

(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"

ANEXO I ARTÍCULOS DE EXPERTOS

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 Area 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.

ANEXO I

Artículos temáticos de 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)

La implementación de leyes autonómicas RRR y su potencial para favorecer estrategias de rehabilitación edificatoria y de regeneración urbana de áreas

Julio Tejedor Bielsa

Profesor Titular de Derecho administrativo (acreditado Catedrático de Universidad de Derecho administrativo)

Resumen

La última gran burbuja inmobiliaria y financiera ha generado algo más que una crisis económica en nuestro país. Desde la perspectiva de las políticas urbanas y de vivienda en general, y de las de rehabilitación arquitectónica y regeneración y renovación urbanas, en particular, puede haber provocado también un cambio sistémico, una profunda revisión del modelo anterior. En parte es así por la ausencia de financiación, que parecía fluir sin límite, probablemente causada por la implantación de nuevos criterios de valoración de riesgos y, acaso también, por una nueva actitud de muchos ciudadanos ante el crédito inmobiliario. Pero ese cambio ha afectado también profundamente a políticas emergentes de rehabilitación arquitectónica y regeneración y renovación urbanas que, reguladas por el legislador estatal tras la explosión de la burbuja, se percibían, paradójicamente, como la panacea para un sector inmobiliario colapsado. No ha sido tal, sin embargo. Pero lo cierto es que las Comunidades Autónomas, con fortuna diversa, han incorporado a su normativa parcial o totalmente las técnicas apuntadas por el legislador estatal y que rehabilitación arquitectónica y regeneración y renovación urbanas, tantos años ausentes de la agenda normativa y política, hoy están en ellas. El presente estudio analiza sucintamente la normativa estatal y su desarrollo en las Comunidades Autónomas, muy diverso, con objeto de valorar su potencial para impulsar las acciones que constituyen su objeto.

Palabras clave

Rehabilitación, regeneración, renovación, políticas urbanas, vivienda social.

"De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales".

Objetivo 11.1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

1. Los efectos de la crisis sobre las políticas urbanas

La última crisis económica no fue en España solo una crisis financiera; primero fue la crisis inmobiliaria, producto de una determinada forma de regular y practicar el urbanismo, y luego la financiera, agravada esta, eso sí, sin duda alguna, por la coyuntura internacional. El fundamental efecto sobre la ciudad de esta crisis, de la explosión de la última burbuja, todavía no digerida, es que acabó con el urbanismo expansivo tradicional en España, poniendo de manifiesto, además, que la eficiencia del mercado construido sobre nuestro modelo urbanístico resulta más que discutible. Es así porque más que un mercado global de suelo y vivienda favorece su fragmentación en función de centros de decisión, municipales o autonómicos, que, en muchas ocasiones, generan auténticos oligopolios de propietarios, promotores o no, que impiden prácticas de competencia efectiva y favorecen la corrupción.

Pero hay causas más profundas. La concepción de la planificación y de la ejecución del planeamiento como simple gestión de plusvalías susceptibles de aprobación privada, que inspiró también, acaso por impotencia, el modelo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R en adelante), es la más relevante.

La equidistribución de beneficios y cargas, necesariamente basada en la existencia de plusvalías, era el quicio del sistema y en ella se han venido encubriendo, repercutiéndolas, tanto las cargas legalmente establecidas como otras, convenidas o simplemente impuestas. Lo que algunos vendían como logros de gestión se traducían en mayores costes que asumir, sin saberlo, por quienes finalmente adquirían los productos inmobiliarios. Si a todo ello añadimos la limitada inyección de fondos propios en el negocio inmobiliario y el consiguiente recurso a la financiación con garantía hipotecaria en forma de préstamo promotor en el que, posteriormente, se subrogan directa o indirectamente los adquirentes del producto inmobiliario, la tensión sobre los precios deviene inevitable. Estos acabaron determinados por lo máximo que, determinada la capacidad de pago máxima de los colectivos adquirentes, el sistema financiero estaba dispuesto a financiar, reduciendo tipos y ampliando plazos.

En lo esencial, por ello, la vivienda no era más cara por un mayor coste del suelo, ni por unos costes sustancialmente mayores de construcción, o por mayores cargas urbanísticas. La vivienda se encarecía porque los tipos de interés bajaban, los plazos de amortización de los préstamos se alargaban y el esfuerzo familiar para hacer frente a la amortización se llegó a duplicar. Pero con la explosión de la burbuja, la caída de los precios y la retracción del crédito inmobiliario, el sector inmobiliario se sumió en el desconcierto, donde aún hoy está.

Paradójicamente, la quiebra del urbanismo de ensanche supuso también el abandono a su suerte de la ciudad existente, reduciendo o eliminando la financiación y los programas públicos de rehabilitación y regeneración urbana que estaban desarrollándose en muchos lugares. Ha sido este abandono en España, antes por la primacía del ensanche, ahora por la inactividad general y la ausencia de financiación, una constante.

Es curioso comprobar, en este sentido, como ha sido así pese a la volatilidad de la legislación urbanística y de vivienda, una constante histórica en nuestro país. Echar la vista atrás, a los orígenes de la regulación urbanística, permite comprobarlo y constatar también cómo los debates son recurrentes, cómo si el diseño de la ciudad fue originariamente función pública, su gestión y el tratamiento de la plusvalía o las políticas

de provisión de vivienda siempre han estado presentes Hoy, en cierto modo, volvemos a finales del siglo XIX, al debate y la tensión entre ensanche y reforma interior de poblaciones y entre la diversidad de técnicas jurídicas que los sustentaban, la embrionaria reparcelación y la expropiación. Y ello porque la crisis, como decía, puso fin, en gran medida, a las políticas de vivienda tradicionales y a las de rehabilitación y regeneración emergentes.

Lo cierto es que, en el momento álgido de la crisis se liquidaron prácticamente los planes de vivienda incumpliendo compromisos asumidos, por ejemplo en subsidiación de préstamos, con el aval jurisprudencial y paralizando la gestión de las líneas subsistentes; se eliminó la renta básica de emancipación; se relativizaron los efectos de la calificación de las actuaciones protegidas, permitiendo el cambio de alquiler a venta, de venta a alquiler o aun la descalificación en ausencia de demanda, todo ello intentando liquidar el stock existente; se abandonaron los censos o registros de solicitantes de vivienda, que quedaron rápidamente desactualizados y no expresaban ya demanda real, obviándola como si el de la vivienda fuese solo un problema de oferta, ese mantra tradicional en España; se redujeron o eliminaron las reservas de suelo para vivienda protegida y se abandonó la vivienda dotacional, todo ello con el propósito de reducir las cargas a las actuaciones urbanísticas para permitir una gestión que nadie afrontó; se abrieron puertas en la normativa de régimen local a la liquidación de los magros patrimonios públicos de vivienda y suelo, con prácticas en ocasiones cuestionables, a mayor gloria de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera; se paralizaron o ralentizaron los programas de rehabilitación y regeneración urbana quebrando expectativas y poniendo en riesgo, prácticamente consumado, el cumplimiento de los objetivos de eficiencia energética europeos; y, finalmente, el ineficiente mercado que nos ocupa se saturó totalmente con una oferta de suelo que, en gran medida, no se desarrollará en absoluto en un horizonte razonablemente previsible, con unos precios y cargas excesivos, sin demanda financiable ni financiación suficiente, al igual que ocurre con el encarecido stock de vivienda, cuyo precio bajó significativamente.

2. Comenzar de nuevo. Lo competencial y lo sustantivo

Resulta recurrente, y agotador, el permanente debate competencial en torno a la ciudad. Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la legislación estatal de suelo y rehabilitación urbana han clarificado la situación, sin duda, pero acaso precisamente por ello convendría afrontar una reflexión serena y prospectiva sobre la situación competencial, una reflexión esencial para tratar de asentar la renovación de las políticas urbanas que ha de referirse, primero, a Estado y Comunidades Autónomas, y luego a estos y los municipios. La incertidumbre y concurrencia competencial generan costes evidentes, y graves, en forma de inseguridad jurídica y, al albur de las decisiones del máximo intérprete de la Constitución y sus consecuencias sobre los largos procesos urbanísticos, de quebrantos para la administración o los particulares. Quizá el constituyente no acertó del todo; quizá, como otros Estados descentralizados de la Europa continental han tenido que reconocer, debiera el Estado haber retenido el núcleo de la competencia sobre urbanismo para establecer, acaso como normativa básica, el mínimo común denominador normativo que diese seguridad jurídica, coherencia y unidad a la práctica urbanística en nuestro país. Sin embargo, lo cierto es que hoy día el Estado no puede establecer un modelo común porque tal labor, pese al potencial que tiene la competencia sobre valoraciones, resulta imposible sin definir, por ejemplo, el aprovechamiento, el sistema de planeamiento o multitud de aspectos relativos a la gestión. Tampoco el encaje de los municipios está cerrado. Su gran diversidad de población y medios de todo orden obligaría, reafirmando su función de fundamentales gestores de su territorio, a vincular competencia y capacidad de gestión, potenciando instrumentos de asistencia y colaboración cuando esta sea escasa, y evitando que se trabe una relación perversa, habitual en la época de la burbuja, entre intereses generales, autonomía local e intereses privados.

Y junto a lo competencial lo sustantivo. Abandonando el ensanche como primer objetivo y decisión del plan, es indispensable por razones prácticas, ambientales, sociales y de integración europea volver la vista a la ciudad existente y partir de ella.

La ciudad consolidada se enfrenta a graves problemas, muy diversos en función de las características y dinámicas demográficas y económicas de los municipios. A veces, el patrimonio edificado soporta gran presión para ser sustituido; en otras ocasiones su degradación corre paralela al envejecimiento de la población. Pero solo así, con esa disposición, podremos ganar eficiencia y eficacia en la asignación de los fondos públicos y ordenar adecuadamente las actuaciones en el tiempo, conectando los programas de rehabilitación y regeneración urbana incluidos en los planes de vivienda con el planeamiento urbanístico generando programas plurianuales de intervención sobre la edificación y la ciudad consolidada, suficientemente flexibles y con mecanismos que no los hagan depender de los contingentes planes cuatrienales, que debieran superarse en pro de instrumentos más estables. En ese marco, la rehabilitación aislada debería vincularse estrechamente a instrumentos como el informe de evaluación de los edificios o la inspección técnica de la edificación, las áreas de rehabilitación integral a ámbitos de reforma interior o, muy excepcionalmente, de renovación urbana, sin sobrecargas innecesarias de gestión y primando lo operativo sobre lo regulatorio, y las áreas de rehabilitación de casco histórico a conjuntos de interés cultural o figuras análogas de protección de la legislación de patrimonio cultural.

3. La legislación estatal y autonómica sobre rehabilitación urbana

Las claves de la L3R, hoy LSRU

La L3R supuso un avance importante en la rectificación de las políticas urbanísticas y de vivienda que venían imperando nuestro país, complementario del derivado de la anterior Ley 8/2007, de 25 de julio, de suelo. La L3R fue un texto complejo, que incorporó contenidos diversos, tendentes a sistematizar, en una parte, y a rectificar sustancialmente, en otra, el derecho anterior, tanto en lo relativo a régimen del suelo como a rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Para ello, se abordó, con ánimo integrador, el régimen del deber de conservación conectándolo con el informe de evaluación de los edificios, la rehabilitación arquitectónica y la regeneración y renovación urbanas, la reforma de la legislación de suelo y la de la legislación de propiedad horizontal, entre otras cuestiones accesorias. Pero quedaron al margen, cómo no, los instrumentos de financiación, resolviéndose esta con poco más que con la apelación a una nueva forma de equidistribución, trasladando así la lógica del urbanismo equidistributivo a la rehabilitación y la regeneración urbana.

En lo que respecta al deber de conservación la L3R amplió su ámbito material más allá de la conservación incluyendo como tal lo que definió como mejora urbana (art. 29 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en adelante LSRU). Además, conectó claramente el deber de conservación con el nuevo informe de evaluación de los edificios y la inspección técnica de edificación (DT 2ª LSRU) y, a través de estos instrumentos, con la certificación energética de la edificación (RD 235/2013). En la L3R, como en la normativa hoy vigente, el deber de conservar y rehabilitar aparece como base del nuevo sistema (arts. 9 y 24 LSRU), al igual, podría decirse, que el deber de urbanizar y edificar lo han sido durante décadas en relación con el ensanche, y con un régimen análogo, basado también en la afección real de la propiedad al cumplimiento de cargas (art. 18.6 LPrH).

El deber de conservación, así entendido, no corresponde solo a los propietarios (art. 8 LSRU), lo que potencia nuevos roles subjetivos, y resulta notablemente ampliado tanto de una perspectiva cualitativa

(arts. 15.1 y 24 LSRU) como cuantitativa (art. 15.1 LSRU) especialmente mediando incumplimiento (arts. 15.4 LSRU). La iniciativa para el impulso de las actuaciones de mejora urbana corresponde a la Administración y a los propietarios (arts. 8 y 9 LSRU), potenciándose, atendiendo a la práctica, el papel de las comunidades de propietarios (art. 9.4 LSRU) y admitiéndose la participación de personas o entidades no propietarias [arts. 9.2 LSRU, sobre su participación, y 22.5.c) y 9.2 y 4 LSRU, sobre su retribución], vistas con desconfianza por los críticos del sistema porque pudieran potenciar procesos especulativos y de gentrificación. En todo caso, la L3R, consciente de la complejidad de las actuaciones de mejora urbana desarrolla y promueve la celebración de convenios, ya sea para canalizar la colaboración interadministrativa, ya para dar cauce a la colaboración administrativa con los particulares o entre estos (arts. 9.3, 31 a 33 LSRU).

Especial interés tienen los instrumentos operativos introducidos por la L3R para realizar las actuaciones de mejora urbana que incluyen rehabilitación arquitectónica y regeneración urbana. El legislador no quiso complicar la gestión de la mejora urbana y huye cuanto puede de la lógica urbanística, que tanto tiende a alargar la ordenación y gestión de las actuaciones que comprende. Así, admitió la delimitación territorial y material de actuaciones de mejora del medio urbano con o sin modificación de planeamiento (art. 24.1 LSRU), con relevantes efectos (arts. 24.4 a 6 LSRU) y planteaba anticipar la gestión por equidistribución (art. 24.2 LSRU, que fue anulado por razones competenciales). Para el diseño de las actuaciones, además, tiene un papel fundamental la memoria de viabilidad económica (art. 22.5 LSRU, también parcialmente anulado por razones competenciales).

La gestión se concibió como directa o indirecta, potenciando su carácter concurrencial mediante concursos públicos en los casos de gestión directa o ejecución subsidiaria (arts. 9.2, y también el igualmente anulado por razones competenciales 9.3 LSRU). Además, para facilitar la ejecución de las actuaciones se establecieron previsiones, provenientes de la práctica con frecuencia, para la flexibilización de ocupaciones de partes del edificio [arts. 9.5.f) y g) LSRU] y urbanísticas [art. 24.4 LSRU], el pago de justiprecio en especie obligatorio en el ámbito y plazo [art. 43.2 LSRU] o una regulación renovada de las órdenes de ejecución, condicionadas a la delimitación territorial y material de las actuaciones de mejora (art. 10.2 LSRU).

Los programas de rehabilitación urbana son, sin duda, los fundamentales instrumentos operativos regulados por la L3R. Su origen puede hallarse en la práctica de regeneración integrada, como resultado de procesos de estudio, participativos o de coordinación de los diversos agentes, al margen, en general, de normas que los regulen. Hoy ya aparecen regulados en la LSRU, procedentes de la L3R, y en diversas normas autonómicas sin que sean, propiamente, instrumentos urbanísticos, aun cuando puedan formar parte de estos, o no, o incluso incorporar algunas de sus determinaciones. Su contenido potencial resulta muy amplio, tanto de análisis como justificativo, resultando esencial la memoria de viabilidad económica. Conforme a la actual normativa, pueden incluir determinaciones de regulación general (zonal) o específica de las actuaciones que incluyan en su ámbito, en paralelo o aun sustituyendo al planeamiento, lo que requeriría clarificar su relación en el planeamiento, que la actual normativa no concreta. La LSRU distingue para la ordenación y ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas los supuestos en los que ha de alterarse la ordenación urbanística de aquellos otros en que no ocurra así (art. 24 LSRU), promoviendo la máxima agilidad y distinguiendo procedimientos diferentes de tramitación cuando el programa requiere alterar la ordenación y cuando no sea así.

4. La legislación autonómica inconcreta e improvisada

Dejando al margen la normativa sobre intervención en barrios, anterior a la L3R, se han producido desarrollos directos de la misma en numerosas comunidades autonómicas, ya sea modificando su normativa vigente sobre urbanismo, ya incorporándolos a nuevas normas en la materia. La primera vía fue

la utilizada por comunidades como Aragón, Castilla y León, Navarra, La Rioja o Cantabria. El segundo es el caso de Illes Balears, Murcia, Comunidad Valenciana, Extremadura y Canarias. Solo Galicia, con la reciente Ley de Galicia 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas (L3RG) ha aprobado una norma específica en la materia equivalente a la L3R, desarrollándola.

Aragón

La comunidad autónoma de Aragón afrontó la regulación de las actuaciones de rehabilitación urbana, aun antes de la aprobación de la L3R, en los arts. 190bis a 190quinquies, entre otros preceptos, de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, introducidos mediante la Ley 4/2013, de 24 de mayo, de modificación de la anterior, refundida mediante Decreto legislativo 1/2014, de 8 de julio (LUA). Concebidas como una modalidad de actuación urbanística, junto a las de urbanización e intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación, las actuaciones de rehabilitación urbana incluyen "tanto las de rehabilitación edificatoria como las de regeneración o renovación urbana, conforme a lo establecido en la normativa básica estatal y en el artículo 183 de esta Ley y disposiciones reglamentarias que la desarrollen" [art. 118.3.b) LUA]. Se proyectan sobre "ámbitos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio arquitectónico o de ambos" e incluyen las actuaciones de rehabilitación edificatoria, las de regeneración urbana y las de renovación urbana (art. 183.1 LUA). Para detallarlas se regula un instrumento flexible, el programa de rehabilitación urbana, que las detallará en sus aspectos fundamentales (art. 184 LUA), y, si lo hay, formará parte del plan general "como un documento con autonomía propia dentro del plan o integrado en las normas urbanísticas y ordenanzas y en los planos de ordenación correspondientes" (art. 185.1 LUA). El punto débil de la nueva regulación, una vez más y al igual que ocurre con la L3R, será la financiación. En línea con la invocación de la equidistribución en la L3R, basada fundamentalmente en la revisión de los parámetros urbanísticos preexistentes, y la regulación en dicha norma de la memoria de viabilidad económica (art. 11 L3R), la norma aragonesa establece que "en todo caso, se exigirá memoria económica que justifique la viabilidad de la actuación y los parámetros urbanísticos de aplicación" [art. 184.2.f) LUA].

