

# Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación

*Urban rehabilitation in Spain (1989-2010).  
Present challenges and recommendations  
to overcome them*

J. Rubio del Val (\*)

## RESUMEN

Al inicio de este siglo XXI, las ciudades de nuestro país tienen ante sí un reto que en términos cuantitativos supera, con mucho, al referido a la actuación de rehabilitación sobre los centros históricos y primeros ensanches. Se trata de la rehabilitación de un tejido específico de nuestras ciudades, los barrios de bloque abierto construidos entre 1940-1980, en los que se están produciendo graves procesos de degradación urbana y que pueden caracterizarse como áreas urbanas vulnerables.

Este artículo analiza las estrategias emprendidas desde las diversas administraciones públicas en materia de rehabilitación urbana, así como las experiencias iniciadas, con el objetivo de detectar cuáles son las principales barreras de todo tipo (legales, sociales, económicas, culturales) que impiden una práctica sistemática de estas iniciativas, que hoy todavía tienen un carácter experimental y minoritario, y avanzar propuestas de acción para conseguir la rehabilitación urbana integral y sistemática de estos barrios.

113-112

**Palabras clave:** rehabilitación urbana, polígonos de vivienda, políticas públicas, sostenibilidad.

## SUMMARY

*At the beginning of this century, the cities of our country face a challenge that, in quantitative terms, goes beyond the action referred to the rehabilitation of historic centres and XIX century extensions. This challenge is the rehabilitation of a specific fabric of our cities: neighbourhoods built in the period of 1940-1980, which are undergoing processes of serious urban degradation and can be identified as vulnerable urban areas.*

*This article discusses the strategies taken from the various government levels in urban rehabilitation, and the experiences initiated, with the aim of detecting what are the main barriers of all kind (legal, social, economic, cultural) that prevent the systematic practice of these initiatives, which today still have an experimental and minority character, and to forward proposals for action to achieve comprehensive and systematic urban rehabilitation in these neighbourhoods.*

**Keywords:** urban rehabilitation, social housing, public policy, sustainability.

(\*) Jefe del Área Rehabilitación Urbana y Proyectos de Innovación Residencial. Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, SLU (España)  
Persona de contacto / Corresponding author: jrubio@zaragozavivienda.es (J. Rubio del Val)

## 1. ANTECEDENTES DE LA REHABILITACION URBANA EN ESPAÑA (crisis del crecimiento indefinido)

El concepto de la "rehabilitación urbana" es producto de una evolución: nace en el caldo de cultivo de algunas conclusiones de los Congresos Internacionales sobre Arquitectura Moderna (los míticos CIAM), a mediados de los años cincuenta del pasado siglo, en los que algunos urbanistas, italianos fundamentalmente, anuncian la denominada "crisis del crecimiento indefinido" frente a los postulados más ortodoxos del Movimiento Moderno que asentaban su discurso en el "proyecto de la nueva ciudad", negando no solo las "preexistencias" (el Plan Voisin de Le Corbusier en 1925 para el centro de París, apenas salvaba unos pocos monumentos importantes), sino que deja de reconocerle valor al concepto duración: "las casas duran menos que nosotros, cada generación deberá construirse su propia ciudad" afirmaba Sant'Elia en Milán en el año 1914 en su Manifiesto de la arquitectura futurista, como recoge Valerio di Battista en la publicación "Ciudad, Historia y Proyecto"(1)

El paso del "proyecto de la nueva ciudad" en el que se fundaba toda la experiencia del Movimiento Moderno al "proyecto de la ciudad existente" marca una evolución o una fractura muy profunda. La exaltación de la total permutabilidad de lo existente, así como de su rápida obsolescencia, fueron en definitiva las paradojas de un malentendido traslado a la arquitectura de la filosofía de la producción industrial para la que resulta esencial la continua sustitución y actualización de los productos.

Se niega valor al concepto "duración" ("las casas duran menos que nosotros, cada generación deberá construirse su propia ciudad") como afirmaba Sant'Elia en Milán en el año 1914 en su Manifiesto de la arquitectura futurista, recogido por Valerio di Battista en la publicación "Ciudad, Historia y Proyecto" ya citada anteriormente. En el Congreso Internacional de la Arquitectura Moderna (CIAM) del año 1952 dedicado temáticamente al "corazón de la ciudad", Rogers hace una revisión crítica que tendrá una gran repercusión en las décadas siguientes, primero en Italia y más tarde en toda Europa.

Se señalaba más atrás, cómo el término "rehabilitación urbana" aplicado primero a la recuperación de algunos edificios históricos, y más tarde a edificios residenciales, barrios enteros, etc., es el resultado de un proceso evolutivo: desde una justificación "ilustrado-cultural" que pretendía la conservación de los hitos histórico-culturales edificados, que

posteriormente valora los ámbitos urbanos más complejos y los Centros Históricos en su conjunto, hasta el posterior estudio y consideración de los Centros Históricos en su conjunto, lo que permitió comprobar las brutales transformaciones sufridas por la ciudad histórica, principalmente en la segunda mitad del siglo pasado, con la degradación morfológica, funcional y social que ello produjo.

Finalmente, la evidencia de que la corrección de tales procesos no podía abordarse desde la exclusiva óptica de la recuperación física de los edificios y ambientes urbanos, ha ido configurando una teoría de la rehabilitación urbana como una opción urbanística que centra su mirada en la ciudad existente, frente al desarrollismo anterior (que todavía perdura desgraciadamente), que solo concebía el "progreso" de las ciudades en términos de expansión y crecimiento en las periferias urbanas, cuando no además, unido a la destrucción de los cascos antiguos y la sustitución por vulgares tipologías de edificación propias de las periferias nuevas e intercambiables en cualquier ciudad de la época

Había y hay además, otros argumentos junto al señalado de la conservación de la memoria histórica y cultural de las ciudades (no hacia mucho, estos centros eran "toda la ciudad"), como los de tipo social, ante la grave situación de deterioro en la que se encontraban sus moradores tradicionales: envejecimiento por encima de la media, bajos recursos económicos, disminución de actividades productivas, exclusión social, etc., o aquellos que invocaban el "despilfarro" que suponía, en muchos casos, lo que algunos urbanistas denominaban el abandono del "capital fijo" de una ciudad: las infraestructuras, los equipamientos, etc., que arrastraba como consecuencia inevitable la necesidad de ejecutar otros nuevos en periferia, más alejados...y así sucesivamente, creyendo en la bondad y en la capacidad ilimitada de las ciudades para sostener este "crecimiento indefinido" del que hablamos anteriormente. Además de lo anterior, la ausencia generalizada de una cultura y de metodologías y tecnologías específicas del mantenimiento de los edificios, contribuyeron en esos años del "desarrollo" al deterioro del parque edificado.

Más recientemente argumentaríamos en términos de la "insostenibilidad" (social, económica y medioambiental), de este modelo urbanístico por los consiguientes impactos negativos de la movilidad generada o de la ocupación de suelos agrícolas o forestales no urbanizados, o los costes energéticos desplegados en la construcción de miles nuevas viviendas, nuevos equipamientos, etc., al tiempo que otras miles permanecen

sin ocupar por su falta de adecuación, dejan de usarse escuelas, polideportivos, etc., por falta de gente y vemos como languidecen los barrios tradicionales.

El contexto social, urbanístico y normativo de esa época (1976-1986), conducía a la práctica destrucción generalizada de los cascos antiguos. Como señalaba ya en 1988 Francisco Pol (2) refiriéndose, en general a las ciudades españolas de la época: *“Una legislación de alquileres que permitía la congelación de rentas antiguas y que desincentivaba las obras de mantenimiento y reparación, junto a una legislación del suelo en materia de declaración de ruinas insensible a otros valores urbanísticos e incentivadoras de la dejación de responsabilidades por parte de los propietarios, destruirían, literalmente, tantos o mas edificios que las guerras que había sufrido la ciudad...”*.

**Que debemos entender por rehabilitación urbana** en este contexto: Así, podríamos definirla diciendo que esta comienza con el diagnóstico pluridisciplinar que permite el conocimiento del barrio y que va mas allá de los edificios, las infraestructuras o los espacios públicos, para implicar a los diferentes actores y habitantes. Es sobre esta base sólida sobre la que los políticos toman las decisiones clave e impulsan la gestión urbana, los instrumentos jurídicos y los recursos económicos necesarios. En resumen, el objetivo de la revitalización de zonas degradadas es el de situar sobre el terreno estrategias de regeneración que permitan detener el deterioro del tejido urbano y social, preservar sus valores patrimoniales, reforzar la cohesión social y favorecer la actividad económica.

