

# URBAN REHABILITATION VS. URBAN REGENERATION. NEW PERSPECTIVES AND A CRITICAL PERSPECTIVE FROM THE CASE OF CASTILLA Y LEÓN

## REHABILITACIÓN VS. REGENERACIÓN URBANAS. NUEVAS PERSPECTIVAS Y UNA VISIÓN CRÍTICA EN EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN

*Victor, Pérez-Eguíluz<sup>1</sup>; Alfonso, Álvarez Mora<sup>2</sup>; Juan Luis, de las Rivas Sanz<sup>3</sup>; Miguel, Fernández-Maroto<sup>4</sup>; Enrique, Rodrigo González<sup>2</sup>; Mónica, Martínez Sierra<sup>6</sup>*

*Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid<sup>123456</sup>*

### **ABSTRACT**

*The recent Urban Regeneration Act 7/2014 appears in Castilla y León as a regional development of the national Rehabilitation Act 8/2013. Those texts come after 15 years implementing Integrated Rehabilitation Areas in this region where they have shown their lack of sustainability when only applied to building restoration. At this point, our research group was granted the opportunity of designing an "Urban Regeneration Strategy" for our region. Being part of this work, the paper presents a new concept about future recovering interventions on urban fabric in vulnerable areas. Our approach has come after three R+D+i projects focused on studying the results of urban politics over traditional areas of the city, and two professional works: Possibilities of urban regeneration in Europe (2010) -which resulted in the Declaration of Toledo- and Integrated Rehabilitation Plan for Castilla y León (2011). The paper suggests alternatives to integrate social issues and rehabilitation policies, in the line promoted by the Leipzig Chart (EU-2007) and the Toledo Declaration (EU-2010). Otherwise, it may turn into an exclusive method of redirecting economically the construction sector in times of crises.*

### **Keywords**

*Urban rehabilitation, urban regeneration, integrated rehabilitation areas.*

## 1. LA REHABILITACIÓN URBANA EN CASTILLA Y LEÓN TRAS MÁS DE 15 AÑOS DE EXPERIENCIA

En España, el verdadero inicio de las políticas de rehabilitación urbana se podría fechar a principios de los 80 —especialmente a partir del *Real Decreto 2329/1983*—. El contexto europeo abogaba por la recuperación del patrimonio edificado, tanto desde experiencias prácticas de planificación con objetivos de mejora de la ciudad existente, como desde directivas pensadas para una mayor eficiencia energética. En nuestro país estas medidas se empiezan a aplicar potenciando las Áreas de Rehabilitación Integrada —ARI— como instrumento de intervención directa.<sup>1</sup>

El concepto Rehabilitación Urbana experimentó un proceso evolutivo que comenzó por la recuperación de edificios especialmente en conjuntos históricos y continuó por edificios residenciales y barrios enteros, entre otros. La incorporación de cuestiones como la sostenibilidad socioeconómica, la vulnerabilidad o la visión integral en objetivos y disciplinas, en el espacio y en el tiempo —planificación— y en la coordinación —gobernanza multinivel— se está iniciando de forma más tardía. De hecho, pese a la vocación de vincularse desde sus orígenes a los instrumentos urbanísticos, han sido en mayor medida mecanismos de financiación ligados a los programas de vivienda. Esto se constata también en el caso de Castilla y León, donde a pesar de la coordinación de todos los niveles administrativos y de los marcos legislativos—a priori—, el carácter marginal otorgado a ciertos aspectos sociales y de revitalización económica —frente a la restauración edificatoria— impidió una respuesta verdaderamente integral. Tanto desde el planteamiento normativo como en la aplicación final, la rehabilitación residencial ha copado en exceso los programas, reduciendo el margen para la provisión de dotaciones, la reactivación de actividades económicas residentes, etc.

De forma análoga al resto del país, los conjuntos históricos y otros sectores delimitados de centros tradicionales han sido por amplia mayoría las ARI más repetidas. Solo 8 de los 57 ámbitos declarados en esta región correspondieron a áreas degradadas periféricas o no tradicionales, habitualmente polígonos de vivienda. Incluso obviando esta distinción, las ARI han resultado actuaciones aisladas, que han supuesto un importante esfuerzo económico en una región con recursos económicos y demográficos muy limitados. Es más, la rehabilitación ha tenido un papel marginal en el sector de la construcción —menos del 1.8% de las viviendas ejecutadas entre 1992-2012, unas 15.000 en todo Castilla y León—.

