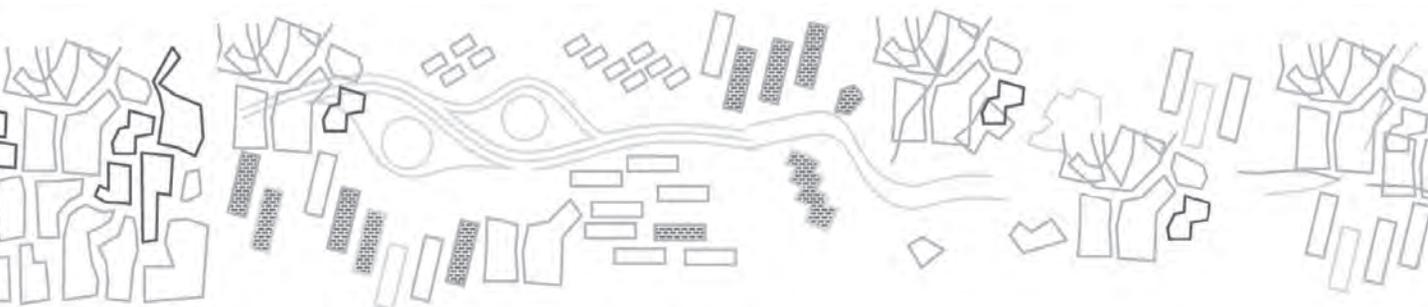


EXPERIENCIAS EXPERIENCES

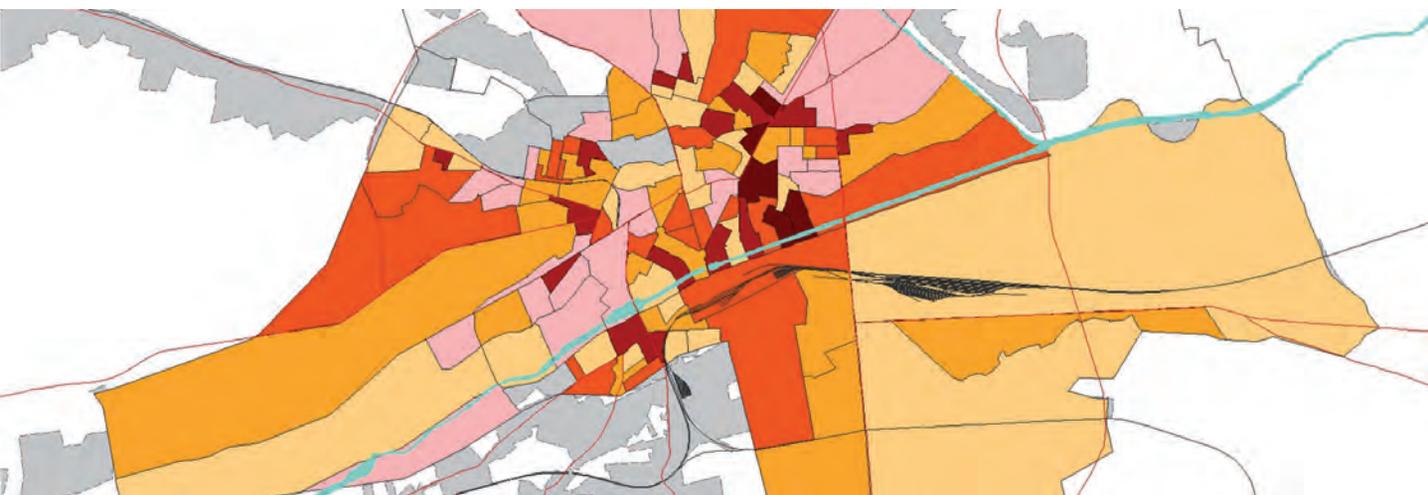
Vol. L Cuarta época N.º 196 verano 2018

CyTET



Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO & Enrique RODRIGO GONZÁLEZ

LA ESTRATEGIA DE REGENERACIÓN URBANA EN CASTILLA Y LEÓN (ERUCYL)



Índice de Necesidades de Regeneración (INR) de los barrios de la ciudad de León.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León

La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL)

Miguel FERNÁNDEZ-MAROTO & Enrique RODRIGO GONZÁLEZ

Profesores de Urbanística y Ordenación del Territorio
Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.
miguel@institutourbanistica.com; enrique@institutourbanistica.com

RESUMEN: La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León se plantea como un instrumento de orientación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en esta Comunidad Autónoma, mediante tres mecanismos principales: análisis de los tejidos urbanos y diagnóstico de las necesidades, para definir ámbitos prioritarios de intervención; directrices de buena práctica, para fomentar la calidad en las actuaciones y su efecto positivo en el medio urbano; y criterios de gestión, para coordinar la acción de las distintas administraciones implicadas. Se trata por lo tanto de impulsar el enfoque integrado en las políticas de regeneración urbana y su gestión.

