanas con más carencias. Del mismo modo, si las condiciones del entorno son excedentarias en cuanto a equipamientos, ello también permitiría justificar reducciones en las cesiones para dotaciones en el caso de operaciones de reforma interior, lo que sin duda facilita que se lleven eventualmente a cabo.

De hecho, y pese a ciertas limitaciones de este instrumento que podrán ir corrigiéndose en el futuro —como el papel del suelo urbano no consolidado, de momento excluido de las Unidades Urbanas— ya hay casos prácticos recientes en Castilla y León en los que se ha sacado provecho de esta interacción desde el punto de vista del impulso de la regeneración y la mejora de las condiciones en la ciudad existente (De las Rivas et al., 2016 y 2017).

#### **4. VISIÓN HOLÍSTICA DE LA CIUDAD: SOSTENIBILIDAD Y REGENERACIÓN URBANA**

Otro de los aspectos claves a la hora de abordar la regeneración urbana desde un enfoque integrado consiste en tener muy en cuenta que estas intervenciones se llevan a cabo en el marco de un tejido urbano más amplio, y que en último término forman parte de determinada realidad urbana y territorial.

Desde este punto de vista, y tal y como comentábamos al final del apartado anterior, las actuaciones de regeneración urbana deben ser capaces de aportar beneficios más allá de su propio ámbito, lo cual requiere en primer lugar un diagnóstico que abarque toda esa realidad urbana de la que forman parte, es decir, una visión holística, de conjunto, de la ciudad, de los procesos que tienen lugar en ella y de los retos apremiantes que se plantean, contribuyendo a hacerles frente en la medida de lo posible.

Surge aquí en este sentido, de modo irremediable, la cuestión del desarrollo urbano sostenible, una preocupación creciente en todos los debates urbanos recientes. Así, ya hemos señalado cómo el Pacto de Ámsterdam hace hincapié en el papel de las ciudades como instrumentos para avanzar hacia el equilibrio territorial y el desarrollo sostenible en Europa. Para ello propone la adopción, de nuevo, de un enfoque integrado, que en el caso de la regeneración urbana plantea la inclusión de aspectos sociales, económicos, ambientales, espaciales o culturales.<sup>14</sup>

---

pertinencia de la ordenación detallada o del efecto de eventuales modificaciones del planeamiento en el suelo urbano, como se recoge en su reformado Artículo 85, en el que se recogen todas las características de este instrumento.

<sup>14</sup> Punto 12.8 del Pacto de Ámsterdam, ya introducido y desarrollado en 2010 por el Documento de Referencia anexo a la Declaración de Toledo.

Cabe resaltar a este respecto que ciertas reformas recientes de la legislación urbanística en algunas Comunidades Autónomas (CC.AA.) han incidido en la sostenibilidad y en la relación entre esta y la regeneración urbana. Es el caso, por ejemplo, de Navarra<sup>15</sup>, que ha incorporado como objetivos del planeamiento general el fomento del crecimiento compacto priorizando la intervención en tejidos existentes, la mejora de la eficiencia energética con medidas activas y pasivas, el impulso de la movilidad sostenible (con estrategias de *Transit Oriented Development*) y la accesibilidad universal y la preservación del paisaje, facilitando la inclusión de medidas a este respecto en las actuaciones de regeneración, a través de mecanismos como la exclusión del cómputo de edificabilidad o la ocupación del dominio público.<sup>16</sup>

Asimismo, la ya citada reforma reciente de la Ley de Urbanismo de Castilla y León ha incidido en la cuestión del urbanismo sostenible (Quintana, 2016), incorporando criterios y medidas muy similares en relación al fomento del crecimiento compacto, la protección del medio ambiente, la movilidad sostenible, la eficiencia energética y las energías renovables, la consideración de los riesgos o la accesibilidad.<sup>17</sup> Además, en este caso se han incorporado unos criterios específicos para la planificación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que en primer lugar establecen la prioridad de la rehabilitación —y del mantenimiento de la población residente— frente a la sustitución, y en segundo lugar aportan una especie de decálogo que incide en el enfoque integrado entendido como la inclusión de aspectos sectoriales cuyo objetivo último es contribuir a la sostenibilidad, tal y como se plantea desde el marco europeo.<sup>18</sup> Siguiendo esta lógica, se ha previsto la posibilidad de que las actuaciones de regeneración o de renovación urbana sean declaradas como “integradas” por la administración regional “cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas que estén enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”<sup>19</sup>. De esta forma, una vez firmado un convenio urbanístico en el que habrán de participar los residentes, recibirán financiación pública preferente.