## 2. ESTRATEGIAS SEGUIDAS EN LOS CASCOS ANTIGUOS Y PRIMEROS ENSANCHES

No se considera pertinente en el marco de este artículo el extenderse en este punto que ha sido objeto de numerosos trabajos de investigación y de divulgación en la materia, si bien merece la pena reseñar las principales estrategias seguidas, que se enmarcan en el contexto normativo de aquel momento, que mas adelante se resume y que lamentablemente poco ha variado. En esa línea de análisis muy somero se apuntan las siguientes:

**Planes Especiales:** Las principales ciudades españolas y algunos núcleos rurales, singularmente algunos de los de mayor interés histórico y arquitectónico, adoptaron diversos modelos de intervención, iniciados con los Planes Especiales de Reforma Interior (los PERIs) o los Planes Especiales de Protección y de Reforma Interior (PEPRIs), instrumentos muy versátiles de la Ley del Suelo de la época, en

los que según se ponía mas o menos el acento en uno u otro aspecto, se denominaron plan norma, plan de protección, plan gestión, plan proyecto, etc.

**Planes Integrados:** Sobre estos ámbitos mas complejos y de forma mas o menos integrada, comenzaron mas adelante a combinarse diversas actuaciones urbanísticas: renovación de infraestructuras y viario, nueva edificación y rehabilitación de viviendas, conservación del patrimonio histórico-artístico, nuevos equipamientos, mejora de la escena urbana, etc, junto a otras actuaciones: programas de empleo, salud, educación, servicios sociales, nuevas actividades económicas, etc.

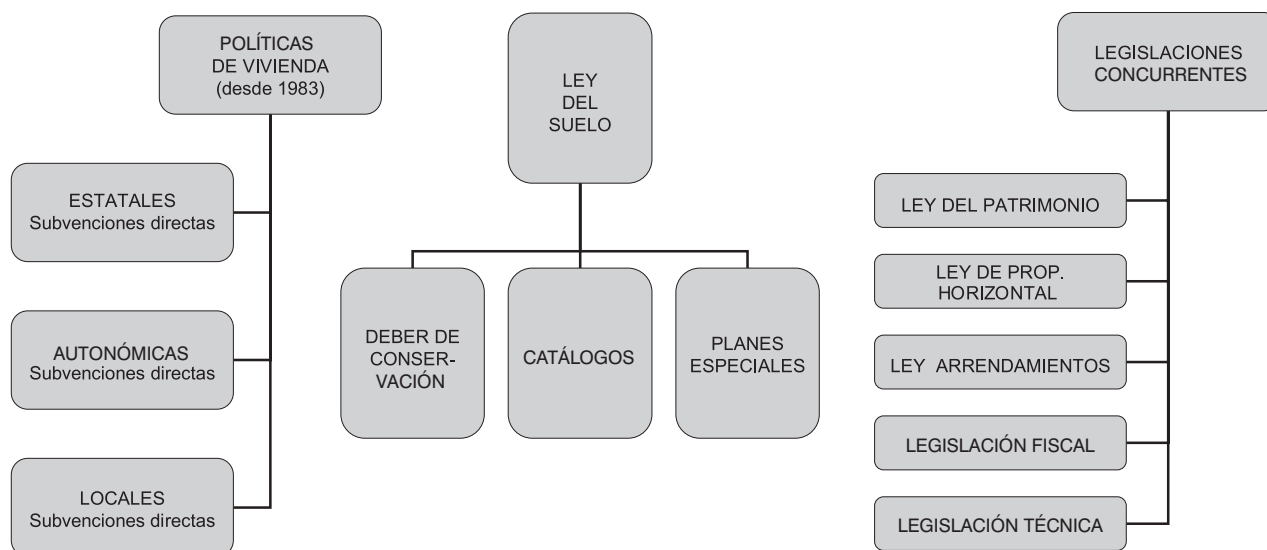
## 3. POLITICAS DE FOMENTO (SUBVENCIONES, CRÉDITOS SUBSIDIADOS, DESGRAVACIONES, EXENCIONES, ETC)

Otra de las grandes estrategias seguidas en España a partir de 1983 serian las que en los diferentes niveles administrativos españoles: A. Central, A. Autonómicas y A. Locales, se han desarrollado desde el entonces llamado Ministerio de Obras Publicas y Urbanismo (MOPU) que englobaba las competencias sobre vivienda aunque estas ya estaban transferidas a las incipientes Comunidades Autónomas, y que en cascada fueron transponiendo y desarrollando en el ámbito de sus respectivas competencias las CC.AA adoptando la forma de subvenciones directas a fondo perdido, créditos subsidiados, exenciones fiscales o desgravaciones. En el ámbito local han adoptado la forma de Ordenanzas de Fomento a la Rehabilitación y la creación de Oficinas de Gestión con finalidades similares.

## 4. EVOLUCION DEL MARCO NORMATIVO DE LA REHABILITACION

Se ha elaborado un cuadro que resume el contexto normativo que regulaba en ese momento la práctica habitual de la rehabilitación de edificios y viviendas en nuestro país y que a día de hoy sigue siendo prácticamente valido. Serian tres, los troncos principales de los que “cuelgan” diversas iniciativas legislativas de distinto rango y ámbitos de aplicación:

- El que proviene de la **legislación urbanística**, que esencialmente y sin entrar en matices, regulan los siguientes aspectos:
  - El deber de conservación de los edificios, las declaraciones de ruina, las ordenes de ejecución.
  - La posibilidad de establecer Catálogos de edificios a proteger en diferente grado
  - La posibilidad de promover Planes Especiales con diversos fines, esencialmente conservadores.



- El que proviene de las **legislaciones sectoriales**, singularmente la de **fomento de la rehabilitación de edificios y viviendas** a partir del R.D. 2329/1983, tanto en situación aislada como situados en áreas denominadas como de rehabilitación integral (las ARIIs). En el ámbito local han adoptado la forma de Ordenanzas de Fomento a la Rehabilitación y creación de Oficinas de Gestión, muy generalizadas, para favorecer e impulsar estas políticas, generalmente centradas en los ámbitos de los Cascos Antiguos y en los primeros ensanches del XIX y principios del XX
- En tercer lugar lo que he dado en llamar las **legislaciones concurrentes** que englobaría a otras legislaciones sectoriales o generales y que tienen una gran incidencia en la gestión de la rehabilitación de edificios y viviendas, como son las de:
  - Ley 16/1985, de 25 junio, del Patrimonio Histórico Español y otras de ámbito autonómico.
  - Ley 49/1.960, 21 julio, de Propiedad Horizontal y las modificaciones posteriores
  - Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos sus modificaciones posteriores
  - Legislación Fiscal (IRPF, IVA)
  - Normativa Técnica (LOE, CTE)

La cuestión es que ni entonces, ni ahora ha existido una “visión” en horizontal de todo el marco normativo que envuelve a la rehabilitación urbana, a escala de edificio y a escala de área o de barrio.

## 5. REFLEXION GENERAL SOBRE LOS BARRIOS RESIDENCIALES CONSTRUIDOS ENTRE 1945 Y 1965

Al inicio de este siglo XXI, las ciudades de nuestro país, al igual que otras similares en el contexto europeo, tienen ante sí un reto que en términos cuantitativos supera, con mucho, al referido a la intervención en los centros históricos y primeros ensanches, objeto de la reflexión y análisis primero, y de la acción institucional después, en las últimas dos décadas del pasado siglo. Este reto consiste en la rehabilitación de un tejido específico de nuestras ciudades, los barrios de bloque abierto construidos desde los años 50 hasta finales de los 70, entre los que predominan las actuaciones de promoción unitaria.

Su situación actual es consecuencia de las importantes necesidades cuantitativas de vivienda existentes al finalizar las guerras de mitad del siglo XX: los requisitos de unos cortos procesos de ejecución de obra, reducidos costes, una escasa e incipiente producción industrializada y unos estándares de confort completamente alejados de las demandas mínimas exigibles en la actualidad, pueden suponer la retirada del mercado de vivienda o la condena a la marginalidad de un gran número de viviendas, con las consecuencias urbanísticas y sociales que ello puede comportar.

Son estos barrios los que van a requerir mayor atención rehabilitadora. Así se constató en el estudio sobre barrios desfavorecidos dirigido por Félix Arias en 2000 sobre los datos del censo de 1991 (Arias, 2000) (3):



*“Estos barrios se encuentran en todo tipo de ciudades en que se hayan hecho operaciones públicas para resolver problemas de alojamiento, pero especialmente en las ciudades medias y grandes de fuerte crecimiento en las décadas de los cincuenta y sesenta. Representan una parte muy significativa del conjunto de barrios con problemas, al igual que está sucediendo en el resto de los países industrializados, lo que da idea de que ciertos planteamientos de la acción pública debieran ser reconsiderados”*

Según el censo de viviendas de 2001 del INE, el 47% de los edificios destinados a vivienda datan de este periodo y albergan al 57% de la población total en España<sup>1</sup>. Se trata además de barrios que en muchos casos adolecen de una falta de equipamientos o un adecuado diseño y mantenimiento de sus espacios públicos. Además, la población de estos barrios presenta las mayores tasas de paro, un promedio del 15,16%, más de un punto porcentual por encima del promedio del total<sup>2</sup>.

Este análisis es expresado de manera muy parecida en la exposición de motivos de la Ley de Cataluña 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas<sup>3</sup>:

*“En estas zonas, confluyen a menudo problemas de diferente naturaleza, que afectan en muchos casos al estado de conservación de las edificaciones, la urbanización y las redes de servicios; la existencia de espacios públicos; la dotación de equipamientos; la concentración de grupos de ciudadanos con necesidades especiales; la accesibilidad viaria y en transporte público; el desarrollo económico; la actividad comercial, y la seguridad ciudadana. Estas circunstancias afectan negativamente el bienestar de los ciudadanos que residen en estas áreas y son un impedimento para la cohesión social y el desarrollo económico”*.

