



(08) Innovaciones recientes en España en materia de rehabilitación y regeneración urbana

**Estudio (08) para la ERESEE 2020 “Estrategia a largo plazo para
la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en
España”**

**Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo
Ministerio de Fomento**

Diciembre de 2019

(08) Innovaciones recientes en España en materia de rehabilitación y regeneración urbana

Estudio (08) para la ERESEE 2020 “Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España”

Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo.

Ministerio de Fomento.

Autoría:

Coordinación: Juan Rubio del Val, director del Observatorio Ciudad 3R

Dirección y supervisión:

Eduardo de Santiago. Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Fomento.

Colaboración y asesoramiento:

Coordinadores de la Red de Antenas del Observatorio Ciudad 3R

- Almudena Espinosa Fernández, Doctora Arquitecta y miembro del grupo de investigación “Tecnología y Sostenibilidad en Arquitectura” del Área de Construcciones Arquitectónicas de la Universidad de Zaragoza
- Sergio García-Pérez, Doctor Arquitecto de la Escuela de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Zaragoza.

Diciembre de 2019.



El Ministerio de Fomento no se hace partícipe de las opiniones ni de las conclusiones de este estudio, que corresponden exclusivamente a sus autores.

ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO.....	6
2. ANTECEDENTES DEL ENCARGO.....	8
3. OBJETO DEL INFORME.....	8
4. PROMOTOR DEL INFORME.....	8
5. EQUIPO DE TRABAJO.....	9
6. FUENTES DE INFORMACIÓN Y OPINIÓN ANALIZADAS.....	10
7. METODOLOGÍA SEGUIDA.....	10
8. SELECCIÓN DE INICIATIVAS MÁS INNOVADORAS O DESTACABLES.....	11
8.1 Iniciativas en materia de financiación y fiscalidad.....	12
8.1.1 Fuentes públicas: subvenciones	
8.1.2 Fuentes públicas: tratamiento fiscal	
8.1.3 Fuentes públicas: avales públicos.	
8.1.4 Fuentes públicas: ayudas del 100% retornables	
8.2 Iniciativas en materia de gestión.....	17
8.2.1. La gestión seguida por el IDAE.	
8.2.2. La gestión pública por cooperación: modelo Santa Coloma.	
8.2.3. Otras iniciativas novedosas sobre gestión	
8.3 Novedades normativas.....	20
8.3.1. Legislación urbanística y territorial.	
8.3.2. Normativas de fomento e incentivos.	
8.3.3. Normativas concurrentes (LPH, IRPF, CTE)	
8.4 Iniciativas en materia de estrategias.....	30
8.4.1 Marco Estratégico Estatal	
8.4.2 Marco Estratégico Autonómico	
8.4.3 Marco Estratégico Local	
8.5. Iniciativas en materia de difusión.....	33
8.5.1 Jornadas	
8.5.2 Elaboración y difusión de Guías explicativas	
8.5.3 Informes globales de referencia en materia de rehabilitación	
8.5.4 Desarrollo de páginas web, a modo de portales informativos y de ayuda	
8.6. Iniciativas en materia de formación.....	35

8.7. Proyectos Piloto / Buenas Prácticas.....	36
9. CONCLUSIONES.....	40
9.1 Derivadas de los artículos temáticos.....	40
9.1.1. Legislación urbanística (Julio Tejedor Bielsa)	
9.1.2. Marco Normativo europeo (Belinda López-Mesa)	
9.1.3. Sobre la financiación de las actuaciones de rehabilitación (Jordi Amela Abella)	
9.1.4. Sobre las normativas técnicas en la rehabilitación: CTE (Begoña Serrano)	
9.1.5. Sobre las Estrategias de Regeneración Urbana (Patricia Molina Costa)	
9.2 Derivadas de la selección.....	43
9.2.1 Financiación y fiscalidad	
9.2.2 Gestión	
9.2.3 Normativas	
9.2.4 Estrategias, Planes Locales	
9.2.5 Difusión, comunicación	
9.2.6 Formación	
9.2.7. Proyectos Piloto/Buenas Practicas	
10. EPILOGO/MANIFIESTO (mayo de 2020).....	52
BIBLIOGRAFÍA.....	57

ANEXOS (Tomos aparte)

I. ARTÍCULOS EXPERTOS

- 1) *“La implementación de leyes autonómicas rrr y su potencial para favorecer estrategias de rehabilitación edificatoria y de regeneración urbana de áreas”.*
(Julio Tejedor Bielsa, Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza y Profesor Titular. Ex Codirector de la Catedra Zaragoza Vivienda. Actualmente es Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno de Aragón)
- 2) *“El marco normativo europeo y español de las políticas activas de fomento de la rehabilitación residencial con criterios de eficiencia energética a la luz de los compromisos del Reino de España en el mundo. Novedades en materia de formación”.*
(Belinda Lopez Mesa, Doctora Arquitecta, Profesora Titular de Construcciones Arquitectónicas de la Escuela de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Zaragoza y Directora de la Catedra Zaragoza Vivienda)
- 3) *“Innovaciones en materia de financiación (públicas, privadas y mixtas) de actuaciones de rehabilitación y expresamente con criterios de eficiencia energética. Modelo Santa Coloma aplicado a mayor escala.”*
(Jordi Amela Abella, ex Jefe del Departamento de Regeneración Urbana del Instituto Municipal de Urbanismo (IMU) del Ayuntamiento de Barcelona)
- 4) *“Revisión y análisis de niveles de intervención en edificación existente. La necesidad de regular las actuaciones más frecuentes para su conservación y rehabilitación”.*
(Begoña Serrano Lanzarote, Doctora Arquitecta, Profesora de la Universidad Politécnica de Valencia y Directora del Instituto Valenciano de la Edificación -IVE-)

5) *“El Papel de las Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación y su potencial para el impulso de las actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética.”*

(Patricia Molina Costa, Doctora Arquitecta y Urbanista. Investigadora Principal en Regeneración Urbana Integrada de Tecnalia Research & Innovation)

II. FICHAS RESUMEN POR TEMAS

- NORMATIVAS
- ESTRATEGIAS
- GESTION
- FINANCIACION
- DIFUSIÓN
- BUENAS PRACTICAS
- FORMACIÓN

III. INFORMACIÓN RECOGIDA DE LA WEB DEL OBSERVATORIO CIUDAD 3R

- NOTICIAS
- NORMATIVA
- EVENTOS FORMATIVOS

1. RESUMEN EJECUTIVO.

El objeto de este trabajo es de una parte, recopilar y seleccionar críticamente las más destacadas novedades que se hayan producido en el periodo marzo 2017- noviembre 2019, en materia de rehabilitación y regeneración urbana en nuestro país y singularmente las referidas a la rehabilitación residencial con criterios de eficiencia energética del parque de viviendas más necesitado de ello desde la última revisión de la “*Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España*” (ERESEE) en 2017. Y de otra, analizar y resaltar las más relevantes por materias: Normativas; Estrategias; Financiación; Gestión; Difusión; Formación y Buenas Prácticas, así como expresar algunas conclusiones a juicio de los autores del presente Informe.

El promotor del Informe es el Ministerio de Fomento a través de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, a propuesta de la Subdirección General de Políticas Urbanas y la ejecución del mismo, adjudicada a la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), son los responsables del Observatorio Ciudad 3R, iniciativa enmarcada en el Área de Ciudades y Comunidades Sostenibles de ECODES.

Se utiliza como principal fuente de información, aunque no la única, las diferentes noticias, normativas y estrategias (estatales, autonómicas y locales), así como eventos formativos o de difusión, recogidos entre noviembre de 2017 y diciembre de 2019 en la web del Observatorio Ciudad 3R¹. Además, se cuenta con aportaciones específicas de 7 de las 17 Antenas del Observatorio Ciudad 3R (OC3R) en las diferentes Comunidades Autónomas² y las que provienen de 5 expertos de ámbito nacional en materias muy significativas en torno a los temas 3R a los que se les ha pedido artículos temáticos muy especializados que se incorporan en su totalidad en Anexo I³. Así mismo se han recogido conclusiones provisionales de algunas sesiones del proceso de participación coordinado por Green Building Council España (GBCE) por encargo del Ministerio de Fomento a lo largo del mes de octubre de 2019, sobre la Revisión de la ERESEE 2020, en las que el OC3R ha participado activamente.

A partir de las fuentes de información indicadas se ha procedido a agrupar temáticamente las noticias, novedades normativas, iniciativas en materia de financiación, gestión, difusión, etc. que se han ordenado en cuadros y fichas y recogido en sendos Anexos (Anexos II y III). De entre ellas se han entresacado las consideradas como más novedosas, describiéndolas someramente y valorando y destacando sus aspectos positivos y negativos.

Con las conclusiones de los expertos sobre los temas tratados en sus respectivos artículos y las elaboradas por el equipo redactor, se da por finalizado el presente Informe, con la esperanza y el deseo de poder colaborar a que la Revisión de la ERESEE 2020 en curso, llamada ser un texto de referencia en los próximos años, para que oriente e impregne las medidas legislativas y ejecutivas del Gobierno, de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, con el fin de que estas políticas de rehabilitación y regeneración urbana adquieran un mayor grado de madurez y sobre todo una mayor velocidad e intensidad si se quiere de verdad cumplir con los objetivos que el propio Gobierno por medio del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) ha establecido en materia de rehabilitación y así comunicado a las autoridades de la UE.

¹ <http://www.observatoriociudad3r.com/>

² <http://www.observatoriociudad3r.com/red-ciudad-3r/>

³ Artículos de: Jordi Amela Abella (financiación de las actuaciones de rehabilitación), Begoña Serrano Lanzarote (Normativas Técnicas en la rehabilitación: CTE) y Patricia Molina Costa (Estrategias de Regeneración Urbana).

Finalmente se ha incorporado un último capítulo que hemos denominada Epílogo / Manifiesto que por razones de la edición en los formatos establecidos para toda la documentación entregada inicialmente en otro, la magnanimidad del Director de los trabajos por parte del Ministerio de Fomento, Eduardo de Santiago, a quien desde estas líneas agradecemos sus acertadas orientaciones y generosidad, la inesperada pandemia mundial y el estado de alarma en nuestro país a partir del mes de marzo, han retrasado la escritura y edición definitiva de algunos apartados hasta el mes de mayo de 2020.

En este Epílogo, suscrito solo por el director del Observatorio Ciudad 3R, se intenta hacer un llamamiento de urgencia ante la situación en nuestro país y en el resto de mundo para acelerar los ritmos y cambiar algunas cosas, si realmente se quiere avanzar a mayor velocidad en la implementación de las políticas que la propia Revisión de la ERESE 2020 está proponiendo.

2. ANTECEDENTES DEL ENCARGO.

El presente “*Informe de apoyo a la revisión de la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE 2020) en materia de rehabilitación y regeneración urbanas*” (en lo sucesivo Informe Rehabilitación ERESSE 2020) se enmarca en las labores que viene realizando el Ministerio de Fomento para la revisión de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España. En este caso y como apoyo a dichas labores, con la finalidad de destacar las principales novedades acontecidas en nuestro país vinculadas a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, desde la redacción de la revisión anterior (ERESEE 2017).

3. OBJETO DEL INFORME.

El informe, en el marco de la **Revisión de la ERESEE 2020**, tiene por objeto seleccionar críticamente las más destacadas novedades que se hayan producido en el periodo marzo 2017- noviembre 2019, en materia de rehabilitación y regeneración urbana en nuestro país y singularmente las referidas a la rehabilitación residencial con criterios de eficiencia energética del parque de viviendas más necesitado de ello, que así se hayan recogido, o no, por el **Observatorio Ciudad 3R** (en lo sucesivo, **OC3R**) en el periodo indicado.

Estas novedades se referirán a las noticias más relevantes del sector, pero sobre todo a las nuevas normativas (urbanísticas, de fomento, sectoriales), a las iniciativas de gestión, nuevos instrumentos de financiación, buenas prácticas, formación, etc. y todo ello por niveles administrativos (estatal, autonómico y local).

4. PROMOTOR DEL INFORME.

El promotor del Informe “*Informe de apoyo a la revisión de la estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE 2020) en materia de rehabilitación y regeneración urbanas*” es el Ministerio de Fomento a través de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, a propuesta de la Subdirección General de Políticas Urbanas, por encargo comunicado a la Fundación Ecología y Desarrollo, adjudicataria del mismo, con fecha de salida de 22 de julio de 2019.

5. EQUIPO DE TRABAJO.

El equipo redactor del presente informe, coordinado por Juan Rubio del Val, arquitecto urbanista y director del Observatorio Ciudad 3R ha estado conformado del siguiente modo:

- Coordinadores de la Red de Antenas del Observatorio Ciudad 3R
 - *Almudena Espinosa Fernández*, Doctora Arquitecta y miembro del grupo de investigación “Tecnología y Sostenibilidad en Arquitectura” del Dº de Construcciones Arquitectónicas de la Universidad de Zaragoza
 - *Sergio García-Pérez*, Doctor Arquitecto de la Escuela de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Zaragoza.
- Antenas del Observatorio Ciudad 3R que han participado:
 - Cristina Cabello –Aragón–
 - Enrique Rodrigo –Castilla y León–
 - Ángeles Perianes –Extremadura–
 - María Jesús Sacristán –Comunidad de Madrid–
 - Isabel Izcue y Ana Bretaña –Navarra–
 - Patricia Molina Costa –País Vasco–
 - César Jiménez Alcañiz –Comunidad Valenciana–
- Expertos redactores de artículos temáticos:
 - **Julio Tejedor Bielsa**, Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza y Profesor Titular. Ex Codirector de la Catedra Zaragoza Vivienda. Actualmente es Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno de Aragón.
 - **Belinda López-Mesa**, Doctora Arquitecta, Profesora Titular de Construcciones Arquitectónicas de la Escuela de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Zaragoza y directora de la Catedra Zaragoza Vivienda.
 - **Jordi Amela Abella**, ex Jefe del Departamento de Regeneración Urbana del Instituto Municipal de Urbanismo (IMU) del Ayuntamiento de Barcelona y actual Coordinador del Área de Procesos y Operativa del Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona.
 - **Begoña Serrano Lanzarote**, Doctora Arquitecta, Profesora de la Universidad Politécnica de Valencia y Directora del Instituto Valenciano de la Edificación (IVE).
 - **Patricia Molina Costa**, Doctora Arquitecta y Urbanista. Investigadora Principal en Regeneración Urbana Integrada de Tecnalia Research & Innovation.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN Y OPINIÓN ANALIZADAS.

Las fuentes de información y opinión analizadas han sido las siguientes:

- 1) La información recogida en la web del Observatorio Ciudad 3R
 - De la sección: *¿Que está pasando?*
 - De la sección: *Documenta 3R, Normativas (autonómicas y locales)*
 - De la sección: *Formación (eventos, jornadas, máster, etc.)*
 - De la sección: *Biblioteca*
- 2) La recabada de las Antenas del Observatorio Ciudad 3R en algunas Comunidades Autónomas: Extremadura, Com. Valenciana, Aragón, Navarra, País Vasco y Castilla y León
- 3) La recogida en la asistencia a algunas sesiones del proceso de participación coordinado por Green Building Council España (GBCE) por encargo del Ministerio de Fomento a lo largo del mes de octubre de 2019, sobre la Revisión de la ERESEE 2020
- 4) La de expertos⁴ a los que se les ha pedido artículos temáticos muy especializados que se incorporan en su totalidad en Anexo I

7. METODOLOGÍA SEGUIDA.

La metodología seguida se ha tenido que adaptar a los escasos tiempos disponibles y ha consistido, de manera resumida, en los siguientes hitos:

- 1) Resumen del estado de la cuestión, con una bibliografía/webgrafía básica.
- 2) Elaboración de unas fichas-tipo sobre las siguientes materias, a caballo entre la denominación de la web del Observatorio Ciudad 3R⁵ y lo solicitado:
 - FINANCIACIÓN
 - GESTIÓN
 - NORMATIVA
 - ESTRATEGIAS

⁴ Ver en apartado anterior.

⁵ <http://www.observatoriociudad3r.com/>

- DIFUSIÓN
 - FORMACIÓN
 - BUENAS PRACTICAS/PROYECTOS PILOTO
- 3) Además de una preselección de las más significativas novedades en esos ámbitos, a partir de:
- Lo recogido en la web en el periodo noviembre 2017 y octubre 2019 (515 noticias, 321 normativas y 56 eventos formativos). Ver en Anexo III.
 - Lo solicitado a las “antenas”⁶ del Observatorio Ciudad 3R
 - Lo que solicitamos a un grupo de expertos (ver apartado 5)
- 4) Preselección conjunta con las antenas participantes de las más relevantes
- 5) Puesta en común de la primera redacción del Informe con el director de los Trabajos
- 6) Redacción final del Informe

8. SELECCIÓN DE INICIATIVAS.

Se ha procedido de una cuádruple manera:

- a) A partir de una previa preselección entre las recogidas en las secciones de la web del OC3R:
- a. *“Qué está pasando”*: **515 noticias**
 - b. *“Documenta 3R”*
 - i. Marco normativo autonómico: **182 entradas**
 - ii. Marco normativo local: **132 entradas**
 - iii. Estrategias Autonómicas y locales: **7 entradas**
 - c. *“Formación”*: **56 eventos formativos**
- b) A partir de las aportaciones de las Antenas (colaboradores/as del OC3R) en algunas CCAA: Aragón, Castilla y León, Extremadura, País Vasco, Navarra, Com. de Madrid y Com. de Valencia.
- c) A partir de las aportadas por los expertos a los que se les ha solicitado artículos temáticos
- d) A partir de las aportaciones de algunas entidades y personas vinculadas con la Red Ciudad 3R del Observatorio.

⁶ Esta denominación como “antenas” se corresponde con los 17 colaboradores y colaboradoras que el Observatorio Ciudad 3R tiene y cuyo perfil se puede ver en este link <http://www.observatoriociudad3r.com/red-ciudad-3r/>. Su labor es de ida y vuelta, proporcionando críticamente noticias, normativas, eventos formativos, etc. Y sirviendo para trasladarles peticiones concretas desde la Red para obtener información puntual sobre aspectos concretos.

8.1. Iniciativas en materia de financiación y fiscalidad.

Sobre esta importante materia cabría iniciar el análisis distinguiendo entre las diversas fuentes de la posible financiación de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

8.1.1. Fuentes públicas: subvenciones.

En primer lugar, los habituales Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda y Rehabilitación, gestionados por el Ministerio de Fomento y las Comunidades Autónomas o los sucesivos Programas PAREER promovidos por IDAE que además de las subvenciones incluyen entre sus líneas de incentivos los créditos a interés 0%, cuya eficacia ha quedado más que demostrada a la vista de sus resultados y que imaginamos serán suficientemente analizados en la Revisión en curso de la ERESEE 2020.