Aun así, las ARI han sido la fórmula más extendida para intentar aplicar la rehabilitación 'integral' acompañadas de algunos otros instrumentos promovidos por la Unión Europea con carácter de experiencias piloto. Estas son las dos ediciones de los Planes Urban —1994-1999 y 2000-2006— o las Iniciativas Urbanas y Proyectos de desarrollo Urbano (2007-2013), todos ellos financiados con fondos FEDER. Aunque pretendieron incorporar una metodología integral de actuación, las 6 experiencias en Castilla y León, aun pioneras, no alcanzaron los ambiciosos resultados esperados, pero sí permitieron avanzar hacia una visión más integrada en aspectos como la coordinación de actuaciones multisectoriales: programas de formación, de rehabilitación, de empleo, de dinamización, de participación, etc.<sup>2</sup>

Las ARI no deben confundirse con figuras de planeamiento, ni han requerido de una planificación urbanística específica. Bastaba la existencia de alguna figura que regulase el proceso edificatorio, aunque no previese mecanismos de rehabilitación ni otras medidas complementarias. Muchos planes han promovido la declaración de ARIs, denotando el grado de aceptación y asimilación de este instrumento en los ayuntamientos de la comunidad, pero la escasez de financiación ha impedido que muchas salieran adelante, suspendidas de hecho desde 2011.

No obstante, se ha creado una rutina de mecanismos de intervención que involucraban a todos los niveles de la administración pública, aunque la integralidad de la actuación se restringía estrictamente al apartado físico y constructivo de los elementos comunes de los edificios, la reurbanización de espacios públicos y excepcionalmente algunos equipamientos. Tras las reformas epidémicas en las viviendas, no existen medidas prolongadas más allá de la ejecución de las obras. Los resultados, aun contribuyendo a un mejor aislamiento, estanquidad y accesibilidad, se resienten pronto por la dificultad de fijar población residente —pese a las inversiones de los planes públicos de vivienda—. En cuanto a la mejora real de la habitabilidad interior de las viviendas, no siempre ha generado las sinergias deseadas a través de la financiación privada. Además, los problemas socioeconómicos que pudieran haber contribuido a degradar la zona permanecen sin acometer.

En resumen, parecen obvias dos debilidades principales: la carencia de capacidad económica, junto a la dificultad de gestionar estos procesos en ausencia de subvención pública; y la falta de una perspectiva integral de rehabilitación, tanto en su visión urbanística como en las medidas complementarias pero imprescindibles de atención a la población y las actividades residentes.

## **2. LA REGENERACIÓN URBANA COMO MEDIO DE TRASPASAR LOS OBJETIVOS DE LA REHABILITACIÓN FÍSICA TRADICIONAL**

La evolución de la rehabilitación urbana en España, tras el desarrollo urbano expansivo materializado y la posterior situación económica de crisis, ha conducido a nuevas legislaciones que dan un nuevo enfoque a la rehabilitación integrada, ahora pretendidamente llamada regeneración y donde se incluye también la renovación urbana. A nivel nacional, se aprueba la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, plasmando la preocupación por reactivar el sector inmobiliario y de la construcción, así como las directivas europeas para alcanzar una mayor eficiencia energética. Un acercamiento que resulta confuso —especialmente en el primer objetivo— al existir el riesgo de emparejar regeneración con renovación para así fomentar la autofinanciación de las operaciones, privilegiando la rentabilidad frente a las incidencias socioeconómicas y urbanas sobre el patrimonio edificado existente.

A nivel autonómico, Castilla y León aprueba 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*, cuyo planteamiento "va más allá de los aspectos estrictamente físicos, identificables con la rehabilitación edificatoria en cuanto arquitectura, adquiriendo una dimensión plural que persigue la cohesión social, la

sostenibilidad y la participación ciudadana en un medio urbano ordenado". La Ley —integrada como reforma en la de Urbanismo— se ubica así en la línea marcada desde la Unión Europea a través de documentos como la Carta de Leipzig de 2007 o la Declaración de Toledo de 2010, e incluso recoge la importancia que dichos documentos otorgan a los llamados "espacios urbanos vulnerables", es decir, aquellos espacios donde la degradación física confluye con otros factores de vulnerabilidad social como el desempleo, la insuficiencia de ingresos, la edad o la discapacidad.