Castilla y León

Ya tras la aprobación de la L3R, la estela de la comunidad aragonesa la siguió, con metodología similar pero un alcance más ambicioso, la comunidad de Castilla y León, que aprobó 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. Esta norma modificó en profundidad, entre otras, la Ley de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo (LUCyL) incorporando a la misma tanto las novedades introducidas por la L3R como la orientación hacia un urbanismo más sostenible impuesta en su día por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Así, se reorientan objetivos [art. 4.f) LUCyL], se concreta el alcance y definición de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (arts. 151 a 153 LUCyL), su ámbito (art. 154 LUCyL), los sujetos que intervienen en ellas (art. 155) y se introducen los criterios para planificarlas (art. 156 LUCyL) y gestionarlas (art. 157 LUCyL), así como el estatuto de la propiedad del suelo (art. 17.2 LUCyL).

Navarra

También la comunidad foral de Navarra, como las anteriores, optó por reformar su normativa urbanística mediante la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modificó la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTUN). La integración de las políticas de rehabilitación urbana en el urbanismo luce desde los objetivos mismos del plan general, que incluirá "las determinaciones que aseguren el mantenimiento y mejora de los tejidos urbanos existentes, la regeneración y renovación urbanas y la protección del patrimonio cultural, en particular de sus cascos

históricos, así como su correcto engarce con las nuevas extensiones" (art. 51.2 LFOTUN). Y ello, además, enmarcado globalmente en el principio de desarrollo sostenible conforme al cual "se priorizará la consolidación de los núcleos urbanos existentes, planificando actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, con especial atención a los espacios urbanos vulnerables, a la recuperación de los espacios vacíos insertos en la trama urbana y a la rehabilitación y reutilización de los inmuebles abandonados o infrautilizados" [art. 51bis.1.b) LFOTUN]. Sobre tales bases la legislación navarra desarrolla los instrumentos operativos de planeamiento, los planes especiales de actuación urbana (art. 61.2, 3 y 5 LFOTUN), regula las actuaciones de rehabilitación edificatoria y regeneración y renovación urbanas (art. 61bis LFOTUN) y modula el estatuto de la propiedad del suelo en función de su régimen jurídico (art. 98.4 LFOTUN).

La Rioja

La Ley de La Rioja 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LOTUR), fue modificada mediante la Ley 13/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2014 para, entre otras cuestiones, incorporar algunas de las novedades introducidas por la L3R. Sin embargo, en relación con la materia que nos ocupa su alcance fue escaso. Tan solo merece mención la regulación de la delimitación de ámbitos de actuación de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbanas, que el artículo 124bis LOTUR remite al procedimiento establecido para la modificación del planeamiento cuando sea necesario alterar la ordenación urbanística vigente.

Cantabria

También Cantabria modificó su Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo (LOTRUC) mediante la Ley 7/2014, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, de alcance muy limitado. Se introdujo el artículo 122bis, dedicado a las actuaciones sobre el medio urbano, limitándose a precisar su objeto, el régimen de delimitación de los ámbitos de actuación, que tendrá lugar por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución cuando no sea precisa modificación de planeamiento y a través de este cuando lo sea, y varias disposiciones sobre cesiones.

Un segundo bloque de comunidades autónomas ha aprovechado la renovación o aprobación de su normativa urbanística para incorporar directamente en las mismas la regulación de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, con alcance igualmente muy diverso.

Baleares

La Ley de Illes Balears 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo (LOUSIB) no desarrolló en exceso la L3R, pero contiene una serie de disposiciones que prevén la delimitación de los ámbitos sujetos a actuaciones edificatorias y de regeneración y renovación urbanas en plan general y su desarrollo, en su caso, mediante planes especiales, admitiendo la iniciativa privada en los términos de la normativa estatal (arts. 42.1, 45.2 y 52.3 LOUSIB), la evaluación económica de las actuaciones en ámbitos de regeneración y renovación urbanas (art. 39 LOUSIB), la afectación de determinados recursos obtenidos de la práctica urbanística para financiarlas [art. 32.4 y 5.c) LOUSIB], la asunción como discrecional de la liberación de la expropiación en estas actuaciones o la posibilidad de expropiar con pago en aprovechamiento aun sin acuerdo del expropiado (arts. 95.7 y 129.1 LOUSIB) o el régimen jurídico del informe de evaluación de los edificios (art. 118 LOUSIB).

Comunidad Valenciana

Tampoco la extensa Ley de la Comunidad Valenciana 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUPCV), incluyó muchas previsiones relativas a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. La legislación valenciana, como la mayoría de las anteriormente examinadas, prioriza

las intervenciones en la ciudad existente y construida, apostando por la rehabilitación y la renovación, frente a la expansión urbana sobre suelos no transformados. En la normativa valenciana el plan de reforma interior es el instrumento que ordena pormenorizadamente los ámbitos de actuación sobre el medio urbano (arts. 40.1 y 43 LOTUPCV). La delimitación de ámbitos de actuación sobre el medio urbano, que se definen por remisión a la normativa estatal y pueden dar lugar a actuaciones aisladas o integradas (art. 72.4 LOTUPCV), es ordenación pormenorizada, más flexible por tanto [art. 35.1.i) LOTUPCV]. Pero no existen en la normativa valenciana avances en cuanto a la financiación de las actuaciones sobre el medio urbano, lo que hace que tenga escaso valor prospectivo y aporte poco con respecto a la normativa estatal.

Murcia

Algo similar puede afirmarse en relación con la Ley de la Región de Murcia 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTUMu), pese a que en su preámbulo se afirme que "especial relevancia posee la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que, en gran medida, ha impulsado la presente revisión de la legislación autonómica". Sin embargo, más allá de referencias programáticas a la rehabilitación aislada o de barrios, la única referencia directa a la L3R en la LOTUMu se encuentra en su disposición transitoria cuarta, habitual en todas las normas que estamos analizando, cuyo objeto es regular la moratoria de aplicación de la reserva para vivienda protegida.

Canarias

Más de interés tiene la 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. De entrada, la LSENPC dota de gran flexibilidad, a diferencia de las otras normas analizadas, a los programas de actuación sobre el medio urbano. Podrán estos delimitar y ordenar las actuaciones sobre el medio urbano, así como modificar las previstas en otros instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 307.1 LSENPC), acompañados de la memoria de viabilidad económica y la delimitación gráfica del ámbito de actuación (art. 307.3 LSENPC) y el resto de documentación legalmente establecida (art. 308.3 LSENPC). Pero, sobre todo, se prevé, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24.1 LSRU, que, aunque las actuaciones sobre el medio urbano pueden ser también delimitadas y ordenadas por cualquier instrumento de planeamiento, los programas de actuación sobre el medio urbano, con contenido equivalente, serán aprobados por el procedimiento de aprobación de ordenanzas (art. 307.2 LSENPC). La normativa canaria regula el régimen de adjudicación y gestión de las actuaciones sobre el medio urbano previendo, cuando la iniciativa sea pública y la Administración no se reserva la ejecución directa, la adjudicación por concurso, mientras que si la iniciativa es previa se adjudicará el sistema y las obras a su promotor (art. 308.1 LSENPC). También se establecen la libertad del municipio para determinar la forma de gestión en cualquier caso (art. 309 LSENPC), así como diversas previsiones sobre régimen del suelo en estas actuaciones (arts. 313 a 316 LSENPC).

Extremadura

También a lo largo del articulado de la 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. La tradición urbanística española, como ya reconoció la legislación estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes permiten intervenir

de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes". Al servicio de tal propósito se incorpora la preferencia de un crecimiento urbano que prime la compleción de las tramas urbanas incompletas y fomente la regeneración y la rehabilitación urbanas frentes a los procesos de generación de nueva urbanización o extensión de los núcleos, entre otros objetivos [art. 10.1.a), 10.2.j) y k), 10.3.b) y 10.4.b) LOTUSEx], se señalan los planes especiales como instrumentos de ordenación de las actuaciones de renovación, regeneración y renovación urbanas [art. 51.2.d) LOTUSEx] y se modulan las cesiones, afectando además determinados recursos obtenidos de procesos urbanísticos a estas actuaciones [arts. 77.2.c), 131 y 136.3 LOTUSEx].

Galicia

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, 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. Esta cuestión se regula en su título cuarto, que propone un marco financiero estable, integrado por programas específicos de la Xunta o de esta y otras administraciones para la financiación de actuaciones rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas (arts. 78 y 80 L3RG), un fondo de cooperación para apoyar la financiación de actuaciones de rehabilitación y conservación del patrimonio construido en municipios de menos de cincuenta mil habitantes (arts. 82 y 83 L3RG), un programa específico de financiación para las áreas de regeneración urbana de interés autonómico con diferentes líneas de ayudas, incluyendo potenciales bonificaciones fiscales locales (arts. 84 a 96 L3RG) y un fondo específico para las mismas (Rexurbe) (arts. 97 y 98 L3RG) y un canon de inmuebles en estado de abandono como tributo propio de la Comunidad Autónoma de Galicia, con naturaleza de impuesto, de carácter real y finalidad extrafiscal, que somete a gravamen los inmuebles declarados en estado de abandono en los ámbitos en los que esté declarada un área de regeneración urbana de interés autonómico, quedando afectos los ingresos efectivamente obtenidos por la recaudación, deducidos los costes de gestión, a la financiación de las actuaciones y medidas de dinamización en el área correspondiente (arts. 99 a 120 L3RG).

La regulación sustantiva de la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas que establece la L3RG tiene también gran interés y constituye, a mi juicio, el único desarrollo autonómico verdaderamente integral de la normativa estatal en la materia. El título segundo de la L3RG afronta una exhaustiva regulación de las actuaciones sobre el medio urbano que, tras concretar a quienes corresponde la iniciativa (art. 11 L3RG), concreta primero los requisitos previos para la ordenación de las actuaciones en el medio urbano incorporando una notable flexibilidad para la delimitación de los ámbitos de actuación en línea con lo establecido en la normativa estatal (art. 12 L3RG) y a continuación los efectos de la delimitación (art. 13 L3RG). Sin embargo, aun cuando la delimitación de ámbitos resulta notablemente sencilla, la planificación de las actuaciones en el medio urbano requerirá la aprobación de planeamiento urbanístico, aunque se prevé su posible tramitación simplificada (art. 15 L3RG). En lo que respecta a la gestión la L3RG parte de la remisión a los sistemas de actuación de la normativa urbanística, con algunas adaptaciones en suelo urbano consolidado y no consolidado (arts. 19 a 21 L3RG) y la previsión expresa, de nuevo en línea con la normativa estatal, del posible pago en especie de los justiprecios expropiatorios aun sin acuerdo con el expropiado (art. 23 L3RG). Finalmente, la ley gallega desarrolla el régimen jurídico de la edificación, la conservación y la rehabilitación en estos ámbitos, previendo la posible reducción del contenido del derecho de propiedad del suelo (art. 25 L3RG), el procedimiento para declaración de incumplimiento de las obligaciones en esta materia (arts. 26 y 27 L3RG) y el régimen de ejecución y venta forzosas (arts. 28 a 39 L3RG).

El título segundo se dedica específicamente a las denominadas áreas de intervención en el medio urbano declaradas por la administración autonómica (arts. 46 a 65 L3RG), definidas como conjuntos edificatorios, urbanos o rurales, continuos o discontinuos, que precisen de un apovo público para atender a la rehabilitación o sustitución de los edificios y a la calidad urbanística y ambiental del ámbito (art. 46.1 L3RG). En estas áreas la intervención podrá comprender actuaciones de renovación y mejora de la urbanización, de los espacios públicos y demás dotaciones urbanísticas o de las infraestructuras y servicios urbanos, así como articular medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global, integrada y unitaria (art. 46.3 L3RG). Estas áreas pueden ser áreas de rehabilitación integral, municipales o supramunicipales, o áreas de regeneración urbana de interés autonómico (Rexurbe), pudiendo estas últimas incluir una zona de especial necesidad de rehabilitación (ZER). Especialmente interesante resulta el régimen y requisitos de declaración de las áreas de interés autonómico, en las que lo urbanístico, lo demográfico, lo social, lo ambiental, lo cultural y otros factores están estrechamente relacionados, lo cual explica la relevancia que la ley otorga al plan de dinamización, instrumento de planificación que debe plantear un programa plurianual para la totalidad del ámbito o de algunas de sus áreas, integrando actuaciones a nivel arquitectónico dirigidas a fomentar políticas de rehabilitación de edificios y vivienda y la mejora del espacio público con otras a nivel económico y social (art. 58.1 L3RG). Estos planes tienen como objeto coordinar las actuaciones públicas y privadas destinadas a la dinamización y regeneración de estos ámbitos, impulsando la recuperación de la actividad económica, fomentando la mejora de la habitabilidad de las viviendas y de las condiciones de vida de las personas residentes, procurando atraer nuevos habitantes y garantizando la conservación de los valores patrimoniales del conjunto de sus elementos singulares (art. 58.3 L3RG). Se echa de menos la previsión de específicos procedimientos participativos en el proceso de elaboración de estos planes de dinamización, que la ley regula de forma detallada atribuyendo la competencia a los municipios y la Xunta (art. 60 L3RG).

Por lo demás, la L3RG regula también en su título tercero un concreto modelo de gestión basado en la coordinación interadministrativa sobre la base de las oficinas de rehabilitación, concebidas como puntos de información, asesoramiento, apoyo a la gestión, seguimiento y difusión de las áreas de rehabilitación integral para facilitar la ejecución de las actuaciones en las mismas (art. 67 L3RG), orientados a trabajar en red que integrará las oficinas municipales y autonómicas (art. 69 L3RG). Específicamente para las áreas de regeneración urbana de interés autonómico la ley regula, de forma detallada (arts. 70 a 75 L3RG), los centros de regeneración urbana de interés autonómico, adscritos a la administración municipal pero sustancialmente financiados por la Xunta y definidos, como las oficinas, como puntos de información, asesoramiento, gestión, seguimiento y difusión del área de regeneración urbana de interés autonómico, con el objetivo de impulsar las actuaciones de recuperación, regeneración y dinamización del área (art. 70 L3RG). Además, en estas áreas de interés autonómico existirá una comisión paritaria de seguimiento (arts. 76 y 77 L3RG).

5. A modo de conclusión

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, construidos 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, construidos sobre objetivos concretos y no sujetos a vaivenes políticos o a forzados periodos cuatrienales. Y esto está por afrontar.

Novedades en el marco normativo europeo de fomento de la rehabilitación energética de los parques edificados nacionales y sus implicaciones en materia de definición de indicadores y recogida de datos

Belinda López-Mesa

Doctora Arquitecta y Urbanista. Profesora Titular de Construcciones Arquitectónicas de la Universidad de Zaragoza. Directora de la Cátedra Zaragoza Vivienda. Responsable del Grupo de Investigación en Arquitectura, GIA

Resumen

La aprobación de la reciente Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, así como la publicación de la Recomendación (UE) 2019/786 de la Comisión de 8 de mayo de 2019 que especifica cómo implementar la anterior directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios, tienen fuertes implicaciones en materia de definición de indicadores para el establecimiento de objetivos para la descarbonización del parque edificatorio y para el seguimiento del impacto que las políticas públicas tienen en la consecución de dichos objetivos. Este artículo resume la información más relevante de la que disponemos en la actualidad para poder dar respuesta a las recomendaciones de la Comisión en la ERESEE 2020 y propone una serie de mejoras necesarias en lo relativo a la recogida de datos históricos y de definición de indicadores que serán necesarias para empezar a prepararse para la futura ERESEE2023.

Palabras clave

Rehabilitación energética, Parque edificado, Hitos indicativos, Indicadores de progreso, Estadísticas de la construcción.

1. Contexto

La Directiva de eficiencia energética de los edificios (*Energy Performance of Buildings Directive*, EPBD) y la Directiva de eficiencia energética (*Energy Efficiency Directive*, EED) son los principales instrumentos legislativos para promover la eficiencia energética de los edificios y para impulsar la rehabilitación dentro de la Unión Europea (UE). Estas directivas establecen, entre otras cosas, que los países de la UE deben establecer fuertes Estrategias de Renovación a Largo Plazo (ERLP) con el objetivo de descarbonizar los parques edificatorios nacionales para 2050, con objetivos graduales para 2020, 2030, 2040 y 2050. En respuesta a estas directivas, España presentó su ERLP en 2014 (Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España, ERESEE 2014), la actualización de la misma en 2017 (ERESEE 2017), y está preparando una nueva actualización para presentar en 2020 (ERESEE 2020). El presente texto se redacta para la Fundación Ecología y Desarrollo, que tiene el encargo del Ministerio de Fomento a través del Observatorio Ciudad 3-R, de redactar un informe sobre las principales novedades en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en el periodo de marzo de 2017 a septiembre de 2019 en el marco de la redacción de la ERESEE 2020.

2. Antecedentes en el marco normativo y análisis crítico

Según la Comisión Europea [¹] "Los edificios son responsables del 40% del consumo de energía y del 36% de las emisiones de CO2 en la UE, lo que los convierte en el mayor consumidor de energía de Europa". La mayor parte del parque edificatorio actual permanecerá en uso en las próximas décadas [²] y deberá rehabilitarse. Sin embargo, se estima que solo el 0,4-1,2% del parque edificado se rehabilita cada año [¹]. La UE fomenta la rehabilitación de edificios porque puede desempeñar un papel importante en la transición energética; puede contribuir a generar beneficios económicos, sociales y ambientales; contribuye a mejorar la salud, la comodidad y el bienestar de los residentes; ayuda a los hogares a escapar de la pobreza energética; y estimula la economía.

Para fomentar la eficiencia energética de los edificios y la rehabilitación, la UE estableció un marco legislativo que incluye la directiva EPBD (2010/31/UE) y la directiva EED (2012/27/UE), que recientemente han sido modificadas por la EPBD (UE) 2018/844.