DESCRIPTORES: Regeneración urbana. Enfoque integrado. Estrategias urbanas. Castilla y León.

The Urban Regeneration Strategy in Castilla y León (ERUCyL)

ABSTRACT: The Urban Regeneration Strategy in Castilla y León was conceived as an instrument to guide the actions of urban rehabilitation, regeneration and renewal in this *Comunidad Autónoma*, through three main mechanisms: analysis of urban tissues and diagnosis of needs, to define priority areas for intervention; guidelines for good practice, to promote quality in the actions and their positive effect in the whole city; and management criteria, to coordinate the action of the involved administrations. The aim is therefore to promote an integrated approach to urban regeneration policies and their management.

KEYWORDS: Urban regeneration. Integrated approach. Urban strategies. Castilla y León.

CRÉDITOS DEL PROYECTO

PROYECTO:	Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León
FUNCIÓN:	Documento guía y de orientación para los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que se desarrollen en la Comunidad Autónoma, ya sean promovidos por la iniciativa privada o por las distintas administraciones públicas.
AUTORES:	Director: Juan Luis DE LAS RIVAS SANZ Equipo: Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid
FECHA:	Acuerdo 40/2016, de 23 de junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León. (BOCyL núm. 122, 27 de junio de 2016)
CLIENTE	Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo. Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León
ENLACE:	http://vivienda.jcyl.es/web/jcyl/OficinaVivienda/es/Plantilla100/1284583550798/___

1. Objetivos

La Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUCyL) está directamente vinculada con 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, que ha incorporado importantes modificaciones en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, con el objetivo de conseguir que las políticas públicas que actúan sobre las ciudades de Castilla y León se orienten de forma coordinada hacia la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas. De esta forma, hay una clara correlación de objetivos entre la Ley 7/2014 y la ERUCyL, que se orienta a llevarlos a la práctica. De modo resumido, se pueden establecer cinco grandes objetivos:

- Prioridad de los espacios urbanos más vulnerables: Tomando como referencia la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007), la ERUCyL plantea la atención preferente a los barrios menos favorecidos de las ciudades, entendiendo la regeneración urbana como un bien público que debe incorporar objetivos de carácter social, es decir, asumir un enfoque integrado, tal y como se planteó en otro documento europeo: la Declaración de Toledo (2010).
- Integración de las actuaciones en los planes urbanísticos: La ERUCyL pretende facilitar la integración de las actuaciones de regeneración urbana en el planeamiento urbanístico para evitar que dichas actuaciones tengan carácter aislado. Se propone así incorporarlas como acciones articuladas para un proyecto de ciudad futuro, insertándolas en el planeamiento general y facilitando una concepción del planeamiento especial eficiente y útil para la acción regeneradora.
- La rehabilitación como actuación prioritaria: Frente a la posibilidad de que las acciones de regeneración urbana se deriven hacia procesos de densificación que se apoyen en acciones generalizadas de derribo y sustitución de edificios, la ERUCyL prioriza la conservación y recuperación del patrimonio edificado.
- Evaluación de las actuaciones en función de las singularidades de Castilla y León: La definición previa de las condiciones de elegibilidad de cada uno de los potenciales ámbitos de intervención se apoya en el estudio de la singularidad urbana de Castilla y León y de sus espacios urbanos.
- Innovación en las estrategias de gestión de lo urbano: El fomento de la regeneración urbana se combina con algunas de las grandes tendencias de innovación en la ciudad, tales como la gestión inteligente de los servicios e infraestructuras urbanas (*Smart City*), la eficiencia energética y la paulatina reducción del consumo de combustibles fósiles (*Low Carbon City*) y el incremento de la adaptabilidad de las ciudades a situaciones de cambio (*Resilient City*).