Seguirán quedando, seguramente, fuera del “radar” de este análisis de las fuentes públicas, todas las ayudas que provienen de entidades locales, principalmente los de algunos Ayuntamientos⁷ y algunas Diputaciones Provinciales o Cabildos Insulares, que hasta la fecha no se miden cuantitativamente a nivel estatal o autonómico, que conozcamos, por lo que no podemos evaluarlas⁸. Seguramente en sus respectivos ámbitos, aunque no en todos, se habrán hecho evaluaciones cuantitativas y cualitativas de los efectos de esas ayudas locales⁹.

Por tanto, apenas hay novedades en esta materia ni tampoco en el tratamiento fiscal que hoy en día tienen las actuaciones (tratamiento fiscal en el IRPF de los beneficiarios a las ayudas no incluidas en los Planes Estatales o el IVA reducido), salvo las que comentamos a continuación:

8.1.2. Fuentes públicas: tratamiento fiscal.

- Tratamiento en el IRPF de los beneficiarios de las ayudas

Este aspecto no suficientemente estudiado, en nuestra opinión, sigue teniendo hoy en día flagrantes contradicciones e injusticias. No tiene explicación alguna el tratamiento desigual que en el IRPF de los beneficiarios tienen las ayudas a fondo perdido o subvenciones, según su origen sea: de las provenientes de los

⁷ En la sección de la web del OC3R que recogen normativas locales en materia de fomento (ayudas), hemos detectado 57 municipios en los que hay este tipo de ayudas. Seguramente habrá algunos más, pero no muchos más. Ver en http://www.observatoriociudad3r.com/marco-normativo-local/?_sfm_marco_local=2

⁸ En el reciente *Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013 - 2017)*, editado y publicado por el Observatorio Ciudad 3R en noviembre de 2019, se constata esta carencia (ver página 49)

⁹ Se ha terminado recientemente, aunque no es aún público, un *Estudio sobre evaluación de los resultados de las ayudas a la rehabilitación en Barcelona (2018-2018)*, encargado por el Instituto Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona al Observatorio Ciudad 3R, cuyas características lo hacen, por ahora, una “rara avis” en el panorama nacional.

Planes Estatales o Autonómicos, que no computan como incremento de rentas en el año en que se perciben, o que están provengan desde otras administraciones públicas: ayuntamientos, diputaciones, cabildos, etc. o incluso las del IDAE.

La única excepción a este injusto tratamiento desigual se ha producido en País Vasco y Navarra, donde al tener capacidad legislativa en estas materias (en el País vasco las Diputaciones Forales y en Navarra, su Parlamento), que han legislado muy recientemente para que este tipo de ayudas no computaran fiscalmente, en determinadas situaciones y para personas y familias con bajos ingresos económicos.

Muy destacable, por su excepcionalidad, es la aprobación en la Legislación Foral Navarra sobre el IRPF de una disposición¹⁰ (ver a continuación) para que las ayudas recibidas, tanto por la propia Comunidad Foral de Navarra como de cualquier otra administración pública, no se incluyan como ingresos en sus declaraciones anuales del IRPF en esa Comunidad Autónoma.

Disposición Adicional Quincuagésima Quinta. Obras de rehabilitación protegida

“Estarán exentas las subvenciones públicas concedidas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para obras de rehabilitación protegida, en virtud de lo dispuesto en el Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda, siempre que dichas subvenciones se atribuyan a los sujetos pasivos que no tengan rentas, excluidas las exentas, superiores a 30.000 euros en el periodo impositivo.

También estarán exentas las subvenciones que por los mismos conceptos se perciban de otras Administraciones Públicas.”

En nuestro país, salvo en el País Vasco, no existe ningún tipo de desgravación fiscal para las reinversiones por actuaciones de rehabilitación en vivienda habitual y permanente, que en el caso del país vecino Francia constituyen el eje prioritario de incentivos a la rehabilitación que tenga entre sus finalidades el ahorro energético, que como señala el experto en temas de financiación y gestión, Jordi Amela Abella en uno de los artículos temáticos que acompañan este Informe (ver Anexo I)¹¹

- **Tratamiento del IVA reducido para actuaciones de rehabilitación**

Aunque este aspecto está ya regulado con carácter general¹² se siguen dando en muchas ocasiones muchas dudas y controversias en su interpretación, que a nuestro juicio deberían aclararse de una vez por todas para permitir que este IVA reducido pueda aplicarse sin restricciones a todas las actuaciones de mejora de las edificaciones existentes y no solo a aquellas que comportan una importante proporción de mano de obra respecto del valor de los materiales o maquinaria a instalar, como por ejemplo los ascensores u otras instalaciones (paneles solares, térmicos o mixtos), mecanismos para el reciclado de aguas grises u otros, así como todos los honorarios de técnicos o gestores, que con la interpretación actual en el Reglamento del IVA siguen aplicándoles el IVA normal del 21%.

¹⁰ <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=52305>

¹¹ “Innovaciones en materia de financiación (públicas, privadas y mixtas) de actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética. Modelo de Santa Coloma aplicado a mayor escala” (Amela Abella, Jordi) 2019.

¹² https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/_Segmentos_/Ciudadanos/Vivienda/Obras_en_viviendas/IVA/Tipos_reducidos_en_obras_en_viviendas.shtml

Aunque mucho más llamativa resulta la interpretación por la cual la intervención de administraciones públicas: ayuntamientos o empresas públicas de vivienda, que en determinadas situaciones y por causas debidamente justificadas hayan adoptado la decisión de realizar obras de rehabilitación sobre edificios privados (el caso conocido de las actuaciones llevadas a cabo en Santa Coloma, por ejemplo), habría que tributar al 21%, por considerarse esta actuación un “servicio” de la entidad pública actuante, como denuncia acertadamente Jordi Amela Abella¹³ en el anteriormente referenciado artículo temático sobre financiación que acompaña este Informe (ver Anexo I)

Esto significaría encarecer innecesariamente estas actuaciones en detrimento de los recursos públicos de las administraciones actuantes o de los particulares afectados a los que más adelante se les cobrase parte o la totalidad de esos costes, siguiendo con el ejemplo del llamado “modelo Santa Coloma” para actuaciones seguidas mediante el sistema de cooperación en determinados ámbitos redelimitados según se prevé en el TRLS¹⁴.

8.1.3. Fuentes públicas: avales públicos.

En este importante apartado han aparecido, prácticamente a la vez, con diferencia de unos meses, **medidas impulsadas por los Gobiernos Autonómicos de Extremadura, Cataluña y País Vasco**, dirigidas a potenciar y favorecer el crédito a Comunidades de Propietarios para la realización de actuaciones de rehabilitación energética, mediante la constitución de Fondos Públicos destinados a avalar a estas o prestar directamente.

- Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, se crea un Fondo de garantía en eficiencia energética de viviendas”

Es un fondo que se desarrolla con fondos FEDER a través del proyecto europeo H2020 HOUSEENVEST¹⁵ liderado por la Agencia de la Energía Extremeña AGENEX¹⁶. Su objeto “es implementar un instrumento financiero regional que solvete las actuales barreras para la financiación de rehabilitación integrales de edificios, en particular los construidos antes de 1980 con calefacción central”

- El Instituto Catalán de Finanzas (ICF) y la Agencia de la Vivienda de Cataluña (AHC) abren una línea de préstamos para financiar las inversiones de las comunidades de propietarios¹⁷.

Nueva línea para financiar las inversiones de rehabilitación, eficiencia energética y accesibilidad que hagan las comunidades de propietarios. En este sentido, las comunidades de propietarios que necesiten hacer obras tendrán acceso a una financiación en condiciones preferentes, que les permitirá cubrir el importe total de la inversión.

¹³ “Innovaciones en materia de financiación (públicas, privadas y mixtas) de actuaciones de rehabilitación y expresamente con criterios de eficiencia energética. Modelo Santa Coloma aplicado a mayor escala.” Jordi Amela Abella, ex Director del Departamento de Regeneración Urbana del Instituto Municipal de Urbanismo (IMU) del Ayuntamiento de Barcelona.

¹⁴ Art. 42, 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

¹⁵ <https://cordis.europa.eu/project/id/784986>

¹⁶ <http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2019/750o/19010011.pdf>

¹⁷ <http://www.icf.cat/es/sala-de-premsa/EI-ICF-y-la-AHC-abren-una-linea-de-prestamos-para-financiar-las-inversiones-de-las-comunidades-de-propietarios>

Este acuerdo entre el ICF y la AHC supone un importante cambio en el acceso a la financiación de las inversiones que realizan las comunidades y llena un vacío largamente reivindicado por todo el sector.

La financiación por parte de las comunidades de propietarios, y no por parte de los propietarios individualmente, ha sido un obstáculo constante para las comunidades que querían obtener crédito para pagar las obras de rehabilitación. Hasta ahora, la única forma que tenían para hacer frente a las inversiones era ahorrar durante años y solicitar las subvenciones existentes, que tan solo permitían cubrir un 30-40% del gasto, una vez ya realizadas las obras. Esto suponía que, en muchos casos, cuando las comunidades habían ahorrado lo suficiente para hacer las obras necesarias, estas ya se hubieran agravado.

La nueva línea de financiación está dotada con 100 millones de euros para rehabilitar hasta 10.000 viviendas en Cataluña. Los préstamos contarán con un tipo de interés fijo sobre el que se aplicará una bonificación por parte de la AHC, quedando este en un 2%. El plazo de amortización será de máximo 15 años. Además, las operaciones contarán con una asunción de riesgo por parte de la AHC.

- El Gobierno Vasco aprobó el DECRETO 210/2019, de 26 de diciembre, de colaboración financiera entre las entidades de crédito y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de vivienda y suelo y de modificación de disposiciones reglamentarias en materia de vivienda.

Este Decreto regula las condiciones de la colaboración financiera con las entidades de crédito para actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo durante los años 2019 y 2020, y en materia de rehabilitación, a través del *“Instrumento Financiero Especial para la Rehabilitación”*, de 2019 a 2023. Precisamente, el Instrumento Financiero Especial para la Rehabilitación va a ser utilizado en las actuaciones que se desarrollen al amparo del proyecto AGREE¹⁸. Con la nueva medida, se amplía el abanico de instrumentos financieros y las modalidades de financiación, en unas condiciones de tipos y plazos ventajosas, para las personas que acometan el amplísimo abanico de actuaciones protegibles en materia de vivienda.

El Instrumento Financiero Especial para la Rehabilitación define la colaboración entre el Departamento de Vivienda, el Instituto Vasco de Finanzas y las entidades de crédito firmantes, para financiar actuaciones de rehabilitación de viviendas y edificios, la accesibilidad universal y la mejora de la eficiencia energética. Este Instrumento contempla un Fondo de Garantía, aportado por el Departamento de Vivienda, que dará cobertura al 16% de cada préstamo fallido. La gestión operativa del Fondo, que dispondrá de 30 millones de euros, será realizada por el Instituto Vasco de Finanzas.¹⁹

Creemos que esta línea de financiación a Comunidades de Propietarios (CCPP) utilizando créditos directos o avales públicos es un camino muy adecuado, especialmente para sectores de población de rentas medias, con una mínima organización (Administradores de Fincas, Gestores profesionalizados, etc) y en áreas urbanas no especialmente vulnerables socioeconómicamente.

8.1.4. Fuentes públicas: ayudas del 100% retornables.

¹⁸ <https://agree-basquecountry.eu/es/proyecto-agree/>

¹⁹ <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/decreto/decreto-2102019-de-26-de-diciembre-de-colaboracion-financiera-entre-las-entidades-de-credito-y-la-administracion-de-la-comunidad-autonoma-de-euskadi-en-materia-de-vivienda-y-suelo-y-de-modificacion-de-disposiciones-reglamentarias-en-materia-de-vivienda/>

En las áreas más vulnerables, las fórmulas empleadas por los Ayuntamientos de Pamplona y Barcelona de abrir una línea de apoyo para lo que en Barcelona denominan “fincas de especial complejidad” o para situaciones de “especial vulnerabilidad” (en el caso de Pamplona), con ayudas hasta del 100% retornables, vinculadas a las anotaciones preventivas en el Registro de la Propiedad, son líneas de actuación muy adecuadas para estos otros sectores de población.

En muchas ocasiones al gestionar este tipo de ayudas es frecuente que en una Comunidad de Propietarios o en varias, en zonas de alta vulnerabilidad socioeconómica, haya una o dos familias que aun a pesar de que las ayudas puedan alcanzar importantes porcentajes del coste total (50-80%) estas sigan siendo insuficientes en casos muy puntuales que desbaratan toda la operación en ese o en varios edificios.

Para solventar este supuesto muy frecuente en los barrios y áreas más vulnerables y sobre las que hay más necesidad de intervenir para rehabilitar sus edificios en clave no solo de conservación, sino también en las de accesibilidad y eficiencia térmica, estos ayuntamientos: Barcelona y Pamplona, están proponiendo algunas soluciones muy imaginativas y eficaces.

- El Ayuntamiento de Barcelona ha diseñado un tipo de ayuda por importe del 100% del coste las actuaciones, para que en ámbitos concretos y en circunstancias objetivas de clara vulnerabilidad socioeconómica. Esta ayuda del resto de la subvención hasta el 100% del coste al superar el máximo permitido del 80% , el retorno podía tener el carácter de crédito (limitaciones para los ayuntamientos sobre endeudamientos) se ha convertido en una “subvención retornable” y para ello se vincula su concesión a la autorización de los beneficiarios para realización de una Nota Marginal en el Registro de la Propiedad de dicha carga a favor del Ayuntamiento, que en el caso de posteriores transmisiones (herencia, compraventa, etc.) de la vivienda, dicho importe concedido retornaría de nuevo a las arcas municipales.
- El Ayuntamiento de Pamplona, aun ha sofisticado algo más esta línea tan novedosa de ayudas pero que es muy eficaz para deshacer numerosos parones en situaciones irresolubles en la gestión. Para ello ha aprobado dos líneas distintas de subvenciones:
 - La primera línea dirigida a propietarios de 70 años o más en el ámbito del Centro Histórico tiene dos fórmulas de financiación:
 - a) La adquisición del inmueble y su realojo durante el resto de su vida como inquilino con una renta pactada en viviendas del Ayuntamiento.
 - b) La concesión de un préstamo por el importe que supere de la subvención ordinaria hasta el 100% del coste de las actuaciones, cuya devolución se pacta en 10 años, sin interés alguno, con reconocimiento de la deuda y garantía hipotecaria en escritura (ver en la nota al pie de página un mayor detalle de la ayuda)
 - Y la segunda línea está dirigida a ámbitos pre delimitados como Barrios Vulnerables que tiene una única fórmula de financiación:
 - a) Préstamos hasta del el 100% de los gastos correspondientes a la parte proporcional del presupuesto relativo a las obras propias del convenio y honorarios profesionales que tuviera que satisfacer el beneficiario, una vez descontadas las subvenciones previstas tanto del Ayuntamiento de Pamplona como del Gobierno de Navarra.

Durante la vigencia del préstamo, el beneficiario asume el compromiso de no enajenar ni gravar la vivienda, sin la previa acreditación del reembolso al Ayuntamiento de Pamplona de la totalidad de las cantidades

debidas actualizadas al momento en que dicho reembolso tenga lugar. El incumplimiento de esta obligación tendrá la consideración de causa de reintegro en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ordenanza Reguladora de las Ayudas Municipales a la rehabilitación de edificios y en la Ley General de Subvenciones.

8.2. Iniciativas en materia de gestión.

La realidad es que, salvo alguna excepción, que más tarde comentamos, los procesos habituales relacionados con la gestión, cuyos costes ya se vienen incluyendo como parte del presupuesto subvencionable en los dos últimos Planes Estatales de Vivienda y Rehabilitación y en otros programas públicos municipales, es la habitual seguida en los últimos 10-15 años... : se aprueban unas convocatorias de ayudas y a esperar a que las Comunidades de Propietarios (CCPP) soliciten las ayudas.

Este tipo de “mecanismo de gestión” opera relativamente bien en sectores de población con rentas medias y con una capacidad organizativa (disponen de CCPP constituidas, cuentan con administradores de fincas, etc.), pero sin embargo embarrancan en cuanto las poblaciones cuentan con menos medios (lo que no significa que sean insolventes) o existen otras dificultades organizativas.

En relación con la gestión creemos que es necesario insistir, con carácter general, en la conveniencia de vincular con las actuaciones de rehabilitación edificatoria y aun mucho más con las que incluyen otras actuaciones: sobre el espacio público o de otro carácter (socioeconómico), en procesos de regeneración urbana, la necesidad de contar como parte inherente y sustancial con equipos de gestión adecuados y localizados preferentemente en las proximidades de las áreas de actuación que conozcan bien la realidad y sobre todo generen confianza en los posibles beneficiarios de las ayudas públicas.

Solo resaltamos y comentamos dos excepciones a esta que podíamos denominar “regla general” de comportamientos en materia de gestión en el fomento de la rehabilitación edificatoria, desde el punto de vista del “modelo económico de financiación” adoptado

8.2.1. La gestión seguida por el IDAE.

Aunque imaginamos que los sucesivos Programas PAREER y PAREER CRECE gestionados por el IDAE serán recogidos y analizados en la Revisión en curso de la ERESEE 2020, especialmente en cuanto a los resultados obtenidos y que también hemos recogido en el ya mencionado Informe de Evaluación OC3R (2013-2017) publicado recientemente²⁰, queríamos destacar que en nuestra opinión estos programas dirigidos exclusivamente a incentivar la rehabilitación en materia de eficiencia energética de los edificios residenciales, son muy válidos, mezclando dos instrumentos de financiación: subvenciones a fondo perdido con créditos de bajo interés o de

²⁰ Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013 - 2017), editado y publicado por el Observatorio Ciudad 3R en noviembre de 2019 <https://gbce.es/wp-content/uploads/2019/12/IINFORME-EVALUACION-SOBRE-POLITICAS-PUBLICAS-DE-REHABILITACION-2013-17.pdf>

interés cero a un plazo de 12 años más 1 de carencia (en el mercado los créditos existentes a CCPP no siempre tienen esa duración, lo que los hace menos atractivos y viables en definitiva)

Pero este formato es muy válido para poblaciones de rentas medias, organizados y con apoyo técnico muy especializado. Sus resultados en los 5 años analizados en el Informe de Evaluación OC3R (2013-2017) ²¹ en términos cuantitativos son dignos de ser resaltados: 42.358 viviendas incluidas en edificios rehabilitados con criterios de eficiencia energética (un 4% consiguen un salto de tres letras en el CE, un 38% dos letras y un 58% una letra). Y son tantas viviendas como todas las rehabilitadas incluidas en los Programas ARRUs del Plan Estatal: 43.973.

La concentración en cinco CCAA: País Vasco, Asturias, Navarra, Galicia y Madrid del 90% de las actuaciones es significativa y la explicación de esta “concentración” según los gestores del IDAE consultados se debe a la mayor “profesionalización” de la demanda en estas CCAA y a las mayores necesidades de consumos en calefacción y de aislamiento térmico por razones climáticas, de estas importantes CCAA del norte y centro de España.