En respuesta al artículo 4 de la directiva EED de 2012, los países de la UE debían presentar cada tres años desde 2014 una ERLP para favorecer las inversiones en la rehabilitación de energética de edificios. Estas estrategias nacionales forman una parte clave de los Planes Nacionales Integrados de Clima y Energía (PNIEC) que deben presentarse cada 10 años.

España presentó su estrategia ERESEE 2014 y la actualización de la misma en 2017. La ERESEE 2014, basada en los trabajos del grupo GTR [³][⁴] abarca tanto el parque residencial como el no residencial. En lo que al residencial se refiere, el stock de edificios se segregó en clústeres de viviendas representativos desde el punto de vista de los problemas energéticos que presentan para posteriormente asignarles conjuntos de medidas de

¹ European Comission (published 31 July 2014, last update 26 August 2019) Energy performance of buildings. Retrieved from: https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/buildings

² Palacios-Muñoz, B.; Peuportier, B.; Gracia-Villa, L.: López-Mesa, B. (2019) Sustainability assessment of refurbishment vs. new constructions by means of LCA and durability-based estimations of buildings lifespans: A new approach. Building and Environment, 106-203

³ Cuchí A, Sweatman P., 2012. Informe GTR 2012. Una visión país para el sector de la edificación en España. Plan de acción para un Nuevo Sector de la Vivienda.

Cuchí A., Sweatman P., 2013. Informe GTR 2014. Estrategia para la Rehabilitación. Claves para transformar el sector de la edificación en España.

rehabilitación energética específicas. La segmentación del stock se basó en datos censales. Los consumos de energía se obtuvieron del proyecto SECH-SPAHOUSEC publicado en 2011 [5]. Posteriormente se consideraron tres escenarios estratégicos de rehabilitación: el escenario base, cuyo objetivo era conseguir un ahorro del 7% en el consumo de energía final para usos térmicos (calefacción, refrigeración, ACS) en el período 2014-2020 respecto de los valores promedios del período 2010-2012; el escenario medio, con un 26% de ahorro; y el escenario alto, con un 32%. Para finalizar, se estimó el número de viviendas a rehabilitar al año y sus repercusiones ambientales, económicas y de empleo, implicando el escenario bajo la rehabilitación de 51.040 viviendas anuales (es decir, una tasa anual de rehabilitación energética del 0,2 - 0,7% del parque existente); el escenario medio 203.888 viviendas anuales (tasa del 0,8%); y el escenario alto 284.760 viviendas anuales (tasa del 1,1%). El parque no residencial (terciario, servicios y equipamientos) se segmentó por tipologías de uso, y se propusieron dos escenarios estratégicos de rehabilitación: el escenario alto, cuyo objetivo era conseguir un ahorro del 20% en el consumo de energía final en el período 2014-2020 respecto de los valores promedios del período 2010-2012; y el escenario base, con un ahorro del 16%.

La ERESEE 2017 se redactó de forma más cualitativa, dado que los datos censales se renuevan cada 10 años y no se disponía de nueva información estadística relevante que pudiera mejorar los datos cuantitativos previos. La actualización se centró en el análisis del impacto de las medidas ya adoptadas para impulsar la eficiencia energética en la edificación, así como en la identificación de nuevas medidas para que el sector siga avanzando.

Tanto la ERESEE 2014 como su actualización de 2017 presentadas por España obtuvieron evaluaciones muy altas por parte de Europa [7][8]. Sin embargo, su implementación sigue constituyendo un reto importante. La tasa de rehabilitación profunda de la vivienda en España en 2014 fue una de las más bajas de Europa según el proyecto europeo ZEBRA2020, con un valor anual del 0,08% [9]. Con esta tasa, tardaríamos en rehabilitar todo el parque residencial existente 1.250 años. Esta estimación difiere significativamente de la de otros países vecinos como Francia, que, con una tasa del 1,75% [9], alcanzaría este objetivo en menos de 58 años. Respecto a la edificación no residencial la tasa de rehabilitación anual en 2013 en España fue del 0,31% [9], con la que se tardaría en rehabilitar todo el parque no residencial 322 años.

A pesar de disponer de una de las mejores estrategias diseñadas en Europa para impulsar la mejora energética del parque edificado, se estima que el nº de viviendas rehabilitadas con criterios de eficiencia energética en el período 2013-2017 fue de 112.314 viviendas [10], es decir, 22.463 viviendas anuales, que representa una tasa anual del 0,09%, escasamente superior a la del 0,08% de 2014 anteriormente citada. Las tasas de los tres escenarios estratégicos de la ERESEE de 2014 —0,2% (escenario bajo), 0,8% (medio) y 1,1% (alto)— se revelan aún como retos importantes a alcanzar, que requieren el diseño y coordinación de medidas que aceleren la

⁵ IDAE, 2011. Análisis del consumo energético del sector residencial en España. Proyecto SECH-SPAHOUSEC. Informe final. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.

La tasa anual de rehabilitación del parque y el nº de viviendas anuales rehabilitadas son dos formas de expresar la velocidad a la cual se está rehabilitando, una de manera relativa y la otra en valores absolutos. Para pasar de la una a la otra estamos usando en este artículo un valor del stock de viviendas redondeado en 25 millones de viviendas, que es un valor próximo al nº total de viviendas que refleja el Censo de Población y Viviendas 2011, que asciende a 25.208.622 viviendas contabilizando las viviendas principales, secundarias y vacías.

Joint Research Centre (European Commission), 2016. Synthesis Report on the assessment of Member States' building renovation strategies.

Joint Research Centre (European Commission), 2019. Assessment of second long-term renovation strategies under the Energy Efficiency Directive.

⁹ Zebra2020 - Data tool. Energy efficiency trends in buildings. http://www.zebra-monitoring.enerdata.eu/

Observatorio Ciudad 3R, 2019. Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013-2017). Reflexiones sobre el desafío 2020/2030.

descarbonización del sector edificatorio en España. El valor de 0,09% es además una estimación gruesa ya que no existen datos estadísticos fiables que diferencien entre rehabilitaciones energéticas y otro tipo de reformas.

3. Novedades en el marco normativo

El requisito para que los países de la UE adopten una ERLP se establece ahora en el artículo 2bis de la Directiva EPBD de 2018. Las modificaciones a la EPBD de 2018 dejan claro el objetivo europeo de transformación de los parques nacionales en parques descarbonizados antes de 2050, a través de estrategias más fuertes que faciliten la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo (*Nearly Zero Energy Buildings*, nZEB). Dichas estrategias deben estar respaldadas por hojas de ruta nacionales que incluyan la cuota prevista de edificios renovados en 2020, los hitos indicativos para 2030, 2040 y 2050, así como el uso de indicadores de progreso nacionales. Las estrategias además deberán contar con un componente financiero sólido que incluya financiación e inversión públicas y privadas. Asimismo la nueva EPBD exige incluir una referencia más fuerte a la pobreza energética, y nuevas referencias a: i) la salud, seguridad y calidad del aire; ii) iniciativas para promover tecnologías inteligentes, habilidades y educación; iii) políticas dirigidas a los segmentos de peor rendimiento de las existencias nacionales de construcción; iv) dilemas de incentivo dividido; v) fallos de mercado; y vi) edificios públicos.

Todas estas cuestiones —cuotas, hitos e indicadores; marco financiero; y beneficios amplios— deberían ser abarcados en la nueva ERESEE de 2020 como complemento de las estrategias ERESEE de 2014 y 2017. En este artículo nos centramos en el aspecto relativo a la definición de cuotas, hitos e indicadores.

En mayo de 2019, la Comisión Europea publicó recomendaciones sobre cómo los diferentes países deben implementar los aspectos revisados de la rehabilitación de edificios de la Directiva EPBD de 2018 [11]. A continuación, se exponen los contenidos de esta recomendación en lo relativo a la definición de cuotas, hitos e indicadores, se analizan sus implicaciones y se proponen sugerencias.

4. Sobre la cuota prevista de edificios renovados en 2020

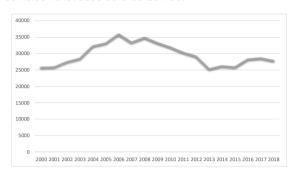
Según la recomendación europea de 2019, la cuota prevista de edificios renovados en 2020 no pretende ser un objetivo vinculante, sino más bien una cifra que represente de manera realista la tasa probable de rehabilitación de edificios culminados en 2020. Esta cuota se puede expresar, según la recomendación, de varias maneras, por ejemplo: como porcentaje (%); como un número absoluto; o en m² de espacio reformado por tipo de edificio.

El Ministerio de Fomento publica estadísticas sobre construcción de edificios, derivadas del cuestionario que el promotor o técnico responsable de un proyecto debe entregar en el ayuntamiento al solicitar la licencia de obra mayor para la construcción, rehabilitación o demolición de edificios en cumplimiento de la disposición adicional cuarta de la Ley 4/1990. El apartado 9 de estas estadísticas sobre obras de rehabilitación recoge el número de edificios y superficie según tipo de obra [12]. Debe tenerse en cuenta que estos datos estadísticos no se realizan sobre ejecuciones materiales, como pide la recomendación europea de 2019, sino sobre proyectos de obra, y que los períodos de referencia se corresponden con el mes de concesión de la licencia. Se han producido fluctuaciones en el nº de edificios que han obtenido licencia para rehabilitación como consecuencia de la crisis del sector. En la Figura 1 izquierda, se aprecia una caída a partir del año 2008, coincidiendo con la crisis financiera global, y una

Official Journal of the European Union, 2019. Commission Recommendation (EU) 2019/786 of 8 May 2019 on building renovation (notified under document C(2019) 3352) (Text with EEA relevance).

Ministerio de Fomento, 2019. Construcción de edificios (licencias municipales de obra). htps://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline/?nivel=2&orden=10000000.

remontada a partir de 2013, coincidiendo con el impulso de las políticas de rehabilitación y regeneración urbana en España. Para este artículo, ha realizado la autora una proyección de los valores de futuro a partir de los datos históricos estadísticos, es decir, bajo el supuesto que seguimos haciendo lo mismo o algo parecido a los últimos años. Tras varias pruebas, se ha comprobado que la proyección futura más fiable se obtiene usando los datos históricos estadísticos desde el año 2013 y mediante una línea de tendencia lineal, como la que se ve en la Figura 1 derecha. Como se observa en la misma, si seguimos haciendo lo mismo, se estima que en 2020 el nº de edificios renovados será de 29.730.



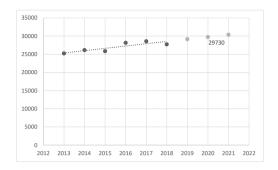


Figura 1. Izquierda: datos históricos de nº de edificios rehabilitados entre 2000 y 2018. Derecha: datos históricos de nº de edificios rehabilitados entre 2013 y 2018 y valores proyectados entre 2019 y 2021 (Puntos negros: datos históricos; Puntos grises: datos proyectados; Línea de puntos: línea de tendencia). Elaboración propia a partir de datos publicados por el Ministerio de Fomento.

Asimismo, la recomendación europea de 2019 sugiere la posibilidad del uso de la profundidad de la rehabilitación para mayor precisión, distinguiendo entre ligera (ahorro de energía primaria inferior al 30%), media (entre el 30 y 60%) y profunda (de más del 60%). Se menciona también el posible uso del indicador 'transformaciones en nZEB', para el que no hay un porcentaje de ahorro especificado a nivel europeo, quedando sujeto a lo que establezcan las normativas nacionales.

En estos momentos no disponemos de información fiable a este respecto. Si se quiere precisar la profundidad de la rehabilitación en el futuro, sugiero el uso del indicador 'transformaciones en nZEB'. Para ello considero necesario que el Código Técnico de la Edificación (CTE) definiese con claridad qué es un nZEB rehabilitado. En estos momentos la definición de nZEB se adscribe a las exigencias de los edificios nuevos y ampliaciones, y se sustenta en la comprobación de la demanda a través del coeficiente global de transmisión de calor a través de la envolvente térmica (K) del edificio y en la comprobación de los consumos en régimen dinámico, según el proyecto de Real Decreto de 2018 que modifica el CTE [13]. Una buena parte de los edificios existentes tienen fachadas de gran masa térmica, y por ello se hace necesario que el CTE cree una métrica específica para los nZEBs rehabilitados que considere la inercia térmica. Si no, será muy complicado que muchos de estos edificios puedan cumplir con las exigencias de la obra nueva y cuando lo hagan sus soluciones no serían las óptimas desde el punto de vista térmico.

5. Sobre los hitos indicativos para 2030, 2040 y 2050

Hito indicativo es la expresión que se utiliza en la traducción oficial de la recomendación europea de la expresión inglesa 'indicative milestone'. Considero necesario aclarar que con la definición de hitos indicativos para 2030, 2040 y 2050, lo que parece pretender la Comisión Europa es que los Estados miembros establezcan unos objetivos en materia de rehabilitación energética que en principio no serán vinculantes, sino orientativos, es decir, que

Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

recojan lo que estimamos que deberíamos cumplir. Opino que la expresión objetivos orientativos, en lugar de hitos indicativos, sería más esclarecedora en nuestro idioma. No obstante, al existir una traducción ya oficial la utilizo a lo largo del artículo, y procedo a continuación a exponer los datos que por el momento tenemos relativos a este aspecto.

Europa se ha embarcado en una serie de iniciativas con el fin de frenar el cambio climático, concretamente la Estrategia Europa 2020 [14], el Marco sobre clima y energía para 2030 [15][16], la Hoja de ruta hacia una economía baja en carbono 2050 [17] [16]. También las Naciones Unidas están impulsando este cambio a través de la Agenda 2030.

A corto plazo, en 2020, el objetivo europeo en materia de eficiencia energética es 20% de reducción de emisiones de CO_2 para el conjunto de los sectores respecto de los niveles de 1990, 20% de energías renovables en la UE, y 20% de mejora de la eficiencia energética. A medio plazo el 40% de reducción de emisiones en 2030 y el 60% en 2040, el 32% de energías renovables en 2030 y el 32,5% de mejora de la eficiencia energética en 2030. A largo plazo, en 2050, el 80-95% respecto de los valores de 1990. A cada sector y a cada país le corresponde una cuota de esfuerzo distinta. En 2009, España adquirió el compromiso vinculante de reducir las emisiones de CO_2 para el sector de la construcción, que se engloba dentro de los conocidos como sectores difusos, en un 10% en 2020 comparado con los niveles de 2005 [18] y en 2018 ha adquirido el compromiso de reducir el 26% para 2030 [19].

Los hitos indicativos, según la recomendación europea de 2019, pueden ser objetivos cuantitativos o cualitativos. La hoja de ruta debe incluir hitos indicativos para 2030, 2040 y 2050 y debe especificar cómo contribuyen a los objetivos de eficiencia energética de la Unión, anteriormente citados. La recomendación incluye una tabla con una propuesta de posibles hitos indicativos: Ahorro energético (en términos porcentuales absolutos relativos) por sector de la construcción (residencial, no residencial, etc.); % de edificios renovados (por tipo de renovación); Reducción de emisiones de CO₂ en el sector de la construcción (renovación/edificios nuevos); % de nZEBs (por sector de la construcción); % de reducción de personas afectadas por la pobreza energética; % de reducción de edificios con clases de eficiencia energética más bajas; Ahorro energético en edificios públicos; Porcentaje de edificios equipados con sistemas de gestión de la energía del edificio o con sistemas inteligentes similares (por tipo de edificio); Nº de iniciativas de ventanilla única; Se logra la sensibilización y esta genera medidas concretas.

A día de hoy, los datos de eficiencia energética de la edificación no son recogidos de forma sistemática en un lugar único, y por ello la definición de un número elevado de hitos indicativos para 2030, 2040 y 2050, sin el apoyo

¹⁴ Comisión Europea, 2010. EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM(2010) 2020 final.

Comisión Europea, 2014. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Un marco estratégico en materia de clima y energía para el periodo 2020-2030. COM (2014) 015 final.

Comisión Europea, 2018. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN. Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra. COM(2018) 773 final.

Comisión Europea, 2011. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Hoja de Ruta de la Energía para 2050. COM(2011) 0885 final.

Comisión Europea, 2009. DECISIÓN Nº 406/2009/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

Comisión Europea, 2018. REGLAMENTO (UE) 2018/842 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de mayo de 2018 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 525/2013 (Texto pertinente a efectos del EEE).

del conocimiento de su evolución a lo largo del tiempo, supone asumir un alto riesgo de fracaso en su consecución. Por ello, propongo definir un número muy reducido de hitos cuantitativos y algunos hitos cualitativos que conduzcan a la definición de futuros hitos cuantitativos en una próxima ERESEE 2023. Por ejemplo:

- Hitos cuantitativos: % edificios rehabilitados, % viviendas rehabilitadas, % m² edificios públicos rehabilitados, % m² edificios no residenciales rehabilitados.
- Hitos cualitativos: Definición metodológica y desarrollo de indicadores para medir ahorro energético, emisiones de CO₂, transformaciones nZEBs, reducción personas afectadas por pobreza energética, reducción edificios clases de eficiencia energética, edificios equipados con sistemas de gestión de energía del edificio o con sistemas inteligentes, sensibilización ciudadana.

En cuanto a los hitos cuantitativos propuestos, se presentan a continuación diferentes objetivos y datos históricos que se han hecho públicos sobre rehabilitación de viviendas y deben considerarse para la definición de hitos indicativos. Todos estos datos se recogen en la tabla 2 y se comentan a continuación.

Sobre los datos históricos:

- Por un lado, tenemos los datos históricos recogidos en el proyecto ZEBRA2020 ya comentados en la sección de antecedentes, que recogen una tasa anual de rehabilitación de la vivienda con criterios de eficiencia energética del 0,08% en el año 2014 [⁹].
- Por otro lado, del Informe de evaluación sobre políticas públicas de rehabilitación residencial en España (2013-2017) del Observatorio Ciudad 3R, como hemos comentado en la sección de antecedentes se deduce el valor anual de 22.463 viviendas rehabilitadas con criterios de eficiencia energética [10].