La situación actual de dichos barrios puede resumirse mediante el análisis de las amenazas y oportunidades que presentan, que han sido extraídas del estudio y la comparación de diversas ciudades españolas y francesas<sup>4</sup>, en el marco del proyecto Revitasud (4) de la Iniciativa Europea Interreg, en el periodo entre 2002 y 2007.

Las amenazas que existen en este tipo de áreas urbanas tienen que ver con la retirada de las mismas del mercado de vivienda y con la posibilidad de que queden condenadas a procesos de marginalización, con las consecuencias urbanísticas y sociales que ello comportaría. Pero también con la infrautilización, o incluso el abandono, de infraestructuras y equipamientos, lo que evidenciaría un uso insostenible del suelo urbano, en lo social, lo

económico y lo medioambiental. Asimismo, uno de los mayores riesgos que comporta concentrar las inversiones públicas en un determinado barrio para su rehabilitación es, paradójicamente, que se produzcan procesos de exclusión social y expulsión de la población residente por la revalorización de los inmuebles, fenómeno conocido *gentrificación*<sup>5</sup>, que ha sucedido en numerosos casos de rehabilitación de centros históricos.

Sin embargo, la situación actual y la experiencia adquirida en estos temas, presentan un amplio abanico de oportunidades, reconocidas ya por la mayor parte de las administraciones públicas, tal y como señalaba recientemente la Directora General de Vivienda de la Generalitat de Cataluña (5), que pueden reportar beneficios económicos, sociales y medioambientales.

Entre los **beneficios económicos** cabría destacar: la dinamización de la actividad empresarial del subsector de la rehabilitación, debido al efecto multiplicador que producen las subvenciones públicas<sup>6</sup> con las consecuencias de creación de empleo, formación profesional, innovación de materiales, etc., que ello comporta. Además el retorno de recursos económicos que se produce es altísimo, como muestran los datos aportados en la ponencia citada, según los cuales sobre unas subvenciones totales de 85 millones de euros en el periodo estudiado, las administraciones recuperan 82 millones de euros, a través de impuestos y menores costes en subsidios de desempleo.

Los **beneficios sociales** observados apuntan en la dirección de la mejora de la calidad de los entornos urbanos, la consolidación de las redes y la mejora de la cohesión social, así como el recorte en la factura energética en poblaciones con escasos recursos económicos.

Por último las **consecuencias medioambientales** de estas políticas son todas muy positivas: reducción del consumo de suelo para urbanización y de construcción de nuevas infraestructuras, reducción de las necesidades de movilidad, y disminución de la producción de residuos y de los consumos energéticos, lo que se traduce en menores emisiones de CO<sub>2</sub>.

### 5.1. Criterios de sostenibilidad ambiental y ahorro energético en la rehabilitación urbana

La revitalización de las áreas urbanas consolidadas es una estrategia determinante y decisiva con la que evitar la necesidad de nuevos crecimientos y evitar el vaciado de los barrios

<sup>1</sup> “Edificios destinados principalmente a vivienda por año de construcción” y “Residentes en viviendas familiares por año de construcción”. Censo de Población y Viviendas 2001. Instituto Nacional de Estadística (INE).

<sup>2</sup> Tasa de paro por año de construcción de la vivienda familiar. Censo de Población y Viviendas 2001, INE.

<sup>3</sup> Ley de Cataluña 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial (BOE nº 163 de 7 de julio 2004).

<sup>4</sup> Las ciudades que formaron parte del citado proyecto Revitasud fueron: Vitoria, Pamplona, Zaragoza, Huesca, Lérida y Barcelona en España, y Toulouse, Tarbes y Bayonne en Francia.

<sup>5</sup> El aburguesamiento, o gentrificación (del inglés, gentrification) es un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado es progresivamente desplazada por otra de mayor nivel adquisitivo como consecuencia del aumento de precio de las viviendas y locales comerciales tras la renovación del barrio.

<sup>6</sup> “Cada euro de subvención equivale a tres euros de inversión privada, según datos de los años 2006 a 2009 en Cataluña”.

existentes y su degradación social y física. Es por ello que el objetivo de alcanzar un desarrollo urbano sostenible pasa necesariamente por la rehabilitación de ese numeroso parque de viviendas y por la revitalización urbana de los barrios en los que se insertan. En las ciudades nos jugamos nuestro futuro, y en ellas se va a librar la batalla por la sostenibilidad para frenar o paliar el cambio climático. Recordemos que en ellas habita el 60% de la población mundial y que en España este porcentaje es aun mayor (70 %).

Todo ello refuerza la necesidad de centrar los esfuerzos en la rehabilitación urbana de los numerosos barrios de estas características que existen en nuestro país, como camino indispensable para paliar la insostenibilidad de nuestros sistemas urbanos.

## 6. ESTRATEGIAS SEGUIDAS EN RELACIÓN CON ESTOS BARRIOS EN ESPAÑA

En España, durante las dos últimas décadas, la rehabilitación se ha centrado principalmente en los centros históricos de nuestras ciudades, desde una óptica de protección patrimonial y cultural. Sin embargo, la preocupación por la sostenibilidad ambiental y social de nuestras ciudades, unida actualmente al contexto de recesión económica, ha puesto en el punto de mira los barrios periféricos de nuestras ciudades, y desde hace varios años se están desarrollando programas pioneros en diversos municipios. Asimismo, las Administraciones públicas han empezado a desarrollar programas y ayudas para el fomento de la rehabilitación de estos barrios, cuyo máximo ejemplo es la inclusión del concepto de rehabilitación en los dos últimos Planes de Vivienda estatales, como veremos más adelante.

A continuación se describen las principales estrategias que se están desarrollando en España en esta materia, acompañadas de algunas referencias, que no ejemplos, pues, aun no teniendo todas ellas un carácter ejemplar, y por tanto merecedoras de ser replicadas en otros lugares, por sus dimensiones e importancia parece necesaria su inclusión en este breve catálogo. Para su mejor comprensión se agrupan a su vez en los diferentes ámbitos administrativos: estatal, autonómico y local.

- **Políticas de fomento:**  
Gobierno Central, Autonomías, Ayuntamientos
- **Mantenimiento / rehabilitación:**  
Los programas de mantenimiento sistemático y de rehabilitación del parque de vivienda social en Cataluña (ADIGSA)
- **Rehabilitación / reestructuración o remodelación:**  
San Cristóbal de los Ángeles en Madrid, La Mina en Barcelona, Programa Municipal

de Rehabilitación de 21 Conjuntos Urbanos en Zaragoza (8.000 viviendas)

- **Remodelación:**  
Reviure els barris (Programa “Revivir los barrios”, de la C.A de Cataluña)
- **Programas integrales de actuación en barrios:**  
Ley de Barrios de Cataluña, o Baleares; Programas Urban o Izartu en el País Vasco

### 6.1. Políticas de fomento de la rehabilitación privada

#### 6.1.1. Gobierno Central y Autonomías

Este tipo de estrategias de “fomento”, impulsadas por los sucesivos Planes estatales de Vivienda y por los planes autonómicos con similares objetivos, pueden caracterizarse por los siguientes rasgos:

Por lo general, se centran exclusivamente en el estímulo y fomento de la rehabilitación residencial y eventualmente en la reurbanización de los espacios próximos a los edificios.

Se dirigen a los propietarios o usufructuarios privados de los inmuebles o a los inquilinos de los mismos, con autorización de los propietarios.

Adoptan formas de subvenciones económicas, desgravaciones fiscales, créditos subsidiados, etc.

Más recientemente, en el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012<sup>7</sup> subvencionan los gastos de gestión e impulsan la creación de Oficinas de Rehabilitación en el marco de las Áreas de Rehabilitación Integral en convenios con los entes locales. Distinguen las ayudas en tres grandes apartados: áreas de rehabilitación integral (ARI), áreas de renovación urbana (ARU, introducidas recientemente, con apoyo a la edificación de nuevos edificios), y las dirigidas a la rehabilitación aislada.

En los últimos tiempos se están dando mayores ayudas a determinado tipo de obras: mejora de las condiciones de accesibilidad, reducción del consumo energético, garantía de seguridad estructural y estanqueidad, etc.

Por primera vez, en el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 se incluye un nuevo tipo, las Áreas de Renovación Urbana (ARUs)<sup>8</sup>, en las que se contemplan ayudas de cierta entidad para impulsar el derribo y nueva construcción en ámbitos determinados, previamente delimitados y aprobados a propuesta de los ayuntamientos. La experiencia, sin embargo, confirma la conveniencia de redactar planes que propugnen en las mismas

<sup>7</sup> Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE 24/12/2008), artículo 48.4.b.

<sup>8</sup> En el mismo R.D. 2066/2008, en los artículos 49 a 53, se regulan este tipo de áreas.