2. Diagnóstico: necesidades de regeneración en los municipios y los barrios de las ciudades de Castilla y León

Para poder orientar las acciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas priorizando los espacios urbanos más vulnerables, entendidos estos desde un enfoque integrado, la ERUCyL incorpora como primer elemento un diagnóstico de las necesidades de regeneración urbana en Castilla y León. Este diagnóstico, para poder ser útil en los procesos de toma de decisiones, se materializa en una herramienta de pre-evaluación de las acciones potenciales: el Índice de Necesidades de Regeneración (INR).

La elaboración de este índice, que pretende asumir una aproximación integral a los espacios urbanos, yendo más allá de su caracterización física, combina el análisis básico del patrimonio edificado con la definición del perfil socioeconómico de los posibles ámbitos de intervención, todo ello dentro de un modelo estadístico capaz de enfrentarse a situaciones muy heterogéneas.

De esta forma, el INR se traduce en la combinación de cuatro factores que ayuden a localizar las mayores concentraciones de vulnerabilidad, tanto social como económica, detectando al mismo tiempo la presencia de patrimonio edificado susceptible de ser rehabilitado:

- Factor A – Variación de la población: Se utilizan los datos de los Censos de Población de 2001 y 2011, y se evalúa la variación de la población en ese periodo.
- Factor B – Envejecimiento de la población: Recurriendo de nuevo al Censo de Población en este caso de 2011, se evalúa la tasa de envejecimiento.
- Factor C – Desempleo: Utilizando los datos del Censo de Población de 2011 y del Servicio Público de Empleo Estatal, se obtiene la tasa de paro en el año 2011.
- Factor D – Antigüedad del parque de viviendas: Utilizando los datos del Censo de Vivienda de 2001 y de la Dirección General del Catastro, se obtiene el porcentaje de edificios o viviendas construidas antes de 1981 respecto al total.

Atendiendo a las condiciones territoriales y del sistema urbano de Castilla y León, el INR se calcula para dos escalas de referencia: los 2.248 municipios de la Comunidad Autónoma (FIG. 1) y los barrios (secciones censales) de las quince ciudades cuya población supera los 20.000 habitantes (FIG. 2).

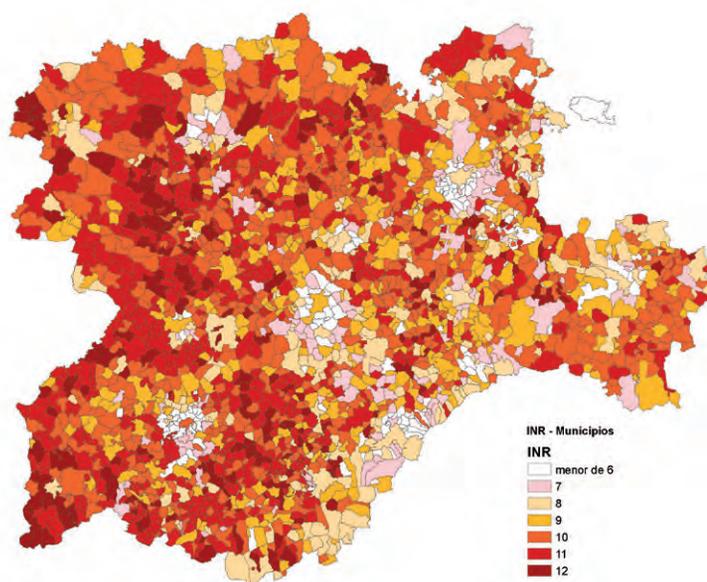


FIG. 1/ Índice de Necesidades de Regeneración (INR) para los 2.248 municipios de Castilla y León.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