Las recientes noticias sobre que los futuros programas del IDAE deberán ser “territorializados” y la gestión directa asumida por las CCAA, no presagian, en nuestra opinión, nada bueno, para unos programas que han funcionado razonablemente bien con la mezcla de subvenciones más financiación pública en plazos asumibles. (12 años) y cuya desigual gestión en las CCAA pueden hacer menos eficaces los mismos.

8.2.2. La gestión pública por cooperación: modelo Santa Coloma.

Aunque este modelo de actuación es analizado con más detalle, en el artículo temático de Jordi Amela²² incluido en el Anexo I a este Informe y es muy conocido en el sector (aunque no muy replicado por desgracia), digamos para exponerlo resumidamente que para conseguir realizar actuaciones de rehabilitación de edificios y de mejora de la escena urbana en un área muy vulnerable de ese municipio se utilizaron los instrumentos urbanísticos asimilables al Sistema de Cooperación para actuaciones urbanísticas de nuevas áreas. La iniciativa fue pública en los primeros pasos, realizando los estudios previos y el lanzamiento de todo el proceso, la redacción de proyectos y finalmente la contratación de las obras. La financiación de todo ello, inicialmente asumida al 100% por el Ayuntamiento, luego se ha repercutido un porcentaje (excluidas las ayudas a fondo perdido municipales o de otra procedencia) a los propietarios de las viviendas con diversas formulas de pago a devolver en un periodo de hasta 10-12 años.

²¹ Según los datos aportados por IDAE y recogidos en el Informe de Evaluación 2013-17 del Observatorio Ciudad 3R, el 72% de actuaciones subvencionadas se concentran en solo tres CCAA: Asturias, País Vasco y Madrid. Y el 90,88 % de todas ellas en tan solo 5 CCAA (las tres anteriores más Navarra y Galicia). El 91,38% del total de actuaciones subvencionadas correspondieron a actuaciones sobre la envolvente. Y el 90,12% de todas ellas las promovieron Comunidades de Propietarios.

²² Innovaciones en materia de financiación (públicas, privadas y mixtas) de actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética. Modelo de Santa Coloma aplicado a mayor escala. Jordi Amela Abella (2019)

El proceso ya se ha repetido una vez más en el mismo municipio y ahora se está estudiando su réplica a mayor escala en el Área Metropolitana de Barcelona para otros municipios que para ello podrían contar con una financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Mediante un Decreto del año 2019 de la Generalitat de Catalunya se facilitan los mecanismos de delimitación de ámbitos de manera análoga a lo realizado por el Ayuntamiento de Santa Coloma, para que este “modelo” de gestión sea utilizado por otros municipios catalanes.

- DECRETO LEY 5/2019, de 5 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.....²³

Quinta «Actuaciones de rehabilitación edificatoria en el medio urbano

«La delimitación y ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria en el medio urbano a que hace referencia el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, se rigen por las reglas siguientes:

«a) La delimitación del ámbito de actuación se puede efectuar mediante el planeamiento urbanístico, la declaración de áreas de conservación y rehabilitación a que hace referencia el artículo 36 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, o por el procedimiento de tramitación de los instrumentos de gestión urbanística a que hace referencia el artículo 119.

«b) Son aplicables las disposiciones del título cuarto relativas a la gestión urbanística integrada del planeamiento al reparto equitativo de los beneficios y cargas derivados de la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria entre los propietarios afectados.»

8.2.3. Otras iniciativas novedosas sobre gestión

Además de las iniciativas anteriormente comentadas nos parece relevante destacar otras iniciativas que ponen el énfasis en el acercamiento a los potenciales beneficiarios y demandantes de información y asesoramiento de proximidad sobre este tipo de actuaciones de rehabilitación, mediante creación de redes de Oficinas que operan en régimen de “ventanilla única” con una vocación de cierta permanencia en el tiempo. Por orden de antigüedad:

- **País Vasco.** En la Comunidad Autónoma del País Vasco hay una amplia experiencia en la gestión mediante oficinas de proximidad. Desde la aprobación en el año 1983 del Decreto 278/1983, de 5 de diciembre, sobre rehabilitación del patrimonio edificado y urbanizado, existe la obligación de constituir una Sociedad Urbanística de Rehabilitación (SUR) creada al efecto para la declaración de Área de Rehabilitación Integral (ARI).

Con el transcurso del tiempo esta regulación ha ido evolucionando, incorporando las denominadas Áreas Degradadas (AD) Con este marco, transcurridos casi 40 años, se han tramitado más de 120 declaraciones de ARI o AD, pero tan sólo existen 17 SUR que no cubren la totalidad de los ámbitos con dicha declaración. Como es habitual, la norma.

Más recientemente y al calor del proyecto europeo HIROSS4all, ha surgido una nueva iniciativa (que ojala no muera con él), con matices distintos más centrada en la financiación y gestión de acompañamiento. Se trata de la iniciativa **OPENGELA** Opengela 62es un proyecto que busca extender la regeneración urbana en Euskadi y utiliza para ello

²³ http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/639378-dl-5-2019-de-5-mar-ca-cataluna-medidas-urgentes-para-mejorar-el-acceso-a.html#a10

un instrumento novedoso: «La creación de oficinas de barrio que ejercen de ventanilla única para atender al vecindario». La oficina de cada barrio (Opengela) centraliza las gestiones relacionadas con el proceso de rehabilitación integral de los edificios: desde el papeleo administrativo, a la relación con los profesionales en las obras, o la canalización de las ayudas financieras. El programa está dirigido a particulares y comunidades de propietarios que quieran renovar sus edificios, y busca además convertirlos en partícipes del proceso de renovación y acompañarlos desde el principio. En una fase inicial, Opengela ha puesto en marcha dos proyectos piloto en los barrios de Otxarkoaga (Bilbao) y Txonta (Eibar). El objetivo es replicar este modelo en otras localidades de Euskadi y otros lugares de Europa.

- **Navarra.** Además de contar con una Ventanilla Única a modo de portal web informativo sobre rehabilitación⁵⁸, la Comunidad Foral de Navarra cuenta con una larga tradición Oficinas Comarcales de Rehabilitación, que se crearon en los años 1986-1987. En 1988, se reguló la concesión de ayudas para su financiación, mediante Decreto Foral 289, de 14 de diciembre. Desde entonces, las Oficinas Comarcales cuentan con una larguísima trayectoria y fructífera experiencia en la Comunidad Autónoma, habiendo cumplido los 25 años de existencia algunas de ellas como las de la mayoría de las cabeceras de Comarcas o Merindades: Estella, Tudela, Sanguesa, Elizondo, Alsasua, etc. Actualmente se denominan **Oficinas de Rehabilitación de Viviendas y Edificios (ORVE)**²⁴

- **Valencia.** La **Red OIR (Oficinas de Información para la Rehabilitación)**²⁵ es una iniciativa de la Generalitat Valenciana enmarcada y complementaria de la creación e implementación del **Plan y la Red RENHATA** cuyo objetivo es hacer efectiva, a través de las entidades locales, la cultura de la rehabilitación entre los ciudadanos, para que éstos conozcan la importancia del mantenimiento de sus edificios y cómo abordar adecuadamente una rehabilitación aprovechando las ayudas económicas que ofrecen las administraciones.

Esta red se dirige también a los profesionales del sector de la construcción, mediante la formación e información, ya que son agentes clave para la planificación y ejecución de operaciones de mantenimiento o de rehabilitación, e interlocutores fundamentales para orientar a los usuarios en estas materias. Los Ayuntamientos adheridos a la Red OIR ofrecen un punto de información para sus ciudadanos y profesionales, centralizando información actualizada en materia de ayudas, normativa de aplicación, buenas prácticas en materia de rehabilitación.

- **Extremadura.** La **Oficina de "Servicios integrales para la rehabilitación energética de viviendas"** es una iniciativa también vinculada a un proyecto europeo puesta en marcha por la Agencia Extremeña de la Energía (AGENEX) y la Junta de Extremadura. El objetivo es la renovación energética integral de bloques de viviendas y unifamiliares en la región. Para ello la oficina ofrece la asistencia técnica, financiera y jurídica de asesoramiento en todo el proceso de rehabilitación. Esta asistencia no tiene coste para los propietarios durante la duración del proyecto. Las actividades de la OSIR son: 1. Estudio de viabilidad técnico. 2. Estudio de viabilidad económico. 3. Posibilidad de acceso a un Fondo de financiación específica en condiciones ventajosas y a otras ayudas o subvenciones. 4. Asesoramiento a la Comunidad de propietarios. 5. Asesoramiento en la selección de empresas para llevar a cabo la rehabilitación. 6. Asesoramiento en las ayudas disponibles para el proyecto de rehabilitación.

- **Galicia.** Red de Oficinas de rehabilitación y centros **Rexurbe y Foro de Centros Históricos para las Oficinas de Rehabilitación.** En Galicia se viene trabajando en esta línea de actuación desde hace años y que se ve consolidada con la creación de la Red de Oficinas de Rehabilitación y de los Centros Rexurbe previstos en la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbana de Galicia. En Galicia, el Foro de Oficinas de Rehabilitación tiene por objeto, por un lado, intercambiar información entre las Oficinas de Rehabilitación de Centros

²⁴ https://www.navarra.es/home_es/Temas/Vivienda/Ciudadanos/Rehabilitacion/

²⁵ <https://renhata.es/es/ciudadania/red-oir>

Históricos y, por otro, publicar información a los ciudadanos sobre las diferentes acciones que se llevan a cabo en las tareas de rehabilitación.

8.3. Novedades normativas.

Pocas novedades son reseñables en nuestra opinión desde el punto de vista de las novedades plasmadas en normas de todo tipo de rango, si bien podemos hacer un repaso de estas atendiendo al “Marco Normativo” que gira en torno a la rehabilitación y que en tantas ocasiones ha presentado Juan Rubio del Val en muchas de sus intervenciones y que quizás convenga recordar en este momento. En este cuadro, que podemos ver a continuación, se reseñan los tres “troncos” de normativas que giran en torno de la rehabilitación edificatoria en nuestro país:

- El tronco de la **legislación urbanística** estatal, autonómica y local
- El tronco de las **normativas de fomento o de incentivos** directos: ayudas, créditos, etc. o indirectos: desgravaciones impositivas locales (IBI, ICIO, etc)
- El tronco que denomina de las **legislaciones “concurrentes”** (LPH, IRPF, CTE)



Esquema del marco normativo en la rehabilitación.

Fuente: Juan Rubio del Val

Vayamos por partes:

8.3.1. Legislación urbanística y territorial.

a) El tronco de la legislación urbanística estatal, autonómica y local

Este apartado es comentado con más amplitud en el artículo temático especializado de Julio Tejedor Bielsa²⁶, incluido en el Anexo I a este Informe, en el que destacan dos aspectos:

- La inclusión de toda la temática específica de las actuaciones de rehabilitación y en general de las intervenciones sobre la ciudad existente en Leyes Autonómicas Urbanísticas 3R, de Ordenación del Territorio o Leyes de Vivienda, como las de Castilla y León, Aragón, Canarias, Galicia en el primer caso. Las de Extremadura, Navarra, Murcia, Baleares, La Rioja y la Comunidad Valenciana, todas ellas a raíz o muy simultáneamente con la aparición de la Ley Estatal 8/2013 conocida como la Ley de las 3R o el posterior Texto Refundido de la Ley del Suelo 8/2015 reconduciendo a esta legislación y reduciendo las expectativas y vías que abrió la Ley 8/2013 con vocación de ser un instrumento más transversal con afectación de otras legislaciones concurrentes (Ley de Propiedad Horizontal, CTE, Legislación Fiscal) e instrumentos de políticas de fomento (Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda y Rehabilitación). Y finalmente las Leyes de Vivienda en Aragón, Extremadura o Cataluña.
- La ausencia de desarrollos legislativos locales, que nosotros hayamos podido conocer o haber reseñado en la web del Observatorio Ciudad 3R, con la excepción ya indicada del caso del municipio de Santa Coloma o alguna intervención muy puntual en el Casco Antiguo de Tudela (Horno de San Coscolín²⁷) recogida en la web del OC3R.

A continuación, se resumen las principales y más significativas normativas urbanísticas y territoriales aprobadas por las diferentes CCAA para adaptarse a la normativa estatal en materia de rehabilitación, sobre cuyo contenido más preciso y comentarios se remite al artículo de Julio Tejedor Bielsa en el Anexo I.

CCAA	Modificaciones normativas de la Comunidades Autónomas para adaptarse a la normativa estatal en materia de Rehabilitación.
ARAGÓN	- Decreto legislativo 1/2014, 8 julio, aprueba el TR Ley de Urbanismo.
BALEARES	- Ley 2/2014, 25 marzo, de Ordenación y uso del Suelo.
CANTABRIA	- Ley 7/2014, 26 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas modifica la Ley 2/2001 (le añade el art. 102 bis: Actuaciones sobre el medio urbano).
CASTILLA-LA MANCHA	- Ley 3/2016, 5 mayo, de Medidas modifica la LOTAU (art. 138: IEE).

²⁶ La implementación de leyes autonómicas RRR y su potencial para favorecer estrategias de rehabilitación edificatoria y de regeneración urbana de áreas. Julio Tejedor Bielsa (2019)

²⁷ 4/08/2018. En el Casco Viejo de Tudela, tres edificios con 25 VPO, parking y locales para la zona Horno Coscolín <https://www.diariodenavarra.es/noticias/navarra/tudela-ribera/2018/08/04/tres-edificios-con-vpo-parking-locales-para-zona-horno-coscolin-604026-1007.html>

CASTILLA Y LEÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 7/2014, 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo. - Decreto 6/2016, 3 marzo, que modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a 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.
COMUNIDAD VALENCIANA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 5/2014, 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de Comunidad Valenciana.
EXTREMADURA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Extremadura 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible (LOTUSEx), se incorporan diferentes medidas tendentes a fomentar la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Según se expresa en el apartado sexto del preámbulo de la LOTUSEx "se establecen criterios transversales de impulso a la regeneración, rehabilitación urbana, favoreciendo las actuaciones que pongan en valor nuestro patrimonio edificado y renueven los núcleos con edificaciones vacías frente a procesos de nuevo desarrollo http://gobiernoabierto.juntaex.es//transparencia/filescms/web/uploaded_files/20191018a/Resolucion_SG_Sugerencias.pdf Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura En su Disposición 5ª, establece la <i>Creación de un Fondo de Garantía en Eficiencia Energética de Vivienda de Extremadura, con objeto de implementar un instrumento financiero regional que solvante las actuales barreras de financiación existentes</i> (Diario Oficial de Extremadura (DOE), miércoles, 17 de abril de 2019) http://www.observatoriociudad3r.com/marco-normativo-autonomico/?_sfm_comunidad_autonoma=extremadura&_sfm_marco_autonomico=2
GALICIA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Galicia 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas (L3RG), la única que puede considerarse de entidad equivalente a la que en su día tuvo la L3R, autónoma respecto de la legislación urbanística gallega y, sobre todo, la única que incorpora disposiciones específicas y novedosas que tratan de afrontar el problema fundamental de la rehabilitación arquitectónica y la regeneración y renovación urbanas, el de la financiación. <i>(ver con más detalle y extensión la valoración del especialista Julio Tejedor en su artículo temático sobre esta materia)</i>
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 103/2016 24 octubre, regula el informe de evaluación de los edificios y crea el Registro Integrado Único de IEE de la Comunidad de Madrid.
MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 13/2015, 30 marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística.
NAVARRA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (modificada por la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística.
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 13/2013, 23 diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2014 que modifica su Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Canarias 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LSENPC), que dedica su título sexto a la regulación de las actuaciones sobre el medio urbano.

CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> - En el DECRETO LEY 5/2019, de 5 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, se incorpora en su artículo 10, «para facilitar la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria en el medio urbano», - Una nueva disposición adicional, la quinta, al texto refundido de la Ley de urbanismo (Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) en el que: «la delimitación del ámbito de actuación se puede efectuar mediante el planeamiento urbanístico, la declaración de áreas de conservación y rehabilitación a que hace referencia el artículo 36 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, o por el procedimiento de tramitación de los instrumentos de gestión urbanística a que hace referencia el artículo 119. <p>http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/639378-dl-5-2019-de-5-mar-ca-cataluna-medidas-urgentes-para-mejorar-el-acceso-a.html</p>
----------	---

8.3.2. Normativas de fomento e incentivos.

b) El tronco de las normas, planes o programas de incentivos

Como veíamos en el cuadro anterior las tres principales líneas de ayudas e incentivos destinados a impulsar la rehabilitación edificatoria (Plan Estatal e IDAE), residualmente la regeneración urbana en las denominadas ARRUs y la más reciente iniciativa de las EDUSI (Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado), cada una de las cuales se ha impulsado, diseñado y gestionado desde un Ministerio distinto: Fomento (actual MITMAU), Transición Ecológica y Hacienda, respectivamente, lo que ya apunta a cierta dispersión de recursos y esfuerzos, mas allá de las muy distintas finalidades de cada una de ellas.

- LOS PLANES ESTATALES Y AUTONÓMICOS DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN

Estos planes cuya mecánica y diseño general vienen continuándose desde hace décadas, si bien van adaptándose a las circunstancias y objetivos de cada gobierno que los aprueba, han tenido en los últimos dos periodos: 2013-2016 (luego ampliado al 2017) y el más reciente del 2018-2021, el fomento de la rehabilitación edificatoria residencial como parte sustancial de los mismos al dedicar varios programas a su impulso. Siempre diferenciando entre actuaciones aisladas o dispersas (rehabilitación edificatoria) en los territorios y ciudades, con una mayor o menor antigüedad de los edificios para poder acogerse a las ayudas. Y las actuaciones en áreas concretas: Áreas de Regeneración y Renovación Urbanas (ARRUs). Junto a ellos en los dos últimos planes se incentiva también la realización de los denominados Informes de Evaluación de los Edificios (IEE) como instrumento de conocimiento del parque construido y de sensibilización para su posterior rehabilitación en los casos que se detecten deficiencias o graves patologías. La recogida de esos IEE de manera sistemática por las CCAA presenta resultados muy desiguales y hace muy difícil su utilización como fuente de datos fiable para la planificación a escala estatal y autonómica de estrategias o planes de fomento.

Los resultados medidos por primera vez²⁸ en términos cuantitativos, más allá de cifras económicas destinadas a los diferentes programas, por actuaciones desagregadas: de conservación, de mejora de la accesibilidad o de mejora de la eficiencia energética y sus efectos conseguidos en ahorro energético y en menores emisiones de CO₂, nos indican que vamos muy por debajo del ritmo que marcan las Estrategias (ERESEE 2017) o el más reciente PNIEC que cifra sus objetivos en esta materia en 120.000 viviendas anuales de media en la década 2020-2030, cuando la realidad está en un margen entre las 15.000 y las 22.000 viviendas anuales con algún tipo de rehabilitación con objetivos de eficiencia energética. O cuando el PNIEC fija en 4.754 Ktep el objetivo de ahorro energético para los próximos 10 años en materia de eficiencia energética vinculada a la mejora del aislamiento térmico y otras medidas sobre la envolvente de los edificios, al ritmo actual apenas llegaríamos a los 500 Ktep, lo que significa que para cumplir esos objetivos deberíamos multiplicar por 10 los resultados actuales...