## **2.1 El nuevo marco legal y sus intenciones: nuevas formas de intervención en el medio urbano.**

La Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León, cuyo trabajo de redacción y desarrollo nos conduce a estos resultados y consideraciones, tiene como objetivo principal servir de guía para poner en práctica la citada Ley 7/2014. La decisión de vincular regeneración urbana con instrumentos de planeamiento urbanístico se plantea como defensa de un nuevo modelo urbano más sostenible y de un enfoque integrado de la regeneración, en el que la dimensión urbanística resulta fundamental.<sup>3</sup>

En su vertiente práctica, la Ley 7/2014 plantea tres nuevos tipos de actuaciones en el medio urbano: de rehabilitación —cuyo objeto es únicamente la edificación—, de regeneración urbana —extendidas a todo el medio urbano, incluyendo espacios libres, servicios urbanos e infraestructuras— y de renovación urbana —cuando se prevé la renovación de equipamientos y/o la demolición y sustitución de edificios—. Para los dos últimos tipos, se prevé de antemano la posibilidad de declarar actuaciones "integradas", siempre que se articulen "medidas sociales, ambientales y económicas que estén enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria", otorgándolas financiación pública preferente.

Este conjunto de actuaciones mantiene cierta ambigüedad en su definición, fundamentalmente en lo que respecta a las operaciones de regeneración y de renovación —que la legislación estatal viene a considerar como equivalentes—. Sin embargo, es cierto que la legislación castellanoleonesa limita al 50% el número de viviendas que pueden ser demolidas y sustituidas en un ámbito de renovación. Con esta limitación, y vinculándolas a un Plan Especial de Reforma Interior específico, la Ley parece no perder de vista la dimensión urbanística, aunque dada la autonomía de este planeamiento especial se corre el riesgo de perder la necesaria visión integrada, propia del planeamiento general.

Se plantea pues un marco legal renovado que define un catálogo de actuaciones en el medio urbano y cuya intención es fomentar un modelo urbano basado en la mejora de la calidad de vida en las ciudades y la rehabilitación de sus inmuebles, utilizando un enfoque integrado que trascienda la mera rehabilitación material de las edificaciones y evite la renovación completa de los tejidos existentes, prestando por otro lado una especial atención a las áreas urbanas más vulnerables.

## 2.2 La Estrategia de Regeneración Urbana como camino hacia la consolidación de una perspectiva integrada.

Teniendo en cuenta las intenciones declaradas por la Ley 7/2014, la Estrategia propone introducir progresivamente el enfoque integrado en el desarrollo urbano en una triple dimensión: de gobierno —cooperación administrativa y participación pública—, de planificación —enfoque multisectorial y convergencia de instrumentos urbanísticos y sectoriales— y de gestión —cooperación público-privada y entre los distintos agentes involucrados—.

Asimismo, también pretende contribuir a consolidar un modelo urbano que priorice la transformación interior de los espacios urbanizados, fomentando su recualificación y su revitalización y evitando la sustitución y densificación indiscriminada. Aun prestando una especial atención a los barrios más vulnerables, se busca también que la intervención en ellos se conciba como una mejora sostenible del conjunto de la estructura urbana existente, ampliando sus beneficios potenciales.

La Estrategia asume así los objetivos que la propia Ley señala para las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, planteados como un verdadero programa-marco: colmatación de los espacios intersticiales, mejora de la eficiencia energética, supresión de barreras arquitectónicas, mejora de la accesibilidad multimodal, mezcla de usos, recuperación de los valores urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos, mejora sostenible de los espacios libres, integración de los bordes urbanos con el medio natural, despliegue de las tecnologías de la información y la comunicación e integración de las perspectivas de género y edad.

Aunque por sí solos estos criterios ya representan una perspectiva que trasciende la que había venido manteniendo la rehabilitación física tradicional, la Estrategia refuerza este planteamiento al incorporar también los criterios de sostenibilidad que de una forma genérica se introducen en la Ley 7/2014, como el fomento del crecimiento compacto, la protección del medio ambiente, la movilidad sostenible, la eficiencia energética y las energías renovables o la accesibilidad universal.

Asimismo, la Estrategia atiende la inserción de la regeneración urbana en los instrumentos urbanísticos, planteando la elaboración, a nivel de planeamiento general, de planes o programas de regeneración urbana, de tal forma que se obtenga una visión de conjunto que articule una estrategia global de micro-proyectos urbanos, arraigada en la correcta interpretación de sus relaciones con la estructura urbana y capaz de fomentar un modelo regenerativo a escala global.

También se llama la atención sobre la utilidad de la figura de la Unidad Urbana, recogida en la legislación urbanística y que, *grosso modo*, consiste en una segmentación del suelo urbano —recogiendo barrios tradicionales, áreas homogéneas, etc.— con el fin de evaluar y controlar su densidad edificatoria y sus niveles dotacionales. Los Planes Especiales de Reforma Interior —reforzados como vehículos para las actuaciones— se deben vincular a su articulación con la estructura urbana existente y, en su caso, al refuerzo necesario, justificando siempre la defensa del interés general que fundamente sus actuaciones.