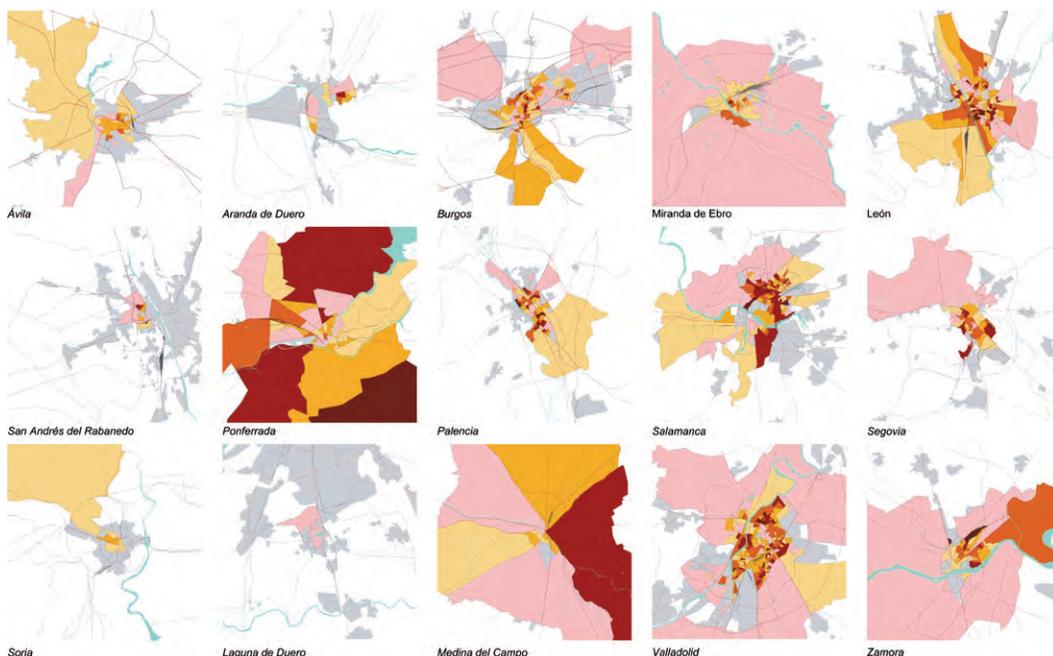


FIG. 2/ Índice de Necesidades de Regeneración (INR) para los barrios de las 15 ciudades de Castilla y León (con más de 20.000 habitantes).

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

Para comparar de forma directa y clara las situaciones tanto de los municipios como de los barrios de las ciudades, se obtiene el valor medio de cada uno de los cuatro factores en los dos ámbitos de referencia (conjunto de municipios y conjunto de barrios de las ciudades), estudiando seguidamente la desviación existente con respecto a ella para cada factor en cada ámbito concreto (municipio o barrio). Así, en cada factor y ámbito, los valores similares a la media se puntúan con 2, valores sensiblemente superiores con 3 y valores sensiblemente inferiores con 1, de tal forma que el INR oscila entre un valor de 4 (ámbitos con una situación objetiva más favorable) y de 12 (ámbitos con una situación objetiva más desfavorable y que por lo tanto se pre-evalúan como ámbitos prioritarios de intervención).

3. Los conjuntos residenciales homogéneos como ámbitos prioritarios de intervención.

De forma complementaria a la obtención del INR, la ERUCyL incorpora un catálogo de «conjuntos residenciales homogéneos», que se corresponden con las numerosas y grandes promociones de vivienda con las que se poblaron las periferias urbanas entre 1950 y 1980. Las condiciones de homogeneidad de estos conjuntos, por proceder de un mismo programa, proyecto o plan facilitan enormemente las acciones de rehabilitación, regeneración y renovación, ya que los correspondientes proyectos para su ejecución pueden aplicarse con mucha facilidad sobre un amplio número de edificios cuyas condiciones de diseño y constructivas, y por tanto las deficiencias que presentan al respecto, son también las mismas.

El catálogo de conjuntos residenciales homogéneos (construidos antes de 1980) se organiza en cuatro grandes grupos:

- a) Conjuntos con proyecto unitario: Se corresponden con los polígonos de vivienda promovidos y construidos por diferentes organismos, fundamentalmente públicos (Instituto Nacional de la Vivienda, Obra Sindical del Hogar, etc.) pero también privados, a través de un único proyecto para todos los edificios del conjunto, tanto los residenciales como los de otros usos complementarios. Incluye

- conjuntos de vivienda colectiva, de baja densidad (casas baratas, ciudades jardín, colonias, poblados de colonización agraria) o vinculados a industrias singulares (minería, embalses, etc.).
- b) Barrios homogéneos no proyectados: Se trata de ámbitos urbanos que, sin derivar de un único proyecto, presentan condiciones tipológicas y morfológicas de marcada uniformidad, ya sea por derivar de programas de asentamiento o de procesos de construcción muy concentrados en el tiempo.
 - c) Grandes conjuntos y barrios de vivienda subvencionada: Desde finales de los cincuenta, distintos planes nacionales de vivienda otorgaron subvenciones a la vivienda que dieron lugar a grandes promociones privadas que densificaron las periferias de las ciudades.
 - d) Los primeros grandes planes parciales: Los primeros planes parciales surgieron como iniciativas públicas a través de la Gerencia de Urbanización (posteriormente Instituto Nacional de Urbanización), con modelos de edificación abierta no extendidos a la promoción privada hasta finales de los años setenta.