- LOS PROGRAMAS DEL IDAE

Aunque ya hemos comentado anteriormente algún aspecto sobre estos exitosos programas (sus presupuestos se agotan en pocas semanas...), dirigidos específicamente a la mejora de las envolventes de los edificios y a la eficiencia de sus instalaciones, habría que ahondar algo más en el análisis de sus resultados ya que consumen tantos recursos públicos como todos los programas de incentivos de la rehabilitación en el Plan estatal analizado del 2013- 2017. Y por otro lado sus efectos se notan en solo 5 de las CCAA (Asturias, País Vasco, Madrid, Navarra y Galicia) en las que se distribuyen el 90% del total de las ayudas.

Se ha recogido ya indirectamente, pero conviene insistir en que estas ayudas se concentran en tan solo 5 CCAA (Madrid, Asturias, País Vasco, Navarra y Galicia) en las que suponen el 90% de todas ellas. Y ello debería llevar a los responsables a alguna reflexión, más allá de deducir una mayor profesionalidad del sector en esas CCAA. También es muy significativo y en positivo en nuestra opinión, la alta concentración de beneficiarios de estas ayudas en la Comunidades de Propietarios (de nuevo un rotundo 90%), que contradicen a los agoreros que reiteradamente señalan que a las CCPP no les gustan este tipo de ayudas, en las que se combinan las subvenciones a fondo perdido (hasta un máximo del 30% del presupuesto) y créditos públicos al 0% de interés, a 12 años más uno de carencia.

El éxito de estas convocatorias que se cierran en pocos meses por agotarse los recursos evidencia su viabilidad, con una fórmula, la de los créditos públicos, puesta en duda su eficiencia y eficacia con mucha frecuencia y que sin embargo según manifestaciones de sus responsables administrativos apenas generan impagados y que el aparato administrativo necesario para su adecuada gestión se reduce a unas pocas personas. Con la ventaja añadida, de que el dinero concedido por esta vía del crédito vuelve a las arcas públicas del Fondo Nacional de Eficiencia Energética, que gestiona el propio IDAE, lo que también debería revisarse dado que las competencias sobre temas de eficiencia energética destinadas al sector residencial o terciario residen en otras áreas de la Administración General del Estado (MITMAU, MITECO, HACIENDA).

²⁸ Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013 - 2017), editado y publicado por el Observatorio Ciudad 3R en noviembre de 2019 <http://www.observatoriociudad3r.com/wp-content/uploads/2020/01/Informe-Eval-Polit-Pub.pdf>

- LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE E INTEGRADO (EDUSI)

El Reglamento 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), establece en su artículo 7.1 *“El FEDER apoyará, mediante programas operativos, el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que establezcan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos, demográficos y sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de promover los vínculos entre el ámbito urbano y el rural”*.

Los principios para seleccionar las zonas urbanas en las que deban aplicarse acciones integradas para un desarrollo urbano sostenible y los importes indicativos previstos para dichas acciones debían fijarse en el acuerdo de asociación con un mínimo de un 5% de recursos del FEDER asignados para dicho fin a escala nacional. Así mismo, el artículo 7.4 de dicho Reglamento señala que *“al menos un 5 % de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo «inversión en crecimiento y empleo» se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible”*.

Se trataba de manera resumida de elaborar unos documentos concretos y sistemáticos por parte de los Ayuntamientos que se presentaran, que tuviesen un carácter estratégico (reflexión a largo plazo), definiesen prioridades y que establecieran unas actuaciones localizadas en un territorio concreto y que integraran las diferentes visiones sectoriales: físicas, ambientales, urbanísticas, económicas, sociales, etc. Todo ello atendiendo a 4 Objetivos Temáticos, entre los seleccionados por los Fondos FEDER que los financiaban parcialmente:

- OT2: *Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación.*
- OT4: *Favorecer el paso a una economía de bajo nivel de emisión de carbono en todos los sectores.*
- OT6: *Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.*
- OT9: *Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza*

A pesar de que la rehabilitación residencial y en general la rehabilitación de edificios obsoletos desde el punto de vista de su eficiencia energética, contribuían claramente al objetivo temático 4, apenas se ha actuado en algunos edificios públicos de carácter terciario, dejando fuera cualquier intervención sobre el numeroso parque residencial privado necesitado de estas actuaciones.

Entre noviembre de 2015 y septiembre de 2017 se han realizado tres distintas convocatorias que han permitido a **173 diferentes ciudades** implementar sus propuestas en clave de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI), con un volumen total de fondos de subvenciones **por un importe de 1.366.000.000 €** (que comportan inversiones totales por el doble de esta cifra, de media), que suponen tres veces y media los fondos del Plan Estatal 2013-2017 destinados a todas las ayudas a la rehabilitación, sin que por el contrario por la vía de las EDUSI **se haya invertido un solo euro en rehabilitación del parque residencial de propiedad privada**.

Y ello en clara contradicción con las Orientaciones que publico la Red de Iniciativas Urbanas (RIU) ²⁹ que repetidamente aludían al potencial de mejora del parque residencial en varias claves: social, económica y medioambiental:

“La potencialidad del parque edificatorio. De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2011, el 62% de las viviendas se encuentran en edificios de más de 30 años de antigüedad y, en el resto

²⁹ Orientaciones para la definición de estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible en el periodo 2014-2020. Red de Iniciativas Urbanas (24-11-2014)

de usos, la situación es similar, ya que, según la explotación de las bases de datos catastrales recogidas en el Boletín Especial Censo 2011 – Parque edificatorio del Observatorio de Vivienda y Suelo , en el caso del uso industrial este porcentaje se sitúa en el 49%, en el comercial en el 38% y en el uso oficinas en el 33%, teniendo en cuenta la superficie construida de cada uso”.

O el análisis hecho en clave energética y la contribución de este sector en la posible merma de emisiones de CO2 mediante la puesta al día del parque residencial privado (mayoritario) y público, que también se indicaban en estas Orientaciones del *Grupo de Trabajo sobre Estrategias Integradas en Actuaciones de Desarrollo Urbano Sostenible*:

“Las ciudades y la reducción de emisiones de CO2. Las ciudades son fundamentales desde el punto de vista ambiental, desempeñando un papel clave en el fomento de una economía baja en carbono. El consumo energético en áreas urbanas, mayormente en transporte y vivienda, genera gran parte de las emisiones de CO2 y, según estimaciones mundiales, cerca de dos tercios de la demanda energética final están relacionados con el consumo urbano y hasta el 70 % de las emisiones de CO2 se genera en ciudades, como recuerda el documento “Ciudades del Mañana: retos, visiones y caminos a seguir”³⁰

Creemos que esta buena iniciativa en otras materias ha sido una gran oportunidad perdida al rechazar de plano la inclusión en las posibles Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado ninguna iniciativa de rehabilitación del parque residencial privado, alegando la incertidumbre en la ejecución de esas propuestas en los plazos previstos (hasta el 2021) al afectar la decisión de las mismas muchos actores al estar sujetas a la Ley de Propiedad Horizontal, sin explorar otras muchas formulas de ejecución subsidiaria por parte de Ayuntamientos o Sociedades Públicas de Vivienda y Rehabilitación que expresamente se ofrecieron a gestionarlas así en varias ciudades importantes españolas: Madrid, Bilbao, Zaragoza, Gijón, entre otras. Al respecto de esta oferta, hecha en sede del Ministerio de Hacienda a la Subdirección General de Fondos Europeos, se nos contestó que el principal objetivo de esa línea de fondos europeos era: *...que no volviera ni un solo euro a Bruselas...* favoreciendo así en la practica la implantación de grandes infraestructuras urbanas o de edificios públicos, que garantizaban el rápido consumo de recursos económicos, por delante de contribuir a esta importante línea de actuación, que reiteradamente las autoridades de la UE creen que es una de las estrategias, junto con la digital, para la dinamización económica y la lucha contra el cambio climático (Green Deal).

8.3.3. Normativas concurrentes (LPH, IRPF, CTE)

c) El tronco que se denomina de las legislaciones “concurrentes” (LPH, IRPF, CTE)

- LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL

El 06-03-2019, entró en vigor el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler que introduce modificaciones en la Ley de Propiedad Horizontal y en la Ley de Arrendamientos Urbanos que afectan a las actuaciones de rehabilitación, especialmente en materia de mejora de la accesibilidad

Tres son los cambios introducidos en la Ley de Propiedad Horizontal:

³⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_es.pdf

- Se incrementa hasta el 10 % del último presupuesto ordinario la cuantía del fondo de reserva de las Comunidades de Propietarios y se establece la posibilidad de que tales recursos se destinen a la realización de las obras obligatorias de accesibilidad previstas en el art. 10.1 b) LPH.

En este caso, habrá de estarse a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda, que señala el plazo de adaptación de la cuantía del fondo de reserva, así, se podrá llevar a cabo a lo largo de los tres ejercicios presupuestarios siguientes a aquel que se encuentre en curso a la fecha de entrada en vigor de este Real Decreto-Ley.

- Se extiende la obligación de realizar obras de accesibilidad en aquellos supuestos en los que las ayudas públicas a las que la Comunidad pueda tener acceso alcancen el 75 % del importe de las mismas.
- En materia de viviendas de uso turístico, también se recoge, en el Título II, una reforma del régimen de propiedad horizontal que explicita la mayoría cualificada necesaria para que las Comunidades de Propietarios puedan limitar o condicionar el ejercicio de la actividad, o establecer cuotas especiales o incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda, en el marco de la normativa sectorial que regule el ejercicio de esta actividad y del régimen de usos establecido por los instrumentos de ordenación urbanística y territorial.

En concreto, los tres artículos reformados son:

Art. 9.1 f). Se obliga a participar en la realización de las obras de accesibilidad recogidas en el art. 10.1 b) y se obliga a la Comunidad a tener un fondo de reserva nunca inferior al 10 % del último presupuesto ordinario.

Art. 10.1 b). Se establece un nuevo supuesto que obliga a las Comunidades a la supresión de barreras arquitectónicas; en concreto cuando las ayudas públicas alcancen el 75 %.

Art. 17.12. Establece que se pueda prohibir utilizar las viviendas como arrendamiento "turístico" mediante acuerdo de las 3/5 partes de la totalidad de propietarios y cuotas. La misma mayoría será la requerida para la creación de cuotas adicionales o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realiza dicha actividad, siempre que estas modificaciones no supongan un incremento superior al 20%. Estos acuerdos no tendrán efectos retroactivos.

Con respecto al fondo de reserva, ya se ha comentado que el incremento se puede hacer de forma progresiva, incluso, si el presupuesto es menor, se podrá bajar con respecto al año anterior, pues siempre ha de tenerse en cuenta el de este año, pero lo que está claro, es que tanto antes como ahora, se trata de una norma que no impone sanción alguna en caso de incumplimiento, lo que significa que la Comunidad podrá y debería hacerlo, pues ello supone tener una economía saneada y, además, a salvo de imprevistos.

La obligatoriedad de realizar las obras de accesibilidad ya estaba prevista en el citado art. 10.1 b) cuando señalaba: «Las obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal y, en todo caso, las requeridas a instancia de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad, o mayores de setenta años, con el objeto de asegurarles un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes, así como la instalación de rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior, siempre que el importe repercutido anualmente de las mismas, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. No eliminará el carácter obligatorio de estas obras el hecho de que el resto de su coste, más allá de las citadas mensualidades, sea asumido por quienes las hayan requerido».

Estas medidas que van en la buena dirección pero que, en nuestra opinión, son todavía insuficientes ya que sigue sin especificarse que el fondo de reserva que regula la Ley pueda acumularse y guardarse para posibles

actuaciones de rehabilitación. Este “fondo de reserva” facilitaría los primeros gastos en actuaciones de carácter integral que van más allá de las reparaciones urgentes que en su caso haya que realizar y que era a lo que se destinaban estos fondos, que, en ningún caso, se guardan si no se utilizan para estos fines.

Más novedoso es el artículo modificado para no impedir la realización de obras de mejora de la accesibilidad cuando está asegurada la financiación de al menos el 75% por ayudas directas públicas, que también va en la buena dirección al eliminar una posible dificultad para la ejecución de estas obras necesarias. Aun así se sigue poniendo el acento en exceso, en nuestra opinión, el peso de las subvenciones públicas, cuando esta financiación de un mínimo del 75% podía venir también de la concesión de un crédito público o privado a la Comunidad de Propietarios.

- LEGISLACIÓN FISCAL (IRPF, IVA)

No ha habido novedades reseñables en el ámbito estatal, si bien las habido y muy positivas en el ámbito de dos Comunidades Autónomas con competencias en materia fiscal: País Vasco y Navarra tal y como hemos podido glosar en los apartados 8.1.2 y 8.1.3 de este mismo Informe.

Sin embargo, en el artículo temático del experto Jordi Amela³¹, se llama la atención sobre dos aspectos: el tratamiento en el IRPF de las subvenciones recibidas que no sean las del Plan Estatal de Vivienda y la aplicación del IVA en actuaciones directas de rehabilitación emprendidas por Ayuntamientos o Sociedades Públicas en ámbitos vulnerables sobre edificios privados (como el conocido caso de Santa Coloma o en los casos de las Fincas de alta complejidad en Barcelona)

IRPF:

Subvenciones: Las subvenciones en ámbitos vulnerables van dirigidas a personas con pocos ingresos familiares y a menudo con otro tipo de ayudas sociales sometidas a unos ingresos máximos. En el caso deseable de que se realicen actuaciones integrales la cantidad de la subvención a menudo puede suponer un ingreso puntual que impacta en la declaración del IRPF cuyas consecuencias pueden influir en las ayudas en el siguiente ejercicio económico que perciba esa persona, pudiendo perder esa ayuda recurrente. Evidentemente ese un impacto que supone un obstáculo importante para acometer estas actuaciones. En el caso de ámbitos vulnerables deberían estar exentas estas subvenciones siempre que las ayudas recibidas lo sean para actuaciones integrales con criterios de eficiencia energética.

IVA:

Si bien en algunos casos ya es aplicable un IVA reducido, podría haber una regulación mucho más clara en que se pudiera aplicar un IVA reducido a actuaciones de rehabilitación “protegidas”. En el caso de actuaciones a iniciativa pública la situación es mucho más gravosa: en este caso aun tratándose de actuaciones que en caso de ser realizadas por las propias comunidades les correspondería un IVA reducido, al intervenir una

³¹ “Innovaciones en materia de financiación (públicas, privadas y mixtas) de actuaciones de rehabilitación y expresamente con criterios de eficiencia energética. Modelo Santa Coloma aplicado a mayor escala.” Jordi Amela Abella, ex Director del Departamento de Regeneración Urbana del Instituto Municipal de Urbanismo (IMU) del Ayuntamiento de Barcelona

administración pública como actuante inmediatamente el IVA pasa a ser del 21%. Ello supone que la simple intervención de una administración pública para impulsar la rehabilitación en un entorno vulnerable supone un sobrecoste para los propietarios. Ello a menudo supone perder los ahorros producidos por actuaciones de escala y la incongruencia de un IVA superior por la simple intervención de una administración pública. Podría en este sentido modificarse la ley que regula el IVA y la ley de contratos del sector público para evitar este efecto negativo.

- CÓDIGO TÉCNICO DE LA EDIFICACIÓN (CTE)

Se desarrolla este apartado en lo referente a las modificaciones en curso del CTE por la experta Begoña Serrano³², en el artículo incorporado al Anexo I de este Informe.

8.4. Iniciativas en materia de estrategias

Este aspecto es más ampliamente comentado en el artículo temático de Patricia Molina Costa³³ incorporado al Anexo I de este Informe.

Sin embargo, queremos destacar las principales novedades sobrevenidas en estos tres años últimos sobre el marco estratégico en materia de rehabilitación urbana, con objetivos de eficiencia energética, funcionales o de conservación, en los diferentes niveles administrativos: estatal, autonómico y local.

8.4.1. Marco estratégico estatal

Aunque a nivel estatal existe un verdadero instrumento estratégico como ha sido la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE 2014 y 2017), limitada eso sí a la rehabilitación con objetivos de eficiencia energética, si bien en la revisión de la misma en 2017 ya se contemplan acertadamente otros posibles objetivos como la mejora de la accesibilidad y las medidas de conservación.

Tal y como se señala en el Informe GTR Ciudades³⁴ del Grupo GTR, quizás la más destacada novedad en el panorama español en esta materia, que reivindica estos planteamientos estratégicos en todos los niveles administrativos coordinados entre sí:

³² "Revisión y análisis de niveles de intervención en edificación existente. La necesidad de regular las actuaciones más frecuentes para su conservación y rehabilitación." Begoña Serrano, Universitat Politècnica de València. Instituto Valenciano de la Edificación (2019)

³³ "Las Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación y su potencial para el impulso de las actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética." Patricia Molina Costa, Doctora Arquitecta y Urbanista. Investigadora Principal en Regeneración Urbana Integrada de Tecnalia Research & Innovation (2019)

³⁴ <http://www.observatoriociudad3r.com/biblioteca/informe-gtr-ciudadespor-un-cambio-en-las-politicas-publicas-de-fomento-de-la-rehabilitacion-residencial-los-municipios-pieza-clave-en-un-marco-de-cooperacion-institucional-2/>

“Esta es la única herramienta estratégica a nivel estatal de la que disponemos. La otra gran herramienta, el Plan Estatal de Vivienda, no dispone de una visión estratégica, y siendo el elemento clave en la inversión estatal en vivienda, mezcla las líneas de apoyo a la rehabilitación con las de abordaje de la emergencia habitacional, con las que compite para obtener recursos. El Plan no es pues el necesario instrumento inversor que desarrolla e implementa las fases de la Estrategia Nacional.

En la actualidad, la estrategia estatal y el Plan no tienen ninguna relación entre ellos o es mínima. Lo mismo ocurre con los Planes de Vivienda de Euskadi y Navarra.

En paralelo, el IDAE, perteneciente al Ministerio para la Transición Energética, aprovecha recursos europeos para poner en marcha sus propias campañas de subvención, desvinculadas de los objetivos del Plan Estatal y de la Estrategia, y la iniciativa EDUSI, gran catalizador de recursos FEDER a los municipios, descarta por decisión del Ministerio de Hacienda las operaciones de rehabilitación energética en edificios privados, que sí están aceptadas por la Unión Europea”

Concluimos esta glosa del marco estratégico estatal en materia de rehabilitación y regeneración urbanas con las acertadas palabras de Patricia Molina Costa en el artículo temático³⁵ específico anterior mente citado:

La recientemente aprobada Agenda Urbana Española (2019) recoge, dentro de su Objetivo Estratégico 2 (“Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente”), el impulso de la Regeneración Urbana (Objetivo Específico 2.5), subrayando como línea de actuación la definición de “métodos fiables y consensuados para evaluar las actuaciones de regeneración y renovación urbanas a gran escala que permitan mejorar los procedimientos de activación de estas intervenciones”. Sin embargo, no se hace referencia a la necesidad de que las CC.AA. y los municipios cuenten con estrategias o planes específicos para poner en marcha dichas actuaciones.