Finalmente, la Estrategia hace confluir todos estos planteamientos en unos principios, criterios y objetivos de buena práctica, intentando fomentar las mejores actuaciones con resultados relevantes e innovadores para el conjunto del municipio donde se produzcan. Así, se plantea la búsqueda de un impacto positivo en el sistema urbano, la integración en la estructura urbana, la interacción entre la edificación y el espacio público, la calidad sostenible del proyecto de rehabilitación, la sostenibilidad del proyecto de urbanización, la gestión integrada del metabolismo urbano y la calidad del proyecto de gestión. Estos principios quedan plasmados en una serie de directrices —en forma de fichas— que incluyen tanto recomendaciones de proyecto como indicadores de calidad, de tal forma que se pueda establecer una pre-evaluación de la calidad de la actuación propuesta, haciendo una valoración diferencial para priorizar unas iniciativas frente a otras.

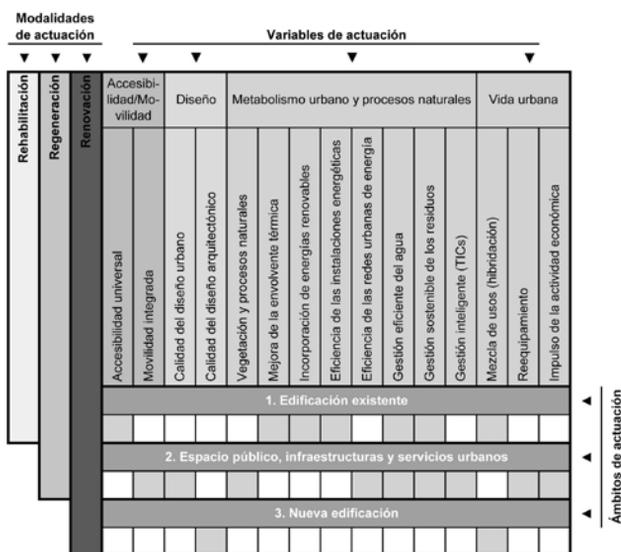


Figura 1. Variables para valorar la calidad de las propuestas. Elaboración propia

### 2.3 La Estrategia como método de trabajo

Toda estrategia busca la manera de detectar las necesidades existentes, así como valorar y orientar la toma de decisiones. En un contexto como el de Castilla y León, caracterizado por la debilidad del sistema urbano y la baja densidad demográfica —solo 15 municipios superan los 20.000 habitantes y 1.729, el 77%, no alcanzan los 500— se definen por tanto dos horizontes de análisis muy distintos.

Los municipios menores constituyen un universo heterogéneo, muy marcados por su rango territorial, su nivel de servicios y las diferentes relaciones con su entorno. Por el contrario, las ciudades, que reúnen más del 51% de la población, son lugares con una mayor complejidad

interna y son capaces de plantear acciones integradas desde el urbanismo. Mención específica requieren los barrios construidos entre 1950 y 1980, que constituyen las primeras periferias de nuestras ciudades y afrontan el envejecimiento de sus estructuras demográficas y económicas.

En un contexto de crisis económica, declive inmobiliario y difícil financiación, la Estrategia intenta definir prioridades, adaptándose a las singularidades de la región para cuantificar las necesidades de rehabilitación, partiendo de un análisis a tres escalas: análisis municipal de toda la región, análisis por secciones de las ciudades de más de 20.000 habitantes y análisis de los conjuntos residenciales homogéneos como ámbitos prioritarios de las citadas primeras periferias.

Para todos ellos se ha calculado un Índice de Necesidades de Rehabilitación —INR— que atiende a la vulnerabilidad de los distintos ámbitos —aspecto sancionado por Ley 7/2014— por medio de cuatro factores, valorados en relación con la media autonómica:

A: Tasa de variación de población entre 2001 y 2011, destacando los lugares donde es negativa, incluso más del 10%.

B: Tasa de envejecimiento de la población, asociada a pérdida de dinamismo y mayor necesidad de servicios. Se destaca cuando los mayores de 65 años superan el 40% e incluso el 60% de la población.

C: Tasa de desempleo, relacionada con la fortaleza y dinamismo económico de la zona. Medida porcentualmente sobre la población potencialmente activa (entre 16-65 años), se subrayan los casos que superan el 10-15%.