Aunque los conjuntos residenciales homogéneos se extienden por un amplio número de municipios, la mayor concentración aparece en las ciudades, donde dominan los tejidos urbanos surgidos entre 1950 y 1980. Por ello, el catálogo se complementa con un fichero de cada una de las quince ciudades de Castilla y León. El fichero incorpora un perfil urbanístico del municipio (datos de población, economía y vivienda), una referencia al planeamiento general vigente y a las condiciones del centro histórico y, finalmente, una aproximación a los conjuntos residenciales homogéneos (FIG. 3) y un balance inicial de los barrios más vulnerables (FIG. 4). Estos dos apartados establecen una clara complementariedad entre sí, y permiten una primera definición de aquellos ámbitos en los que concurren unas claras condiciones objetivas de vulnerabilidad junto con unas condiciones de homogeneidad en la edificación que dan pie a acciones de rehabilitación, regeneración o renovación más eficaces.

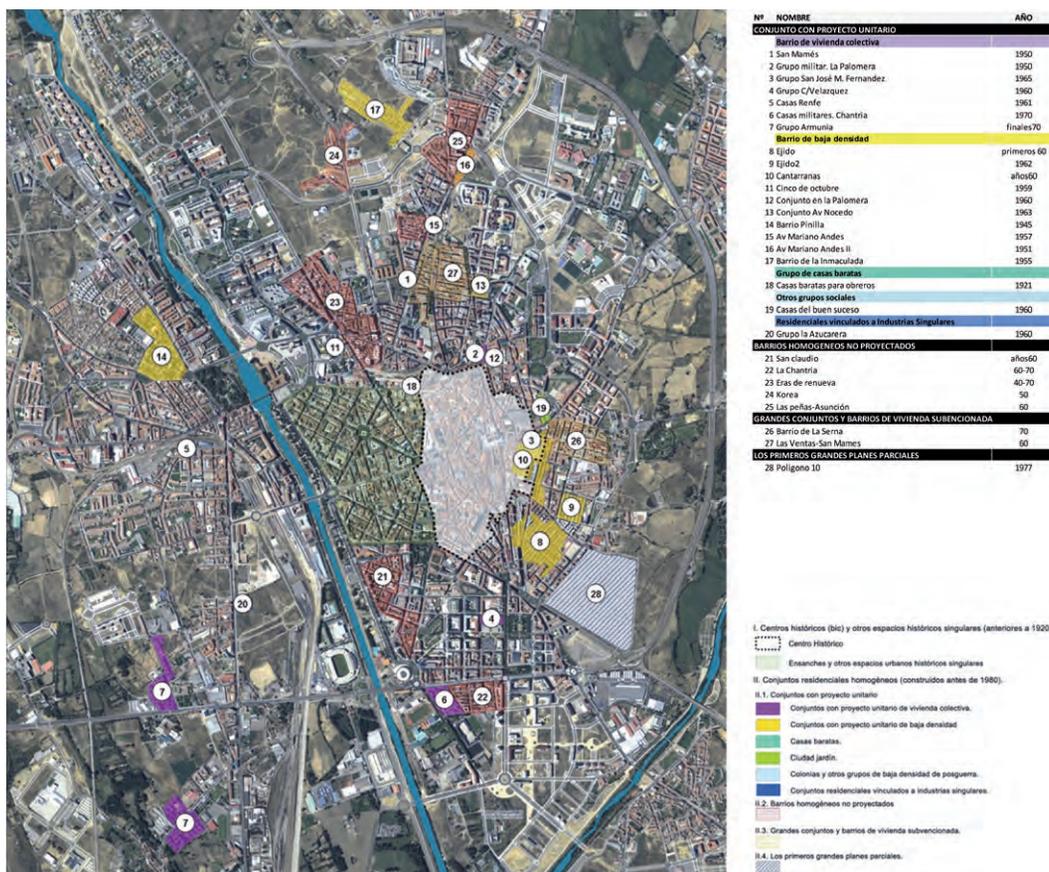


FIG. 3/ Inventario de conjuntos residenciales homogéneos de la ciudad de León.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