áreas o barrios situaciones tanto de rehabilitación como de remodelación parcial o total de los edificios, en tanto que la delimitación de un ARU sugeriría que, bien sólo existen edificios a renovar, o bien sólo hay edificios a rehabilitar.

Las ayudas en este tipo de áreas, así declaradas a propuesta de los ayuntamientos, se dirigen a un tipo u otro de obras, pero no a los dos simultáneamente, lo cual puede considerarse una debilidad de dichos instrumentos y una negación de la realidad existente en la mayor parte de dichos barrios. La situación, dos años después del inicio del Plan, muestra que han sido declaradas muchas ARI y apenas ninguna ARU.

Por el contrario es muy positiva la inclusión de los gastos de gestión y el apoyo económico a la implantación de Oficinas en régimen de "ventanilla única" en colaboración con los Ayuntamientos, ya que ha supuesto una importante novedad y ha impulsado notablemente este tipo de políticas, allí donde esta gestión se ha llevado al territorio y a los barrios concretos.

La excepción a esta caracterización son las estrategias de actuación integradas desde la Administración Autonómica, como son la Ley de Barrios (Cataluña y Baleares) o los Programas Izartu (País Vasco), que se comentan más adelante, en el apartado sobre "Programas integrados de actuación en barrios".

### **6.1.2. Ayuntamientos o Empresas Públicas Municipales**

En esta misma línea de fomento o estímulo a la rehabilitación de la iniciativa privada, bastantes ayuntamientos de todo tipo de ciudades vienen gestionando ayudas desde hace dos décadas, bien directamente o bien a través de Sociedades Públicas, Ordenanzas Municipales o Planes de Rehabilitación, inicialmente dirigidas a las áreas centrales de las mismas (cascos históricos o primeros ensanches) o a tipos de obras concretas (fachadas, ascensores, etc.). Más excepcionalmente, algunas de ellas han extendido los beneficios económicos y la gestión a otras áreas o a los barrios periféricos, y a otros temas, como el ahorro energético, el impulso a las energías renovables, la eliminación de infravivienda, etc.

Estas ayudas económicas pueden ser o no compatibles con las destinadas para la misma finalidad por la Administración Central y/o Autonómica, lo que exige en ambas alternativas una mínima coordinación interinstitucional y una cierta convergencia normativa, que es a lo que tienden o deberían tender las revisiones en curso de muchas de las

normativas municipales de fomento, una vez superada la antigua identificación entre los conceptos de "rehabilitación" y "fachadas del centro histórico", para extender este tipo de políticas a otros ámbitos de nuestras ciudades y núcleos urbanos.

La Ordenanza Municipal de Fomento a la Rehabilitación de Zaragoza, recientemente revisada y aprobada, cuya gestión y evolución conocemos mejor ha beneficiado a más 30.000 viviendas desde el año 1989, al haberse extendido sus beneficios, desde el año 2001, a todos los edificios de más de 40 años de antigüedad. En la actualidad, la revisión de la misma ha incorporado muchas de las medidas que se señalan en este documento y ha tratado de converger y de establecer mecanismos de coordinación con las normativas estatal y autonómica.

### **6.2. Programas sistematizados de mantenimiento / rehabilitación de vivienda social**

Las estrategias de "mantenimiento/ rehabilitación" se caracterizan por la intervención no aislada, sino más o menos sistematizada o enmarcada en programas generalizados, de mantenimiento y/o rehabilitación del parque de vivienda social existente, construido en las décadas de los años 40-80 del pasado siglo. Inicialmente destinado para el alquiler o para el acceso diferido a la propiedad y promovido por los organismos de la época (Obra Sindical del Hogar, Instituto Nacional de Vivienda, etc.), se trata de un parque de viviendas con características tipológicas y constructivas muy similares en toda España<sup>9</sup> con algunas ligeras adaptaciones a los diferentes climas en cuanto a materiales, huecos de fachada, etc. Este patrimonio edificado era propiedad del Estado hasta que fue transferido a las Comunidades Autónomas a principios de los años ochenta. Una vez transferidas, el destino que las Comunidades Autónomas han dado a estas viviendas ha sido diverso, siguiendo mayoritariamente dos modelos:

Mantener el patrimonio de vivienda en alquiler hasta completar el proceso de acceso diferido a la propiedad, que en ocasiones duraba de 25 a 30 años (caso de Cataluña y en menor medida del País Vasco)

Acelerar el proceso de acceso a la propiedad sin esperar al vencimiento de los plazos, vendiendo las viviendas a sus inquilinos tras ser recibidas a principios de los años ochenta (caso de Aragón y de la mayoría de las demás Comunidades Autónomas).

En ambas situaciones, el paso del tiempo y el déficit de partida de este tipo de construc-

<sup>9</sup> Bloque aislado de doble crujía, con dos viviendas por planta, IV ó V alturas; torre en altura, con cuatro o seis viviendas por planta, etc.

ciones, situadas en origen en zonas periféricas, pero muy bien situadas a la vuelta de esos cincuenta o sesenta años, con escasas o nulas labores de mantenimiento y menos aún de rehabilitación, han hecho necesaria la intervención pública para detener su deterioro (labores de reparación severa) o para propiciar su rehabilitación con criterios de eficiencia energética.

Este es el caso del trabajo desempeñado en los últimos 25 años por ADIGSA, la empresa que gestiona la vivienda social de la Generalitat de Cataluña, o de los programas dirigidos a determinados conjuntos urbanos para alcanzar condiciones de confort similares a las de las viviendas sociales actuales (Ascensores, aislamiento térmico en la envolvente, placas solares, renovación completa de instalaciones comunes, etc.), como es el caso del programa que se está desarrollando en Zaragoza de rehabilitación de 21 Conjuntos Urbanos, impulsado y coordinado por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, con el apoyo económico del Ministerio de Vivienda y del Gobierno de Aragón, que afecta a unas 8.000 viviendas situadas en los barrios de la primera corona de crecimiento de la segunda mitad del siglo XX (6).

### **6.2.1. Los programas de mantenimiento sistemático y de rehabilitación del parque de vivienda social en Cataluña**

Las 60.000 viviendas transferidas en el año 1983 al Gobierno de Cataluña han sido objeto de un proceso sistematizado de diagnóstico, primero, y de mantenimiento y rehabilitación desde entonces, dirigidos principalmente a la adecuación de las carencias en los servicios urbanísticos y de la urbanización exterior y a la mejora del aislamiento térmico de toda la envolvente (cubiertas y fachadas), promovidos y ejecutados por la empresa pública de la Generalitat de Cataluña, ADIGSA.

Los objetivos de alargar la vida útil de los edificios con criterios de confort actuales y de la permanencia de las poblaciones residentes han sido el hilo conductor de las actuaciones desarrolladas, junto a la articulación de una participación proactiva de los usuarios mediante un apoyo continuado de servicios sociales y técnicos muy próximos a los barrios en los que intervenían (7).

### **6.2.2. Los programas de fomento a la rehabilitación privada y los Proyectos Piloto de rehabilitación integral en cuatro barrios de Zaragoza**

La Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda ha promovido y coordinado programas de fomento a la rehabilitación privada en edificios

de más de 40 años de antigüedad y Proyectos Piloto de rehabilitación integral en cuatro barrios de Zaragoza. El objetivo esencial de estos estudios ha sido disponer de un diagnóstico físico y social de un parque numeroso (8.000 viviendas) para su rehabilitación, bajo el criterio de actualizar las viviendas con los niveles de confort actuales y permitir la formulación de propuestas rigurosas a los propietarios y a las tres administraciones con competencias en la materia, mediante la declaración de Áreas de Rehabilitación Integral.

En primer lugar se ha realizado un diagnóstico con la colaboración de cuatro equipos multidisciplinares, así como un proceso participativo de ejecución de las primeras propuestas junto a los propietarios y entidades vecinales de los barrios.

El proceso de gestión, diseñado y llevado a la práctica desde el año 2006, una vez conseguida la declaración de ARI sobre estos barrios (una de las primeras declaradas en España para este tipo de barrios), consistió en la formación de un equipo mixto de trabajadores sociales y técnicos, en la elaboración de materiales acordes a las poblaciones a las que iba dirigido, con mensajes claros y comprensibles (“rehabilitar es mejorar la calidad de vida”, “rehabilitar es invertir en futuro”, etc.) y en la creación de cuatro oficinas móviles en cada uno de los barrios, para, primero, impulsar la participación de los propietarios y, más adelante, articularla mediante reuniones a diferentes niveles: escalera, bloque, conjunto. Posteriormente, se redactaron los primeros proyectos piloto, se adjudicaron las ayudas, que se ejecutaron mediante convenio con las Comunidades de Propietarios de las obras, y se repitió este modelo hasta concluir los objetivos planteados en toda la zona ARI declarada, que afecta a 2.298 viviendas.