D: Antigüedad del parque de viviendas —viviendas anteriores a 1981—, medida a partir del censo de 2001 por su mayor precisión y ponderada por el número de viviendas totales en 2011 —corregida si han disminuido—. Interesan especialmente los ámbitos donde se superan el 60% o el 80% del total de viviendas, al estar concebidas en práctica ausencia de legislación sobre durabilidad de materiales, eficiencia energética o accesibilidad.

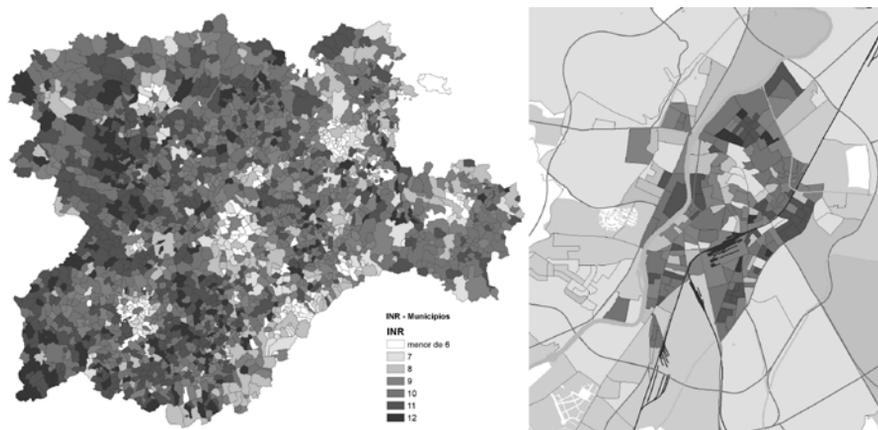


Figura 2. Índice de Necesidades de Rehabilitación, por municipios, y para la ciudad de Valladolid.

Elaboración propia

### 3. CONCLUSIONES

El cambio de nomenclatura no debe esconder un cambio de modelo de crecimiento expansivo hacia un crecimiento en el interior, aprovechando el eufemismo terminológico para justificar aumentos de edificabilidad y plusvalías injustificadas. La rehabilitación ha de seguir siendo el modelo prioritario, por ser el más eficiente con respecto al patrimonio residencial y edificado existente, el que menos amenazas plantea y el más acorde a los objetivos de mejora de barrios vulnerables y de la calidad urbana en su conjunto. La transformación ha de centrarse en alcanzar la mencionada mejora de la calidad urbana, siendo el aspecto clave la capacidad de alcanzar una verdadera integración en el planeamiento urbanístico, en la coordinación sectorial, en la visión del largo plazo y en los modelos de gobernanza.

### NOTAS

1. El Instituto Universitario de Urbanística trabajó en 2010 en los documentos de preparación de la Reunión de Toledo por encargo del Ministerio de Vivienda, analizando la trayectoria de la Regeneración urbana en Europa y España.
2. Los Proyectos de I+D+i "Políticas urbanas aplicadas a los Conjuntos Históricos" (CSO2010-15228) y "Las ARI y sus efectos en la recuperación de los espacios urbanos históricos" (CSO2013-40688-P), y la realización del "Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León" en 2011 han permitido hacer un balance de estas operaciones y comprobar su alcance real sobre la población y la edificación.
3. Gran parte de este planteamiento formaba parte esencial del "Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León", que la Estrategia en elaboración actualiza y adapta a la Ley 7/2014 y a los cambios acaecidos en los últimos 5 años.

### BIBLIOGRAFÍA

Castrillo Romón, M. y Martín Herrero, C. (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.

Álvarez Mora, A. y Pérez-Eguíluz, V. [coords.] (2013). *Políticas Urbanas Aplicadas a los Conjuntos Históricos. Plan nacional I+D+i, Avance de Resultados*. Valladolid: Instituto Universitario de Urbanística.

De Las Rivas Sanz, J.L. [dir.] (2012): *Plan de Rehabilitación Integral de Castilla y León*. Valladolid: Junta de Castilla y León.

Fariña Tojo, J. (2007). "Centros históricos y áreas de rehabilitación integral. Contexto legislativo" en *Actas de los XVIII Cursos monográficos sobre el Patrimonio Histórico*. Reinosa: Universidad de Cantabria. Pp. 445-463

Rubio Del Val, J. [coord.] (2009). *Políticas de rehabilitación urbana en España (1989-2009). Estrategias recientes seguidas por algunas ciudades y comunidades autónomas*. Informe.