8.4.2. Marco estratégico autonómico

Sobre este nivel administrativo se puede destacar, la existencia de algunas reseñables legislaciones urbanísticas que tratan el tema de la necesaria regeneración de áreas y la rehabilitación edificatoria en los núcleos rurales y urbanos, algunas con cierta edad y vicisitudes en su implementación desde su aprobación pionera en 2004 (La Ley de Barrios en Cataluña), u otras más recientes como la legislación sobre rehabilitación y regeneración de Castilla y León (Ley 7/2014 y Decreto 6/2016) y especialmente la más reciente de Galicia (Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia) que en palabras del experto que suscribe el artículo temático sobre esta materia, Julio Tejedor³⁶, que se recoge en el Anexo I a este Informe:

³⁵ “Las Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación y su potencial para el impulso de las actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética.” Patricia Molina Costa, Doctora Arquitecta y Urbanista. Investigadora Principal en Regeneración Urbana Integrada de Tecnalia Research & Innovation (2019)

³⁶ “La implementación de leyes autonómicas rrr y su potencial para favorecer estrategias de rehabilitación edificatoria y de regeneración urbana de áreas”. Julio Tejedor Bielsa, Doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza y Profesor Titular. Ex Codirector de la Catedra Zaragoza Vivienda.

Pero, con seguridad, la norma autonómica más ambiciosa es la Ley de Galicia 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas (L3RG), la única que puede considerarse de entidad equivalente a la que en su día tuvo la L3R estatal, autónoma respecto de la legislación urbanística gallega y, sobre todo, la única que incorpora disposiciones específicas y novedosas que tratan de afrontar el problema fundamental de la rehabilitación arquitectónica y la regeneración y renovación urbanas, el de la financiación

Pero no debemos confundir estas legislaciones que, aunque contemplan con suficiente amplitud muchos de los aspectos que rodean esta actividad como ocurre con la legislación gallega, que incluso llega a establecer un modelo de financiación, no sustituyen a un marco estratégico que incluya un diagnóstico cuantitativo y cualitativo debidamente territorializado, planes de actuación a corto, medio y largo plazo y criterios (indicadores) de evaluación posterior.

Aunque por primera vez en España, el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 (Real Decreto 233/2013, de 5 de abril) exigió en su artículo 3.3.d que los Convenios de colaboración que suscribieran las CCAA con el Ministerio de Fomento para el desarrollo del Plan, debían incluir *“el plan estratégico global que la Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla proponga, en relación con la ejecución de los distintos programas del Plan, con una estimación del número de actuaciones a financiar anualmente”*. Más allá del cumplimiento formal de exigencia, de resultado desigual en las diferentes CCAA, solo algunas CCAA han desarrollado verdaderas Estrategias o Planes Regionales de Rehabilitación.

Las dos únicas Estrategias Autonómicas, dignas de tal nombre en nuestra opinión son las desarrolladas con diferentes procesos temporales y con contenidos diferentes, en el País Vasco (2012) primero y en Castilla y León, después (2016).

Existen otras iniciativas como la ECREE (Estratègia Catalana de Renovació Energètica d'Edificis)³⁷ de 2014 vinculada a un proyecto europeo que lamentablemente no ha tenido continuidad, en su implementación muy volcada en temas energéticos y la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en zonas desfavorecidas (ERACIS)³⁸, muy volcada en temas de exclusión social. Sus 4 ejes : desarrollo económico y comunitario sostenible; políticas públicas para el bienestar y la cohesión social; mejora del hábitat y convivencia; trabajo en red e innovación en la intervención social comunitaria, siendo muy reseñables se alejan de una Estrategia de Rehabilitación y Regeneración Urbana a nivel autonómico más global, que contemple además de los ejes citados otros de carácter más urbanístico y residencial.

8.4.3. Marco estratégico local

En este nivel administrativo apenas hay unas pocas iniciativas reseñables. Los casos de los municipios de Madrid y Barcelona que, por su envergadura, tamaño y tradición, mas podemos calificar o constatar la existencia de un

³⁷ http://icaen.gencat.cat/ca/plans_programes/ecree/

³⁸ <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticasocialesyconciliacion/areas/inclusion/zonastransformacion/paginas/planes-zonastransformacion.html>

“pensamiento” estratégico sobre los temas de la regeneración urbana, en los últimos años analizados, que un Plan formal o Estrategia Local así formuladas.

A destacar los recientes Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Albacete (2018) y la Estrategia municipal de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana de Palencia (Avance, 2018), esta última en desarrollo de la Estrategia Autonómica, lo que la hace aún más notable.

Como este aspecto, en sus diferentes niveles administrativos (autonómico y local) es desarrollado más en extenso por Patricia Molina Costa³⁹ en su artículo temático incorporado en el Anexo I (páginas 53 a 60), nos remitimos al mismo.

8.5. Iniciativas en materia de difusión

8.5.1 Jornadas

- *Puesta en marcha de Jornadas específicas de formación y participación de carácter técnico, así como de Jornadas informativas enfocadas fundamentalmente a técnicos, pero también a usuarios, gestores de viviendas y las comunidades de vecinos.*

Reseñaríamos en este apartado algunas de las Jornadas más novedosas de iniciativa privada, aunque cuenten con la colaboración de las Administraciones Públicas (AAPP), en las que la rehabilitación ha sido objeto principal de las mismas.

- Congresos ITE+3R (Burgos-2018 y Leon-2019)
- Se mantienen las Jornadas impulsadas por ANERR en varias ciudades
- Jornadas Rehabilitación y Regeneración Urbana del Colegio Oficial de Arquitectos de Albacete (26 y 27 -04-2018)
- Jornadas sobre Instrumentos para la rehabilitación integral de tejidos urbanos del Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz (18-05-2018)
- Congreso CONTART (Zaragoza, junio 2018) de los Arquitectos Técnicos
- Foro de las Ciudades de la Revista Ciudad Sostenible (Madrid 13-15 de junio 2018)
- Jornadas de innovación en rehabilitación energética y renovación urbana (COAC e INTEMAC) en Cáceres (sept 2018)
- Jornada anual grupo 3R de la Asociación española de gestores públicos (AVS). Getafe, nov. 2018

³⁹ “Las Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación y su potencial para el impulso de las actuaciones de rehabilitación con criterios de eficiencia energética.” Patricia Molina Costa, Doctora Arquitecta y Urbanista. Investigadora Principal en Regeneración Urbana Integrada de Tecnalia Research & Innovation (2019)

8.5.2 Elaboración y difusión de Guías explicativas

A destacar:

- “*Re-habilitación exprés para hogares vulnerables. Soluciones de bajo coste*”
(Publicación promovida por Naturgy. Julio 2017)⁴¹

Resumen: El objetivo de este estudio es avanzar hacia posibles mejoras en las condiciones de bienestar térmico y en la evaluación del consumo energético en climatización de las viviendas habitadas por familias en situación de pobreza o vulnerabilidad energética, así como proporcionar soluciones de bajo coste, de aplicación rápida y sencilla, que mejoren las condiciones de confort de estas personas.

Autoras: Margarita de Luxán García De Diego, Carmen Sánchez-Guevara Sánchez, Emilia Román López, María del Mar Barbero Barrera, Gloria Gómez Muñoz
http://www.observatoriociudad3r.com/biblioteca_category/d-guias-y-manuales/

8.5.3 Informes globales de referencia en materia de rehabilitación

- *INFORME GTR CIUDADES: Por un cambio en las políticas públicas de fomento de la rehabilitación residencial: Los municipios, pieza clave en un marco de cooperación institucional.*⁴²
- *Nuevos enfoques en la rehabilitación energética de la vivienda hacia la convergencia europea La vivienda social en Zaragoza, 1939-1979*⁴³. Belinda López-Mesa (coord.).2018
- *Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013 - 2017). Reflexiones sobre el desafío 2020 / 2030.*⁴⁴ Publicado por el Observatorio Ciudad 3R (2019)

⁴⁰ <https://catedrazaragozavivienda.wordpress.com/2019/07/01/videos-de-la-vi-jornada-de-la-catedra-zaragoza-vivienda-sobre-estrategias-locales-de-regeneracion-urbana/>

⁴¹ <http://www.fundacionnaturgy.org/publicacion/re-habilitacion-expres-hogares-vulnerables-soluciones-coste/>

⁴² <http://www.observatoriociudad3r.com/biblioteca/informe-gtr-ciudadespor-un-cambio-en-las-politicas-publicas-de-fomento-de-la-rehabilitacion-residencial-los-municipios-pieza-clave-en-un-marco-de-cooperacion-institucional-2/>

⁴³ http://www.observatoriociudad3r.com/biblioteca_category/b1-rehabilitacion-edificatoria/

⁴⁴ <http://www.observatoriociudad3r.com/informes/informe-de-evaluacion-sobre-politicas-publicas-de-rehabilitacion-residencial-en-espana-2013-2017-reflexiones-sobre-el-desafio-2020-2030/>

8.5.4 Desarrollo de páginas web, a modo de portales informativos y de ayuda

A destacar:

- La presentación pública del *Observatorio Ciudad 3R*⁴⁵ en noviembre de 2017 en el marco del CONAMA LOCAL celebrado en Valencia, auspiciado por trece entidades nacionales, de diversos sectores (académicos, profesionales, etc.) y apoyado por 17 Antenas o Colaboradores/as en las 17 CCAA, constituye una buena noticia para el sector, al contener en su web: Noticias, Eventos, Biblioteca, Videoteca sobre los temas Ciudad 3R junto con normativas clasificadas por temas, tipos de actuación y ámbitos administrativos.

Su principal objetivo es el de contribuir a cimentar una cultura de la evaluación de las políticas públicas e iniciativas privadas en materia de fomento de la rehabilitación, así como ser un lugar virtual de referencia rigurosa y plataforma para la acción y para la elaboración de estudios y propuestas de mejora.

- Otra página web⁴⁶ de referencia es la correspondiente a la iniciativa de la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), denominada *NIUNHOGARSINENERGIA* con una línea de Acción Directa de lucha contra la pobreza energética sobre hogares españoles desde 2013 ha actuado en 4,427 de ellos por toda España. Forma parte del Observatorio Europeo de la Pobreza Energética.
- El Portal *CONSTRUIBLE*⁴⁷ web cabecera del Grupo Tecma Red, responsable de numerosas iniciativas del sector de la edificación con una visión moderna y sostenible, con especial atención a la rehabilitación.
 - CASADOMO - Todo sobre Edificios Inteligentes
 - CONSTRUIBLE - Todo sobre Construcción Sostenible
 - ESEFICIENCIA - Todo sobre Eficiencia Energética
 - ESMARTCITY - Todo sobre Ciudades Inteligentes
 - SMARTGRIDSINFO - Todo sobre Redes Eléctricas Inteligentes

8.6. Iniciativas en materia de formación

Incorporación de la rehabilitación y la eficiencia energética a los planes formativos en la actividad universitaria que tenga relación con las técnicas de intervención en la ciudad consolidada y en los edificios existentes.

A destacar:

⁴⁵ <http://www.observatoriociudad3r.com/>

⁴⁶ <https://niunhogarsinenergia.org/>

⁴⁷ <https://www.construible.es/rehabilitacion-edificios>

- MASTER RERU de la Universidad de Valencia y el Instituto Valenciano de la Edificación (IVE) por su programa muy completo, el elenco de profesores que provienen tanto del ámbito académico, como del profesional y su implantación en las modalidades presencial y online desde hace cuatro cursos.

<http://www.observatoriociudad3r.com/event/master-en-rehabilitacion-y-regeneracion-urbana-reru/>

- MÁSTER UNIVERSITARIO EN URBANISMO Y ESTUDIOS TERRITORIALES, del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) que dispone de un Módulo dedicado específicamente a estos temas: *Regeneración, rehabilitación y renovación urbanas*
- MÁSTER UNIVERSITARIO EN RENOVACIÓN URBANA Y REHABILITACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA
- MÁSTER EN MEDIO AMBIENTE Y ARQUITECTURA BIOCLIMÁTICA, DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID, que cuenta con un módulo dedicado específicamente a la rehabilitación urbana: *Rehabilitación: urbana, edificatoria y de espacios degradados (7 ECTS) Rehabilitación urbana Rehabilitación energética La reutilización de materiales de desecho Rehabilitación espacios degradados.*

Y otros dirigidos al sector profesional:

- CURSO SOBRE GESTIÓN DE LA REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA DEL IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública), que ha realizado una única edición en 2019, pero que hacía hincapié en la gestión de las actuaciones de rehabilitación.

- CURSO RE URBANISMO DEL COLEGIO DE ARQUITECTOS DE CANTABRIA (9 jornadas entre 8 oct al 10 diciembre 2019), que va por su segunda edición.

<https://www.coacan.es/profesion/actividad/formacion/formacion-coacan/9524-iii-curso-de-urbanismo-re-urbanismo>

- CURSO ONLINE SOBRE GESTIÓN DE LA REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA ORGANIZADO POR AVS (Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo), que ya ha realizado dos ediciones y tiene en preparación la tercera, con una gran aceptación entre técnicos de las mas de 125 empresas publicas de vivienda.

8.7. Proyectos Piloto/Buenas Practicas

En el periodo desde el 2017 al 2019 muchas de las experiencias denominadas Buenas Prácticas, proyectos piloto, etc., mayoritariamente vinculadas a proyectos europeos reseñadas en la anterior ERESEE 2017 han ido finalizado, como los indicados referidos a barrios en Castilla y León (Torrelago, FASA, Sestao) y en esa misma línea dentro del Programa Horizon 2020 han surgido algunas otras cuyas características de financiación tan extraordinarias las hacen poco replicables en otros lugares del territorio nacional, si bien son excelente muestras de gestión y de puesta en valor de actuaciones integrales sobre la envolvente, calderas comunitarias o incluso centrales de calor de distrito:

- **B° CORONACIÓN EN VITORIA**, promovida por VISESA, EVE y GIROA, dentro del proyecto SmartEnCity (Proyecto de Coronación: creación de ciudades inteligentes neutras en carbono)
 - 3 ciudades “Faro”: Tartu, en Estonia, y Sondeborg, en Dinamarca y Vitoria en España
 - Consorcio público-privado:
 - TECNALIA coordinador europeo, VISESA coordinador local.
 - Duración: febrero 2016 a julio 2021
 - Presupuesto elegible: 32.206.718 €
 - Subvención H2020: 27.890.136 €
 - Actuaciones a escala urbanas sobre 5 pilares:
 - Distritos de bajo consumo
 - Rehabilitación energética
 - Infraestructuras integradas
 - Red de Calor de Distrito
 - Movilidad sostenible: EV+BEI+Última Milla

https://www.vitoriagasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u_5b530767_152a58e1c9d__7fc1
- **B° DE LA TXANTREA EN PAMPLONA**, promovido por NASUVINSA
 - Regeneración Energética del Barrio de la Chantrea. Pamplona.
 - Marzo 2014-Marzo 2017, en el marco del proyecto EFIDISTRICT en un barrio de 4.500 viviendas, actuaciones sobre envolventes y renovación Calderas de Distrito con biomasa
 - Periodo 2014-2017 (efidistrict)
 - 1ª Fase: 644 viviendas
 - o 13,5 millones de €
 - o 2018-2019 (Convenio Gob. Navarra y Ayuntamiento Pamplona)
 - 2ª Fase: 800 viviendas
 - o 16,9 millones de €
 - Premio a la mejor actuación cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en 2019.
- **PROYECTO REPLICATE** (REnaissance of PLaces with Innovative Citizenship And Technologies), **SAN SEBASTIÁN**

- 156 edificios y 34 locales comerciales a lo largo de 10 bloques en los barrios de Txomin, Antzieta, Martutene
- Las actuaciones incluyen: envolvente completa y conexión de las viviendas a la calefacción urbana.
- Sistema de calefacción urbana para dar servicio a más de 1.500 propiedades nuevas y 156 viviendas existentes. Con una planta de energía con 7400 kW de potencia, con dos calderas de biomasa de 1400 kW. Tendrá los siguientes beneficios ambientales: reducción del 35% en el consumo de energía primaria, siendo más del 90% de esta energía renovable. Emisiones de CO2 reducidas en un 85%.
- Financiación: UE-GOBIERNO VASCO. Colabora: Tecnalía

Podemos destacar también que dando continuidad con mayor o menor intensidad han seguido desarrollando programas de incentivos los Ayuntamientos de:

- MADRID (PLAN MAD-RE) promovido en 2016 para alcanzar a más de 24.000 viviendas que finalmente han sido muchas menos.
- BARCELONA: diferentes programas de ayudas sobre elementos comunes y en barrios, que han llegado a más de 15.000 viviendas en el periodo 2015-2019, de las que solo un 20% han tenido por objeto actuaciones de eficiencia energética.
- ZARAGOZA, dando continuidad a programas de ayudas desde el año 2004 hasta 2019, que han alcanzado a más de 15.000 viviendas de las que más de 1500 han tenido una rehabilitación integral: envolvente, accesibilidad y conservación.

Quizas la “Buena Práctica” más difundida en estos últimos años en esta materia ha sido la desarrollada en **Santa Coloma de Gramenet (Barcelona)** en la calle Pirineus de ese municipio, en la que su Ayuntamiento previa delimitación de un área concreta ha desarrollado unas actuaciones de rehabilitación que afectaban a 32 edificios (26 plurifamiliares, 6 unifamiliares que englobaban a 360 viviendas y 26 locales) construidos entre 1968 y 1974. La amplia difusión de esta iniciativa nos evita hacer un resumen más detallado.

La principal novedad del sistema de gestión seguido ha sido la asimilación del procedimiento por Cooperación utilizado en actuaciones de nueva urbanización a actuaciones de rehabilitación, en las que el Ayuntamiento asumía la gestión directa de las obras (promoción, pago, control, etc.) y a posteriori se cobraba a los propietarios con escenarios distintos adaptados a la situación económica de los mismos. Todo ello ha exigido un proceso previo de participación y de alcanzar acuerdos y consensos, que finalmente se ha implementado con éxito. Además, esta iniciativa se está replicando en algún otro sector del mismo municipio y en la actualidad se estudia su extensión a otros municipios del Área Metropolitana de Barcelona desde el Servicio de Vivienda de esta entidad supramunicipal.