---

<sup>15</sup> Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

<sup>16</sup> Artículos 51bis, 51ter y 61 bis de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

<sup>17</sup> Artículos 11 a 16 de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre.

<sup>18</sup> Artículo 156.b de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, que plantea la colmatación prioritaria de los espacios intersticiales infrautilizados o sin uso, la mejora de la eficiencia energética, la supresión de barreras arquitectónicas, la mejora de la accesibilidad multimodal, el mantenimiento de la vitalidad urbana mediante la mezcla de usos, la recuperación de los valores arquitectónicos, urbanísticos y paisajísticos de los espacios urbanos, la mejora de los espacios libres a bajo coste, la recuperación e integración de los bordes urbanos con el medio natural, el despliegue de infraestructuras TIC o la integración de perspectivas de género y edad y el favorecimiento de la participación ciudadana y la transparencia.

<sup>19</sup> Artículos 152.4 y 153.4 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

Sin embargo, se ha señalado por algunos autores que, aunque la consideración de estos aspectos pueda permitir calificar una actuación como “integrada”, dicha calificación no lleva asociada ningún efecto jurídico ni se deriva de ella la asunción clara de una metodología integrada de intervención (Alonso, 2016, 49).

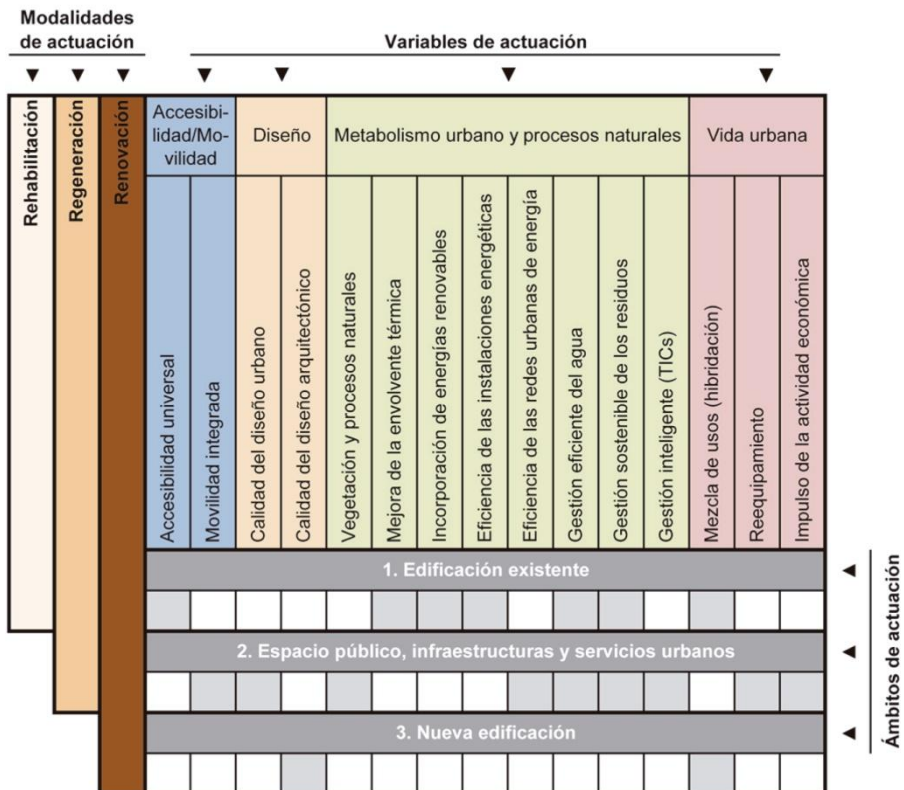


Fig. 1. Variables para valorar la calidad de las propuestas, donde se evidencia la vocación de integración entre cuestiones urbanísticas y de vivienda. Fuente: ERUCyL.