### **6.3. Programas mixtos de rehabilitación / remodelación**

Los programas de “rehabilitación/remodelación” consisten en la intervención sistematizada en barrios en construidos entre los años 1940-1980, en los que predomina la rehabilitación integral de sus edificios (generalmente de sus elementos comunes), aunque también se procede a la remodelación parcial o total (derribo y nueva construcción) de algunos de ellos, a causa de la inviabilidad física (graves problemas estructurales) o económica (costos muy elevados) de su rehabilitación integral. Además de la intervención en la rehabilitación de los edificios, suelen existir programas paralelos de reurbanización del espacio público, acompañamiento social en la gestión de realojos, financiación, asesoramiento técnico, etc., mediante oficinas permanentes desplazadas al barrio.



Como ejemplo de este tipo de estrategias, se señalan a continuación dos referencias muy conocidas, como son el programa de rehabilitación del Barrio de San Cristóbal de los Ángeles (Madrid) y el Proyecto de Transformación Urbana del Barrio de La Mina (Sant Adrià de Besos).

### **6.3.1. El programa de rehabilitación del Barrio de San Cristóbal de los Angeles (Madrid)**

Este programa, liderado por la Empresa Municipal de Suelo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, viene desarrollándose desde hace unos diez años en el barrio de San Cristóbal de los Angeles, situado al sur de la capital, rodeado por las vías del tren, un antiguo cuartel, un parque y por la carretera de Andalucía. Cuenta con algo más de 4.000 viviendas y su estado actual responde a los cánones de este tipo de barrios: uso mayoritariamente residencial, población más envejecida que la media, mayor población inmigrante que la media, degradación del espacio físico, vulnerabilidad social muy alta, etc. (8)

En resumen, el proceso ha consistido en la redacción de un Plan Especial dirigido a la detección de edificios con necesidad de reestructuración o remodelación, señalamiento de nuevas alineaciones o áreas de movimiento para los nuevos bloques para permitir algo más de edificabilidad (mayores fondos) o la posibilidad de ubicar ascensores exteriores. El proceso se ha realizado mediante la concertación interinstitucional, creándose mecanismos permanentes de gestión (Oficina en el barrio) con acompañamiento social y técnico, y mediante un seguimiento y evaluación de resultados periódica (9).

### **6.3.2. El Proyecto de Transformación Urbana del Barrio de La Mina (Cataluña)**

Este proyecto, que mereció el Premio Nacional de Urbanismo del año 2006 y es una referencia indudable para las intervenciones de estas características, se viene desarrollando (no está finalizado) sobre un barrio situado en los límites de la ciudad de Barcelona y el municipio colindante de Sant Adrià de Besos, con unas condiciones de partida muy complejas, en claro proceso de degradación, especialmente en el ámbito social. A continuación se señalan de manera muy resumida las características metodológicas de este proyecto y aquellas que podrían ser aplicables a otros barrios de este tipo.

El proyecto ha contado con un **diagnóstico participado**, con el **sopORTE legal de un planeamiento urbanístico específico** para el área (a caballo entre dos municipios), y un **plan de**

**gestión** y de viabilidad económica riguroso (temporal, financiero, e instrumental). Asimismo, se ha basado en la **concertación** entre varias administraciones (dos ayuntamientos, la Generalitat y la UE, a través de un Plan URBAN) y en modelos de **gestión concertada público-privada**, mediante la constitución de un Consorcio, que es el receptor de todas las ayudas, (incluidas las de fondos europeos), y es el promotor y beneficiario de las expropiaciones y de los beneficios de las plusvalías urbanísticas, al tiempo que gestiona todo el proceso (10).

### **6.4. Programas de remodelación**

Este tipo de estrategia o solución de “remodelación” se caracteriza por el empleo mayoritario de procesos de sustitución de la edificación y construcción sobre la propia área de nuevas viviendas de protección oficial. El ejemplo más característico de este tipo de estrategias es el Programa “Reviure els barris” (“Revivir los barrios”), de la Generalitat de Catalunya, que viene desarrollándose desde hace al menos 20 años en un buen número de barrios de toda Cataluña, la mayoría de ellos situados en Barcelona o en su área metropolitana. Existen otros procesos de este tipo de menor escala, como el proceso de sustitución total llevado a cabo en el barrio de Beurko, en Baracaldo (Vizcaya).

El programa mencionado (“Revivir los barrios”) está siendo gestionado por la empresa pública de la Generalitat de Cataluña, REURSA, si bien anteriormente lo fue mediante Asistencia Técnica de un equipo multidisciplinar muy amplio, y ha contado con recursos económicos muy cuantiosos (11).

### **6.5. Programas integrados de actuación en barrios**

Esta estrategia, se basa en el principio de cooperación entre administraciones y en la actuación coordinada en los territorios de diferentes áreas administrativas, liderados por los entes locales, que son los responsables de formular los proyectos y de su gestión en el día a día. En esta categoría se encuentran la Ley de Barrios de Cataluña, la de Baleares, la Iniciativa Comunitaria URBAN, el Programa Izartu (una iniciativa similar al URBAN en el País Vasco), la Iniciativa Urbana para el periodo 2007-2013, etc. Tanto en el programa URBAN inicial como el que está en curso, denominado Iniciativa Urbana, las acciones subvencionadas por fondos europeos FEDER se centran en los espacios públicos, en actividades de reactivación económica o de apoyo social a las poblaciones situadas en las áreas elegidas. Incluyen acciones dedicadas circunstancialmente a la restauración o rehabilitación de algún edificio, pero no hay

ninguna línea de ayudas ni acción alguna dirigida a la rehabilitación residencial. Esta exclusión de los aspectos residenciales, no las hace, a nuestro juicio, ni muy ejemplares, ni replicables para el objeto que nos ocupa en este artículo.

Como ejemplo de este tipo de programas, analizaremos Ley de Barrios de Cataluña<sup>10</sup> Se trata de una Ley específica para complementar la intervención en los suelos consolidados, para la “mejora de barrios y áreas urbanas y villas que requieren una atención especial”, aprobada en 2004, que reconoce la necesidad de actuar de forma integral en las áreas urbanas consolidadas y establece la creación de un fondo para subvencionar actuaciones integradas propuestas por los municipios.

Las diferentes estrategias y líneas de trabajo que se desarrollan en los barrios de toda Cataluña (va por la séptima convocatoria y se esta actuando en más de 117 barrios diferentes) dan una idea del tipo de actuaciones que se propician con este ambicioso y ejemplar programa: transformación urbanística, vivienda, convivencia vecinal y atención a los habitantes, dinamización y equilibrio comercial, prevención y seguridad ciudadana, dinamización cultural, movilidad, y participación ciudadana.

La Ley y el Decreto<sup>11</sup> que la desarrolla dan cobertura y fundamento a un fondo económico que implica a todas las áreas sectoriales del Gobierno de la Generalitat, el cual, mediante convocatorias anuales, llama a los ayuntamientos a presentar proyectos integrados en los que los mismos participan con el 50% y la Generalitat con el otro 50%. El órgano de gestión y seguimiento de cada proyecto está formado por representantes de ambas administraciones y de otros agentes locales públicos y privados que participan en el mismo.

Creemos que este modelo de intervención integrada, con visión transversal de los problemas y de las soluciones y con órganos estables en el tiempo, con vinculación de todos los estamentos sectoriales de la administración autonómica, es un buen ejemplo y debería ser adoptado, adaptándolo a las peculiaridades de cada territorio, en otras comunidades autónomas.

## 7. BARRERAS A LA REHABILITACIÓN SISTEMÁTICA E INTEGRAL DE LOS BARRIOS PERIFERICOS

A partir del análisis de las experiencias iniciadas y las estrategias desarrolladas desde las diversas Administraciones Públicas, relatadas de manera resumida en los apartados anteriores, se identifican a continuación las principales barreras que en mi opinión impiden una

práctica sistematizada de la rehabilitación urbana en España, dado que, hasta ahora, las iniciativas desarrolladas tienen todavía un carácter experimental y minoritario.

A continuación se describen dichas barreras, agrupadas en cuatro categorías: legales, económicas, sociales y culturales.

### 7.1. Barreras legales

Se trata de aquellas que requieren de modificaciones legislativas, principalmente a nivel estatal, así como a nivel autonómico y local.

#### • Urbanísticas

Como se constata en el estudio “La intervención urbanística en suelo urbano. Análisis de instrumentos” (Patricia Molina, 2007) (12), desde que se aprobara la primera Ley del Suelo en 1956, la legislación urbanística española se ha caracterizado por una dedicación casi exclusiva a los mecanismos de extensión urbana, de creación de nueva ciudad, definiendo escasamente los instrumentos de actuación en el tejido existente.

Dada la complejidad que presentan las intervenciones en suelo urbano, por las limitaciones físicas del tejido, la implicación de multitud de propietarios en situaciones muy diversas y la necesidad de atender problemas sociales de toda clase (población en riesgo de exclusión, arrendamientos ilegales, hipotecas, herencias no resueltas, problemas de accesibilidad, etc.), estas actuaciones requieren de instrumentos de planeamiento específicos, con un enfoque adecuado que lo diferencie de las actuaciones de extensión urbana.

En este sentido, quizás no sea necesario redactar nuevas leyes del suelo sino formular leyes específicas para complementar la intervención en los suelos consolidados, en la línea de la “Ley de barrios” catalana ya mencionada, o la más reciente “Ley del Derecho a la Vivienda”, de 2007, también de Cataluña.