Por último, caben reseñarse algunos ejemplos puntuales y notables de actuaciones en el País Vasco sobre algunos barrios construidos en los años 1960-1970 que han sido objeto de actuaciones integrales de rehabilitación:

– **BARRIO DE MOGEL EN EIBAR (GUIPÚZCOA)**

Rehabilitación integral de 21 edificios de los años 50 con 210 viviendas (2013-2017). Las actuaciones:

- Instalación de ascensor.
- Aislamiento externo de alto rendimiento de la envolvente (fachada + techo).
- Instalación de un sistema solar térmico que proporciona agua caliente y agua precalentada para calefacción, que cubre al menos el 30% de la demanda térmica de las viviendas.
- Sistemas de iluminación energéticamente eficientes en espacios comunes.
- Medidas adicionales de sensibilización en materia de eficiencia energética para personas propietarias e inquilinas.
- Adicionalmente, estas medidas han traccionado mejoras en la iluminación (LED) y en la accesibilidad de los espacios públicos del área, promovidas por el Ayuntamiento.

La iniciativa ha recibido apoyos económicos del Ayuntamiento de Eibar, del Ente Vasco de Energía, así como de la Comisión Europea a través del VII Programa Marco de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de la Unión Europea.

Gestion: DEBEGESA Sociedad Urbanística de Gestión Pública del Alto Deba

<https://www.youtube.com/watch?v=9SGjHgtXUQ4>

<https://www.youtube.com/watch?v=VBXsiXCL3JI>

– **BARRIO DE MAKATZENA EN ARRASATE-MONDRAGÓN (GUIPÚZCOA) 2013-2015**

- Rehabilitación de 120 viviendas años 1960-75, ubicadas en 17 portales.
- Actuaciones: rehabilitación energética de la envolvente, fachadas, cubierta y ventanas (alcanzando la Certificación Energética C y la monitorización para controlar consumos; dos requisitos que exigía el Plan Revive) así como actuaciones de accesibilidad (colocación de rampas y ascensores).
- Financiación: 3,6 millones de euros. Se contó con una ayuda de 1.815.000 euros de Gobierno Vasco a través el Plan Revive para la rehabilitación de edificios residenciales (15.000 €/vivienda).

9. CONCLUSIONES

9.1. Derivadas de los artículos temáticos

A continuación, se sintetizan las conclusiones de los artículos temáticos de expertos (ver ANEXO I):

9.1.1. Legislación urbanística (Julio Tejedor Bielsa)

Hoy conviven en nuestro ordenamiento dos formas de afrontar el urbanismo que antes, en el mejor de los casos, discurrían en paralelo y, en el peor, acaso más realista, superpuestas, triunfante el ensanche y sojuzgada la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas.

Sin duda se trata de una oportunidad para reconducir nuestra forma de abordar la práctica urbanística, una oportunidad que, en la actual situación de retracción del crédito, mucho más selectivo que en los tiempos de la burbuja, convendría no desaprovechar profundizando en un nuevo esquema regulatorio y de gestión que evitase los viejos vicios y errores.

La economía española ha crecido a buen ritmo en los últimos años, por encima de otros países de la Unión, sin el dopaje que suponía un sector inmobiliario expansivo sobredimensionado y con pies de barro. Entre esos viejos errores está la sobrerregulación y, vinculada a la misma, la creación de procedimientos excesivamente complejos y largos, sucesivos y no simultáneos. Todo ello debiera evitarse, pero no parece que esté ocurriendo así. Por ello convendría replantear competencias y objetivos, sin apriorismos, elevando la mirada para mirar lejos, al lugar al que queremos llevar nuestras ciudades. Y en ese camino deben replantearse los mecanismos de financiación, limitando la equidistribución privada a lo estrictamente necesario, favoreciendo sistemas de financiación que no dependan de la generación sin fin de plusvalía, contruidos sobre el resultado de los procesos de rehabilitación edificatoria y regeneración y renovación urbanas. Son precisos sistemas de financiación estables y, valga la redundancia, sistemáticos, contruidos sobre objetivos concretos y no sujetos a vaivenes políticos o a forzados periodos cuatrienales. Y esto está por afrontar.

9.1.2. Marco Normativo europeo (Belinda López-Mesa)

Como conclusión principal cabe señalar que la principal novedad en el marco normativo europeo de fomento de la rehabilitación energética de los parques edificados nacionales en materia de definición de objetivos es que la Comisión Europea nos está pidiendo que definamos de forma mucha más precisa los objetivos que nos planteamos, así como que realicemos un seguimiento exhaustivo del impacto que tienen las políticas públicas en el cumplimiento de dichos objetivos.

Para ello, no sólo habrá que redactar una ERESEE 2020 con los datos más rigurosos que podamos, sino que deberemos empezar a prepararnos para la ERESEE 2023. Para esta última será necesario que hayamos empezado a recoger los datos históricos sobre rehabilitación energética de forma mucho más rigurosa de lo que estamos haciendo en estos momentos. Las estadísticas actuales están basadas en la recogida de datos en modelos que deben ser revisados puesto que no dan respuesta a las actuales necesidades de información sobre las actuaciones en materia de rehabilitación energética. Desde el Observatorio Ciudad 3R se ha realizado recientemente una propuesta de proyecto de investigación para revisar junto con los respectivos responsables los

modelos de las fichas a partir de las cuales se construyen los datos estadísticos en nuestro país. En el futuro, sin una información rigurosa sobre nuestros datos históricos y su relación con las políticas públicas nos resultará difícil establecer objetivos que podamos realmente cumplir.

Asimismo, es necesario acordar un conjunto de indicadores de seguimiento del impacto de nuestras políticas públicas de rehabilitación energética. Dado que la implementación de estas políticas está delegada en las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, será necesario establecer un conjunto de indicadores comunes, cuya recogida se inicie a nivel local y autonómico, y cuyos datos se transfieran a nivel nacional para que puedan sumarse y ser comunicados a la Comisión Europea. Sería recomendable que las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos más comprometidos establecieran adicionalmente otros indicadores propios que recojan las especificidades de sus territorios y políticas. Los dos proyectos mencionados, BUILD UPON2 y el del Observatorio Ciudad 3R, así como otros que pudieran aprobarse, deberían coordinarse lo máximo posible con el fin de consensuar un conjunto de indicadores comunes que pudieran ponerse en uso a nivel nacional, regional y local antes de la redacción de la futura ERESEE 2023.

9.1.3. Sobre la financiación de las actuaciones de rehabilitación (Jordi Amela Abella)

Entender la financiación de las actuaciones de rehabilitación, vinculada a las posibilidades reales de los destinatarios —los propietarios— para acometerlas, es clave para impulsar el sector de la rehabilitación. En este sentido algunos aspectos clave para facilitar el éxito de esta financiación podrían ser los siguientes:

- 1) Aplicar los fondos públicos existentes a los ámbitos vulnerables o actuaciones muy concretas que se quieran impulsar.*
- 2) Aplicar ayudas retornables a propietarios individuales tanto en caso de ámbitos vulnerables como en el caso de edificios que hayan accedido a financiación.*
- 3) Impulsar la financiación de la rehabilitación mediante créditos directamente gestionados por el sector público, para impulsar en el futuro la financiación del sector privado.*
- 4) Impulsar la creación de un fondo de garantía para favorecer la financiación privada a la rehabilitación.*
- 5) Impulsar las actuaciones urbanísticas edificatorias mediante ayudas a las administraciones actuantes a la gestión, mediación, redacción de proyectos y con una previsión temporal no inferior a seis años.*
- 6) Impulsar actuaciones que favorezcan las operaciones de financiación mediante estímulos económicos a los agentes del sector.*

9.1.4. Sobre las normativas técnicas en la rehabilitación: CTE (Begoña Serrano)

En un contexto en el que la rehabilitación edificatoria no termina de establecerse como una práctica habitual, el artículo profundiza sobre una de las posibles barreras —entre aquellas técnicas, de gestión y económicas— que la imposibilitan: la rigidez de la aplicación normativa del CTE.

Tras identificar los tipos de intervención posibles sobre la edificación existente, el artículo propone ciertos niveles de flexibilización normativa a través de tres nuevos escenarios: la clarificación de la interpretación del CTE, la elaboración de documentos de ayuda al CTE que ayuden en la toma de decisiones por parte de técnicos y ayuntamientos, y la flexibilización de la aplicación del CTE a las especificidades físicas y socioeconómicas de cada edificio y sus propietarios.

En definitiva, para poder optimizar el ritmo de rehabilitación, y sin perder de vista los objetivos de calidad que el CTE garantiza, el artículo plantea el fomento de un nuevo marco normativo más flexible, adaptable a la compleja especificidad física y socioeconómica que caracteriza el parque de edificado.

9.1.5. Sobre las Estrategias de Regeneración Urbana (Patricia Molina Costa)

Conclusiones: aportaciones a la ERESEE

✓ **CUANTIFICAR: "Aterrizar" objetivos ERESEE en el territorio**

Para alcanzar los objetivos de rehabilitación energética en el sector de la edificación establecidos desde la AGE (a través de la ERESEE y el PNIEC), es necesario concretar dichos objetivos en las escalas siguientes, autonómica y local, y diseñar estrategias específicas de despliegue a nivel local, en el marco de las necesidades de regeneración urbana de cada municipio. Por ello, los municipios se posicionan como piezas clave de actuación en un nuevo marco de cooperación institucional (Casanovas et al, 2018), que permita coordinar y focalizar los esfuerzos estratégicos y el esfuerzo inversor público, actualmente disgregado (Plan Estatal de Vivienda, IDAE, FEDER-EDUSI, subvenciones locales, etc.)

✓ **PLANIFICAR: Ofrecer recursos y metodología para impulsar la redacción de ELRR:**

Es recomendable que desde la AGE se impulse la redacción de dichas Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación, a través de ayudas para su redacción y de su obligatoriedad para acceder a subvenciones y fondos disponibles. Se podría iniciar con los municipios que mayores necesidades de rehabilitación presenten, medida de forma sencilla por el porcentaje de edificios residenciales anteriores a 1980 que presenten —según datos del INE, los 50 municipios con mayor concentración de viviendas anteriores a 1980 suman un total de 4.633.030, y representan el 60% del volumen total de viviendas de esa antigüedad en España (Casanovas, X., et al, 2018)—. Para ello, sería recomendable establecer una metodología de referencia, con indicadores comunes de progreso y de impacto que permitan evaluar su implementación.

✓ **GESTIONAR: Dotar de recursos locales para el despliegue de las ELRR y la gestión de los procesos:**

Asimismo, dado que la rehabilitación y la regeneración requieren de un importante esfuerzo para la gestión de los procesos, es importante dotar a los municipios de recursos para el establecimiento de oficinas de apoyo, que incluyan perfiles técnicos, sociales y administrativos, para el despliegue de las estrategias y su concreción en planes concretos por barrio o área homogénea. En este sentido, las experiencias en Navarra (Oficinas de Rehabilitación de Viviendas y Edificios- ORVE, Proyectos de Intervención Global-PIG), Cataluña (Planes de Barrio)

y País Vasco (Sociedades Urbanísticas y Oficinas de Barrio, del Plan de Inversión Territorial Integrada del País Vasco) pueden servir de referencia.

- ✓ **SISTEMATIZAR Y TRANSFERIR:** Establecer una "comunidad de práctica" para compartir experiencias y sistematizar los procesos:

Dentro de la Red de Iniciativas Urbanas se podría generar un grupo de trabajo donde se pongan en común las diferentes experiencias que se vayan desarrollando en este ámbito (desarrollo y despliegue de ELRR), de manera que se puedan compartir metodologías y aprendizajes, y se pueda ir sistematizando e institucionalizando los procesos.

9.2. Derivadas de la selección

Aunque al describir las principales o mejor, más innovadoras noticias, normativas, estrategias, iniciativas de difusión, de formación o la reseña de proyectos piloto y buenas prácticas en materia de programas de rehabilitación, en los apartados anteriores del Capítulo 8 ya se ha hecho su descripción acompañada en muchas ocasiones de comentarios críticos, tanto para destacar sus aspectos positivos como para lo contrario, se cree oportuno resumir en los siguientes apartados algunas conclusiones sobre estos diferentes aspectos estudiados.

9.2.1. Financiación y fiscalidad

La financiación pública y la fiscalidad vinculados a las actuaciones de rehabilitación tanto las exclusivamente dirigidas a la mejora de la eficiencia energética de los edificios como a otras carencias de estos, como las actuaciones de mejora de la accesibilidad o de conservación han tenido en estos tres años últimos estudiados algunas luces y también sombras.

Entre las luces o aspectos positivos en este apartado cabe destacar, en nuestra opinión, lo siguiente:

- Comprobación del éxito de la fórmula de subvenciones más crédito de los Programas PAREER del IDEA, que venimos propugnando desde el Observatorio Ciudad 3R como una alternativa a la subvención en exclusiva. Estos créditos tienen que ser lo más asequibles a los posibles destinatarios, especialmente las CCPP. Por lo que más importante que los intereses bajos, son los plazos de devolución y también la carencia de al menos un año en iniciar la devolución de estos.

Este formato puede ser aplicado, en función de la capacidad económica y de gestión por otras administraciones: CCAA y Ayuntamientos directamente o través de Sociedades Públicas o Patronatos de Vivienda.

- La significativa aparición en tres CCAA: Extremadura, País Vasco y Cataluña de instrumentos normativos vinculados a la posibilidad de avalar limitadamente la financiación de actuaciones de rehabilitación. Este formato no empleado por la Administración Central a pesar de haber sido anunciado su estudio e implantación en alguna ocasión en los últimos dos años, creemos que puede ser de mucha utilidad junto con otras medidas complementarias para adaptar los créditos a estas actuaciones a su realidad, en

lugar de seguir con el “piñón fijo” utiliza de utilizar el crédito hipotecario (excesivos gastos en proporciona las cantidades prestadas por vivienda) o el crédito personal (muy caro y con plazos cortos de devolución).

- Por otro lado, se encuentra muy positiva la aprobación y exploración de nuevas fórmulas para desatascar las frecuentes situaciones (*fincas de especial complejidad*) en las que una o dos familias por razones económicas impiden las actuaciones en un edificio en las que el resto mayoritariamente están de acuerdo (ver apartado 8.1.4), en el Ayuntamiento de Barcelona: subvenciones del 100% retornables (en realidad la cantidad de mas que se concede no es del 100%, sino de la parte no subvencionable, común al resto de los propietarios), vinculadas a las anotaciones preventivas en el Registro de la Propiedad. Y del Ayuntamiento de Pamplona con adquisición del inmueble en situaciones de especial vulnerabilidad o la concesión de prestamos a 10 años de la parte no subvencionada hasta el 1005 del coste total de las obras imputable a uno varios propietarios en áreas de especial vulnerabilidad.

Las sombras, que también las hay, las resumimos en estas tres consideraciones:

- Se continua en materia de financiación y fiscalidad en relación con el fomento de la rehabilitación edificatoria residencial en nuestro país, a nivel estatal, “*a piñón fijo*”. Seguimos con los Planes Estatales cuatrienales (el vigente 2018-2021), sin apenas evaluar si el anterior o anteriores han funcionado o no⁴⁸, sin medir sus efectos, etc., cuya gestión se encomienda esencialmente a las CCAA que firman convenios con los Entes Locales para la gestión de las ARRUs y abren convocatorias en régimen de competencia de las ayudas a la rehabilitación aislada, etc. Sin explorar otras posibles fórmulas exitosas (subvención + crédito, como los Programas PAREER del IDAE)

En materia fiscal se sigue a nivel estatal, también “*a piñón fijo*” a pesar de las peticiones unánimes desde importantes Ayuntamientos, del sector profesional y Asociaciones de Vecinos, etc. sin modificar la legislación del IRPF, que grava como si de un incremento patrimonial cualquiera, las subvenciones recibidas desde Ayuntamientos (no así las que provienen al amparo del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación). Solo en Navarra y País Vasco con competencias fiscales propias han legislado en estos dos últimos años para evitar esta discriminación y no contribuir a un tratamiento fiscal injusto que perjudica especialmente a familias con escasos recursos que pueden llegar a perder beneficios sociales (becas comedor, u otras similares) por el aumento puntual de su renta el año que reciben las ayudas.

- Finalmente persiste la descoordinación en materia de ayudas entre organismos estatales (FOMENTO, IDAE, MITECO, HACIENDA) y también autonómicos entre departamentos (VIVIENDA, ENERGÍA). SE hace necesario corregir o minorar esta descoordinación que conlleva ineficiencia, ineficacia en la gestión de los escasos recursos y desconcierto entre la población afectada.

⁴⁸ Ver el reiterado Informe sobre Evaluación de Políticas Públicas de Rehabilitación (2013-2017)

http://www.observatoriociudad3r.com/informes_category/informe-anual-ciudad-3r/

En definitiva, es completamente necesario, en nuestra opinión, facilitar la llegada masiva de la financiación privada a través del crédito eliminando las trabas que existen (legislación hipotecaria, de propiedad horizontal) para ello y promoviendo iniciativas (avales públicos) que lo favorezcan.

9.2.2. Gestión

A nivel estatal:

- En cuanto a las iniciativas de gestión no hay grandes novedades. Se siguen procesos muy similares a los de los últimos 5-10 años en la Administración General del Estado: Planes Estatales de Vivienda y Rehabilitación (Fomento), Programas PAREER (IDAE), o los EDUSI, que, aunque han movilizado el doble de recursos económicos que la suma de los anteriores programas, apenas han tenido incidencia en términos de rehabilitación de edificios, salvo excepciones en unos pocos edificios públicos para equipamientos. Todos ellos basados en una gestión pasiva consistente en lanzar convocatorias, en régimen de concurrencia y una vez presentadas las solicitudes, aprobarlas, en su caso, y finalizadas las obras (lo que es un grave error de concepto...), abonar las subvenciones tras numerosos trámites. Esta manera de gestionar, como hemos comentado anteriormente (apartado 8.2): *Es un tipo de "mecanismo de gestión" que opera relativamente bien en sectores de población con rentas medias y con una capacidad organizativa (disponen de CCPP constituidas, cuentan con administradores de fincas, etc.), pero sin embargo embarrancan en cuanto las poblaciones cuentan con menos medios (lo que no significa que sean insolventes) o existen otras dificultades organizativas.*
- Se ha reiterado en este Informe que la mezcla de subvención más crédito empleadas por IDAE en sus Programas se considera muy positiva para determinados destinatarios muy profesionalizados ha sido positiva. Debería ensayarse también en otros contextos de mayor vulnerabilidad socioeconómica acompañados de la adecuada gestión.

A nivel autonómico:

En este nivel administrativo con situaciones tan dispares en cuanto a tamaño, capacidad, problemáticas singulares (zonas despobladas, zonas más densas, climas suaves o continentales, etc.), salvo en tres CCAA: Navarra, País Vasco y Castilla y León y quizás también Galicia y Valencia, por diferentes motivos, no existen "hojas de ruta" o Estrategias sobre la rehabilitación y regeneración urbana, dignas de tal nombre, en nuestra opinión.