A este respecto, la ERUCyL ha planteado como una de sus prioridades la incorporación de una metodología de actuación que permita a su vez valorar con criterios homogéneos la mayor o menor asunción de ese enfoque integrado de cara a facilitar a la administración regional la pretendida priorización de las actuaciones que mejor se aproximen a ese objetivo. Así, la ERUCyL hace suyos los criterios tanto generales como específicos incorporados en la legislación castellanoleonesa como base para plantear un catálogo de buenas prácticas en regeneración urbana<sup>20</sup>, compuesto por recomendaciones de proyecto y por indicadores de calidad que permiten valorar su cumplimiento, con remisión a la numerosa bibliografía

<sup>20</sup> Apartado 3.4 de la ERUCyL.

publicada a este respecto en los últimos años por diversos organismos y administraciones públicas. Las distintas medidas y objetivos propuestos se agrupan en cuatro variables, tres ámbitos y tres modalidades de actuación (Fig. 1), con un carácter flexible y abierto, de tal forma que cada actuación pueda incorporar y/o adaptar aquellas medidas compatibles, tendentes a avanzar hacia la sostenibilidad urbana.

En total se proponen 16 factores de calidad en actuaciones de rehabilitación, 33 en actuaciones de regeneración y 35 en actuaciones de renovación, de tal forma que la administración regional puede evaluar su cumplimiento y obtener una puntuación global que hace posible, por ejemplo, que en el marco de una convocatoria de subvenciones públicas se prioricen efectivamente aquellas actuaciones más integradas, es decir, que mayor número de criterios de calidad satisfagan, aplicando para ello criterios transparentes y homogéneos.

## **5. MECANISMOS DE GESTIÓN PÚBLICA: OPTIMIZAR LOS ESCASOS RECURSOS**

Para alcanzar un nuevo sistema en la regeneración urbana no es suficiente sólo con el establecimiento de un nuevo marco normativo o regulador. Aun siendo este necesario, hace falta instrumentalizarlo, crear las medidas necesarias que puedan garantizar su puesta en marcha y la correcta gestión de los nuevos procesos de transformación en las ciudades, más allá de simples mecanismos de repartos de la financiación, hasta ahora total o mayoritariamente pública con participación de los propietarios afectados.

El nuevo paradigma abierto con la priorización de las actuaciones de regeneración urbana frente a los nuevos desarrollos y crecimientos de la ciudad, y el enfoque integrado pretendido, hacen imprescindible que estas actuaciones no dependan en exclusiva de la iniciativa pública, de forma que es necesario que la inversión privada canalice sus esfuerzos a los nuevos ámbitos de la actuación urbana, y que el concepto de integral también lo sea en la financiación y gestión de los mismos, sin que ello suponga desvirtúe el carácter integrador en el sentido ya manifestado en apartados anteriores.

En este sentido, la Ley de Barrios de Cataluña<sup>21</sup> habilitó el Programa de Mejora de Barrios, siendo los Proyectos de Intervención Integral (PII) el instrumento elaborado y presentado por los Ayuntamientos para optar a las ayudas del fondo de barrios habilitados por la Ley. Estos proyectos PII serían pues las herramientas que definen la estrategia de intervención integral sobre cada barrio beneficiado (Mongil Juárez, 2013), y algo similar sucede en las Islas Baleares<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial, de Cataluña.

<sup>22</sup> Ley 2/2009, de 19 de marzo, de rehabilitación y mejora de barrios de los municipios de las Illes Balears.

El sistema competencial en materia de vivienda en España es complejo, repartido entre el Gobierno central, las CC.AA. y los Ayuntamientos, y en algunos casos también las Diputaciones Provinciales. Una buena gestión en la regeneración, considerada de modo integral, necesita del impulso de la colaboración interadministrativa ya impulsada a través de los Planes Estatales de vivienda<sup>23</sup>. Estos planes estructuran los programas financiables y fijan las ayudas y la instrumentalización de la gestión autonómica a través de los Convenios de Colaboración firmados por el Ministerio de Fomento y las respectivas CC.AA. y ciudades de Ceuta y Melilla, donde figuran los compromisos de cofinanciación de las actuaciones que asuma cada Comunidad Autónoma y el fomento de la colaboración privada. En relación con la ejecución de los distintos programas del Plan, los Convenios han de tener un Plan Estratégico Global, con una estimación de las actuaciones a financiar anualmente. Excepto los Convenios con Cataluña y Galicia, esta estrategia se reduce a una programación de las previsiones de financiación anuales por cada programa diferente. Cataluña y Galicia analizan la población y el parque de viviendas existentes (en el caso catalán haciendo referencia al Sistema de Información Territorial Integral de la *Agència de l'Habitatge de Catalunya*), diagnosticando la situación con fichas por cada programa y estableciendo la planificación y cronograma de la ejecución de los ejes convenidos.