Sin embargo, a riesgo de que se produzca una sucesión de decretos y leyes parciales que tiendan a complejizar aún más el problema, parece que lo más conveniente sería la aprobación de una Ley de Revitalización Urbana o similar, al modo de otras legislaciones similares existentes en algunos países europeos Como la “Ley para la solidaridad y la renovación urbana” (*Loi Solidarité et Renouvellement Urbains*) aprobada en 2000 en Francia.

A continuación se enumeran algunas sugerencias o caminos para superar las barreras legislativas en el ámbito urbanístico:

<sup>10</sup> Ley de Cataluña 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial (BOE nº 163 de 7 de julio 2004).

<sup>11</sup> Decreto 369/2004, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial. (Diario Oficial Generalidad de Cataluña núm. 4219 - 15/09/2004)

- Crear instrumentos eficaces y sencillos, de actuación en suelos urbanos consolidados (barrios degradados, históricos, etc.)
- Extender y profundizar en el concepto del “deber de conservación” a temas como el confort térmico, la adecuación y mayor eficiencia térmica de las instalaciones, con criterios actuales.
- Modificar sustancialmente la regulación de las declaraciones de ruina, suprimiendo la declaración de “ruina económica” (La posible declaración por la administración local de ruina económica se basa en que si las reparaciones a efectuar en el inmueble superan el 50% del valor del mismo (si contar el suelo) es posible derribarlo. Se esta “premiando” la incuria y la desidia de los propietarios que no cumplen con los deberes de conservación del edificio. Esto se agrava cuando tras el derribo es posible edificar más de lo que existía antes, lo que favorece claramente dicho derribo).
- Facilitar la creación de órganos gestores (públicos o mixtos) en esas áreas, con el respaldo que proporcionaría la normativa urbanística, de manera similar a otros existentes para el suelo de extensión (Juntas de Compensación, Entes de Conservación, etc.), que se han demostrado ineficaces en programas de rehabilitación en suelos consolidados.
- Desarrollar el derecho social de la propiedad cuando esta se interponga, para facilitar la implantación de equipamientos indispensables en estas zonas: ascensores, instalaciones: locales en bajos, espacios libres privados (Cuando por razones de implantación de un ascensor en edificios antiguos, no es posible hacerlo ni sobre un patio, ni sobre elementos comunes, ni en suelo público, debería poder expropiarse nombrando beneficiaria a la Comunidad de Propietarios del espacio privado necesario para ello. La Ley de Economía Sostenible, aprobada recientemente –BOE 5-03-2011– lo ha previsto expresamente en el Art. 111, 5, pero incluso con la actual Ley de Expropiación esto sería posible, si así lo quisiesen los Ayuntamientos; de hecho, el de San Sebastián lo esta haciendo de manera sistemática a petición de las Comunidades de Propietarios).
- Adaptar las Ordenanzas Municipales de los Planes Generales, o en general del Planeamiento Urbanístico vigente, de todos los núcleos urbanos, a las necesidades de la rehabilitación, actualmente ausente en la normativa urbanística local.

#### • Políticas de vivienda

Las políticas de vivienda se han centrado excesivamente en la nueva construcción, –si bien hay que reconocer un cambio de rumbo en los dos últimos Planes de Vivienda estatales– y se han desarrollado de manera

autónoma, sin coordinarse con la legislación urbanística u otras legislaciones concurrentes. Su papel, en esencia, es regular las ayudas a la rehabilitación residencial y a las obras de “reurbanización” de los entornos, en áreas previamente delimitadas, lo que exige la colaboración de los ayuntamientos.

En todo caso estas medidas no tienen ningún carácter coercitivo, ya que dejan la iniciativa de las mismas a los propietarios de las viviendas y a la gestión que de ellas hagan las Comunidades Autónomas, que tienen la competencia de ponerlas en práctica.

A continuación se enumeran algunas sugerencias o caminos para superar las barreras legislativas en el ámbito de las Políticas de Vivienda:

- Aprobación de una Ley de Revitalización Urbana, que diese cobertura legal a las políticas sectoriales (vivienda, ahorro energético, reurbanización, etc.) y a las modificaciones de legislación general (Ley de Propiedad Horizontal, Arrendamientos, IRPF, etc.) e impulsara definitivamente en nuestro país estas políticas, de manera similar a lo hecho en Francia (Ministerio de la Ciudad; Ley de las Ciudades; Agencia Nacional para la Renovación Urbana, etc.), adaptándolo a nuestro sistema autonómico.

La aprobación reciente de la mencionada Ley de Economía Sostenible, que dentro de su Título III sobre “Sostenibilidad medioambiental” dedica todo el Capítulo IV a “Rehabilitación y Vivienda”, constituye, sin duda, un avance importante sobre estos temas (por lo que se le dedican algunos comentarios específicos mas adelante). Sin embargo siguen existiendo numerosas dudas sobre si solo con el texto aprobado será suficiente para que las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos puedan desarrollar instrumentos de planificación que aúnen las diversas políticas sectoriales que, como estamos viendo reiteradamente, confluyen en los procesos de rehabilitación y de regeneración urbana de áreas consolidadas del tejido urbano de nuestras ciudades y núcleos urbanos en general.

- Concentración de las ayudas económicas exclusivamente en las áreas más necesitadas, vinculadas obligatoriamente a la existencia de órganos gestores con participación de las administraciones autonómica y local, con exigencias mínimas en eficiencia térmica, implantación de energías renovables y accesibilidad.

Aunque el actual Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (REAL DECRETO 2066/2008, de 12 de diciembre – BOE 24-12-2008) regula e intensifica las ayudas en las denominadas Áreas de Rehabilita-

- ción Integral, no se fijan las obras mínimas ni el alcance de algunas de ellas, singularmente las de ahorro energético, que lo deja a la “voluntad” de los propietarios.
- Extensión de las ayudas económicas a otros usos (locales comerciales) y a la “reurbanización” de los espacios libres de uso público y propiedad privada, así como a conceptos vinculados al buen fin de la rehabilitación urbana: la gestión social de las ayudas (oficinas con técnicos adecuados), costos de realojos, a la gestión administrativa (ayudas a las Comunidades de Propietarios), a la implantación de nuevas actividades productivas que revitalizasen los barrios, a la formación y el empleo vinculados a este tipo de obras (escuelas taller, formación profesional), en coordinación con otros Ministerios.
  - Impulso y cooperación administrativa desde la administración central y las Comunidades Autónomas a programas integrados de rehabilitación urbana, revitalización económica y social de barrios vulnerables, vinculados a la existencia de entes de gestión públicos o mixtos en los que intervengan todos los actores implicados: ayuntamiento, comunidad autónoma, empresas públicas y privadas, y que cuenten con los instrumentos necesarios para asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones.
  - Mejora y agilización de la tramitación de las ayudas, a través de los órganos gestores creados al efecto, facilitando entregas parciales de las subvenciones, sin esperar a la finalización de las mismas, lo que obliga a financiarse a las Comunidades de Propietarios, con las dificultades que ello comporta.

- **Normativas concurrentes**

**Ley de Propiedad Horizontal**

Es importante recordar aquí que la rehabilitación urbana de los barrios periféricos tiene como objeto principal de actuación la edificación residencial, y que gran parte de las ayudas y subvenciones que ofrecen las administraciones públicas van destinadas a las comunidades de propietarios, por lo que será necesario revisar la regulación de los acuerdos que estas puedan tomar en relación al acceso a dichas subvenciones y en general sobre el desarrollo de este tipo de obras, que con la actual redacción de la Ley de Propiedad Horizontal dificulta enormemente en la práctica la gestión de este tipo de obras, incluso aunque sean aprobadas por mayoría de los propietarios.

En este sentido sería conveniente la ampliación del concepto de “obras necesarias” a los efectos de las mayorías exigibles por razón

del confort térmico y de la eficiencia de las instalaciones para su adaptación a normativas, como se hizo hace algunos años con la instalación de ascensores. Asimismo, sería conveniente dotar de mayor entidad jurídica a las comunidades de propietarios, entre otras cosas para facilitar la incorporación jurídica por mayorías cualificadas (no por unanimidad) a otros entes gestores para la rehabilitación de los edificios y de los entornos (mancomunidades, entes de gestión para la rehabilitación o la renovación urbanas).