Por ello destacaríamos por ser las más novedosas, sin volver a describirlas, las siguientes iniciativas:

- La elaboración en la Comunidad de Valencia de unas **Directrices para el desarrollo de ESTRATEGIAS DE REGENERACIÓN URBANA** para municipios de la **Comunitat Valenciana**, por seguir la filosofía de *que vale más enseñara a pescar que dar un pez*, e incentivar un camino que nos parece muy adecuado otorgando a los Entes Locales un papel primordial, necesitados del impulso inicial, el apoyo técnico para las primeras fases del proyecto y el acompañamiento hasta el final incluso en las etapas de evaluación de resultados. Todo ello soportado informativamente por un Visor de Espacios Urbanos Sensibles (VEUS)⁴⁹ que caracteriza todas las secciones censales de la CA por su mayor o menor vulnerabilidad urbana en base a 9 indicadores residenciales, socioeconómicos y sociodemográficos.
- Los proyectos de "país" en materia de fomento de la rehabilitación (muy centrada en aspectos de eficiencia energética) emprendidos en la **Comunidad Autónoma del País Vasco**, con un importante apoyo de fondos europeos, desarrollados junto a otros en el marco de una continuación y actualización de la primera estrategia denominada

⁴⁹ <https://visor.gva.es/visor/index.html?idioma=es&capasids=VEUS:4,3,2,1,0>

- Las iniciativas descritas en el apartado 8.2.3. que ponen el énfasis en el acercamiento a los potenciales beneficiarios y demandantes de información y asesoramiento de proximidad sobre este tipo de actuaciones de rehabilitación, mediante **creación de redes de Oficinas que operan en régimen de "ventanilla única" con una vocación de cierta permanencia en el tiempo**. Esto último nos parece muy importante ya que las iniciativas vinculadas a proyectos europeos financiadas parcialmente por estos corren el peligro (ha ocurrido con frecuencia) de desaparecer al finalizar esos proyectos. Los casos más consolidados del País Vasco (Las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación, las ORVE en Navarra y más recientemente las redes OÍR en la C. Valenciana y REXURBE en Galicia, parecen iniciativas estables y destinadas a perdurar en el tiempo.

A nivel local:

Existen unas pocas ciudades (Vitoria, Santiago, Barcelona, Málaga, Valencia, Zaragoza, Pamplona, Madrid, Bilbao, Cádiz, Cáceres, etc.) bastante conocidas de los estudiosos de estos temas que desde hace tiempo (podemos situar esta actividad más punteras en los años finales de la década de los ochenta del siglo pasado) vienen actuando en materia de fomento de la rehabilitación de su patrimonio edificado, con distintas finalidades que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, primero para detener el deterioro de los Centros Históricos y primeros ensanches del siglo XX, para luego extenderse a otros barrios de años posteriores y singularmente los construidos en los años 1950-1980 con otras finalidades (accesibilidad, eficiencia energética, conservación, reurbanización).

Pero queremos destacar en positivo algunas actuaciones de muy diferente escala de los últimos años:

- La continuidad de sus muy diversos programas de ciudades como **Barcelona o Zaragoza** que desde 1989 hasta ahora, con mayor o menor intensidad de recursos económicos y de gestión a lo largo de tanto tiempo, tienen "normadas" estas actividades, mediante Bases de Ayudas, Ordenanzas, que se mantiene el tiempo y que poco a poco van "calando" con diversos grados de intensidad en algunos de los tejidos urbanos más deteriorados físicamente y en los ámbitos más vulnerables económicamente (en este último caso con escaso éxito regenerador).
- El **Plan MAD-RE** - centrado exclusivamente en la rehabilitación de edificios- se enmarca en una estrategia más amplia de regeneración urbana a nivel de ciudad denominada *"Plan Madrid Recupera. Estrategia de Regeneración Urbana"*⁵⁰. Se ha empezado a implementar en las denominadas Áreas Preferentes para la Intervención de Rehabilitación Urbana (APIRUs), identificadas a partir del estudio de indicadores de vulnerabilidad urbana en la ciudad. La finalidad de la delimitación de las APIRUs es la de señalar en el territorio los ámbitos urbanos prioritarios para implementar una Estrategia de Regeneración Urbana y reequilibrio territorial en el marco de un desarrollo urbano sostenible.
- Las actuaciones llevadas a cabo por **NASUVINSA** en la ciudad de **Tudela** (Barrio de Lourdes) y **Pamplona** (Barrio de La Txantrea), están sentando las bases con bastante éxito de gestión y de resultados de un programa más ambicioso con vocación de extenderse a todo el territorio de esa CA de Navarra, muy centrado en la rehabilitación

⁵⁰ <https://www.euskadi.eus/informacion/regeneracion-urbana/web01-a2lurral/es/#5832>

⁵¹ <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Organizacion/Planes-y-memorias/Planes/Plan-MadridRecupera-Estrategia-de-RegeneracionUrbana/?vgnextfmt=default&vgnextoid=251b21a54bf68610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=d869508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

con criterios de eficiencia energética, empleo de renovables y mejora de la accesibilidad de grandes conjuntos urbanos de los años 1950-1980.

- Por último la muy nombrada experiencia llevada a cabo en una calle de **Santa Coloma de Gramenet (Barcelona)**, emulando el Sistema de Actuación por Cooperación de la legislación del Suelo, para unas actuaciones de rehabilitación en una treintena de edificios, es muy remarcable por el potencial que tiene de ser replicada si se pueden corregir las limitaciones actuales al endeudamiento municipal y contradicciones en la aplicación del IVA en estas actuaciones promovidas directamente por el Ayuntamiento, que ha sido comentado en el artículo del experto Jordi Amela⁵²

9.2.3. Normativas

En relación con este amplio, apartado que abarca como veíamos en el apartado 8.3. varias áreas legislativas: urbanística y territorial; de fomento e incentivos y normativas concurrentes (Ley de Propiedad Horizontal, CTE, IRPF, IVA), las conclusiones más significativas respecto de cada una de ellas son las siguientes:

- Legislación urbanística y territorial:

Se constata que a pesar de la extensa legislación urbanística hecha en estos últimos años (ver cuadro en páginas 21 a 23) para adaptarse a la normativa estatal en materia de rehabilitación (Ley Estatal 8/2013 conocida como la Ley de las 3R o el posterior Texto Refundido de la Ley del Suelo 8/2015) el escaso efecto habido en la práctica y las pocas actuaciones en el ámbito local explorando las posibilidades que ofrecían estas novedades con algunas excepciones como la de Galicia que han asumido plenamente las novedades de la Ley 8/2013 y las han desarrollado más allá de la legislación básica estatal, adaptándolas a sus territorios.

También es reseñable la aplicación de la delimitación de ámbitos homogéneos realizada en Cataluña (Ley 18/2017 del derecho a la vivienda de Catalunya que en su artículo 36 regula la declaración de las denominadas “*áreas de conservación y rehabilitación*”, utilizada en la experiencia de Santa Coloma de Gramenet, que junto con la aplicación del sistema de actuación por Cooperación a las actuaciones de rehabilitación, han abierto un novedoso camino de gestión de este tipo de actuaciones, desde la perspectiva de la iniciativa pública, muy indicado en áreas donde por las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones resulta inviable esperar que se hagan por impulso exclusivo de la iniciativa privada.

- Legislación de fomento e incentivos

Se ha insistido ya en varios apartados de este Informe en los escasos avances en esta materia donde además de seguir a “*piñón fijo*” con mecanismos de gestión pasivos en los que una vez aprobadas los Planes, Programas, etc. se espera la llegada de las solicitudes hasta que en el mejor de los casos se agotan los escasos recursos destinados para ello y que en lugar de aumentar, ha sido reducidos tanto en el PEVR 2013-2017 como en el vigente PEVR 2018-2021 o mantenidos en términos muy parecidos en el caso de los promovidos desde el IDAE ahora además territorializados, cuando según los análisis efectuados se comprueba que para alcanzar los objetivos el PNIEC debería multiplicarse por 5 los recursos económicos y de gestión.⁵³

⁵² Ver en ANEXO I a este Informe

⁵³ Ver conclusiones del Informe sobre Políticas Públicas de Rehabilitación (2013-2017) elaborado por el Observatorio Ciudad 3R para el MITECO. 2019. http://www.observatoriociudad3r.com/wp-content/uploads/2019/12/OC3R-2019-Informe-de-evaluaci%C3%B3n-sobre-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-de-rehabilitaci%C3%B3n-2013-17_2ed.pdf

- Legislaciones concurrentes: Ley de Propiedad Horizontal

Las modificaciones introducidas van en la buena dirección para eliminar algunas trabas y facilitar actuaciones de rehabilitación, pero son todavía insuficientes. Es necesaria una revisión sistemática y en profundidad de una Ley de 1960 (que apenas ha tenido algunas adecuadas modificaciones puntuales), elaborada para un contexto del patrimonio edificado y de la situación social y económica completamente diferentes de las actuales.

- Legislaciones concurrentes: Legislación Fiscal (IRPF, IVA)

Se deben corregir la anomalía discriminatoria en el tratamiento fiscal de todas las ayudas públicas a la rehabilitación (no solo las que provienen de los Planes Estatales de Vivienda y Rehabilitación) a los hogares mas vulnerables y a las personas físicas beneficiarias de estas.

Se debe legislar de manera mucho mas clara en el reglamento del IVA la aplicación del tipo reducido (ahora al 10%) a las actuaciones de rehabilitación, tanto las de iniciativa privada como las de iniciativa publica a través de Sociedades Publicas o directamente ejecutadas por los Ayuntamientos sobre su patrimonio o en actuaciones de ámbitos o áreas de conservación y rehabilitación (caso de Santa Coloma), sobre el patrimonio privado.

- Legislaciones concurrentes: Código Técnico de la Eficacia (CTE)

Nos remitimos a las indicadas por Begoña Serrano Lanzarote, Directora del Instituto Valenciano de la Edificación (IVE), experta de ámbito nacional, en su artículo temático incluido en el Anexo I a este Informe en el que plantea que *“para poder optimizar el ritmo de rehabilitación, y sin perder de vista los objetivos de calidad que el CTE garantiza, se debe fomentar “un nuevo marco normativo más flexible, adaptable a la compleja especificidad física y socioeconómica que caracteriza el parque de edificado”.*

9.2.4. Estrategias, Planes Locales

El balance en este apartado es muy pobre: apenas 2 de las 17 CCAA (País Vasco y Castilla y León) disponen de Estrategias dignas de tal nombre, que además no entroncan ni se basan en la ERESEE a nivel estatal. Estas pocas Estrategias tampoco fijan necesidades ni objetivos para los municipios o al menos para los más significativos por tipologías y tamaños de sus respectivos ámbitos. En definitiva, existe pocas conexiones entre los diferentes niveles administrativos y esta sería una primera conclusión de carácter general.

Para favorecer e impulsar un número mayor de actuaciones y que estas se realicen en los lugares mas necesitados de ello, es completamente imprescindible fijar para las 17 CCAA en la propia ERESEE 2020 objetivos al menos cuantitativos según tipologías edificatorias, edad de estas (cluster) y criterios metodológicos homogéneos.

Dado que el nivel local es el mas importante desde los anteriores niveles administrativos: estatal y autonómico deben incentivarse económicamente la realización de Estrategias Locales de Rehabilitación y Regeneración (ELRR) con metodologías homogéneas y una pequeña batería de indicadores comunes.

Por último, estando completamente de acuerdo con las conclusiones expresadas en el artículo temático sobre esta materia de Patricia Molina Costa, incluido en el Anexo I a este Informe, nos remitimos al mismo por su interés y de modo especial a sus conclusiones resumidas en estas cuatro consignas:

- CUANTIFICAR: "Aterrizar" objetivos ERESEE en el territorio
- PLANIFICAR: Ofrecer recursos y metodología para impulsar la redacción de ELRR
- GESTIONAR: Dotar de recursos locales para el despliegue de las ELRR y la gestión de los procesos
- SISTEMATIZAR Y TRANSFERIR: Establecer una "comunidad de práctica" para compartir experiencias y sistematizar los procesos: crear un Grupo de Trabajo específico en la Red de Iniciativas Urbanas (RIU)

9.2.5 Difusión, comunicación

Durante este periodo y también desde unos años antes (2010 en adelante) se puede constatar una creciente preocupación del sector profesional y administrativos que gira en torno a estos temas, que se ha traducido en decenas de Jornadas, Foros, y Congresos, de los que se han reseñado los más significativos en el apartado correspondiente (8.5), si bien en términos generales han estado mayoritariamente orientados a la rehabilitación edificatoria y dentro de esta a los aspectos energéticos (aislamiento, renovables, etc.), siendo en mucha menor medida los realizados sobre temas de regeneración urbana que contemplen aspectos más amplios espacialmente hablando que los referidos a un edificio o conjunto de ellos.

Desde el Observatorio Ciudad 3R nos sentimos muy orgullosos, a pesar del poco tiempo transcurrido desde su nacimiento en Valencia en el CONAMA local de 2017, de haber contribuido mínimamente mejorar el conocimiento de lo que está pasando, a proporcionar información sistematizada y ordenada por temas, niveles administrativos y a alimentar el debate nacional, autonómico y local sobre estas materias de la Ciudad 3R. Y sobre todo a cultivar y tratar de asentar una “cultura de la evaluación” que se ha traducido en dos importantes Informes⁵⁴ realizados en estos últimos años. Así como de hacerlo junto a 13 prestigiosas entidades a nivel estatal de los ámbitos académicos, tecnológicos, profesionales y sociales, que desde el inicio nos acompañan desde el inicio conformando nuestro Grupo Asesor⁵⁵

9.2.6 Formación

Se considera muy positivas las cada vez más numerosas plataformas educativas, algunas de las cuales se han reseñado en el apartado 8.6., en las que se imparte formación relacionada con todos los temas que giran en torno a las 3R: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, tanto en el nivel académico universitario (Máster, Cursos de Posgrado), como en los muchos grupos profesionales y técnicos, si bien se pone mucho énfasis en los aspectos normativos, técnicos, energéticos, medioambientales, etc. y no tanto en materias de Gestión, con las excepciones del Curso online de la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo⁵⁶ y del Máster universitario en urbanismo y estudios territoriales, del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), así como del Curso sobre gestión de la rehabilitación y regeneración urbana del IVAP (Instituto Vasco de Administración Pública).

⁵⁴ “Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013 - 2017)”, editado y publicado por el Observatorio Ciudad 3R en noviembre de 2019, http://www.observatoriociudad3r.com/wp-content/uploads/2019/12/OC3R-2019-Informe-de-evaluaci%C3%B3n-sobre-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-de-rehabilitaci%C3%B3n-2013-17_2ed.pdf

“Estudio sobre evaluación de los resultados de las ayudas a la rehabilitación en Barcelona (2018-2018)”, encargado por el Instituto Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona al Observatorio Ciudad 3R. 2019 (no hay aun acceso publico al mismo)

⁵⁵ <http://www.observatoriociudad3r.com/grupo-asesor-del-observatorio-ciudad-3r/>

⁵⁶ <https://gestorespublicos.org/auladeformacion/>

9.2.7. Proyectos Piloto/Buenas Practicas

Proyecto piloto versus buena práctica:

En el propio enunciado de este apartado ya existe, a nuestro juicio, una confusión muy frecuente, al identificar los abundantes proyectos piloto existentes en los últimos años, generalmente en unas pocas CCAA (País Vasco, Navarra, Castilla y León, Extremadura) y algunas ciudades especialmente activas: Zaragoza, San Sebastián, Barcelona, Pamplona y Valencia, entre otras.), vinculados generalmente a proyectos europeos (se realizan proyectos piloto de manera simultánea en diferentes municipios de varios países de la UE) que reciben financiación importante de diferentes fondos europeos, con una “buena práctica”. No estamos de acuerdo con esta identificación a priori. Puede haber proyectos piloto que si sean una buena práctica por alguno o varios aspectos de estos: gestión, técnicos, medioambientales, instrumentos económicos, procesos de participación seguido, etc., pero quizás una de las características que se le debería exigir a una “buena práctica” es su potencial de replicabilidad en otras partes del territorio.

Y en ese sentido la obtención de una financiación extra y cuantiosa de fondos europeos no está al alcance de la mayor parte de los municipios españoles ya que ello exige unos equipos propios o externos muy especializados en la presentación de estas candidaturas, que son complejas con mucha competencia y que no siempre alcanzan el éxito deseado. Por ello siendo remarcables esos proyectos (algunos de los cuales hemos reseñado en el apartado 8.7.) tienen poco potencial de replicabilidad, incluso en las propias ciudades en donde se desarrollan.

Replicabilidad de las “buenas prácticas “

Sin embargo, hay otros proyectos que si se pueden considerar buenas prácticas, por su capacidad de réplica, y aunque hay una carencia en este sentido al no existir un verdadero Banco de Buenas Prácticas de ámbito estatal, que el Observatorio Ciudad 3R quiere colaborar a paliar en la medida de sus posibilidades gracias a la Red Ciudad 3R en las 17 CCAA, que recoja, entre las más de 390 Áreas de Regeneración y Renovación Urbana (ARRUs) desplegadas por toda España desde 2013 e incluso antes, que tengan aspectos ejemplares por algunos aspectos de estos (gestión, técnicos, medioambientales, instrumentos económicos, procesos de participación seguido, etc.) o por el conjunto de la iniciativa.

Citaremos tres de estas que pueden ejemplificar lo que decimos:

- **El Programa Municipal de Rehabilitación en Zaragoza** gestionado desde 2004 por Zaragoza Vivienda en varias ARRUs situadas en 4 barrios de los años 1950-1970, que incluía actuaciones sobre elementos comunes de carácter integral: conservación, accesibilidad-ascensores- y eficiencia energética-envolvente completa-. Si bien los primeros proyectos tuvieron el carácter de “pilotos” con recursos económicos y de gestión extraordinarios, estos sirvieron de ejemplo para otras muchas CCPP en esos mismos Conjuntos Urbanos de Interés (así calificados por el Plan General) que en estos años (2009-2019) han alcanzado más de un centenar de portales y a más de 1300 viviendas en esos barrios.

Esta buena práctica (aunque barramos para casa...) basada en un modelo de financiación mixta y concertada, y de gestión: acompañamiento social y administrativo a las CCPP, ha merecido el interés de otras muchas ciudades españolas que han visitado las actuaciones primeras, como fue el caso de la que se indica a continuación de la vecina localidad de Tudela, además de su réplica en otros lugares también se ha copiado con éxito en otros edificios y barrios de la ciudad ya con muchos menos recursos económicos y de gestión que en los primeros pilotos.

- **El Proyecto Lourdes- Renove en Tudela (Navarra)**, en una escala más pequeña (unas 400 viviendas) ha sido multipremiado por la ejecución con éxito de actuaciones integrales sobre varios edificios del barrio, la renovación del sistema de calefacción por una calefacción de distrito, así como la reurbanización de su entorno. Ha sido gestionado de manera modélica por NASUVINSA y el Ayuntamiento de Tudela y ha sido el germen de actuaciones más ambiciosas en el barrio de la Txantrea de Pamplona, reciente premiada como mejor actuación con fondos europeos por el IDAE.