En Castilla y León el Plan Estratégico Global del Convenio recoge lo establecido en el Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León en relación con la ejecución de los distintos programas del Plan, siendo éste el claro antecedente de la ERUCyL.

En desarrollo del Plan Estatal, la ERUCyL, convertida en Plan Estratégico Global de la Comunidad, dedica su capítulo 4 a los criterios de gestión de las actuaciones de regeneración urbana. Establece un marco unificado de actuación, al objetivar el proceso de decisión administrativa con la utilización de datos actualizables e indicadores homogéneos en toda la región para la estimación del Índice de Necesidades de Rehabilitación (INR), detectando las áreas con mayor vulnerabilidad según los criterios de la Ley 7/2014 y los criterios para la declaración de áreas de regeneración y renovación urbanas.

El proceso de declaración de cada actuación de regeneración o renovación se hace mediante el cumplimiento progresivo de los criterios de la Estrategia en una secuencia de tres momentos (Fig. 2). El primero es una evaluación previa cuyo objetivo es determinar y justificar el criterio de vulnerabilidad del barrio o del sector en cuestión, identificarlo y alcanzar una aproximación a las necesidades de

---

<sup>23</sup> El último, aprobado por 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.

regeneración que puedan proponerse, todo ello a través de una ficha propuesta en la Estrategia.<sup>24</sup>

El segundo momento, después de una evaluación positiva y la firma del convenio de actuación, consiste en la presentación de la Memoria-Programa Detallada con el desarrollo de los contenidos del proyecto, siendo su objetivo valorar y presupuestar las acciones sobre la edificación existente, las acciones sobre el espacio público, infraestructuras y servicios urbanos, y las acciones de nueva edificación. El planteamiento integrado de las actuaciones puede perder fuerza en su desarrollo debido a las inercias de financiaciones sectoriales.

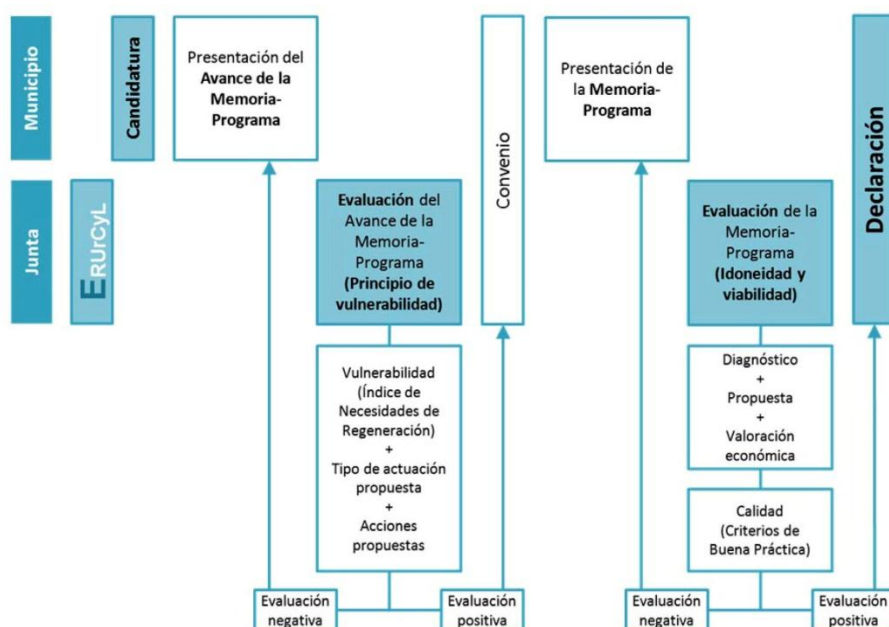


Fig. 2. Funcionamiento de la ERUCyL. Esquema del proceso de declaración de una actuación como “Área de Regeneración o de Renovación Urbana Integrada”.