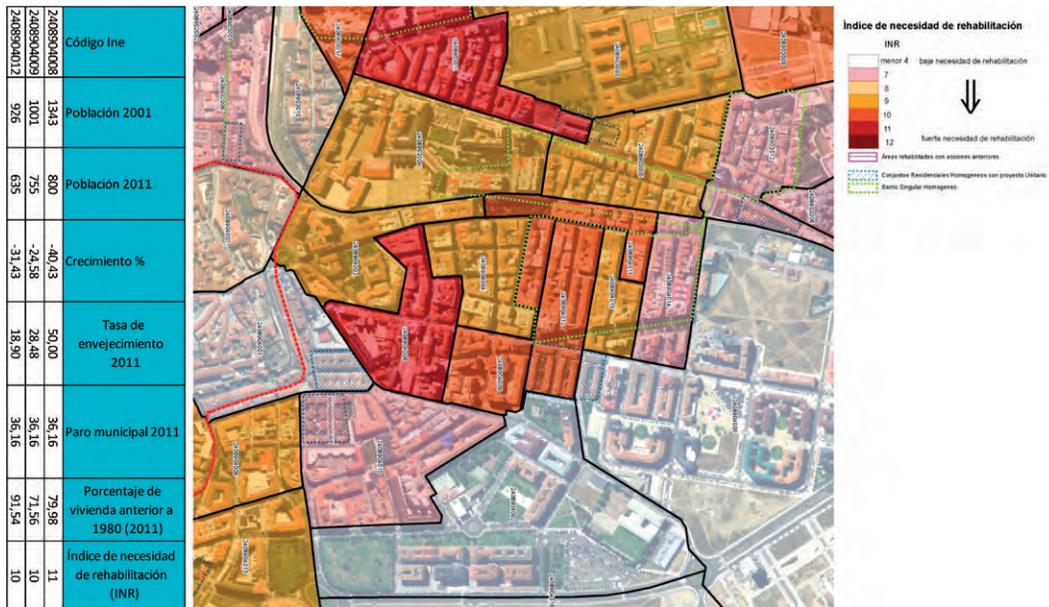


Fig. 4/ Detalle de necesidades de regeneración en el barrio de San Mamés (León).

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

4. Directrices para el desarrollo de las acciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana

La ERUCyL plantea como uno de los principales objetivos a conseguir en cualquier actuación de rehabilitación, regeneración o renovación el fomento de la calidad urbana, incidiendo así en la mejora efectiva de la ciudad existente a la que se aspira con este tipo de intervenciones. Tomando como referencia las directrices y objetivos incorporados a este respecto en la Ley 7/2014, la ERUCyL plantea siete grandes criterios de calidad y sostenibilidad que orienten las acciones que se lleven a cabo:

- a) Impacto positivo en el sistema urbano (contexto territorial y urbano).
- b) Integración en la estructura urbana (entorno próximo).
- c) Hibridación y vida urbana. Interacción entre edificación y espacio público.
- d) Calidad sostenible del proyecto de rehabilitación.
- e) Calidad sostenible del proyecto de urbanización.
- f) Gestión integrada del metabolismo urbano.
- g) Calidad del proyecto de gestión.

Además de estos criterios generales, la ERUCyL aporta una herramienta de fomento y valoración de la calidad de las acciones vinculadas a la regeneración urbana consistente en una serie de directrices concretas que incluyen recomendaciones de proyecto e indicadores de calidad para la autoevaluación anticipada de los resultados. Estas recomendaciones e indicadores toman como referencia las numerosas publicaciones que distintos organismos, muchos de ellos públicos, han elaborado en los últimos años, todas ellas de libre acceso a través de internet y que adquieren un carácter de «biblioteca operativa».

Las recomendaciones planteadas se organizan según una triple lógica: la modalidad de la actuación (rehabilitación, regeneración o renovación), los ámbitos de actuación (edificación existente; espacio público, infraestructuras y servicios urbanos; y nueva edificación) y las variables de actuación, que en un total de quince se articulan en cuatro grandes grupos:

- a) Accesibilidad/Movilidad: accesibilidad universal y movilidad integrada.
- b) Diseño: calidad del diseño urbano y calidad del diseño arquitectónico.
- c) Metabolismo urbano y procesos naturales: vegetación y procesos naturales, mejora de la envolvente térmica, incorporación de energías renovables, eficiencia de las instalaciones energéticas, eficiencia de las redes urbanas de energía, gestión eficiente del agua, gestión sostenible de los residuos y gestión inteligente (TICs)
- d) Vida urbana: mezcla de usos (hibridación), reequipamiento e impulso de la actividad económica.