- **Actuaciones en Calle Pirineus de Santa Coloma de Gramenet (Barcelona).** Esta iniciativa ya descrita y comentada a lo largo de este Informe, por lo que no lo hacemos ahora, que ha sido también muy divulgada y objeto de interés por muchos municipios españoles, tiene la misma característica que debe exigirse a toda buena práctica: su replicabilidad que aunque se ve fácil, sobre el papel sin embargo apenas ha sido copiada en otros municipios españoles que conozcamos, salvo en un nuevo entorno del mismo municipio y el estudio en curso por parte del Servicio de Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona para poder ser implantada en otros municipios de su ámbito, a partir de una financiación del BEI a los Ayuntamientos.

10. EPILOGO / MANIFIESTO (mayo de 2020)

LA REHABILITACIÓN DEL PARQUE EDIFICADO, UNA NECESIDAD Y AHORA UNA OPORTUNIDAD

(ANTE UNA O MUCHAS NECESIDADES, UNA O VARIAS OPORTUNIDADES: AHORA O NUNCA)

El mundo se enfrenta a una crisis sin precedentes con la pandemia de coronavirus y el objetivo inmediato es salvar vidas y frenar la propagación del virus. Pero eso no significa que debamos olvidar nuestros esfuerzos para detener la crisis climática. Los impactos del colapso climático continúan sintiéndose en todo el mundo y, como es el caso de la crisis de salud, los más vulnerables son los más afectados.

En tiempos de emergencias extraordinarias, como la que estamos viviendo, todos los esfuerzos deben centrarse en la movilización de recursos **al ritmo y la magnitud necesarios para enfrentar múltiples desafíos**. En la UE, el Banco Central Europeo ha anunciado un programa de compra de deuda por emergencia pandémica de 750.000 mil millones de euros y los gobiernos nacionales están preparando paquetes de estímulo por valor de centenares de miles de millones de euros.

ALINEACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE LA UE Y DEL ESTADO ESPAÑOL

Este dinero debe gastarse sabiamente: debe beneficiar a las personas, no solo para abordar los impactos a corto plazo sino también para acelerar la transición hacia una economía sostenible, respetuosa con el clima y resiliente. Ante la situación la UE está proponiendo fusionar dos anteriores líneas estratégicas: El Pacto Verde y el Pacto Digital, en un nuevo Plan de recuperación económica que la Comisión Europea tiene previsto aprobar este mes de mayo, cuyo principal objetivo, según el organismo comunitario, debe ser concentrar la inversión en sectores y actividades con un futuro sostenible, con inversiones acumuladas que pueden llegar a un billón y medio de euros.

“A corto plazo, muchas inversiones verdes y muchos proyectos digitales ya están tecnológicamente maduros, pero necesitan el impulso para comenzar”, señala el documento. Bruselas aboga por espolear esos proyectos durante la primera fase del plan de recuperación, que abarcaría de 12 a 24 meses. Y entre las actividades favorecidas se señala desde la construcción a la digitalización de servicios e industrias o el desguace de vehículos.

El plan recoge parte de las ideas planteadas en las últimas semanas por los Gobiernos de España o Francia, aunque busca un camino intermedio para no provocar el rechazo frontal de Alemania o los Países Bajos. **La rehabilitación de viviendas y edificios públicos y el impulso a las energías renovables** protagonizarán la fase más urgente.

LA REHABILITACIÓN DE NUESTRO PARQUE EDIFICADO, RESPONSABLE DE MAS DE UN TERCIO DE LAS EMISIONES DE CO2, DEBE SER UNA DE LAS ESTRATEGIAS Y MEDIDAS CONCRETAS A IMPLEMENTAR

A nivel estatal, pero también a nivel autonómico o local, es recurrente en los últimos años... cuando nos planteamos la reconducción de nuestra economía con objetivos que hagan frente al descomunal y urgente desafío

medioambiental al que nos enfrentamos, el recordar que la rehabilitación de nuestro parque edificatorio, responsable de más de un tercio de las emisiones de CO₂, debe ser una de las estrategias y medidas concretas a implementar. Esto ya nadie lo discute. Y menos ahora tras pasar confinados en nuestros hogares mas de dos meses y comprobar algunas de sus muchas carencias.

La cuestión ahora ya no es si las políticas de fomento de la rehabilitación urbana son o no necesarias, sino con cuanta intensidad y ritmo se deben aplicar esas medidas, para cumplir, por ejemplo, con los objetivos-país expresados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 (aprobado por el Consejo Ministros 22/02/2019), que marcaba en esta materia un ritmo de 120.000 vivs/año, hasta 2030. O incluso con los más ambiciosos señalados por los expertos como el Grupo GTR, que indican que para poder rehabilitar antes de 2050 el 50% parque obsoleto construido antes de 1979 (unos 13 millones de viviendas) y concretamente los 6,9 millones de estas de uso habitual y permanente (viviendas principales) localizado en edificios plurifamiliares, haría falta que el ritmo rehabilitador fuera algo mayor: 250.000 viviendas año.

Esta cantidad, que multiplica por 10 el actual ritmo de apenas 25.000 vivs/año, puede parecer un objetivo excesivamente ambicioso. Sin embargo, en Francia en su Estrategia Nacional de Cambio Climático han establecido en el 2º capítulo de la misma un objetivo en esta materia de 500.000 vivs. /año, es decir del doble, cuando su parque de viviendas (36 millones de viviendas) es solo una vez y media el nuestro (24,5 millones de viviendas).

No es difícil imaginar el imponente impacto que en términos de empleo conservado o creado puede suponer el implementar estas medidas de manera estable en el tiempo a lo largo de una o dos décadas, o incluso tres. Empleo de calidad, local e innovador.

Los retornos públicos que suponen la implantación de estas políticas, ya medidos en algunas Comunidades Autónomas (Cataluña y País Vasco), a todas las Administraciones Publicas, en forma de impuestos estatales (IVA, IRPF, Sociedades), menores costes en desempleo y gastos sanitarios, o impuestos y tasas locales (IBI, ICIO), son casi equivalentes, cuando no superiores, a las inversiones públicas destinadas a incentivarlos por medio de subvenciones a fondo perdido.

NO SON SUFICIENTES LOS MECANISMOS HABITUALES

Para ello no va a ser suficiente con los medios e instrumentos habituales (Planes de Vivienda al uso, o los programas específicos del IDAE o las ayudas locales en los pocos municipios que las tienen), que sin duda han dado resultados, pero que medidos en el último periodo 2013-2018, apenas pasan de las 25.000 viviendas anuales rehabilitadas, en el mejor de los casos, y no todas con medidas de ahorro energético.

Para lograr que los objetivos estratégicos estatales, autonómicos y locales en materia de promoción de la rehabilitación se cumplan, se debe superar la actual situación de desajuste entre el marco estratégico y el esfuerzo inversor publico impulsado descoordinadamente mediante los Planes Estatales de Vivienda y Rehabilitación (actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) o las iniciativas del IDAE (Ministerio para la Transición Ecológica) y las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible e Integral, EDUSI (Ministerio de Hacienda)y los escasos municipios con ayudas.

Superando las limitaciones del actual modelo:

- Basado en la gestión en cascada (Estado-Comunidad Autónoma-Ayuntamiento),
- Desvinculado de planteamientos estratégicos,

- Centrado exclusivamente en la subvención pública (sin incluir otras herramientas de financiación: créditos y avales públicos que faciliten el crédito privado masivo, o de gestión dirigidas a las CCPP a través de los ayuntamientos),
- Muy afectado por la discontinuidad temporal y que no coordina los recursos públicos: Mº de Fomento-IDAE Hacienda
- Con contradicciones flagrantes como la de que el Mº de Hacienda (con la excepción de Navarra y País Vasco, con regulación propia), exija el pago en el IRPF del importe proporcional de las ayudas locales concedidas, consideradas en el año en que se reciben como incremento de patrimonio.

PLAN ESTATAL EXTRAORDINARIO DE CHOQUE PARA EL FOMENTO DE LA REHABILITACIÓN URBANA

Es necesario a juicio de los expertos, como el Grupo de Trabajo para la Rehabilitación (GTR) lo manifestó en su Informe GTR CIUDADES, la puesta en marcha de un Plan Estatal Extraordinario de Fomento de la Rehabilitación Energética y la Regeneración Urbana, impulsado conjuntamente por los Ministerios de Fomento y de la Transición Ecológica y coordinados con el de Hacienda, que debería singularizar y fortalecer las políticas estatales de inversión en este ámbito, vinculándolas con la Estrategias ERESEE (2014 y 2017, y la de 2020, de próxima aparición), dotándolas de mayor estabilidad en el tiempo, y cuya implementación de como resultado un ritmo mucho mayor, de aproximadamente 250.000 viviendas anuales, basado en tres ejes:

- 1) **FACILITAR EL ACCESO MASIVO A LA FINANCIACIÓN A TODOS LOS PROMOTORES DE ESTE TIPO DE OBRAS, Y EN ESPECIAL A LAS COMUNIDADES DE PROPIETARIOS (en España el 78,9% de las vivs, lo son en propiedad y el 68,6% -17,2 millones de vivs.- están en edificios plurifamiliares)**

Mediante:

- a) Otras fórmulas de financiación pública, que no sea solo las subvenciones directas, como la concesión combinada de subvenciones y de crédito público desde CCAA y Ayuntamientos (IDAE lo ha estado haciendo pequeña escala, con éxito)
- b) Creación de una nueva línea de avales públicos dirigida al sector y en especial a las Comunidades de Propietarios (CCPP) que tiene dificultad de acceso al crédito privado, a través de un Fondo Estatal de Garantía para la Rehabilitación (FEGaR), a imagen y semejanza de los avales de la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA) o de las Sociedades de Garantías Recíprocas, a nivel autonómico. Lo que facilitaría la concesión de créditos con plazos más largos e interés fijo, mediante cuotas asumibles.

El posible nuevo **Fondo Estatal de Garantía para la Rehabilitación (FEGaR)**, cubriría una morosidad estimada del 7-10% del total de la inversión generada. A dicho Fondo podrían acogerse: Comunidades de Propietarios (CCPP) que promuevan rehabilitaciones integrales, y acudan a créditos. Empresas constructoras que tengan contratos de rehabilitación integral que incluyan financiación comercial, firmados con comunidades de propietarios. Y propietarios únicos que actúen con esa finalidad y el destino de las viviendas sea el alquiler o venta a precios tasados.

- c) Actuaciones impulsadas por municipios a través de un nuevo posible **Fondo Estatal Reembolsable de Apoyo a la Rehabilitación (FERAR)** dirigido a los entes locales, que permita

descargar a los ayuntamientos de los compromisos financieros que se generan y conseguir así mayor capacidad de acción e incidencia, de modo parecido al seguido en municipios como el de Santa Coloma de Gramenet y otros en Barcelona, actuando en áreas muy vulnerables por el Sistema de Cooperación previsto en la legislación vigente, adelantando las cantidades para las actuaciones y recuperándolas en plazos razonables(10-15 años) mediante contribuciones especiales pactadas.

A dicho fondo se podrían acoger los Ayuntamientos con Plan o Estrategia Local de Rehabilitación y Regeneración Urbana aprobada. Dicho fondo podría dotarse gradualmente y debería permitir financiar operaciones hasta 15 años, con un importe por vivienda de hasta 15.000 €, con un objetivo a medio plazo de poder financiar 100.000 viviendas/año por este procedimiento.

2) MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS PARA SU APLICACIÓN CON EFICACIA SOCIAL EN LA RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA POST PANDEMIA

Mediante:

- a) Implementación del Plan Extraordinario de manera concertada y estratégica basada en la relación entre las estrategias estatales, autonómicas y locales (estas dos últimas a impulsar y premiar) y en la consecución de objetivos basados en unos indicadores mínimos comunes y homogéneos en toda España
- b) Coordinación de los diferentes fondos y recursos públicos (todos para las mismas o muy parecidas finalidades):
 - (Planes de Vivienda, Fondo Nacional de Eficiencia Energética (gestionado por IDAE)
 - Fondos Europeos (FEDER, EDUSI, gestionados por Hacienda y CCAA)
 - Fondos autonómicos distintos del Plan Estatal
 - Subvenciones locales

En colaboración con sector financiero privado.

3) APOYO A LA GESTIÓN PRÓXIMA BASADA EN DAR A LOS AYUNTAMIENTOS UN PAPEL CON MAYOR PROTAGONISMO

a) Mediante:

- a) Se propone que el Plan Extraordinario Estatal promueva en paralelo una primera fase en la que los 50 municipios con más viviendas anteriores a 1980 cuenten con una Estrategia Local de Rehabilitación (Según datos del INE, los 50 municipios con mayor concentración de viviendas anteriores a 1980 acumulan 4.633.030 viviendas y representan el 60% del volumen total de viviendas de esa antigüedad en España.), que diagnostique el estado del parque y las capacidades organizativas de sus propietarios, caracterizando las secciones censales u otros ámbitos más homogéneos para la posterior actuación en ellos con medidas diferentes.
- b) Apoyo a las **Oficinas de Gestión Municipal** en municipios de más de 10.000 habitantes con Estrategias Locales aprobadas, mediante Convenios entre Estado, CCAA y Ayuntamientos:

- Para los municipios de menor tamaño, proponemos espacios supra municipales de concertación con la participación de las Diputaciones o Consejos comarcales.
- Con contratos programa de una duración amplia, con un mínimo de 8 años, con una aportación de 500 € por vivienda rehabilitada.

MAS Y MEJOR INFORMACIÓN SOBRE LA MEDICIÓN DE RESULTADOS

A las anteriores consideraciones, es oportuno añadir una última referida a la necesidad de mejorar muy notablemente lo que podíamos denominar como una nueva y necesaria “cultura de la evaluación” de las políticas públicas en esta materia de todas las administraciones (CC.AA. y Ayuntamientos) y organismos públicos, con especial responsabilidad en ello de la Administración General del Estado, a través singularmente del actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en colaboración con los Ministerios para la Transición Ecológica (IDAE, Energía, etc.) y del Mº de Hacienda (Fondos Europeos).

Ante la situación descrita en los apartados anteriores y la urgencia y tamaño del desafío al que nos enfrentamos si queremos cumplir los objetivos marcados, que multiplican por 5 los actuales ritmos en el caso del PNIEC, o por 10 en el caso de los objetivos sugeridos por el Grupo de Trabajo por la Rehabilitación (GTR) en su último Informe GTR CIUDADES del mes de noviembre de 2018, se hace muy necesario mejorar la medición, especialmente en términos cualitativos de los resultados de las actuales políticas de fomento de la rehabilitación y regeneración urbanas.

Esta grave carencia de información desagregada y cualitativa hemos podido constatarla y sufrirla en carne propia en el Observatorio Ciudad 3R de reciente creación, para la realización del *“Informe sobre las políticas de rehabilitación y regeneración urbana como fomento del uso sostenible de la energía en el parque de vivienda existente”* para el Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO) en su convocatoria del 2018 para proyectos de investigación, que incluía un *Estudio de Evaluación de políticas públicas en materia de rehabilitación urbana en España en el periodo 2013-2017*, cuya edición definitiva y publicación se realizó el pasado mes de noviembre de 2019⁵⁷.

Zaragoza, 8 de mayo de 2020

Juan Rubio del Val

Director del Observatorio Ciudad 3R y Consultor del Área Ciudades y Comunidades Sostenibles de la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)

⁵⁷ <http://www.observatoriociudad3r.com/informes/informe-de-evaluacion-sobre-politicas-publicas-de-rehabilitacion-residencial-en-espana-2013-2017-reflexiones-sobre-el-desafio-2020-2030/>

BIBLIOGRAFÍA

- Casanovas, X., Cuchí, A., Mas Herrero, J., Rubio del Val, J. (2018). *Informe GTR Ciudades*. Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación. Disponible en: http://www.observatoriociudad3r.com/biblioteca_category/a-informes-estudios-globales-edificacion-rehabilitacion/
 - Dijol, Julien, Julien Garnier, y Martin de Bettignies, eds. 2018. "Le financement de la rénovation dans le secteur du logement social. Une étude comparative dans 6 pays européens". Paris: Housing Europe - Caisse des Depots - L'union sociale pour l'habitat.
 - Frías López, Elena, y Juan Queipo de Llano Moya. 2014. "Mejora de las condiciones de accesibilidad en edificios existentes". En *Cursos avanzados Eduardo Torroja. Durabilidad, rehabilitación y sostenibilidad*, 77-96. Madrid: Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja.
 - Garzo, Mamen, y Xabier Zabaleta. 2016. "Prospección de buenas prácticas en políticas de vivienda en el ámbito regional y local de la Unión Europea". Editado por Rafael Doria. Pamplona: Observatorio de la Realidad Social (Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra).
 - Green Building Council España (GBCe). 2019. "Jornada 'Financiación y modelo de negocio'". Participación pública para la actualización de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE) redactada por el Ministerio de Fomento. 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=-p2cBObk1Ys&feature=youtu.be>.
 - Grupo de trabajo GT-5. 2018. "Habitabilidad y salud". En *14º Congreso Nacional del Medio Ambiente (Conama 2018)*, editado por Carmen Sánchez-Guevara Sánchez y Laura Ronquillo Muñoz, 116. Madrid: Fundación Conama.
- Hernández Aja, Agustín, Carolina García Madruga, Ángela Matesanz Parellada, Iván Rodríguez Suárez, Julio Alguacil Gómez, Javier Camacho Gutierrez, María Ángeles Castrillo Romón, et al. 2016. *Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planes programas de regeneración urbana integrada*. Editado por Agustín Hernández Aja y Ana Sanz Fernández. Madrid: Instituto Juan de Herrera (IJH).
- Hernández Aja, Agustín, Iván Rodríguez Suárez, y Lucas Álvarez del Valle. 2018. "Estudio sobre la gestión de la vivienda en el Ayuntamiento de Madrid". Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) - Universidad Politécnica de Madrid (UPM).
- Hernández-Aja, Agustín, y Rafael Córdoba Hernández, eds. 2018. "Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios". Madrid: Ministerio de Fomento - Instituto Juan de Herrera de la Universidad Politécnica de Madrid (Escuela Técnica Superior de Arquitectura).
- Higueras García, Ester, ed. 2009. "Buenas prácticas en arquitectura y urbanismo para Madrid. Criterios bioclimáticos y de eficiencia energética". Madrid: Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid.
- Jiménez Romera, Carlos, Patricia Molina Costa, y Olatz Nicolás Buxens. 2017. "Procedimientos innovadores de gestión y financiación en actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana". *Ciudades*, nº 20 (junio): 22. <https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.22>.
- López Letón, Sandra. 2019. "Préstamos a coste cero para ahorrar energía". *El País*, 8 de septiembre de 2019.

Rubio del Val, Juan, y Almudena Espinosa Fernández. 2019. *Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013-2017). Reflexiones sobre el desafío 2020 / 2030*. Editado por Juan Rubio del Val. Zaragoza: Observatorio Ciudad 3R - ECODES - Ministerio para la Transición Ecológica.

Tecnalia, ed. 2015. *Informe sobre Procedimientos Innovadores de Gestión y Financiación en Actuaciones de Rehabilitación y Regeneración Urbana*. Tecnalia.