Sobre los hitos indicativos:

- Como ya hemos comentado en la sección de antecedentes, para 2020 se plantearon hitos indicativos en la ERESEE 2014.
- Adicionalmente, el informe GTR de 2018 señala que, para cumplir con los compromisos suscritos en materia ambiental, los cálculos más conservadores elevan la cifra de viviendas en las que debería realizarse actuaciones profundas de mejora de eficiencia energética a más de 250.000 al año hasta 2050, sin que el Plan 2018-2021 asuma dicho objetivo [20].
- Las ERLPs nacionales forman parte de los Planes Nacionales Integrados de Clima y Energía (PNIEC). Los Estados miembros están obligados a adoptar un PNIEC para el período 2021-2030 que define los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de penetración de energías renovables y de eficiencia energética para el conjunto de los sectores productivos. Los Estados miembros tuvieron que presentar sus proyectos de planes antes de finales de 2018, y deberán presentar su versión definitiva a finales de 2019. En el borrador del PNIEC presentado a Europa en 2018, España se comprometió para el periodo 2021–2030, a intervenir sobre la envolvente térmica en 1.200.000 viviendas, comenzando con 30.000 viviendas/año en 2021 y finalizando con 300.000 viviendas/año en 2030, así como a renovar las instalaciones térmicas (centralizadas e individuales) en más de 300.000 viviendas/año. Asimismo, se comprometió a rehabilitar anualmente 300.000 m² de edificios de la

Casanovas X., Cuchí A., Mas Herrero J., Rubio del Val J., 2018. Informe GTR 2018. Por un cambio en las políticas públicas en el fomento de la rehabilitación residencial: los Municipios pieza clave en un marco de cooperación institucional.

Administración General del Estado por encima del 3% (sobre un total de 11.200.244 m²[²¹]), exigido por la Directiva EED.

 La Directiva EPBD de 2018 especifica en el preámbulo del articulado que para cumplir de manera rentable las ambiciones de la Unión en materia de eficiencia energética sería necesario realizar la renovación a una tasa media anual del 3 %. No especifica la cuota para edificación residencial y no residencial.

Ministerio de Industria, Energía y Turismo, 2013. Inventario energético de los edificios de la Administración General del Estado. Trasposición del artículo 5 de la Directiva 2012/27/UE.

	Datos históricos		Hitos indicativos o compromisos vinculantes				
Período temporal	2013-2014	2013-2017	2014-2020	2021	2030	2018- 2050	2018- 2050
Tasa anual viviendas	0,08 %	0,09 %	0,2 - 1,1 %	0,12%	0,12 - 1,2	1 %	3 %
Tasa anual no residencial	0,31%	-	3-10 %	6% edif. públicos		-	
Nº viviendas/año	20.000	25.000	51.040-284.760	30.000	300.000	250.000	
M² edificación no residencial/año	3.100.000	-	30.000.000-	636.007 edif. públicos		-	-
Fuente	ZEBRA2020	Informe Observatorio Ciudad 3R	ERESEE 2014	Proyecto de PNIEC		GTR	Directiva (UE) 2018/844
Carácter	Informativo	Informativo	Orientativo	Será vinculante en su versión definitiva		Orientativo	Orientativo

Tabla 1. Datos históricos e hitos indicativos en materia de tasa de rehabilitación anual (en %) o número absoluto de edificios rehabilitados anualmente (Nota: para pasar de valores en % a valores absolutos, y viceversa, se ha usado un valor del stock de viviendas redondeado a 25 millones de viviendas, y de superficie de edificación no residencial de mil millones de m2).

Para concluir, cabe decir, en relación con los hitos indicativos que:

- Los compromisos vinculantes adoptados por el momento por España para el sector edificación son para el 2030, y son la reducción del 26% de emisiones respecto del año 2005 y los compromisos del PNIEC (tasa de rehabilitación residencial del 1,2% en 2030 y tasa de rehabilitación de edificios públicos del 6%). Estos valores considero que deberían constituir la base para la definición de hitos indicativos para 2030.
- No hemos conseguido alcanzar los objetivos de rehabilitación que se proponían en la ERESEE de 2014 y nos hemos quedado lejos. Con los escenarios más altos propuestos en la ERESEE de 2014 (tasa de rehabilitación residencial del 1,1%, y de rehabilitación no residencial del 7%), podemos cumplir con la recomendación de la tasa del 3% de la directiva EPBD de 2018, ya que el sector no residencial representa el 35% del consumo de energía del país como se indica en la ERESEE de 2014. Por tanto, los objetivos estratégicos altos de esta versión de la estrategia continúan estando de actualidad, aunque requieren de un gran impulso del sector para que podamos llegar a cumplirlos. Estos valores considero que deberían constituir la base para la definición de hitos indicativos para 2040 y 2050.

6. Sobre los indicadores de progreso

Los indicadores de progreso mensurables pueden ser, según la recomendación europea de 2019, variables cuantitativas o cualitativas para medir los progresos con vistas al objetivo a largo plazo de 2050 de reducir emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión, para garantizar un parque inmobiliario nacional altamente eficiente en términos energéticos y descarbonizado. La recomendación recoge en una tabla más de 45 tipos de indicadores que se traducen en un número de indicadores considerablemente más elevado.

Tanto la exigencia de definir hojas de rutas marcándose numerosos hitos como la de realizar su seguimiento con aún más indicadores dejan de manifiesto la necesidad de medir la evolución de la eficiencia energética de los parques nacionales para poder mejorar y alcanzar la descarbonización de los mismos.

El *Building Stock Observatory* (BSO) se estableció en 2016 y tiene como objetivo proporcionar a la Comisión Europea, a los responsables políticos, a los inversores, a las partes interesadas, a las autoridades locales y nacionales y a los investigadores un conocimiento exhaustivo sobre el stock de edificios de Europa. Cabe esperar que el BSO se convierta en una herramienta de gran importancia para el seguimiento del progreso.

En España, se están desarrollando en estos momentos dos proyectos de investigación que pueden ilustrar la forma en que un conjunto integrado de objetivos, hitos e indicadores puede enmarcar una ERLP:

- BUILD UPON², que pretende abordar una de las principales barreras que impiden la gestión pública adecuada y la consiguiente mejora de las intervenciones de rehabilitación energética: la falta de un Marco de Seguimiento de Impactos adecuado y ampliamente compartido. Coordinado por la asociación española GBCe cuenta con 8 países europeos.
- Proyecto del Observatorio Ciudad 3R de 2019 financiado por el Ministerio de Transición Ecológica, en el que uno de los objetivos es la identificación de indicadores y evaluación de políticas de rehabilitación urbana en clave de eficiencia energética en el marco del Observatorio Ciudad 3R.

Es de gran interés en estos momentos que se desarrollen proyectos de investigación sobre objetivos, hitos e indicadores de progreso de ERLPs, que consideren la necesaria coordinación entre las estrategias europeas, nacionales y locales, y su seguimiento. Es necesario tener presente que la recogida de datos para los indicadores deberá iniciarse a escala local, pues son los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas quienes tienen delegadas en buena medida la gestión de la ejecución de las obras de rehabilitación.

7. Conclusiones

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.

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

Experto en gestión de la rehabilitación urbana

Resumen

Afrontar los retos que supone impulsar de forma decidida la rehabilitación del parque residencial edificado requiere la combinación de diferentes instrumentos y actuaciones de carácter transversal. Uno de los instrumentos básicos a implementar debe ser la financiación, superando la tradicional política de subvenciones, y combinando diferentes estrategias de actuación: créditos, fondo de garantía, subvenciones combinadas con créditos y financiación a actuaciones de iniciativa pública a medio y largo plazo. Esta financiación debe ir dirigida a financiar actuaciones integrales que incluyan necesariamente criterios de eficiencia energética. La clave del éxito de esta financiación estará en su accesibilidad, rapidez, amortización a largo plazo y intereses similares a créditos hipotecarios. Este cambio en la financiación de las ayudas a la rehabilitación deberá necesariamente contar con la complicidad de todos los agentes implicados en la rehabilitación.

Palabras clave

Rehabilitación, instrumentos de financiación, gestión.

1. Introducción

Plantear estrategias de rehabilitación requiere de un análisis del parque existente, del conjunto normativo que afecta a la rehabilitación del parque edificado —tanto a nivel técnico como de gestión— y finalmente el entorno social.

En este sentido y en cumplimiento de lo establecido por el artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE, sobre Eficiencia Energética, el Ministerio de Fomento publicó en 2014 la "Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España" (ERESEE 2014), y en 2017 elaboró la "Actualización de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España" (ERESEE 2017).

En la mencionada estrategia y en su actualización se realiza un pormenorizado análisis de la situación del parque edificado y de los objetivos a medio y largo plazo para la rehabilitación del sector de la rehabilitación.

En cuanto al análisis de la situación del sector de la rehabilitación por un lado se analizan las problemáticas existentes. Sintéticamente se podría decir que existen una serie de barreras que lastran el impulso de la rehabilitación:

- 1. Barreras técnicas.
- 2. Barreras de gestión.
- 3. Barreras económicas.

Para el objeto de este artículo nos centraremos en aquellas barreras y sus posibles alternativas que afectan al ámbito económico.

Cualquier actuación de rehabilitación —sea aislada o en un ámbito territorial previamente delimitado— debe tener en cuenta no solo las soluciones técnicas, los instrumentos de gestión y sus costes sino quién debe hacer frente a los costes. Para ello es imprescindible conocer los perfiles económicos y sociales de los principales actores en cualquier actuación: los propietarios.

A continuación, se exponen algunos de las características económicas de los propietarios, de las dificultades que habrán de afrontar, de los costes de gestión, del liderazgo en las operaciones de rehabilitación y de los posibles instrumentos financieros que permitan hacer ejecutar con éxito las actuaciones, ya sean aisladas o de ámbito territorial.

2. Características del parque edificado: antigüedad, régimen propiedad y uso, situación socioeconómica

Según el Censo de Población y Vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística en España hay un total de 25,2 millones de viviendas de las cuales 18 millones corresponden a viviendas principales.



Figura 1. Viviendas según tipo de vivienda y año de construcción (agregado) del edificio. Instituto Nacional de Estadística.

Del total de 25,2 millones, 13,6 millones son anteriores a 1981 por lo que prácticamente no cumplen unos mínimos requisitos de eficiencia energética y son el principal objetivo de cualquier estrategia de eficiencia energética que se plantee.

Actuar sobre estas viviendas supone un reto mayúsculo simplemente por el volumen de las actuaciones, la capacidad de gestión del sector, así como las dificultades propias de la gestión de los acuerdos. No obstante lo anterior, es preciso analizar con más detenimiento otros factores.

Sin duda uno de los factores determinantes a la hora de establecer la complejidad y la planificación de las actuaciones es el fraccionamiento de la propiedad.

Encuesta de condiciones de vida. Base 2004 Vivienda

Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y CCAA. Unidades: Porcentaje de hogares

	Propiedad	de mercado	Alquiler inferior al precio de mercado	
	2017	2017	2017	2017
Total				
Nacional	76,7	14,3	2,6	6,4

Figura 2. Hogares por régimen de tenencia de la vivienda y CCAA. Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En el cuadro anterior se puede observar cómo el 76,7% de los hogares españoles están en régimen de propiedad. Ello supone un alto régimen de propiedad fraccionada. A diferencia de otros países europeos donde existe una mayor concentración de la propiedad, y un alto porcentaje de ella en manos del sector público o asociaciones sin ánimo de lucro con una larga tradición en la gestión de viviendas. Esta realidad de una propiedad fraccionada supone una complejidad importante para conseguir el objetivo de acuerdos para la rehabilitación de edificios. Frente a esta situación no es menor la diversidad de las situaciones socioeconómicas de cada propietario que añaden una mayor complejidad. En el cuadro siguiente se puede apreciar con más claridad el reto que supone para el sector de la rehabilitación en España acometer un plan ambicioso para encarar el reto de impulsar el sector de la rehabilitación.

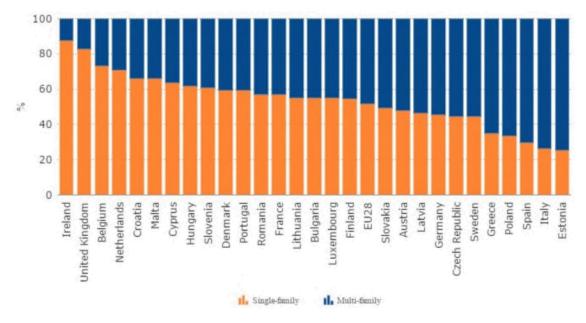


Figura 3. Países según distribución del parque residencial en vivienda unifamiliares y colectivas.

Fuente: Comisión Europea (2016)

En este cuadro se puede apreciar que España es el tercer país de la Unión Europea con un mayor porcentaje de viviendas colectivas frente a viviendas unifamiliares.

Estos datos quedan también reafirmados en el siguiente cuadro:

Censos de Población y Viviendas 2011. Edificios Resultados nacionales

Edificios según tipo de edificio por nº de plantas sobre rasante Unidades:

	Total		Destinado principal o exclusivamente a viviendas		Otros fines	
Total	9.814.785		9.730.999		83.786	
1		2.809.125		2.798.479		10.646
2		4.997.156		4.968.850		28.306
3		1.115.605		1.096.644		18.961
4 o más plantas		892.899		867.026		25.873

Figura 4. Edificios según tipo de edificio por nº de plantas sobre rasante.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En consecuencia, entre los objetivos de una estrategia para impulsar el sector de la rehabilitación no puede ignorarse la complejidad que supone actuar en edificios en que la capacidad de decisión sobre las actuaciones a acometer está claramente fraccionada. El siguiente cuadro muestra la tipología de edificios en España:

Censos de Población y Viviendas 2011. Edificios Resultados nacionales

Edificios según tipo de edificio por nº de plantas sobre rasante Unidades:

			Destinado principal o exclusivamente a viviendas		Otros fines	
Total	9.814.785		9.730.999		83.786	
1		2.809.125		2.798.479		10.646
2		4.997.156		4.968.850		28.306
3		1.115.605		1.096.644		18.961
4 o más plantas		892.899		867.026		25.873

Figura 5. Edificios según tipo de edificio por nº de planas sobre rasante.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

A la vista de este cuadro puede concluirse que, si bien el mayor número de edificios corresponde a una tipología de edificios de una o dos plantas, el número de edificios con 3 plantas o más son los que concentran la mayor parte de viviendas.

Hasta ahora se ha expuesto la tipología del parque de viviendas y la composición de su titularidad y lo que ello conlleva a nivel de toma de decisiones. Siendo lo anterior importante, no puede ignorarse un elemento fundamental que añade complejidad a la toma de decisiones: la situación socioeconómica de los propietarios.

Sobre este aspecto, nuevamente, hay que analizar los datos existentes. En el siguiente cuadro se puede observar la renta media de los hogares y su evolución en los últimos años:

RENTA ANUAL NETA MEDIA POR HOGAR

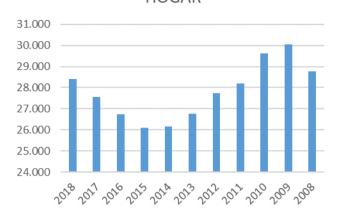


Figura 6. Renta anual neta media por hogar.

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. Instituto Nacional de Estadística.

Puede observarse que la renta media de los hogares es cercana a los 29.000€. Pero para un mejor análisis, es preciso analizar la renta media de los hogares por tramos de renta, pues al fin y al cabo ello puede determinar la capacidad inversora de los propietarios, y por consiguiente la viabilidad de una estrategia de rehabilitación que sin lugar a duda está vinculada a los "inversores", en este caso los propietarios. Sobre este punto si bien el concepto "inversor" está referido a los propietarios que residen en su vivienda habitual, hay que tener en cuenta que su vivienda no responde al concepto de un valor de mercado sino a la necesidad de respuesta a un derecho fundamental como es el de una vivienda digna, alejado del concepto de un bien de mercado.

Si analizamos la renta media de los hogares españoles nos puede dar una clara información de la capacidad inversora de los propietarios. El siguiente cuadro es muy explícito sobre este punto.

Hasta 499€	4,64
nasia 499€	
de 500 a 999€	19,17
de 1.000€ a 1.499€	21,89
de 1.500€ a 1.999€	16,95
de 2.000€ a 2.499€	13,43
de 2.500€ a 2.999€	9,78
de 3.000€ a 4.999€	11,49
5.000€ o más	2,65

Figura 7. Distribución de hogares (en porcentaje) según nivel de ingresos mensuales netos regulares del hogar (2015).

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 2015. Instituto Nacional de Estadística.

De estos datos se puede observar claramente que aproximadamente un 45% de los hogares tienen unos ingresos mensuales inferiores a 1.500€ mensuales. Esta situación implica claramente una barrera para cualquier estrategia que implique inversiones importantes en un edificio, ya que se estima que una actuación de rehabilitación para la mejora de la eficiencia energética puede suponer alrededor de 15.000€ por vivienda.

En este sentido hay que recordar que tradicionalmente las políticas de vivienda han favorecido la adquisición de viviendas protegidas frente a la vivienda pública de alquiler. Si bien ello ha favorecido el acceso a una vivienda protegida en propiedad a un sector determinado de la población, la situación económica de estas familias mayoritariamente se ha mantenido, por lo que las dificultades para hacer frente a la conservación y renovación de las viviendas/edificios se han continuado. Frente a ello debe contraponerse que las necesidades básicas de los edificios siguen siendo los de mejorar/conseguir la accesibilidad y la conservación/seguridad de los mismos

y la urgente necesidad de dotarlos de condiciones de eficiencia energética. En el siguiente cuadro del Ministerio de Fomento pueden apreciarse las principales necesidades de los edificios:

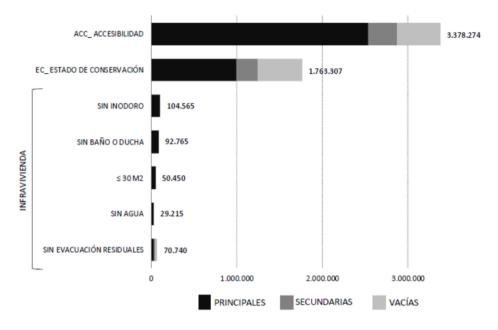


Figura 8. Principales problemas del parque residencial en España (2011). Fuente: Ministerio de Fomento.

3. Retos: Objetivos y previsiones económicas

Frente a la situación anteriormente expuesta se plantean retos que forzosamente deben ir acompasados con las posibilidades de los propietarios que a la vez den respuesta a las necesidades de adecuar el parque edificado existente a los nuevos requerimientos para hacer frente a las necesidades de seguridad, accesibilidad y eficiencia energética.