La herramienta se materializa en un fichero que combina textos explicativos para la aplicación de recomendaciones e indicadores con una serie de iconos que resumen de forma gráfica el conjunto de acciones potencialmente utilizables en los distintos ámbitos de actuación (FIG. 5 y 6), añadiéndose también, en su caso, la legislación básica de referencia a tener en cuenta.

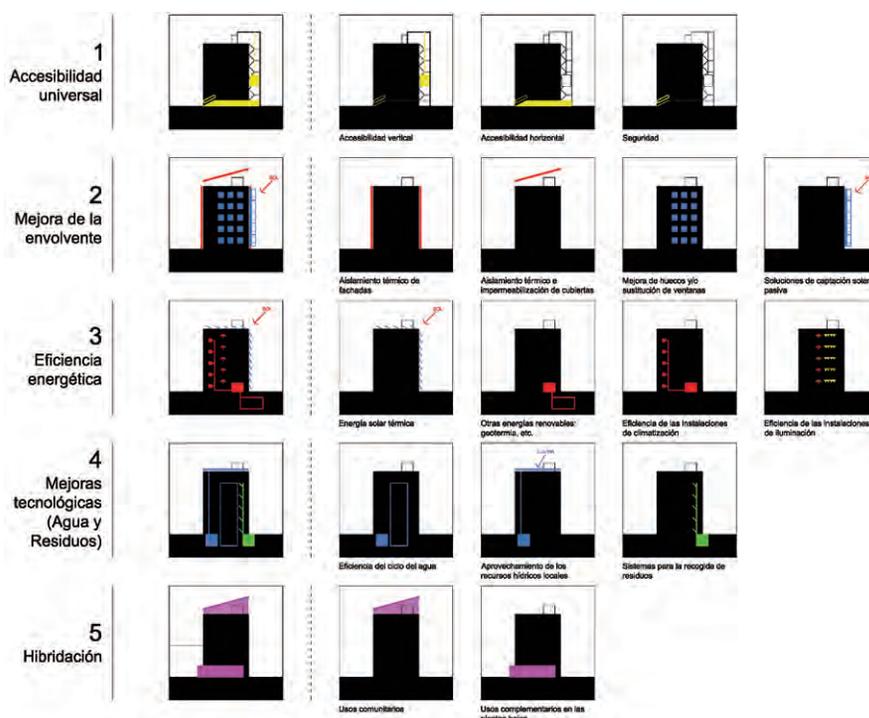


FIG. 5/ Variables de evaluación de las actuaciones de rehabilitación urbana: acciones en la edificación.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.



FIG. 6/ Variables de evaluación de las actuaciones de rehabilitación urbana: acciones en el espacio público y en las infraestructuras y servicios urbanos.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

5. Criterios de gestión de las actuaciones.

La ERUCyL incorpora la definición de un procedimiento para la declaración de una propuesta de actuación como Área de Regeneración o de Renovación Urbana Integrada por parte de la Comunidad Autónoma (FIG. 7), entendiéndose que estas actuaciones de tipo integrada, más ambiciosas, deben tener carácter prioritario a la hora de recibir financiación pública para su ejecución.

El procedimiento se inicia con la presentación de una candidatura o propuesta de actuación por parte del Ayuntamiento correspondiente, vehiculada a través de un avance de Memoria-Programa. Este documento, en forma de fichero, debe recoger en primer lugar el cálculo del INR (Índice de Necesidades de Regeneración) correspondiente al ámbito propuesto. Para ello se pueden tomar los datos aportados desde la propia ERUCyL o, en caso de disponer de datos actualizados o posibilidad de obtener datos más precisos (por medio de trabajo de campo), aportar un cálculo propio adecuadamente justificado. Asimismo, se debe aportar una descripción de dicho ámbito de actuación, acompañada de material gráfico, y una explicación y justificación del tipo de actuación y de las acciones que se pretenden poner en práctica. A partir de esta documentación, la Administración autonómica puede llevar a cabo una primera evaluación del cumplimiento del principio de vulnerabilidad.

En caso de que la evaluación sea positiva, el siguiente paso consiste en la elaboración y presentación de la Memoria-Programa definitiva, para lo cual se puede celebrar un convenio entre el municipio y la Comunidad Autónoma. Este documento se compone de un modelo oficial de solicitud y de la definición, valoración y presupuesto de las acciones previstas sobre la edificación existente, sobre el espacio público, infraestructuras y servicios urbanos y de nueva edificación.