El tercer momento, para las áreas que hayan sido declaradas, pretende cumplir con una de las prioridades de la Estrategia, el impulso y fomento de las buenas prácticas en las actuaciones. Consiste en la evaluación de la calidad del proyecto y de las acciones propuestas en cumplimiento de las directrices fijadas en la Estrategia y la valoración de los efectos e impacto del proyecto en su entorno, así como el seguimiento exigido en el Plan Estatal. La satisfacción o no de los

<sup>24</sup> Aunque el Estado haya puesto a disposición de ayuntamientos y CC.AA. herramientas de análisis como el Observatorio de la Vulnerabilidad, respondiendo al mandato de la Ley 8/2013, la ERUCyL crea indicadores propios para el estudio de todos los municipios de la Comunidad. El Observatorio analiza las ciudades mayores de 50.000 habitantes o capitales de Provincia.

diferentes factores de calidad se resume en un balance global que, para cada modalidad de actuación y por comparación con el número máximo de factores posibles, permite evaluar el grado de calidad de la actuación propuesta.

Como puede verse, es en conjunto una herramienta de priorización empleada por la administración regional. A nivel territorial no garantiza una actuación sistémica y pormenorizada respecto a la totalidad de casos, aunque sí introduce criterios suficientes para valorar aquellos que sean presentados.

## 6. CONCLUSIONES

Empezar este artículo con una serie de reflexiones y alusiones al modelo europeo de desarrollo urbano y territorial no es una simple cuestión de forma. Al hablar sobre regeneración urbana se corre frecuentemente el riesgo de confundir los medios con los objetivos. El modelo se basa en la inclusión social, la respuesta a las necesidades básicas de la población, la funcionalidad de las estructuras urbanas sin comprometer el medio ambiente y el fomento del empleo local. La regeneración, entendida en sentido amplio, es solo una posible herramienta para mejorar la calidad de vida en nuestras ciudades, y esta transformación ha de hacerse sin comprometer el futuro ni hacerlo a costa de otros sectores o grupos sociales. Por lo tanto, entendamos esta afirmación como punto de partida,

Así, el concepto integrado dentro de todo este modelo y de los procesos necesarios para alcanzarlo tiene múltiples acepciones y escalas. Se trata de tener presente el modelo de desarrollo territorial equilibrado y sus necesidades, cuando menos a nivel de análisis y diagnóstico. También sería integral la imprescindible coordinación de las actuaciones en el lugar, ya sean territoriales o urbanas, con la intención de limar los desequilibrios existentes y de propiciar sinergias de beneficios que sobrepasen los límites de la actuación. Y también lo será por la complementariedad de las disciplinas implicadas en la conducción de los procesos. En este marco de conocimiento y complementariedad es donde la regeneración urbana puede ser una potente herramienta, aunque queda sin determinar si gracias a ello se podrían intentar corregir los desequilibrios territoriales existentes.

Por lo tanto estamos definiendo una especie de visión común, en la que las ciudades (o los municipios, para ser más precisos) son los principales protagonistas del proceso por acumular las principales competencias en la materia. Este es el objetivo que la planificación general ha pretendido desempeñar en las últimas décadas, definiendo estrategias de actuación y un gran nivel de detalle en la definición de la ordenación. Sin embargo los rápidos y profundos cambios que experimentan nuestra sociedad y el sistema capitalista han venido dificultando la consecución de los objetivos inicialmente expuestos. La crisis de crecimiento y la rapidez con la que el contexto socioeconómico evoluciona superan la capacidad de respuesta del planeamiento. Además la falta de actividad y de fondos dificulta la intervención en zonas ya construidas de la ciudad, y más cuando éstas han de

aportar mejoras en la calidad de vida de todos los sectores de la ciudad y la población.

Al margen de iniciativas de intervención puntual que se han venido utilizando con mayor o menor acierto, se impone la definición de un plan conjunto y de un sistema de redistribución y valoración de las transformaciones de la ciudad. La intención de caminar hacia un modelo de planificación estratégica, parece intuirse también en las reformas legislativas recientes (seguimos centrados en el caso de Castilla y León). La reducción de la obligatoriedad de establecer una ordenación detallada para todo el suelo urbano de los planes generales puede ser entendida en este sentido, con el fin de agilizar su tramitación y una revisión más dinámica. Sin embargo, tampoco está exenta del riesgo de terminar siendo un elemento de arbitrariedad en el sistema. En este sentido, volvemos a llamar la atención sobre la figura de las Unidades Urbanas y su función como instrumento de lectura integrada de la ciudad y toma de decisiones que el Plan General debería optimizar.