La ya citada Ley de Economía Sostenible (en adelante LES), en su artículo 111, 2 modifica la actual Ley de Propiedad Horizontal al señalar expresamente lo siguiente:

*“Las obras a que se refiere el apartado anterior tienen, a los efectos de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, el carácter de necesarias que deben ser obligatoriamente costeadas por los propietarios de la correspondiente comunidad o agrupación de comunidades, no siéndoles de aplicación las reglas del artículo 17 de dicha Ley y debiéndose limitar el acuerdo de la Junta correspondiente a la distribución de la derrama pertinente y la determinación de los términos de su abono.”*

*Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando la unidad familiar a la que pertenezca alguno de los propietarios que forman parte de la comunidad tenga ingresos anuales inferiores a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), excepto en el caso de que las subvenciones o ayudas públicas a las que esa unidad familiar pueda tener acceso impidan que el coste anual repercutido de las obras que le afecten, privativas o en los elementos comunes, supere el 33 por ciento de sus ingresos anuales.”*

También la LES hace una mención expresa sobre este apartado en el artículo 110, 5 al indicar que:

*“La Administración o Administraciones actuantes, los consorcios por ellas constituidos o las entidades o sociedades que los gestionen pueden convenir los términos y condiciones de su ejecución con los propietarios de edificios, pisos o locales, las comunidades de propietarios y agrupaciones de éstas. Los convenios pueden incluir las ayudas públicas previstas.”*

**Ley de Arrendamientos Urbanos**

En la misma línea, cabe subrayar la importancia de garantizar la permanencia de la población residente sea cual sea su régimen de tenencia de la vivienda. Por ello, será necesaria una regulación actualizada y adap-



tada a los objetivos de favorecer operaciones de rehabilitación integral de barrios, de las obligaciones de propietarios e inquilinos en la financiación de las obras y de los realojos en situaciones de ruina o de rehabilitación integral del edificio.

### **Legislación Fiscal**

En el ámbito del estímulo fiscal a la rehabilitación urbana sistemática e integral, es destacable la reciente aprobación de sendas medidas recientes para el estímulo de este tipo de obras, que sin embargo se siguen considerando, aunque positivas, insuficientes todavía para hacer despegar a este sector de actividad.

- Aplicación de un IVA reducido (8%)<sup>12</sup> en determinadas circunstancias (la redacción poco clara, en opinión de muchos comentaristas expertos en estas materias, del Decreto que lo aprobaba no ayuda a su aplicación efectiva). Se podría incluso eliminar el IVA para determinadas obras de rehabilitación que comportasen ahorros significativos en los consumos energéticos o se ejecutasen en viviendas de alquiler públicas con rentas de alquiler bajas.
- La más reciente medida<sup>13</sup> de aumentar del 10% al 20% la posible desgravación fiscal en el IRPF, con determinadas limitaciones en la base de la deducción, de las inversiones efectuadas en la rehabilitación de inmuebles destinados tanto a vivienda que constituya domicilio habitual como a otras, incluyendo así las viviendas destinadas a alquiler y segundas residencias, con la única excepción de que no estén afectas a actividades económicas por parte del contribuyente, que en todo caso tendrán un carácter finalista

Estas medidas que van en la buena dirección, sin embargo por su carácter generalista, su extensión a todo tipo de viviendas... y por su poca vinculación a otras medidas que incentivan estas obras en determinadas áreas y con determinadas finalidades, la hacen parecer más una medida de incentivo del empleo sumergido, que un apoyo decidido y claro a la rehabilitación y regeneración urbana de determinadas áreas en nuestro país, necesitadas de ello.

Asimismo, se observan algunas contradicciones. En la actualidad muchas de las CC.AA que conceden estas subvenciones a obras de rehabilitación, comunican los importes y beneficiarios de las mismas a la Agencia Tributaria, ya que no se ha suprimido la obligación de declarar como ingresos en la declaración del IRPF de la totalidad de las subvenciones públicas recibidas para obras de rehabilitación, lo que en la práctica desincentiva a muchos propietarios a emprender

este tipo de obras. Deberían suprimirse o al menos hacerlo en determinados supuestos (ingresos bajos, alcance de la inversión, obras destinadas al ahorro energético, etc.)

### **7.2. Barreras económicas**

Como hemos visto, los barrios que van a requerir mayor atención rehabilitadora están habitados generalmente por una población de recursos escasos y con altos índices de paro y exclusión social. Por esta razón, los costes de una rehabilitación, incluso cuando no son muy altos, requieren de una financiación pública; por ello deberán regularse y graduarse las limitaciones a la venta posterior, para impedir que las plusvalías se privaticen. Algunas Administraciones Públicas (no muchas), exigen para determinadas cuantías de subvención (p.e.: para más de 3.000 €) la anotación registral preventiva de la ayuda para en que si antes del plazo establecido (p.e: 10,15 años), se transmite la vivienda, el beneficiario de la ayuda económica deba acreditar su devolución a la Administración Pública que se la concedió, antes de proceder al registro de la venta. Esto debería regularse con carácter general. Asimismo, será necesario mejorar y desarrollar los productos de financiación destinados a la rehabilitación: créditos a Comunidades, avales públicos, micro créditos, etc.

En cuanto a la financiación y el apoyo a la rehabilitación energética de los edificios, estos dependen de la voluntad y capacidad de gestión de las Comunidades Autónomas, a pesar de las líneas existentes de apoyo desde el Ministerio de Industria a través del IDAE, por lo que son ellas quienes tienen que impulsar en mayor medida el proceso y coordinarse entre las áreas de vivienda e industria con esta finalidad. Resulta penosa esta falta de coordinación generalizada (hay algunas honrosas excepciones: País Vasco y Cataluña, que se conozcan) entre ambas instancias administrativas tanto a nivel Estatal (Vivienda e Industria a través del IDAE), como Autonómico.

### **7.3. Barreras sociales**

El objetivo principal de la rehabilitación urbana debe ser la mejora de la calidad de vida de los habitantes, el desarrollo local de la comunidad y, en general, su mantenimiento en el barrio tras el proceso de rehabilitación. Para ello es fundamental asegurar la participación pública en la toma de decisiones a lo largo de todo el proceso, así como la puesta en marcha de programas de formación, medidas para la creación de empleo, refuerzo de las estructuras sociales existentes, integración de los colectivos marginales, etc. Las características socio económicas de determinadas pobla-

<sup>12</sup> Real Decreto ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

<sup>13</sup> Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 5/2011 de Medidas para el Afloramiento y Control del Empleo Sumergido y fomento de la Rehabilitación de Vivienda, publicado en BOE nº 108 de 6 de mayo de 2011.

ciones exigen un acompañamiento social de proximidad con órganos de gestión estables y dotados de personal adecuado (trabajadores sociales, mediadores, educadores).

Es necesario involucrar a la comunidad en el proyecto de rehabilitación, a través de la participación de las asociaciones vecinales y de los ciudadanos en general, no sólo durante la fase de planeamiento, sino también en la ejecución y evaluación del proyecto. La participación fortalece la identificación con el espacio y el sentido de pertenencia y responsabilidad social de la comunidad, que se traducen en un compromiso de mantener y cuidar el área, protegiéndola del deterioro físico, social y ambiental. Aunque se alarguen en el tiempo, estos programas exigen unos periodos de difusión y de participación muy proactivos.

Asimismo, se debe buscar la mayor implicación en las tareas de rehabilitación propiciando que estas sean un motor de empleo en las zonas donde se actúe, mediante la creación de escuelas-taller, cursos de formación profesional especializados en ese tipo de obras e instalaciones, etc., como se hizo en el *“Programa integral de rehabilitación de viviendas para colectivos desfavorecidos”* desarrollado en Vilafranca del Penedès (Barcelona). Este programa recibió la calificación de Best en el Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Naciones Unidas de 1998. Debe apoyarse a los agentes más activos de las áreas en las que se actúe estimulando las iniciativas en marcha (planes de modernización del comercio, implantación de nuevas actividades productivas).

Como hemos visto, uno de los problemas que lastran las rehabilitaciones urbanas es que la revalorización que experimenta el barrio tras las inversiones públicas suele repercutir en el aumento del precio de las viviendas y los alquileres, produciendo la expulsión de la población residente en el barrio, que no puede afrontar en muchos casos la subida de los alquileres o de las propias reformas, por lo que se produce una llegada de nueva población de mayor poder adquisitivo que desplaza a la población anterior, quedando desarticuladas las redes sociales existentes. Este proceso podría evitarse mediante una mejor regulación de las ayudas y el control de la subida de los alquileres, como sucede, por ejemplo, en Dinamarca, donde existen sistemas de financiación específicos para que los inquilinos no sean expulsados por el aumento del alquiler, para que sea el Estado y los propietarios los que asuman los gastos del proceso. Cada año el parlamento aprueba el presupuesto para rehabilitación urbana, y los Planes Generales deben incluir las zonas a rehabilitar para acceder a estas subvenciones.

Los ayuntamientos son los que aprueban el presupuesto de la rehabilitación de las viviendas y la subida del alquiler. Si es necesario realojar temporalmente a los inquilinos, la renta de tránsito debe ser similar a la inicial, así como la renta final cuando vuelven al edificio rehabilitado; en caso contrario tienen derecho a una ayuda hasta 10 años.

#### 7.4. Barreras culturales

En la cultura española persiste aún el mito de la periferia como modelo ideal de hábitat y signo de ascenso social, frente a los barrios tradicionales, lo que dificulta que se entienda la rehabilitación como una mejora de la calidad de vida. Asimismo, mientras se considere la rehabilitación como un gasto de mero mantenimiento o conservación y no como una verdadera inversión, no existirá una verdadera cultura de la rehabilitación.

Incluso dentro de la consideración social de la ciudad consolidada, los barrios periféricos resultan menos atractivos con que los centros urbanos por el excesivo peso del uso residencial (barrios “monocultivo”), por lo que deberá favorecerse la implantación de otros usos no residenciales, tales como equipamientos de ciudad o metropolitanos, usos terciarios, etc.