Asimismo, y dado que es objetivo prioritario de la ERUCyL el impulso y fomento de las buenas prácticas en estas actuaciones, también se debe aportar una ficha de valoración de la calidad de las distintas acciones propuestas (FIG. 8), señalando y justificando el cumplimiento de las recomendaciones de proyecto y de los indicadores de calidad incorporados en la propia ERUCyL, de tal forma que la mayor o menor satisfacción de dichos criterios resulta en un balance o puntuación global. A partir de toda esta información, la Administración autonómica lleva a cabo una segunda evaluación centrada en la verificación de la idoneidad y viabilidad de la propuesta, atendiendo a criterios técnicos y económicos y teniendo también en cuenta los citados criterios de calidad. De esta forma, la evaluación positiva conduciría a la declaración de la correspondiente actuación, determinándose la correspondiente financiación pública en el marco de los programas al respecto que estén vigentes en cada momento.

6. Primeros resultados: puesta en marcha de tres proyectos piloto y difusión del documento.

Dada su relativamente reciente aprobación, en junio de 2016, no es posible evaluar aún la eficacia ni los resultados de la ERUCyL. No obstante, sí se puede mencionar que la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Junta de Castilla y León adjudicó en 2017 la delimitación y planificación de tres Áreas de Regeneración Urbana en Ávila, Ponferrada y San Andrés del Rabanedo a modo de proyectos piloto, y que el documento también se está facilitando a los ayuntamientos castellanoleonés que se interesan en elaborar alguna propuesta de rehabilitación, regeneración o renovación urbana. Por otro lado, la ERUCyL fue una de las finalistas del Premio de Urbanismo Español 2017, convocado por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España.

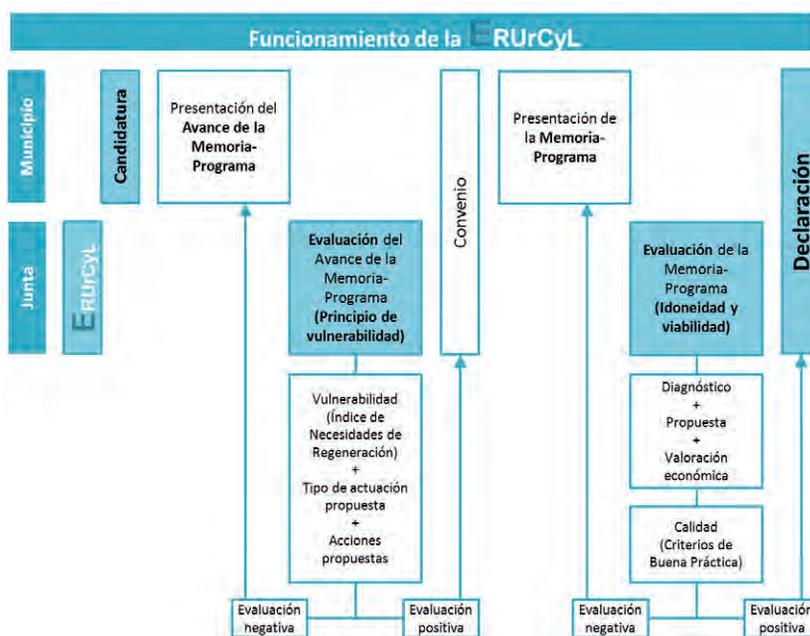


Fig. 7/ Esquema del proceso de declaración de una actuación de rehabilitación, regeneración o renovación urbana.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.

Modalidades de actuación		Variables de actuación												
Rehabilitación	Regeneración	Renovación	Accesibilidad/Movilidad		Diseño		Metabolismo urbano y procesos naturales				Vida urbana			
			Accesibilidad universal	Movilidad integrada	Calidad del diseño urbano	Calidad del diseño arquitectónico	Vegetación y procesos naturales	Mejora de la envolvente térmica	Incorporación de energías renovables	Eficiencia de las instalaciones energéticas	Eficiencia de las redes urbanas de energía	Gestión eficiente del agua	Gestión sostenible de los residuos	Gestión inteligente (TICs)
			1. Edificación existente										Ámbitos de actuación	
			2. Espacio público, infraestructuras y servicios urbanos											
			3. Nueva edificación											

Fig. 8/ Resumen de criterios de buena práctica objeto de evaluación.

Fuente: Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León.