Con todo ello, siguen siendo necesarios elementos extraordinarios que apoyen las operaciones de rehabilitación y de regeneración urbana que se consideren imprescindibles, y que se integren con otro tipo de iniciativas: sociales, comerciales, de infraestructuras, etc. Todas estas figuras, impulsadas por planes sectoriales (como son los planes de vivienda en este caso, aunque no exclusivamente), deben dejar de ser accesorios no estructurados y aplicados con criterios oportunistas. Como se ha visto en muchos de los últimos convenios suscritos entre las CC.AA. y el Estado, una somera distribución temporal o el reparto presupuestario de dichos planes en el territorio no son suficientes sin una orientación más precisa.

La ERUCyL pretende ser un elemento más de coordinación pero tampoco puede ser el único, y precisamente por eso fomenta la existencia de otro tipo de iniciativas no exclusivamente de edificación o urbanización. En todo el proceso de toma de decisiones y ejecución se ha de cumplir igualmente dicho enfoque integrado. Se necesitan instrumentos de análisis y diagnóstico que tengan en cuenta el modelo de desarrollo equilibrado, sirviendo de contexto para casos puntuales. Los procesos de diseño de las intervenciones han de contemplar la complejidad de la realidad y sus verdaderas necesidades. Y finalmente, en la fase de aprobación, la valoración de sus proyectos tendrá en cuenta su grado de adaptación a la complejidad existente y a la multiplicidad de respuestas que demanda. Estas son las potencialidades explotadas por la Estrategia. A pesar de todo, se puede seguir echando en falta la incorporación a este proceso de toma de decisiones del proyecto social que estas operaciones han de llevar asociado, o preguntarse si no había aquí una oportunidad para disminuir los desequilibrios territoriales y demográficos existentes en nuestra región. Es cierto que es un instrumento urbanístico que intenta explotar al máximo sus competencias, pero hay recorrido posible en la coordinación con otras áreas administrativas y programas.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Ibañez, María Rosario (2016), “Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas”, en *Práctica Urbanística*, núm. 138 (enero-febrero), pp. 42-55.
- Castrillo Romón, María y Martín Herrero, Carmen (2010): “La rehabilitación urbana en España: marco jurídico estatal y práctica de las ‘Áreas de rehabilitación integrada’”, en Álvarez Mora, Alfonso y Roch Peña, Fernando [dir.] *Integrated Urban Regeneration in the European Union: Toledo Informal Ministerial Meeting on Urban Development*. Toledo, Ministerio de Vivienda.
- De las Rivas Sanz, Juan Luis; Fernández-Maroto, Miguel; Rodrigo González, Enrique y Martínez Sierra, Mónica (2017), “Recuperando el concepto urbanístico de barrio. Unidades urbanas y regeneración urbana en Castilla y León”, en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XLIX (191), Madrid, pp. 45-62.
- De las Rivas Sanz, Juan Luis; Fernández-Maroto, Miguel; Rodrigo González, Enrique y Pérez-Eguíluz, Víctor (2016): “Detecting Opportunities: Neighbourhood Data Dynamics for Urban Regeneration in Valladolid (Spain)”, en Roca Cladera, Josep -ed.- *Back to the Sense of the City - 11th Congress Virtual Cities and Territories. Proceedings Book*. Barcelona, Centre of Land Policy and Valuations, pp. 607-616.
- Hernández Aja, A. y García Madruga, C. (2014), “Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana”, en *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, XLVI (179), Madrid, pp.184-191.
- Mongil Juarez, David (2013), “Integral Intervention in Neighbourhoods: Concepts, Instruments and Elements of Improvement”, en *Ciudades 13, ¿El centro en otro lugar? Centralidades urbanas, polaridades territoriales*, pp. 139-161.
- Moya González, Luis y Díez de Pablo, Ainhoa (2013), “La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas”, en *Urban*, (sept 12 - feb 13), Madrid, pp. 113-122.
- Quintana López, Tomás -coord.- (2016), “Hacia un urbanismo sostenible en Castilla y León. Fundamentos jurídicos para un cambio de modelo”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 39 (Monográfico).
- Tejedor Bielsa, Julio (2013), “Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XV (Monografía), pp. 27-72.
- VV.AA., (2007), *Kvarterloft. 10 years of Urban Regeneration*. Ministry of Refugee, Immigration and Integration Affairs, Denmark.