No se trata en este análisis de analizar los pormenores detallados de una estrategia para impulsar el sector de la rehabilitación sino de establecer sus previsiones generales.

Al respecto, si se establece como objetivo la rehabilitación de 300.000 viviendas al año en base a los sistemas de ayudas tradicionales, un simple cuadro puede dar una imagen aproximada de cifras y de la inversión pública necesaria. Para hacer frente a los objetivos, paralelamente se analiza una línea no vinculada a la aportación pública de subvenciones directas. Así se plantean dos escenarios. En el primero se plantean las subvenciones clásicas de los Planes Vivienda —con dos escenarios de subvenciones para actuaciones integrales del 20% y del 40%— y en el segundo una financiación a comunidades de propietarios con un periodo de amortización a 15 años, y tipos de interés al 2%:

	Número de viviendas	Inversión media	Inversión total		
	300.000	15.000€	4.500.000.000€		
Escenario subv 40%			1.800.000.000€		
Escenario subv 20%			900.000.000€		
Escenario Crédito sin subvención					
15 años					
2% interès					
Cuota Mensual			70€		

Figura 9. Título. Fuente: Elaboración propia

De este cuadro puede verse claramente que para conseguir —mediante subvenciones— actuaciones de rehabilitación integrales con una inversión media estimada de 15.000€/vivienda serían necesarios anualmente — en función del nivel de subvención— entre 1.800 y 900 millones de euros. Sin duda, este nivel de aportación de los presupuestos públicos está muy lejos de lo aportado hasta ahora en los sucesivos planes vivienda y probablemente escapa a una realidad presupuestaria posible. En el supuesto anterior se incluyen únicamente aportaciones públicas mediante subvenciones, que a su vez implican unos gastos en gestión muy importantes a la vez que el sometimiento a unas normativas y calendario de concesiones de subvenciones a menudo alejados de la realidad de las comunidades de propietarios.

Frente a ello se plantea una alternativa —prácticamente inexistente hasta ahora— de financiación de estas actuaciones, que implican una carga para los propietarios cercana a los 70 € mensuales, mucho más posibilista y realista que las aportaciones públicas previstas en el supuesto de subvenciones públicas.

No obstante, el debate no puede simplificarse a una alternativa de subvenciones o créditos a comunidades de propietarios, pues la realidad de nuestras ciudades, municipios y barrios es muy diversa y a la vez requiere de una diversidad de instrumentos.

4. Financiación para actuaciones de rehabilitación

4.1 Diferentes escenarios, diferentes alternativas

En los anteriores apartados se ha puesto de manifiesto la diversidad tipológica edificatoria en España, la situación de fragmentación de la propiedad de las viviendas, el análisis de los ingresos de los hogares españolas y los retos futuros en el sector de la rehabilitación.

Como ha podido observarse, el reto para impulsar el sector de la rehabilitación, mejorar la calidad de los edificios y la calidad de vida de sus usuarios, así como hacer frente a las necesidades del cambio climático, nuevas energías, un sector de la construcción local, y en definitiva mejorar la salud y confort de los usuarios, es un reto mayúsculo.

Para ello se requiere en los aspectos de financiación soluciones diversas, posibles y gestionables. El siguiente cuadro propone una primera aproximación a esta diversidad de retos y de destinatarios:

	Subvenciones		Ejecución actuaciones
Àmbitos Vulnerables	X	X	X
Resto àmbitos territoriales		X	
Fomento innovaciones	X		

Figura 10. Título. Fuente: elaboración propia

Esta matriz propone tres ámbitos de actuación y tres escenarios de implicación del sector público:

Escenarios de ámbitos de actuación:

- Ámbitos vulnerables: Aquellos ámbitos territoriales con un alto nivel de vulnerabilidad. Al respecto Ministerio de Fomento ha elaborado un atlas de vulnerabilidad urbana (http://atlasvulnerabilidadurbana.fomento.es/) en el cual en base a una serie de indicadores identifica barrios vulnerables. No obstante, ello podría identificarse en base a propuestas municipales/autonómicas sobre la base de indicadores de antigüedad, renta, estado de las edificaciones o cualquier otro indicador a determinar en una normativa reguladora de las ayudas a la rehabilitación. En estos la implicación de las administraciones públicas deber ser total, alcanzado desde la concesión de subvenciones, la financiación, la gestión y la ejecución de las actuaciones. Se trata pues de actuaciones integrales tanto desde el punto de vista de actuaciones en los edificios como desde la gestión de la rehabilitación. Este supuesto debería tratarse como una actuación urbanística mediante el sistema de gestión por cooperación. Un claro ejemplo de esta actuación es el modelo impulsado por el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet al amparo de Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, posteriormente trasladada al Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana" (TRLSRU). Más adelante se analizará este sistema de gestión.
- b. Resto de ámbitos. En los puntos anteriores se ha analizado la dificultad de hacer frente a los objetivos de rehabilitación mediante aportaciones de subvenciones —así como la complejidad de su gestión y su incidencia sobre las dinámicas del mercado y de los calendarios de las comunidades de propietarios— dado su elevado volumen. A pesar de ello existe la posibilidad de buscar fórmulas de financiación para las comunidades de propietarios en definitiva, los propietarios individuales— que permitan asumir los costes de una rehabilitación integral que dé respuesta a todas las necesidades técnicas. En este sentido hay que buscar fórmulas que permitan hacer frente a costes asumibles por parte de los propietarios individuales. En base al nivel de ingresos de los hogares españoles podría tomarse como base unos costes mensuales de 60/70€, que podrían ser asumidos por la inmensa mayoría de propietarios. En este punto no se debe olvidar que, al igual que en la sociedad, en las comunidades de propietarios puede haber casos de hogares que estén en una situación económica que implique un mayor esfuerzo de las administraciones públicas. Para ello posteriormente se analizará las posibilidades de establecer esta financiación mediante créditos públicos, privados, fondos de garantía y ayudas sociales retornables.
- c. Fomento innovaciones. Sin perjuicio de lo expuesto en los dos apartados anteriores, no debe descartarse la posibilidad de mantener subvenciones para actuaciones muy concretas y universales para determinadas actuaciones no incluidas en los apartados anteriores que realmente impliquen la aplicación de medidas innovadoras en los edificios.

Escenarios de implicación del sector público.

- a. Subvenciones: Las subvenciones no deberían ser universales y limitarse aquellos ámbitos vulnerables antes descritos o bien a determinadas actuaciones innovadoras. En este sentido hay que tener en cuenta que las subvenciones no tienen fondos ilimitados para atender toda la demanda/necesidad de rehabilitación, así como que su gestión implica a su vez unos gastos de gestión que no siempre obtienen retorno en forma de beneficios a los sectores de población con mayor necesidad. Sobre las subvenciones no debe olvidarse, como más adelante se tratará, su impacto fiscal, especialmente negativo cuanto más vulnerables son sus perceptores.
- b. Financiación: Posiblemente este es el mayor reto para acometer con éxito los retos para un auténtico impulso del sector de la rehabilitación. Quizás sobre este punto es necesario un mayor análisis de los antecedentes y de la realidad existente.

En cuanto a los antecedentes, anteriores planes vivienda han contemplado créditos para actuaciones de rehabilitación. Estos créditos en un principio iban vinculados a la declaración como vivienda por un plazo de 15 años de la vivienda objeto de la financiación, si bien este requisito desapareció posteriormente. Al ir vinculados estos créditos al conjunto de créditos para la compra/promoción de viviendas, habitualmente las entidades financieras los trataban como créditos hipotecarios lo que dificultaba su aceptación por los propietarios y escasa voluntad de concesión por parte de las entidades financieras, al no tratarse de hipotecas para la compra. De ello quizás se podría concluir que —al menos inicialmente— el protagonismo público debe ser más intenso. No debería descartarse la posibilidad de la declaración por un tiempo de la vivienda a un "régimen de protección" durante un período determinado para evitar efectos no deseados en algunas actuaciones de rehabilitación, que pueden establecerse siempre que haya alguna subvención asociada.

En la actualidad los créditos a la rehabilitación para comunidades de propietarios son prácticamente inexistentes o testimoniales. Ello, entre otras causas, puede ser debido a la falta de precedentes de este tipo de créditos y la dificultad para apreciar con certeza el riesgo de morosidad. Es por ello que para impulsar esta financiación debería existir un mayor protagonismo público o la dotación de unos fondos de garantía que permitan que esta financiación sea una realidad, pues ahí está la clave de un auténtico efecto multiplicador de las actuaciones de rehabilitación.

A pesar de lo anterior, no solo debe procurarse la existencia de una línea de financiación, sino que debe contarse con prescriptores —colegios técnicos profesionales, administradores de fincas, empresas de rehabilitación— de esta financiación, inicialmente con estímulos económicos, así como realizar una tarea de difusión y acompañamiento a las comunidades para generar hábitos.

c. *Ejecución:* Finalmente, no puede olvidarse que, en determinados ámbitos, el liderazgo de las administraciones es absolutamente imprescindible. Ese liderazgo, en estos sectores debe necesariamente contemplar no solo aspectos como la difusión, acompañamiento, proximidad, servicios de mediación sino también cierta "autoridad administrativa". Todas estas funciones pueden encontrar respuesta en sistemas de gestión urbanística similares al sistema de cooperación, que el TRLSRU ya recoge. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que estos sistemas de gestión, pueden ser eficaces a medio y largo plazo y con unos costes de gestión muy elevados que muy pocos Ayuntamientos pueden asumir y que van más allá de los tradicionales cuatro años de los Planes Vivienda por lo que deben crearse nuevos instrumentos que den respuesta a estas necesidades.

4.2 Financiación directa: subvenciones

Tradicionalmente las subvenciones han sido la vía principal de fomento de las actuaciones de rehabilitación. En los últimos planes vivienda estas subvenciones han tenido mayoritariamente un carácter universal, es decir, sin diferenciar niveles de rentas. Tampoco puede ignorarse las subvenciones destinadas a ARRUs destinadas a barrios con claras deficiencias si bien también hay que ser crítico con los plazos temporales de los mismos. En este sentido

si se comparan las actuaciones urbanísticas de transformación/remodelación/sustitución con las de rehabilitación puede decirse que se trata de operaciones similares en el tiempo, pero que los planes vivienda prevén plazos de ejecución alrededor de los cuatro años. Estos plazos hacen muy difícil una planificación clara de la actuación vinculadas a calendarios temporales realistas.

Igualmente hay que considerar los efectos fiscales de las subvenciones. Al tratarse de subvenciones mayoritariamente universales puede considerarse que no deban tener un tratamiento diferente del de un ingreso a efectos fiscales/IRPF.

No obstante, a la vista de lo expuesto anteriormente, debería considerarse utilizar un recurso escaso —fondos públicos— para atender aquellos hogares con una situación económica vulnerable. Así se podría proponer tres tipos de subvenciones:

- a. *En ámbitos vulnerables*. Podrían concederse subvenciones en función de las condiciones de los propietarios o de los usos de las viviendas. Asimismo, debería contemplarse la posibilidad de ayudas retornables del 100% vinculando el retorno de la subvención a la transmisión de la vivienda, garantizando su retorno mediante inscripción en el Registro de la Propiedad. Para garantizar la ejecución de estas actuaciones debería existir una planificación previa de las actuaciones junto a un claro compromiso municipal o de un ente gestor para liderar estas actuaciones. Sobre este punto hay que contar que para ejecutar este tipo de actuaciones es preciso unos gastos de gestión muy importantes. Es por ello que estas subvenciones deberían de ir acompañadas de ayudas a la gestión. A título orientativo podría establecerse un gasto de gestión del 15% del presupuesto de obras.
- b. Para el fomento de actuaciones innovadoras. Estas subvenciones deberían imitarse a actuaciones muy concretas para determinadas actuaciones no incluidas en normas técnicas y que no sean obligatorias para edificios de obra nueva.

Para el primer caso y teniendo en cuenta que las subvenciones se destinan a ámbitos vulnerables sería deseable que estas subvenciones no tuvieran impacto en el IRPF y estuvieran exentas del mismo como lo están las ayudas a colectivos vulnerables económicos para actuaciones de vivienda. En cualquier caso, debería precisarse con mayor claridad este punto en la ley que regula el IRPF.

4.3 Créditos para el fomento de la rehabilitación

Para conseguir los objetivos anuales de rehabilitar alrededor de 300.000 viviendas al año es muy difícil disponer suponer de suficientes fondos públicos para la concesión de subvenciones universales. Es por ello que hay que buscar otras fórmulas. Si se trata de actuaciones en ámbitos no identificados como vulnerables y se trata de actuaciones en edificios aislados el instrumento necesariamente debe ser un crédito. Este crédito debería cumplir algunos requisitos básicos:

- 1) Período de amortización: No inferior a 15 años.
- 2) Interés: No debería ser un interés de un crédito al consumo y ser cercano al interés de una hipoteca.
- 3) Garantía: En ningún caso debería ser hipotecaria ni solidaria. No debería exigirse aval. Si debería garantizarse un máximo de morosidad en la comunidad.

Evidentemente este tipo de financiación no existe actualmente en el mercado por lo que debería ser la iniciativa pública la que la impulse y gestione directamente. El objetivo de este tipo de financiación debería ser crear una dinámica para impulsar actuaciones de rehabilitación integrales, fomentar la actividad del sector de la rehabilitación y mostrar el camino a las entidades financieras del éxito de esta financiación.

Paralelamente debería impulsar un fondo de garantía para favorecer la entrada del sector público a participar en esta financiación.

Para fortalecer el éxito de esta financiación debería contarse con determinados agentes del sector privado que deberían ser los auténticos impulsores de este tipo de financiación, pues son los primeros que entran en contacto con las comunidades de propietarios y tienen la capacidad de incidir en su decisión desde el inicio.

Entre estos agentes serian clave los siguientes:

- Colegios Profesionales de Técnicos: Deberían impulsar la redacción y ejecución de proyectos integrales de rehabilitación que sean posibles mediante el acceso a la financiación a largo plazo, en lugar de actuaciones parciales sometidas a derramas extraordinarias en las comunidades de propietarios que no pueden asumir mayor esfuerzo económico.
- 2) Administradores de fincas. Deberían ser un elemento clave para impulsar las actuaciones y fomentar actuaciones integrales con acceso a financiación.
- 3) Empresas de rehabilitación. Es habitual que el primer contacto de una comunidad se produzca con una empresa de rehabilitación, así que también deben ser considerados como un prescriptor de estas actuaciones.

El éxito de la financiación no debe fundamentarse solo en su existencia y adecuación a las posibilidades de las comunidades sino a su uso por parte de las comunidades, por lo que en sus inicios las actuaciones de estos agentes serán clave. En este sentido podría pensarse en unos incentivos a estos colectivos para impulsar la financiación como elemento clave para fomentar actuaciones integrales de rehabilitación.

4.4 Financiación pública directa para actuaciones de rehabilitación. Sistema de gestión urbanística

En entornos vulnerables la financiación debe ser garantizada por las administraciones públicas. En este sentido se propone una actuación urbanística asimilable al sistema de gestión por cooperación en que más allá de liderar las actuaciones, acompañar en la gestión y ejecutarlas, la administración local actuante financie las actuaciones mediante el pago de cuotas urbanísticas equiparables al sistema de cargas en un sistema de gestión urbanístico de cooperación.

En estos casos la dificultad para las actuantes más allá de la dificultad de planificación, es la falta de recursos económicos para financiar la operación y sus costes de gestión, por lo que podría proponerse en el marco del Plan Vivienda financiación específica para estas administraciones que incluyan la financiación, las subvenciones y los gastos de gestión.

4.5 Financiación indirecta: medidas fiscales

Analizadas las propuestas de subvención y créditos para impulsar actuaciones de rehabilitación, no es menos importante analizar impactos fiscales que también suponen barreras económicas al impulso de la rehabilitación.

i. IRPF:

a. 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.
- b. Créditos: Para fomentar estas actuaciones podría recuperarse la desgravación de actuaciones de rehabilitación financiadas con créditos de modo similar —y con gran éxito— a las desgravaciones por compra de vivienda habitual. Seguramente estas desgravaciones supondrían un impulso muy importante para el sector de la rehabilitación.

ii. IVA:

a. 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 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.

5. Un caso de éxito: Santa Coloma de Gramenet. Un instrumento urbanístico para impulsar la rehabilitación.

El Ayuntamiento de Santa Coloma ya ha finalizado la primera fase de un proceso de rehabilitación en la calle Pirineos — viviendas de propiedad privada, de los años 1968-1974, con importantes deficiencias energéticas— mediante la cual se han conseguido los siguientes objetivos:

- 32 edificios privados rehabilitados.
- 360 viviendas repercutidas
- 26 locales comerciales repercutidos
- 649 propietarios beneficiados
- 1.8 M€ de inversión

Para conseguir ejecutar esta actuación el Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet utilizó un instrumento urbanístico previsto en la Ley 18/2017 del derecho a la Vivienda de Catalunya (art. 36 de la Ley por el derecho a la vivienda) como es la declaración de un área de conservación y rehabilitación y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

En este sentido la Ley 1872017 del derecho a la vivienda de Catalunya establece:

- "Artículo 36. Declaración de áreas de conservación y rehabilitación.
- 1. Los municipios, para promover la rehabilitación de inmuebles en áreas especialmente degradadas o para evitar procesos que puedan suponer riesgos para la cohesión social, pueden delimitar áreas de conservación y rehabilitación, previo trámite de información pública y audiencia a las demás administraciones concernidas. La documentación de la delimitación debe incluir:
- a) Una memoria explicativa y justificativa, que debe incorporar los datos urbanísticos del área y una explicación de la estructura social y las condiciones físicas de ocupación de los inmuebles.
- b) Los planos de información y delimitación del área.
- c) La relación de las propiedades afectadas, de acuerdo con la información que conste en el catastro y en el Registro de la Propiedad.
- 2. La declaración de área de conservación y rehabilitación lleva implícita la declaración de utilidad pública de las actuaciones y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios afectados a los efectos de expropiación e imposición de servidumbres u ocupación temporal de los terrenos, si las necesidades, los medios económico-financieros de que se dispone, la colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias concurrentes iustifican la conveniencia del mecanismo expropiatorio.
- 3. El acuerdo de declaración de un área de conservación y rehabilitación debe establecer, expresamente, los derechos y deberes del propietario o propietaria y de los ocupantes legales y las habilitaciones de las administraciones públicas, en el marco de lo establecido por el artículo 37.
- 4. Si la declaración de un área de conservación y rehabilitación supone la obtención de financiación procedente del Gobierno de la Generalidad o del Gobierno del Estado mediante los planes de vivienda convenidos, la delimitación debe realizarse de acuerdo con el departamento competente en materia de vivienda o de política territorial.
- 5. La delimitación que afecte a más de un término municipal puede ser promovida por los municipios interesados o por los departamentos competentes, que deben consultar previamente a los municipios. Los correspondientes órganos urbanísticos de la Generalidad, de acuerdo con las directrices del departamento competente y siguiendo el procedimiento establecido por la legislación urbanística, tramitan la delimitación.