La renovación urbana debería asociarse a la innovación, aplicando en las actuaciones de edificios y en la sustitución de las infraestructuras del barrio las más modernas aplicaciones (redes *wifi* gratuitas, energías renovables, transporte limpio, etc.)

### 8. CONCLUSIONES: HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE REHABILITACIÓN URBANA

Para concluir, se exponen a continuación las principales conclusiones sobre la situación actual a la luz de las experiencias iniciadas y las estrategias emprendidas desde las diversas administraciones públicas en la rehabilitación de los barrios periféricos:

- La revitalización urbana debe plantearse en el marco de la discusión sobre la ciudad en su conjunto. La escala más aconsejable es el barrio. La rehabilitación urbana debe dirigirse no sólo a la protección y conservación del patrimonio edificado, sino a la mejora del medio urbano en todos sus aspectos: físicos, sociales, funcionales, ambientales y económicos. El planeamiento urbanístico se ha demostrado como un marco adecuado para realizar el análisis y diagnóstico de los problemas, sin embargo no ha sido suficiente.
- Para rehabilitar el cuantioso parque de viviendas construido en las décadas de

los 50 a los 80 del siglo XX, es necesario realizar estudios sistematizados en función de sus tipologías. La envergadura cuantitativa y cualitativa de los problemas exige la concertación de los recursos de las tres administraciones, incentivando la acción privada y tomando la iniciativa en las situaciones más difíciles

- La mera acumulación de políticas sectoriales (vivienda, equipamientos, acción social, planeamiento, etc.), por sí sola, no va a revitalizar nuestros barrios. Es necesario un cambio profundo en el modo de actuar de las administraciones y de los agentes más activos. Son necesarias actuaciones coordinadas en el territorio. En los procesos de rehabilitación donde la población es marginal, se requieren órganos de gestión estables que coordinen toda la acción pública hacia esas poblaciones, dotados con suficientes recursos.
- El potencial, en términos de contribución al ahorro de emisiones de CO<sub>2</sub>, que tiene la rehabilitación del cuantioso parque de viviendas existente es muy alto y se evidencia como una de las estrategias más eficaces para contribuir a frenar el cambio climático, colaborando además en la mejora de la calidad de vida de sus usuarios y de los barrios donde se encuentran.
- No podemos reconducir la rehabilitación urbana en la actualidad al exclusivo ámbito de la rehabilitación energética de la edificación en general y de las viviendas en particular, cuya necesidad y urgencia nadie niega. Como tampoco se podía reducir o circunscribir, en su momento, la rehabilitación urbana en los Centros Históricos y Ensanches, a un fenómeno marcado por el exclusivo interés histórico, arquitectónico, turístico o de mera escena urbana, de algunos pocos o numerosos edificios.
- Se hace necesario reorientar e implementar económicamente las políticas públicas de rehabilitación urbana en dos líneas: concentrar los esfuerzos económicos y de gestión, y territorializar y priorizar en áreas concretas las actuaciones.
- Es necesario superar definitivamente la dicotomía entre rehabilitación **aislada** o rehabilitación **en áreas**, que ha marcado el pasado reciente de las políticas de fomento de la rehabilitación en nuestro país, ya que finalmente tanto una como otra acaban siendo el resultado de la suma de la rehabilitación de varios edificios, dependiendo de la voluntad de cada Comunidad de Propietarios y estas a su vez de cada propietario, provocando un grado de incertidumbre excesivo que hace inviable cualquier financiación del sector privado profesional de estos procesos.
- Aunque los procesos descritos sobre la gestión de la rehabilitación no están nor-

mados, ni existen figuras legales específicas que los recojan y que los instrumentos legales existentes sean insuficientes o poco adecuados no podemos quedar inactivos. Se pueden y se deben dar los primeros pasos en esa dirección, que desarrollen experiencias piloto para servir de estímulo y ejemplo a los propietarios de las viviendas y a los habitantes de los barrios.

- Se debe pasar en España, definitivamente, de la teoría, o de prácticas experimentales, a la práctica de la rehabilitación generalizada, sistematizada y con criterios urbanísticos y de sostenibilidad del amplio patrimonio edificado existente.
- El marco normativo y económico anterior (Plan Estatal y Autonómico de Vivienda y Rehabilitación y Ordenanzas Municipales u otros instrumentos de fomento a nivel local), ha servido para lanzar la rehabilitación, visualizar sus efectos en operaciones piloto y comprobar los buenos resultados, pero en un escenario como el actual con menor peso de la financiación pública se hace imprescindible buscar nuevos modelos.
- Es la hora del relevo y de dar paso a nuevos modelos en los que se modifiquen los ámbitos de actuación para conseguir economías de escala y los tipos de gestión para dar paso a la iniciativa profesional y a la financiación de nuevos inversores privados que han mostrado interés en este tipo de actuaciones.

Se puede concluir que la mayor dificultad se va a encontrar en la gestión social y económica de la rehabilitación, por ello se estima que la acción pública debe concentrar sus esfuerzos en apoyar las fases iniciales de los procesos.

Se puede afirmar que hay síntomas positivos de cambio, y actualmente existen dos nuevos "motores" para impulsar la rehabilitación residencial: el gran potencial de ahorro energético que supone y la crisis del sector de vivienda nueva.

Estos procesos son difíciles y complejos. Exigen un análisis pluridisciplinar, la ejecución de programas que se alargan en el tiempo, etc. Existe aún cierta tendencia en la actual cultura administrativa y política a tratar de simplificar lo que es de por sí complejo y que exige tiempos largos que se alejan de los periodos legislativos de las administraciones, lo que requiere consensos básicos en esta iniciativas.

Se estima que ahora corresponde continuar con la acción (no se pueden detener las actuales acciones, porque no estén listos todos los instrumentos o sean todavía insuficientes) y seguir reflexionando y proponiendo el

modo de eliminar las barreras de todo tipo que todavía existen.

La rehabilitación de amplias áreas urbanas es hoy un objetivo inaplazable en España. Este es el reto. Las soluciones técnicas exis-

ten aunque mejorables, están probadas. El problema de la rehabilitación es de gestión: económica, social y administrativa, y todavía existen muchas barreras que la dificultan. En ello vamos a seguir: actuando y reflexionando.

## BIBLIOGRAFÍA

- (1) Di Battista, V. (1989): "Métodos y procesos en la recuperación de la edificación residencial en Italia", en *Ciudad, Historia, Proyecto*, pp. 9-17 (1989), Editan UIMP y MOPU.
- (2) Pol Mendez, F.: "La recuperación de los centros históricos", en *Arquitectura y Urbanismo en las Ciudades Históricas*, pp. 34-48 (1988), Editan UIMP y MOPU
- (3) Arias Goytre, F. (2000): *La desigualdad urbana en España*. Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. Ministerio de Fomento. Centro de publicaciones. Madrid.
- (4) VV.AA.: *Estudios y elaboración de propuestas piloto de revitalización urbana en barrios residenciales transfronterizos (1945-1965)*. Informe final del proyecto Revitasud de la Iniciativa comunitaria Interreg Francia-España. Edita: Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda ( Octubre 2010)
- (5) Pedrals Pugés, N.: *La rehabilitación como prioridad*, ponencia presentada en el Seminario de Investigación en Urbanismo y Ciudades Sostenibles, en la ETSA de Madrid, 13 de noviembre de 2009.
- (6) Rubio del Val, J. y Ruiz Palomeque, L. G.: *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza*. Edita: Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza (2006)
- (7) Mestre Massa, A.: *Presentación en la Conferencia Final del proyecto Revitasud en Zaragoza*, 22 de noviembre de 2006. <http://www.zaragozavivienda.es/proyectos-europeos/proyecto-revitasud/conferencia-miercoles.asp>
- (8) Olangua Fernandez, P.: *Presentación en la Conferencia Final del proyecto Revitasud en Zaragoza*, 23 de noviembre de 2006. <http://www.zaragozavivienda.es/proyectos-europeos/proyecto-revitasud/conferencia-jueves.asp>
- (9) Expósito Mora, C.: "Estrategia de eficiencia energética y ambiental en edificios de viviendas de promoción pública" (2000), disponible en el *Boletín CF+S*, nº 14: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n14/acexp.html>
- (10) López de Lucio, R.: *Ordenar el territorio, proyectar la ciudad, rehabilitar los tejidos existentes: la relevancia del planeamiento a través de los premios nacionales de urbanismo, 2004-2005-2006*. Ministerio de Vivienda, Madrid, 2009. Y en <http://www.barrimina.cat/cast/>
- (11) Institut Català del Sòl: *Reviure els barris: programas de nuevas viviendas de sustitución para la mejora de las áreas urbanas de Catalunya*. Generalitat de Catalunya Departament de Política Territorial i Obres Públiques (2006).
- (12) Molina Costa, P.: *La intervención urbanística en suelo urbano. Análisis de instrumentos*. Trabajo de Investigación tutelado por Agustín Hernández Aja, dentro del programa de Doctorado "Periferias, sostenibilidad y vitalidad urbana" del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid, 2007.

\* \* \*