6. Por decreto del Gobierno, si el ente o los entes locales afectados no actúan, el departamento que ha efectuado la declaración de un área de conservación y rehabilitación puede aprobar su delimitación y subrogarse en las tareas municipales a que se refiere el presente artículo.

7. La declaración de un área de conservación y rehabilitación puede adoptarse en el marco de las políticas dirigidas a la rehabilitación y a la promoción específicas de barrios y áreas urbanas que requieran una atención especial a las que se refiere la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Asimismo, se incluyen en este concepto las áreas de rehabilitación integral y las áreas de rehabilitación de centros históricos que se hayan delimitado y declarado tomando como base marcos anteriores de la política de vivienda, si no se ha completado su programa de actuaciones.

Artículo 37. Alcance de la declaración.

La declaración de un área de conservación y rehabilitación puede suponer:

- a) La aprobación de normas, planes y programas de conservación y rehabilitación de viviendas que especifiquen justificadamente el deber de conservación y rehabilitación de todos o algunos inmuebles concretos incluidos en el área delimitada.
- b) La adopción de órdenes de ejecución dirigidas al cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación. Si el coste de las obras supera el límite del deber imputable a los propietarios, la Generalidad o los entes locales pueden sufragar, a solicitud de los propietarios, la parte de exceso y suspender, si procede, los procedimientos de declaración de ruina iniciados.
- c) La incorporación de lo establecido por el artículo 15 en relación con el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.
- d) La exigencia de que cualquier procedimiento iniciado ante la Administración del Estado al amparo de la legislación de arrendamientos urbanos para obtener la autorización para el derribo de inmuebles ocupados deba disponer de un informe favorable del departamento competente en materia de vivienda que pondere la necesidad de incrementar de forma inmediata el parque residencial.
- e) La creación de un órgano administrativo o un ente gestor que impulse el proceso de rehabilitación, movilice a los sectores concernidos y asesore y proteja los derechos de los ocupantes legales de los inmuebles residenciales, especialmente si sufren situaciones de presión para hacerles abandonar los inmuebles.
- f) <u>La suscripción de convenios de rehabilitación</u>, de acuerdo con el artículo 39, que pueden dotarse de un fondo económico específico.
- g) La obligación de incorporar al mercado inmobiliario los inmuebles desocupados en un plazo concreto y de acuerdo con lo establecido en la propia declaración."

Finalmente, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas aproximo las actuaciones de rehabilitación en ámbitos delimitados a una actuación urbanística.

El artículo 8.1 del TRLSRU regula a quien corresponde la iniciativa en les actuaciones de transformación urbanística y edificatorias y establece que "<u>la iniciativa</u> para proponer la ordenación de las actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias <u>podrá partir de las Administraciones Públicas</u>, las entidades públicas adscritas o dependientes de estas y, en las condiciones dispuestas por la ley aplicable, los propietarios".

El TRLSRU establece que (artículo 7) "[···] a los solos efectos de lo dispuesto por esta ley, se entiende por actuaciones edificatorias, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización:

[···] b) **Las de rehabilitación edificatoria**, entendiendo por tales, la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación".

El artículo 9 del TRLSRU regula la participación pública y privada en les actuaciones edificatorias y establece que "<u>las Administraciones Públicas podrán utilizar</u>, para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones, <u>todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación</u> de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística"

Finalmente, el Capítulo II establece las normas procedimentales comunes y civiles, regulando en el artículo 23.6 TRLSRU las operaciones de distribución de beneficios y cargas establece que "Una vez firme en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de la distribución de beneficios y cargas, se procederá a su inscripción en el Registro de la Propiedad en la forma que se establece en el artículo 68".

En consecuencia, se delimitó un ámbito en virtud del cual se habían consensuado unas actuaciones de rehabilitación con las comunidades de propietarios mediante convenios urbanísticos y en base a esos acuerdos se impusieron unas cargas a los propietarios consistentes en pagar la cuota correspondiente.

Para regular el pago de la cuota se aprobaron unas bases en las cuales se establecía la posibilidad de pagar el coste repercutido a cada vivienda (descontada la subvención) en cuotas mensuales a 5 años. Quedaron excluidas de esta posibilidad las personas jurídicas. En cambio, los propietarios residentes con ingresos inferiores a 2,35 veces IPREM podían optar a una ayuda retornable del 100%. Tanto las cuotas mensuales como las ayudas del 100% fueron inscritas en el Registro de la Propiedad.

La licitación y ejecución de las obras, así como la gestión del cobro de las cuotas fue realizada por el propio Ayuntamiento por cuenta propia.

Al tratarse de un proceso garantista su inicio y aprobación es largo, pero una vez aprobado definitivamente puede decirse que es imparable.

Las ventajas de este instrumento urbanístico es que facilita los acuerdos con los propietarios residentes —que son los que mejor perciben las necesidades de rehabilitación— y elimina de la ecuación los obstáculos que suponen aquellos propietarios que no participan en la toma de decisiones de la comunidad, que son morosos, o las viviendas propiedad de entidades financieras. En cambio, quien asume estas dificultades es la administración actuante.

6. Conclusiones

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.

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

Resumen

La necesidad de impulsar la rehabilitación de edificios, con especial interés de aquellos construidos antes de los años 80, necesita de medidas facilitadoras que la atiendan de manera específica. El artículo reflexiona sobre las barreras que genera la interpretación discrecional de la actual reglamentación, orientada a la obra nueva, cuando intenta aplicarse a la edificación existente.

Esta cuestión plantea un interesante debate entre aplicar la normativa a edificios existentes, con niveles de exigencia propios de construcciones de nueva planta, o aplicar criterios que faciliten su conservación con el objeto de mantener o aumentar las prestaciones iniciales que ofrecía el edificio, con una implicación económica menor, pero siempre fijando unos mínimos, especialmente en materia de seguridad de los usuarios.

Se presentan una serie de posibles actuaciones en el marco normativo fundamentado en una mayor experimentación previa de casos concretos, que permitan identificar los diferentes niveles intermedios de exigencias para cada tipo de intervención, atendiendo a las posibilidades de los propietarios del edificio y su capacidad de adaptación, según unos ajustes razonables.

Palabras clave

Rehabilitación edificios, normativa, ajustes razonables, niveles intermedios, flexibilización

Agradecimientos

Este documento ha sido posible gracias al conocimiento generado y la experiencia adquirida en el desarrollo de trabajos sobre normativa y estudios de caso de edificios reales llevados a cabo por el equipo técnico del Instituto Valenciano de la Edificación que dirijo. En concreto, quiero mostrar mi más sincero agradecimiento a Vicente Cerdán, Teresa Escrig, Teresa Soto, Francisco Pla y Alejandra García-Prieto.

1. Introducción

Para favorecer y fomentar la rehabilitación edificatoria, así como la ocupación de las viviendas vacías o en desuso²², debieran adoptarse medidas que impulsen la realización de un mayor número de obras de conservación y de reforma. Como a continuación se expone, no en todos los casos debiera ser necesario tener que emprender intervenciones completas de rehabilitación sobre los edificios existentes, ni hacerse del modo en que hoy se regula en la reglamentación vigente.

Una vez detectadas las situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de seguridad, funcionalidad, o habitabilidad en edificios existentes, se aprecia que la propia reglamentación actual, tal y como fue planteada inicialmente, está impidiendo que obras de conservación y reforma lleguen a desarrollarse, como sería deseable. Se ha apreciado que ciertas interpretaciones de los técnicos sobre la aplicación de la reglamentación, si bien mejoraría considerablemente el parque construido (si se llegasen a realizar), también pueden imposibilitar que se actué, por hacer inviable económicamente estas intervenciones así planteadas.

Algunos tipos de intervenciones, que por su naturaleza podrían llegar a realizarse, encuentran impedimentos para su ejecución si se aplicara estrictamente el Código Técnico de la Edificación²³, en adelante CTE, junto con otras reglamentaciones de aplicación (de carácter estructural, de las instalaciones en el edificio, de diseño y calidad para uso vivienda, etc.). Mientras que para estos edificios sí se aprecia que es posible actuar para su conservación, incluso para mejorar sus condiciones iniciales de construcción, sin que ello suponga un coste adicional o mayor que el que supondría mantener los niveles de prestación iniciales que ofrecía el edificio.

Para hacer efectivo esto último se cree conveniente abordar una nueva reinterpretación del CTE y otra reglamentación complementaria. En su caso introducir ajustes y posibles formas de interpretar la reglamentación para el caso de edificación existente. De este modo, algunas de estas intervenciones dejarían de ser inviables y se podrían afrontar.

Una mayor flexibilidad a la hora de aplicar la reglamentación (dependiendo del tipo de actuación constructiva, obra de nueva planta, rehabilitación, reforma, o conservación), planteada como premisa para su revisión desde el punto de vista de lo que es abordable, podría facilitar que realmente se aplicara a un número más extenso de intervenciones.

Esta consideración de reinterpretar los planteamientos de la reglamentación vigente permitiría un mayor alcance en los objetivos previstos en los diversos planes de las administraciones para la mejora de las condiciones de los edificios y la calidad de vida de los usuarios. Pues, tal y como fue diseñado el marco reglamentario, en muchos casos se está condicionando ineludiblemente el final de la vida útil de los edificios más antiguos, sin otra expectativa que no conduzca a su derribo y nueva construcción.

Del modo en que hoy está planteada la aplicación de la reglamentación para las intervenciones sobre edificación existente, para la obtención de unos niveles de calidad similares a los de obra nueva, se hace inviable en muchos casos emprender obras de reforma o rehabilitación, y más aún sobre el conjunto del edificio. Además, es frecuente que en estos edificios los propietarios tengan limitaciones económicas, incluso para hacer un mantenimiento preventivo y conservación, y el coste económico de las posibles actuaciones de renovación superen ampliamente el valor residual del inmueble.

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.

²³ Parte I del Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo).

Se han de buscar nuevos enfoques en la aplicación del CTE, al igual que se ha hecho para facilitar la accesibilidad universal en edificación existente, en legislación²⁴ y en documentos de referencia²⁵ para su aplicación, en la Comunidad Valenciana. Estos últimos formarían parte de las medidas para una impulsar la sensibilización y cultura de la rehabilitación, y elevar las tasas que actualmente se producen.

Con la extensión de los conceptos de flexibilidad, tolerancias y ajustes razonables en la aplicación de la legislación, sería previsible un mayor número de intervenciones. La revisión de la reglamentación y la elaboración de documentos de referencia para su aplicación ha de ser objeto de un procedimiento participativo de las asociaciones en representación de las personas, entre ellas las de movilidad o comunicación reducida. Estas representan muy bien las inquietudes de los usuarios de las edificaciones. Solo así se detectan qué niveles de exigencia en las intervenciones serían admisibles, en su caso incluyendo una relajación de las exigencias normativas actuales, en contraposición a la inacción del sector si la propuesta es intervenir sobre un parque edificado sobre el que difícilmente se pueden alcanzar unos niveles de prestación más propios de la obra nueva.

Por otro lado, las actuaciones de intervención sobre los edificios no debieran estar condicionadas por los criterios particulares de cada proyectista y/o técnico de la Administración, quienes proponen o autorizan su realización. Tampoco, a diferencias de interpretación en cuanto a la adopción del mayor grado posible de adecuación efectiva en todos y para cada uno de los requisitos de la edificación.

En este sentido, una legislación más precisa y detallada podría evitar estas situaciones que amplifican la inviabilidad de las posibles intervenciones. Por ejemplo, que el CTE contara con unos documentos básicos desarrollados para su aplicación particular en intervenciones para renovación de los edificios, o bien contase con documentos de apoyo o documentos reconocidos con comentarios dirigidos a este tipo de intervenciones, evitaría erróneas interpretaciones, que innecesariamente son más exigentes que lo estrictamente legislado. Todo ello apoyaría y facilitaría unas intervenciones más ajustadas a las necesidades reales de renovación para los edificios.

Una mayor definición de los tipos posibles de obras a realizar, así como el ofrecimiento de soluciones estandarizadas, puede clarificar las diferentes intervenciones que es posible realizar en edificación existente.

2. Flexibilización de las intervenciones sobre edificación existente

Para analizar las posibles estrategias a considerar para promover un marco normativo facilitador es necesario partir del tipo de intervención necesaria para mejorar las condiciones de las edificaciones, conforme al CTE. En general, se aprecian los siguientes tipos de intervención:

DECRETO 65/2019, de 26 de abril, del Consell, de regulación de la accesibilidad en la edificación y en los espacios públicos, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, de la Generalitat Valenciana. Este Decreto determina para edificación existente el concepto de ajuste razonable a través de unas tolerancias admisibles y de unos límites a los criterios de flexibilidad en ciertos elementos constructivos y espaciales, a fin de posibilitar la máxima adecuación a las condiciones básicas de accesibilidad universal.

Guía de mejora de la accesibilidad en edificios de vivienda existente, y Guía de mejora de la accesibilidad en edificios de uso público existentes, promovidas y elaboradas bajo convenio suscrito entre la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio y el Instituto Valenciano de la Edificación. La primera es Documento reconocido para la calidad en la edificación por la Generalitat Valenciana, y la segunda está en tramitación para obtener el reconocimiento de la Administración autonómica. En ellas se dan pautas para adecuar las edificaciones, susceptibles de ajustes razonables, a la normativa básica, agrupada de forma que se facilita su conocimiento y aplicación para una correcta interpretación de las exigencias.

- Intervenciones de reparación localizadas (conservación / mantenimiento). En una gran mayoría de casos, se trata de operaciones para el mantenimiento de las condiciones iniciales en las que fue construido el edificio, para poder seguir ocupándolo con normalidad; en otros casos, se pueden incluir mejoras puntuales sobre sus elementos, como la renovación de la carpintería exterior, la pintura y reparación de cornisas en patios interiores, la sustitución parcial de la red de saneamiento, etc. Habitualmente, únicamente se requiere para obtener licencia o autorización administrativa (a partir de una o comunicación o declaración responsable al ayuntamiento) una breve memoria constructiva o presupuesto de obras del contratista aceptado por el promotor. De este modo, no existe una justificación de los niveles alcanzados por aplicación del CTE, como sí se hace en un proyecto arquitectónico para los dos siguientes tipos de intervenciones.
- Intervenciones de reforma para la restauración y/o rehabilitación "parcial". Por lo general, se introducen mejoras sobre algunos de los requisitos básicos de la edificación, o sobre algunos de los elementos constructivos, espaciales, o instalaciones, hasta el nivel máximo alcanzable en el CTE (que es lo que hoy se exige reglamentariamente). Para flexibilizar la exigencia en estos casos, se trataría de detectar uno, o varios, niveles inferiores que hicieran viable económicamente la intervención, en lugar de mantener un nivel único para cualquier tipo de intervención que imposibilite su obtención. Aun quedándose por debajo del nivel máximo de prestación alcanzable en cada uno de los requisitos si se aplicaran por separado, prevemos llegaría a realizarse un mayor número de intervenciones de este tipo.
- Intervenciones de reforma para la rehabilitación "integral o total". La experiencia indica que en un gran número de casos analizados no es abordable, salvo que se trate de inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a algún de régimen de protección. Actualmente se ha de obtener las mismas prestaciones que para un edificio de obra nueva, salvo que esté justificado no poder alcanzarse. Conceptualmente es posible, pero en la práctica este tipo de intervenciones no pueden llegar a realizarse y se descartan. De hecho, por su mayor complejidad y alcance a la práctica totalidad del conjunto construido, suponen un coste económico significativamente superior al coste de derribar el edificio y volver a construirlo. En cambio, para estos edificios sí se aprecian posibles mejoras, por ejemplo, en seguridad de utilización y accesibilidad, con la aplicación de tolerancias, pero sin tener que extender la actuación al conjunto del edificio, para mejorar todos y cada uno de los elementos constructivos y espaciales que se verían hoy afectados, cuando para ellos en principio no se necesita intervenir.

Para estos dos últimos tipos de intervenciones se requiere un proyecto arquitectónico, con el que obtener la autorización administrativa para la realización de las obras. Es en estos donde podría hacerse una revisión de la reglamentación que hiciera viable la rehabilitación de un mayor número de edificios.

3. Acción normativa para promover la renovación del parque existente

Si bien se considera imprescindible la rehabilitación del parque edificado, se plantea aquí la necesidad de analizar otros posibles escenarios reglamentarios para abordarla. Todo ello sin pasar por requerir en estas actuaciones los mismos niveles de exigencia que para la edificación de obra nueva, ni condicionar, aunque de forma indirecta, el agotamiento de la vida útil que potencialmente disponen los edificios.

Este planteamiento no tiene porqué reducir la seguridad de los usuarios del edificio, ni impedir la adaptación a las directivas europeas o a las tendencias mundiales de desarrollo sostenible, cuyos objetivos incluyen una mayor eficiencia energética y la integración de energías renovables, en el ámbito de la sostenibilidad y la economía circular.

En resumen y para concluir esta propuesta se avanzan algunas acciones para promover la renovación del parque existente. A destacar:

 Clarificar las posibles interpretaciones que se vienen realizando sobre lo que supone la aplicación del CTE en intervenciones de edificación existente. La aplicación se ha de facilitar, y debiera presentar similares resultados, independientemente del proyectista, o de los requerimientos de las diferentes administraciones.

Esta acción se propone para transmitir, con el desarrollo de una documentación normativa actual y futura, cómo ha de interpretarse su aplicación para las intervenciones sobre edificación existente. También, que está justificado particularizar para cada edificio hasta donde sería viable aplicarla. En edificación existente, por lo general con menores prestaciones que las exigidas actualmente, es complicado intervenir dando el mismo tratamiento a sus elementos que a los de nueva construcción. De hecho, conforme se vienen incrementando las exigencias reglamentarias, se hace más complicado renovar el parque edificado y equipararlo con los estándares de calidad de hoy en día. Además, con el desarrollo normativo que aquí se plantea, los técnicos podrían basarse en casos modélicos, resueltos por la experiencia, y no se plantearían exigirles necesariamente niveles más propios de obra nueva. Tampoco pensarían en extender las intervenciones más allá de lo imprescindible, y más cuando debiera ser admisible exigir a los edificios mejoras en función de su capacidad de adaptación, a fin de que puedan seguir siendo ocupados.

 Plantear una revisión de la reglamentación que, dependiendo del alcance de las actuaciones, permita realizar un mayor número de aproximaciones de adecuación a la normativa, sin que la reglamentación determine un nivel necesariamente equivalente al de obra nueva. Estudiar si para el caso de las edificaciones existentes sería posible aplicar parcialmente la reglamentación.

En este sentido, se propone realizar un estudio dirigido a un mayor desarrollo de los documentos básicos con comentarios, en los que se precise más para cada una de las exigencias y su cumplimiento en caso de intervención en edificación existente. Es ahí donde puede ejemplificarse, con casos contrastados, cómo es viable abordar diferentes niveles de intervención. Todos los comentarios han de estar encaminados a cómo aproximarse al cumplimiento de las exigencias, pero no forzosamente alcanzando o superando el único nivel que hoy se considera básico para cualquier edificio independientemente de su año de construcción. También se ha de contemplar aquí situaciones en las que la intervención únicamente suponga realizar operaciones de limpieza, reparación, conservación o mantenimiento preventivo para alguno de los elementos o espacios sobre los que se va a actuar, sin tener que llegar a extender las actuaciones ineludiblemente.

Del mismo modo, la elaboración de más documentos de apoyo, documentos reconocidos, o guías de buenas prácticas, posibilitaría difundir entre el sector y, en particular a los técnicos que aplican la normativa, que no todas las intervenciones pasarían necesariamente por exigir a cualquier edificio el mismo nivel de exigencia para cumplir con la reglamentación.

- Fomentar la realización de un mayor número de intervenciones en edificios existentes para los que hoy no es viable intervenir, sin que necesariamente tenga que llegar a aplicarse la reglamentación en su conjunto. Podrían llegar a mejorarse sustancialmente sus condiciones de funcionalidad, habitabilidad o seguridad. Se obtendrían así otros niveles intermedios para la adecuación a la normativa, en la medida de sus posibilidades.

Se trataría de impulsar que fueran aceptadas intervenciones en las que necesariamente no tuviera que aplicarse la totalidad de la reglamentación, y aquella parte que se aplicase permitiera obtener un nivel intermedio de prestación, equivalente al del edificio recién construido. Por ejemplo, en intervención de cubiertas de edificios existentes, permitir que se recuperen o mejoren las prestaciones para

determinadas exigencias, como son la seguridad estructural y la salubridad. Estas intervenciones, que frecuentemente están resultando viables tanto técnica como económicamente, pueden dejar de serlo cuando se completara la intervención aplicando el resto exigencias. Plantear obras que necesariamente impliquen alcanzar las prestaciones que conllevan todos y cada uno de los documentos básicos, puede suponer no intervenir en elementos constructivos del edificio.

Siendo así, surgiría un nuevo escenario en el que las exigencias se adoptarían en función de las posibilidades de los propietarios del edificio, y serían proporcionales al potencial de edificio y su capacidad de adaptación. Una vez valorados los resultados de proceder de este modo, podría normalizarse esta situación, y en su caso sería transferida a la reglamentación, modificando los propios Documentos Básicos, e incluso la parte I del CTE.

Se sugiere pues que, la puesta en marcha de algunas de estas acciones pueda cambiar el escenario normativo actual y se incrementen las intervenciones sobre edificación existente.

4. Conclusiones

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.

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

Resumen

Para alcanzar los objetivos de rehabilitación energética establecidos a nivel estatal, es necesario integrarlos en la planificación estratégica de la regeneración urbana a escala local. Para ello es necesario contar con metodologías de diagnóstico de las necesidades y de desarrollo de estrategias, y con un marco normativo que obligue a dicha planificación. A partir del análisis del marco actual, de las principales metodologías de diagnóstico y desarrollo de Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación (ELRR) existentes, y de algunos ejemplos de aplicación a escala local, se extraen conclusiones para el proceso de revisión de la ERESEE 2020: la necesidad de CUANTIFICAR o desglosar los objetivos de la ERESEE en el territorio; la necesidad de PLANIFICAR, ofreciendo recursos y metodologías para impulsar la redacción de ELRR; la importancia de GESTIONAR los procesos, dotando de recursos locales para el despliegue de las ELRR; y la necesidad de SISTEMATIZAR Y TRANSFERIR las experiencias.

Palabras clave

Regeneración urbana, Rehabilitación energética, Planificación urbana, Metodología, Diagnóstico, Estrategia.

1. Introducción. Estado actual y necesidad

El ritmo actual de rehabilitación de la edificación es muy inferior al necesario para alcanzar los objetivos establecidos a nivel europeo y estatal (EPBD, ERESEE, PNIEC) (Casanovas *et al.*, 2018). El sistema actual no diferencia entre las distintas situaciones existentes en el parque edificado de nuestras ciudades, ni en el perfil social y económico de la propiedad, abordándose la planificación global de la rehabilitación sin atender las necesidades específicas de los diferentes segmentos de la demanda.

Por otra parte, los objetivos de rehabilitación establecidos a nivel estatal no se han contextualizado respecto a las necesidades concretas de regeneración de los tejidos consolidados de nuestras ciudades. Es necesario superar esta visión parcial, aislada, de las actuaciones de rehabilitación y comprender que están insertas en una realidad urbana (y territorial). Para ello, es importante incorporar los objetivos de rehabilitación edificatoria en los instrumentos de planificación urbana de manera operativa y efectiva, y comprender que deben formar parte de un enfoque integrado de la actuación en la ciudad consolidada.

A nivel europeo, la regeneración urbana integrada se ha impulsado desde 1996 a través de la financiación del FEDER de los **Proyectos URBAN I y II**, las **Iniciativas Urbanas** o las recientes **Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI)**. Sin embargo, en España la rehabilitación de la edificación en general no ha sido el principal foco de estas iniciativas, e incluso se ha excluido específicamente el fomento de la rehabilitación privada del parque residencial de la financiación dentro de estos programas.

En España, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, establecía la necesidad de delimitación de áreas de regeneración según criterios de necesidad y viabilidad. Sin embargo, la Sentencia del TC 143/2017, de 14 de diciembre, declaró nulos numerosos apartados, en especial los que establecían la potestad de la Administración para actuar de oficio. Por su parte, el 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 (TRLSyRU15), no establece obligación de planificar específicamente la rehabilitación, más allá de incidir en la necesidad de fomentarla.

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.

A nivel autonómico, existen algunas legislaciones urbanísticas que incorporan como objetivo del planeamiento general el desarrollo sostenible y lo vinculan a la regeneración urbana, desarrollando instrumentos específicos. Es el caso de **Galicia**²⁶, **Castilla y León**²⁷ y **Navarra**²⁸. Otras normas autonómicas también han recogido de una

Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia.

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: https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-9961-consolidado.pdf y Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre: http://bocyl.jcyl.es/boletines/2016/03/04/pdf/BOCYL-D-04032016-1.pdf

Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo: http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=39197

forma u otra la intervención de rehabilitación y regeneración, como por ejemplo la Llei de Barris de Catalunya²⁹, y las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco³⁰, que recogen el fomento de la regeneración urbana como uno de sus diez principios rectores, aunque no llegan a desarrollar instrumentos para su desarrollo.

Por su parte, a nivel municipal, una gran parte de los documentos de planificación urbana de reciente aprobación reconocen la necesidad de impulsar la rehabilitación y la regeneración urbana, pero en general no incorporan instrumentos operativos ni objetivos concretos, al no existir la obligación legal de hacerlo, más allá de la inclusión del suelo urbano como tal en los Planes Generales de Ordenación Urbana, con la delimitación de ARIs/ARRUs y los Planes Especiales de Reforma Interior como principales mecanismos de planificación.

En definitiva, existe una clara necesidad de integrar la planificación de objetivos de rehabilitación en el marco estratégico de la regeneración urbana a escala local. Para ello es necesario contar con metodologías de diagnóstico de las necesidades y de desarrollo de estrategias, y con un marco normativo que obligue a dicha planificación. A continuación, se analizan las principales metodologías de diagnóstico y desarrollo de Estrategias Locales de Regeneración y Rehabilitación (ELRR) existentes, algunos ejemplos de aplicación a escala local, y se extraen conclusiones para el proceso de revisión de la ERESEE 2020.

2. Metodologías de diagnóstico y desarrollo de ELRR

Existen diferentes metodologías de intervención para la rehabilitación y regeneración urbana. En España, destaca como pionero el programa de rehabilitación a gran escala iniciado por Zaragoza Vivienda en 2004, que se apoyó en el documento de "Estudios y Propuestas para la rehabilitación de 21 Conjuntos Urbanos de interés en Zaragoza" (Ruiz Palomeque y Rubio del Val, 2006). En él se realizaba un diagnóstico integrado de la edificación y la población de 21 conjuntos urbanos (definidos por el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza) para su posible rehabilitación integral, formulándose cuatro proyectos piloto que sirvieran de ejemplo y estímulo al resto. La metodología definía el proceso de análisis, propuesta y ejecución, principalmente centrado en la rehabilitación edificatoria, pero considerando también aspectos de escala urbana. Una de las principales innovaciones de esta metodología fue la integración de los aspectos sociales y de los aspectos relativos a la gestión de los procesos.

Más recientemente, algunas Comunidades Autónomas han promovido Estrategias de escala regional en las que se incluyen diagnósticos, metodologías y directrices para orientar y facilitar la labor de las autoridades locales. Se analizan a continuación tres de estos casos.

3. Metodología de Análisis, Diagnóstico e Intervención en el parque edificado de la CAPV, incluida en el "Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV"

En 2012 el Gobierno Vasco publicó un diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), desarrollado por Tecnalia, la Universidad del País Vasco y la Universidad Politécnica de Madrid. Dicho trabajo comprende un análisis de nivel de sección censal de todo el territorio de la CAPV en base a cinco parámetros construidos mediante 23 indicadores: Vulnerabilidad Social (nivel económico, régimen de tenencia de la vivienda, tipología de los hogares, etc.), Habitabilidad (características e instalaciones de la vivienda y el entorno urbano), Accesibilidad (del edificio y del entorno), Estabilidad (estructural), Eficiencia energética (de la vivienda y del edificio), y Densidad de la

²⁹ https://www.parlament.cat/document/nom/TL45.pdf

https://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a2lurral/es/

sección censal (como métrica de la oportunidad de intervención). La información se plasmó en un visor GIS sobre GoogleMaps, que incluye las fichas de cada sección censal y la comparación de sus valores con los valores medios de la CAPV para cada indicador. Asimismo, se desarrollaron fichas para cada municipio, y se contrastaron los principales resultados con técnicos municipales.

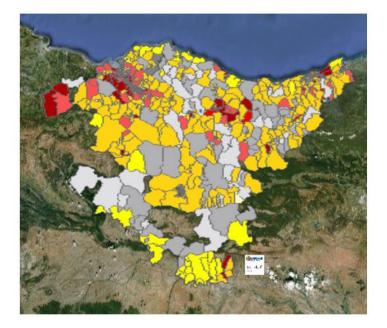
Como parte de este trabajo, se desarrolló una metodología de Análisis, Diagnóstico e Intervención, y se aplicó en tres casos piloto. Dicha metodología plantea un enfoque integrado que considera cinco áreas de intervención: Urbanismo, Medio ambiente, Edificación, Social y Económica, cada una de ellas desglosadas y desarrolladas en categorías e ítems concretos.

El proceso propuesto incluye las siguientes fases: 1) Toma de datos; 2) Descripción del área de Intervención; 3) Análisis; 4) Diagnóstico; 5) Propuesta ideal de intervención; 6) Estudio de barreras existentes; 7) Propuesta de intervención; 8) Evaluación de la propuesta; 9) Planificación y gestión; 10) Valoración económica; 11) Conclusiones.

La metodología incluye herramientas gráficas para facilitar el análisis, diagnóstico y evaluación de las propuestas, en forma de tablas y diagramas con códigos semafóricos.

Esta metodología fue posteriormente revisada y ampliada por la Universidad Politécnica de Madrid, en el marco del proyecto de investigación "Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planes programas de regeneración urbana integrada" (2015), agrupándose las diferentes partes del proceso en cuatro grandes fases: 1) Análisis de la situación, 2) Propuesta de soluciones, 3) Contraste con los medios existentes, 4) Evaluación y seguimiento.

Por otra parte, el diagnóstico realizado por el Gobierno Vasco ha servido como aliciente para que algunos municipios que aparecían con grados de vulnerabilidad alta, como Sestao, hayan promovido trabajos de diagnóstico y priorización de áreas homogéneas de regeneración urbana, superando la sección censal como unidad de análisis y detallando hasta la escala de edifico y conjunto homogéneo (2014).





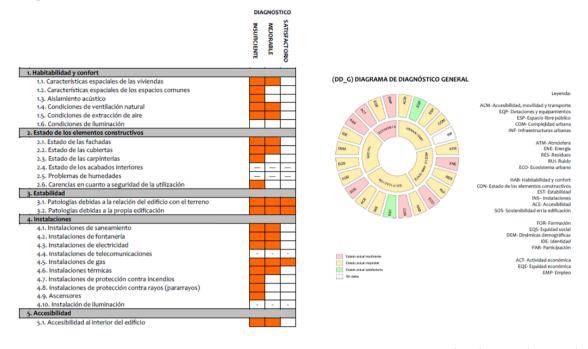


Figura 1. Herramienta GIS y Tablas de Diagnóstico CAPV. Fuente: Fundación Tecnalia R&I, GIAU+S (UPM) y Caviar (EHU-UPV) (2012)

4. Directrices para el desarrollo de las acciones de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (2016)

En Castilla y León, el Plan de Rehabilitación Integral de 2011 (PRICYL) inició un camino de fomento de la rehabilitación y regeneración al que siguió la actualización de la normativa urbanística para su adaptación a la Ley 3R con la reforma de la Ley de Urbanismo y de su Reglamento de desarrollo³¹. A continuación, en 2016 se desarrolló la Estrategia de Regeneración Urbana de Castilla y León con el objetivo de disponer de un documento guía para orientar los procesos de rehabilitación y regeneración urbana, ya sean promovidos por la iniciativa privada o por las distintas administraciones públicas; a nivel local, la Estrategia sirve como referencia para facilitar a los Ayuntamientos la elaboración de sus propios Inventarios municipales de áreas vulnerables y Estrategias municipales de Rehabilitación.

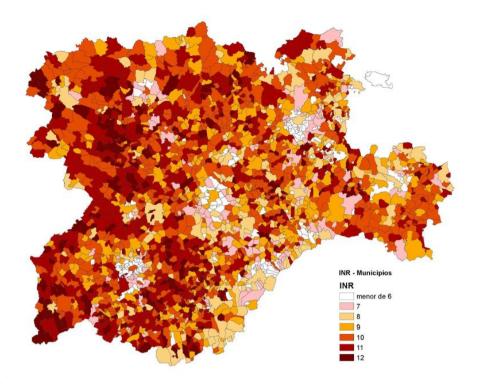
La Estrategia incluye una herramienta de diagnóstico objetivo de las necesidades de intervención (Índice de Necesidades de Regeneración, INR) aplicado a todos los municipios, así como a las secciones censales de municipios mayores de 20.000 habitantes. Dicho índice se construye a partir de cuatro indicadores principales:

1) Variación de la población 2001-2011; 2) Tasa de envejecimiento en 2011; 3) Tasa de paro en 2011; y 4) Antigüedad del parque de viviendas. Este índice sirve para priorizar actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana en el ámbito municipal y a su vez, llevar a cabo una valoración comparativa y un seguimiento de todas ellas a escala autonómica.

La Estrategia incluye una sección de Directrices para el desarrollo de las acciones de rehabilitación, de regeneración y de renovación urbana, que abarca aspectos como la inserción de la regeneración urbana en el planeamiento urbanístico, criterios y objetivos para el desarrollo de las actuaciones de regeneración urbana, y estrategias para programación de actuaciones integradas. Asimismo, incorpora criterios de gestión de las actuaciones de regeneración y para la "declaración" de las Áreas de Regeneración y Renovación Urbana integrada necesarias para acceder a las ayudas del Plan de Vivienda.

Por último, se desarrolla una completa ficha de análisis y diagnóstico a escala de sección censal para los municipios mayores de 20.000 habitantes.

³¹ Mediante la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, y el Decreto 6/2016, de 3 de marzo, respectivamente.



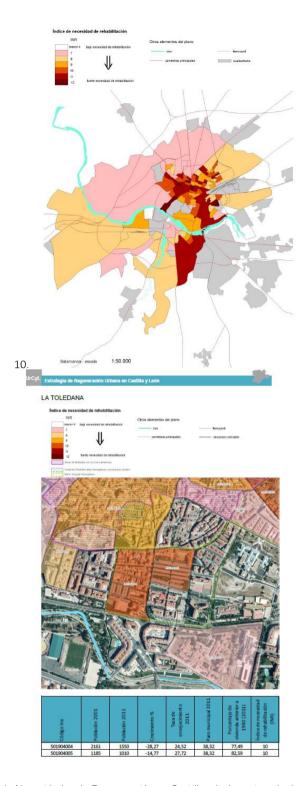


Figura 2. Mapa de Índice de Necesidades de Regeneración en Castilla y León y ejemplo de Ficha Municipal. Fuente: Consejería de Fomento y Medio Ambiente, Junta de Castilla y León (2016).

5. Directrices para el desarrollo de Estrategias de Regeneración Urbana para municipios de la Comunitat Valenciana (2018)

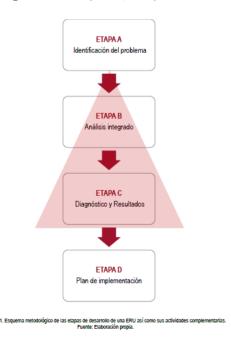
Esta metodología, desarrollada por el Instituto Valenciano de la Edificación en 2018, tiene como objetivo sistematizar conceptos y experiencias para servir de guía a las autoridades locales y otros agentes interesados que deseen promover la regeneración urbana. Se apoya en la herramienta de diagnóstico desarrollada por la Generalitat, el Visor de Espacios Urbanos Sensibles de la Comunitat Valenciana (VEUS). Este visor tiene como objetivo identificar a través de cartografía las "áreas urbanas sensibles", entendiendo como tales, las zonas urbanas donde las dimensiones socio económicas, residenciales y socio demográficas sean notablemente menores que la media de la Comunitat Valenciana. Esta metodología estructura el proceso en cuatro etapas:

- Identificación de problemas (datos del área y del municipio, resumen de actuaciones en el ámbito residencial y del entorno urbano)
- Análisis integrado (análisis y diagnóstico según VEUS, análisis municipal del área, análisis mediante otros estudios, proceso participativo, análisis DAFO)
- Diagnóstico y Resultados (DAFO-CAME)
- Plan de implementación (identificación de la actuación, memoria descriptiva de la actuación, plan de trabajo. seguimiento)

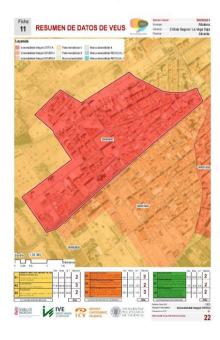
Es interesante el esfuerzo por alinear las fases de diagnóstico y plan de implementación con los temas prioritarios de la Agenda Urbana Europea.

Asimismo, el documento establece los criterios para lo que denomina Actividades complementarias: 1) la gobernanza participativa, referida a las características de los procesos de participación de la ciudadanía en las diferentes etapas de desarrollo e implementación de la Estrategia, y 2) capacidad administrativa, relativa a los recursos y la estructura organizativa que serán necesarios para implementar la Estrategia.

El documento de Directrices incluye unas fichas muy detalladas para guiar a las autoridades locales a lo largo de cada una de las cuatro etapas, buscando facilitar su labor, así como sistematizar los procesos. Asimismo, se recogen las experiencias en este ámbito desarrolladas en la Comunitat Valenciana, así como una recopilación de guías técnicas sobre temas relacionados: condiciones climáticas de la Comunitat Valenciana, estrategias de diseño pasivo, incorporación de energías renovables en la edificación, etc.



11.



otes VELIC Frants, Corresponding provide D. et al. (201)

Figura 3. Esquema Metodológico y ejemplo de Ficha Resumen Datos VEUS. Fuente: Serrano Lanzarote, B. et al. (2018).

6.Estrategias a nivel local

A pesar de la falta de obligatoriedad, la necesidad de intervención en los tejidos consolidados ha impulsado gran variedad de iniciativas a nivel local. Siguiendo la estela de **Zaragoza**, algunos municipios han promovido diagnósticos de la situación, como **Barcelona**, a través del *Estudio de ámbitos de vulnerabilidad residencial* (UPC, 2017), o **Sestao** (País Vasco), a través de la *Delimitación de áreas prioritarias de intervención para la regeneración urbana de Sestao* (Tecnalia, 2014).

Otros municipios han llegado a desarrollar estrategias de mayor alcance, con diferente enfoque y nivel de desarrollo, entre las cuales se han seleccionado tres que se resumen a continuación.

7. Madrid: Plan MADRID RECUPERA (MAD-RE) (2016)

En 2018 el Ayuntamiento de Madrid aprobó el Plan MADRID RECUPERA- Estrategia de Regeneración Urbana, seguramente la estrategia local de regeneración de mayor ambición y alcance del país, con una fuerte apuesta por el enfoque integrado, que incluye acciones en el ámbito del planeamiento urbano, la movilidad, el espacio público y los retos sociales y ambientales, que se concretan en actuaciones en tres ejes fundamentales: 1) Reequilibrio territorial, 2) Espacio público y movilidad, 3) Rehabilitación edificatoria. El Plan, diseñado desde la Dirección General de Planificación Estratégica, cuenta con una estructura organizativa propia, liderada por una Comisión de Regeneración (nivel político), en la que participan las diferentes áreas municipales implicadas en las acciones de desarrollo del plan, así como las Juntas Municipales de los distritos donde se ejecutan las actuaciones; cuenta asimismo con un Grupo Motor (nivel técnico) y una Mesa de Rehabilitación (órgano consultivo permanente de participación de agentes externos). La participación vecinal se articula a través de los foros y espacios comunitarios existentes, y los canales de participación digital del Ayuntamiento.

A partir de un diagnóstico multidimensional, se identifican 120 Áreas Preferentes de Impulso a la Regeneración Urbana (APIRUs), correspondientes a un 40% de la población del municipio. Los indicadores considerados para la delimitación de las APIRUs son: 1) Edad de la edificación anterior a 1980; 2) Valor catastral de la edificación un 20% inferior a la media municipal; 3) Porcentaje de población envejecida un 20% superior a la media municipal; 4) Porcentaje de población sin estudios un 20% superior a la media municipal; 5) Renta.

Para estas áreas vulnerables, el Plan incluye un programa específico de regeneración de barrios (Plan Integral de Barrios), con un importante Programa de Ayudas a la Rehabilitación edificatoria, focalizado en mejorar la accesibilidad, el confort térmico y las condiciones de habitabilidad, con innovaciones como el fomento de la agregación (premiando la rehabilitación conjunta con un incremento del 5% de la ayuda), la inclusión del IVA (proporcionalmente a la subvención) y los honorarios profesionales. Diez de estas APIRUs fueron posteriormente delimitadas como ARRUs, para acceder a las ayudas del Plan Estatal 2018-2021, que se suman a las municipales. Para el despliegue del programa se realizó un importante esfuerzo de difusión y participación en los barrios, con apoyo de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid.

El enfoque estratégico e integrado fue una apuesta explícita del equipo de gobierno municipal, tratando de superar las limitaciones de actuación en suelo urbano del Plan General de Ordenación Urbana, con el objetivo de disponer de un documento más dinámico y flexible, con mayor capacidad de incorporar la participación de las diferentes áreas municipales y de la ciudadanía.

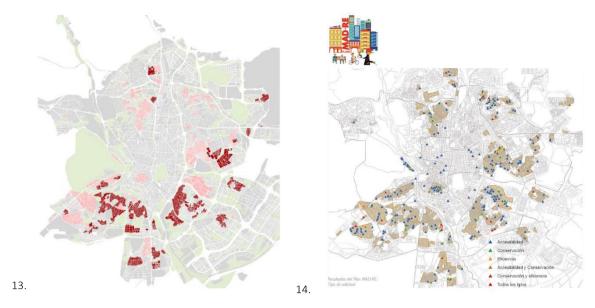


Figura 4. Plano de localización de APIRUs y Plano de Resultados del Plan MAD-RE según tipo de solicitud. Fuente: Villacañas Beades, S. *et al.* (2016).

8. Palencia: Estrategia municipal de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana (Avance, 2018)

En desarrollo de la ERUrCyL, y gracias a la financiación de la EDUSI, el Ayuntamiento de Palencia está desarrollando una estrategia formalizada mediante un Plan Especial de Reforma Interior para la planificación de actuaciones de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbana (en estado de Avance), que tiene por finalidad identificar los barrios o conjuntos urbanos con características semejantes que presentan un déficit en cuanto a los estándares de habitabilidad, y plantear las actuaciones necesarias para su revitalización, aplicando simultáneamente medidas para evitar su gentrificación. Una vez delimitadas las áreas, el objetivo es solicitar a la Junta de Castilla y León su declaración como Áreas de Regeneración Urbana, con el fin de poder optar a financiación del Plan Estatal.

Partiendo del análisis incluido en la ERUrCyL, se realiza un análisis más cercano y exhaustivo de la realidad local, incorporando otros tejidos deteriorados de valor patrimonial, áreas industriales con posibilidad de mejora y la visión de la realidad local a través del equipo municipal, lo que ha resultado en la ampliación del número de ámbitos delimitados, hasta once. Para cada uno de ellos, se realiza una caracterización, que incluye los siguientes aspectos: delimitación, población, edificación y vivienda, espacio público, y planeamiento urbanístico. Posteriormente se calcula el Índice de Necesidad de Regeneración (INR) de cada área, aplicando la metodología de la ERUrCyL, y se valoran los resultados para realizar la priorización de áreas. Asimismo, se propone incorporar una serie de indicadores al INR, que permita ajustar más el diagnóstico a la realidad (población sin estudios, viviendas vacías, accesibilidad, ITEs, y espacio público).

El documento de Avance, último publicado, no incluye propuestas de actuación para cada área, por lo que estas quedan pospuestas hasta el momento de desarrollo de cada área. Esto es una limitación, puesto que no permite realizar una propuesta de actuaciones con una visión global del municipio, que favorezca objetivos como la integración urbana y el equilibrio territorial, las actuaciones de dotación pública a escala municipal, etc.









Figura 5. Ámbitos de Estudio. Fuente: Andrés Mateo, C. y Masiá González, Ll. (2018).

9. Albacete: Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana (2018)

En Albacete, la EDUSI de 2015 identificó la necesidad de actuar en los barrios degradados del casco urbano. Hasta la fecha se habían lanzado acciones parciales en el ámbito de la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbana (Urbanitas, Sure, etc.). Asimismo, se detectó la necesidad de impulsar las ITEs, ya que su grado de cumplimiento era bajo, y de realizar una importante labor de información y difusión al respecto. Al mismo tiempo, se planteó la oportunidad de acceder a las ayudas del Plan Estatal 2018-2021 y la necesidad de prepararse para ello. Por todo ello, en febrero de 2018 el Consejo Rector de la Gerencia Municipal de Urbanismo y Vivienda aprobó por Acuerdo "la elaboración de un Plan Director de Regeneración Urbana Integral de áreas desfavorecidas de la ciudad que oriente las políticas urbanas a corto y medio plazo", con un "enfoque integral: urbanismo, movilidad y espacio público, que garantiza un modelo basado en la sostenibilidad y en la integración de aspectos sociales, económicos y ambientales y que es así mismo una vía para la recuperación económica".

El Plan, que se apoyó en un proceso de reflexión liderado por el Colegio de Arquitectos de Castilla La Mancha, tiene como objetivo establecer las bases de actuación en cinco áreas prioritarias identificadas en el Acuerdo mencionado, desarrollando los elementos necesarios para acceder a las ayudas a la rehabilitación y regeneración derivadas de los planes de vivienda estatal y autonómico. Asimismo, incluye otras áreas susceptibles de actuaciones de regeneración, y el fomento de instrumentos que contribuyan al "cambio de enfoque" hacia la regeneración y rehabilitación urbana en el municipio. El Plan se entiende como un

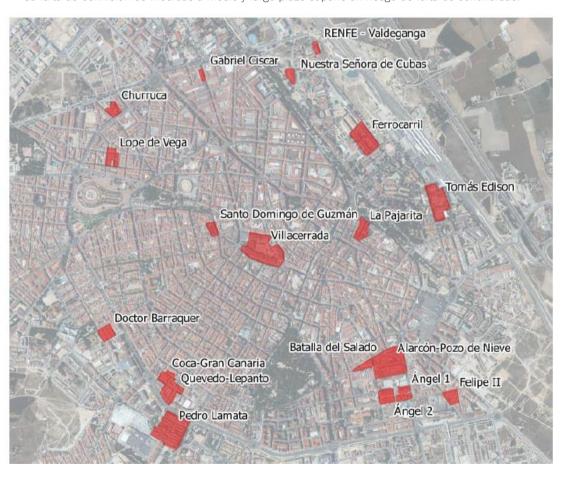
documento vivo, una hoja de ruta, que irá incorporando y eliminando (a medida que vayan llevándose a cabo) acciones encaminadas a cumplir sus objetivos.

Cabe destacar que el Plan incluye la creación de una Oficina Técnica de Rehabilitación y Regeneración Urbana (OTRR) dentro de la Gerencia Municipal de Urbanismo y Vivienda, cuyas funciones incluyen el mantenimiento actualizado y revisado del Plan Director, apoyado en procesos participativos, y el fomento de la actividad de rehabilitación y regeneración por parte de particulares.

Entre las acciones a corto plazo propuestas se encuentran la adaptación de la normativa municipal a los criterios del TRLSyRU15, y la modernización de bases de datos como apoyo a la regeneración; asimismo, se definen actuaciones para ámbitos concretos, entre ellos un ARRU descontinua. El Plan incluye un cuadro resumen de medios necesarios para la ejecución de las acciones, repercusión económica y plazo estimado de ejecución.

Tras el análisis del Plan, cabe cuestionar la selección de las cinco áreas prioritarias, que no quedaba justificada en el Acuerdo. El Plan no incorpora un diagnóstico global, ciñéndose a las áreas pre-identificadas y añadiendo otras sin un criterio claro. Por otra parte, no queda recogido en el plan el proceso de participación ciudadana, tal y como establecía el Acuerdo.

Por otra parte, sin ser exhaustivo, este Plan tiene el valor de establecer las bases y los instrumentos necesarios para el deseado cambio de enfoque en la actuación sobre el suelo urbano, desde una visión global para el tejido consolidado de la ciudad. Su carácter abierto y vivo permite su actualización y flexibilidad; sin embargo, su falta de definición de medidas a medio y largo plazo supone un riesgo de falta de continuidad.



MEDIDAS PLAN DIRECTOR REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANA

Medida	Actuaciones que comprende	Medios para la ejecución	Repercusión económica	Plazo estimado ejecución
Oficina Técnica de F	ehabilitación y Regeneración urbana.			
Constitución Oficina.		GMUyV	12.000 €/año	2018
Adaptación de la normativa municipal a criterios del TRLSyRU15.		GMUyV - Ayto	Fondos EDUSI	2018
Reactivación convenio ITEs con el COACM y COAAT.		GMUyV - COAB	A determinar (convenio)	2018
Modernización bases de datos como apoyo a la regeneración.		GMUyV	Fondos EDUSI	2019
Modificación de plai	eamiento en la zona de Santa Teresa, calle Bu	rgos y Hnos. Falcó.		
Área de Regeneraci	n y Renovación Urbana (ARRU) en Santa Tere	sa – Hermanos Falcó – (Calle Burgos – "Viviendas o	le RENFE"
Reurbaniza	ción de espacios públicos.	URVIAL (gestión ayudas)	A determinar en memoria ARRU	2018-2021
Rehabilitad	ión integral de edificios.	URVIAL (gestión ayudas)	A determinar en memoria ARRU	2018-2021
Mejora urbanística o	e la Zona de Ensanche Fátima-Franciscanos.			
Estudio pro	Estudio previo dotaciones.		Fondos EDUSI	2019
Redacción instrumento planeamiento.		GMUyV	Personal propio	2019-2020
Programación de la	reforma interior de la Zona "La Milagrosa".			
Redacción	DEDI	GMUyV	Personal propio/encomienda URVIAL	2019
	Provecto urbanización/reparcelación.	GMUvV	Personal propio	2020
	PAU (gestión directa s/convenio JCCM-Ayto.).	A determinar	A determinar	2020-2022
	ámbito de suelo no consolidado en La Estrella.		A determinar	2020-2022
Reforma interior de	ambito de saelo no consolidado en La Estrella.		Personal propio/encomienda	
				2019
Delimitació	n y remisión a Reforma Interior en La Estrella.	GMUyV	URVIAL	2019

Figura 6. Plano de Ámbitos y Cuadro resumen de Medidas del Plan Director. Fuente: Bernabé Gascón, JC., García Morrás, N. (2018).

10. 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.

Referencias

Andrés Mateo, C. y Masiá González, Ll. (2018). Plan Especial de Reforma Interior para la planificación de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, en el municipio de Palencia. Avance. Ayuntamiento de Palencia. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1x3rEdBZhOQuWi-viHNOa-9YDKFE 6v6d/view

Bernabé Gascón, JC., García Morrás, N. (2018). Plan Director de Rehabilitación y Regeneración Urbana de Albacete. Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Albacete. Disponible en: http://www.albacete.es/es/por-temas/urbanismo-y-obras/documentos/plan-director-rr.2018.1.1

Casanovas, X., Cuchí, A., Mas Herrero, J., Rubio del Val, J. (2018). *Informe GTR Ciudades*. Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación. Disponible en: https://gbce.es/recursos/informe-gtr-ciudades/

Consejería de Fomento y Medio Ambiente, Junta de Castilla y León (2016). Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León (ERUrCyL). Disponible en: http://www.jcyl.es/junta/cma/ERUCyL.pdf

Fundación Tecnalia R&I, GIAU+S (UPM) y Caviar (EHU-UPV) (2012). Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV. Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, Gobierno Vasco. Disponible en: https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovad03/es/contenidos/informacion/ovv direcc vivienda/es ovv sevi/ovv sectorvivienda245 es.html

Fundación Tecnalia R&I (2014). Delimitación de áreas prioritarias de intervención para la regeneración urbana de Sestao. Sestao Berri S.A.

García Almirall, P. et al. (ETSAB-UPC) (2017): Estudio de ámbitos de vulnerabilidad residencial. Foment de Ciutat, SA. Disponible en: https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/102699

Hernández Aja, A. *et al.* (DUyOT-UPM) (2016). *Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planes programas de regeneración urbana integrada.* Instituto Juan de Herrera, Madrid. <u>Disponible en:</u> http://oa.upm.es/44510/

Ruiz Palomeque, G. y Rubio del Val, J. (2006). Estudios y Propuestas para la rehabilitación de 21 Conjuntos Urbanos de interés. Zaragoza Vivienda. Disponible en: http://oa.upm.es/14586/2/Nuevas_Propuestas_de_Rehabilitacion_Urbana_de_Zaragoza_3.pdf

nitip.//oa.upini.es/ 14560/ 2/ Nuevas_Fropuestas_ue_Neriabilitacion_Orbana_ue_Zaragoza_s.pur

Serrano Lanzarote, B. *et al.* (2018). *Directrices para el desarrollo de Estrategias de Regeneración Urbana para municipios de la Comunitat Valenciana*. Instituto Valenciano de la Edificación. Disponible en: http://www.habitatge.gva.es/es/web/vivienda-y-calidad-en-la-edificacion/estrategia-de-regeneracion-urbana-de-la-comunitat-valenciana

Villacañas Beades, S. et al. (2016). MADRID RECUPERA. Estrategia de Regeneración Urbana. Dirección General de Planificación Estratégica, Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible, Ayuntamiento de Madrid. Disponible en: https://planmadre.madrid.es/