

LA REHABILITACIÓN INTEGRAL DE ALGUNOS CONJUNTOS URBANOS DE ZARAGOZA. UNA OPORTUNIDAD PARA EL RECICLADO SOSTENIBLE DE LA CIUDAD

JUAN RUBIO DEL VAL

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE GESTIÓN SEGUIDO: 1. La gestión concentrada en régimen de «ventanilla única». 2. Objetivos alcanzados con estas estrategias de fomento de la rehabilitación residencial. 3. Esfuerzo inversor del Ayuntamiento de Zaragoza de los últimos años. 4. Caracterización del modelo anterior. 5. Conclusión: la dificultad de continuar con el modelo actual.— III. DIFICULTADES DEL MODELO ACTUAL: 1. Principales barreras a la rehabilitación. 2. Insuficiente e inadecuado marco normativo. 3. Dificultades financieras de los vecinos afectados. 4. Procesos inciertos, sujetos a muchas decisiones individuales.— IV. LA REHABILITACIÓN DE CONJUNTOS URBANOS DE ZARAGOZA, UNA OPORTUNIDAD PARA EL RECICLADO SOSTENIBLE DE LA CIUDAD: 1. La experiencia y conocimiento acumulados en el estudio y posterior rehabilitación de algunos Conjuntos Urbanos situados en los barrios tradicionales de Zaragoza: Picarral, Delicias, Las Fuentes y San José. 2. La necesidad de iniciar procesos de rehabilitación y renovación urbana a escala de área (no sólo edificios).— V. PROPUESTAS PARA LA REHABILITACIÓN DE ALGUNOS CONJUNTOS URBANOS DE ZARAGOZA (UN SERVICIO PÚBLICO DE FINANCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA): 1. Carácter de la rehabilitación. 2. Ideas básicas sobre el modelo de financiación público-privada.— VI. NUEVO MARCO LEGAL PARA LA REHABILITACIÓN DE EDIFICIOS Y LOS PROGRAMAS DE REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS: 1. Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas. 2. Novedades del proyecto de Ley. 3. Nuevo Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016. 4. Otras medidas complementarias.— VII. FINANCIACIÓN EUROPEA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO URBANO: 1. ¿Qué significa desarrollo urbano sostenible integrado?. 2. Estrategias de inversión integradas, con un enfoque más estratégico y holístico. 3. Financiación delimitada para el desarrollo urbano sostenible integrado. 4. ¿Financiación público o privada?— VIII. FINAL: 1. ¿Qué papel pueden jugar las administraciones públicas autonómicas y locales en España en el nuevo escenario económico y normativo?. 2. Una oportunidad para el reciclado sostenible de las ciudades.— IX. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En los últimos años la ciudad de Zaragoza ha sido escenario de algunas fórmulas innovadoras de gestión del fomento de la rehabilitación residencial de iniciativa privada. El análisis y la reflexión, si bien se extraen de la experiencia directa referida a

la ciudad de Zaragoza, pueden servir de igual manera para reflejar las características generales del modelo seguido en España, así como la comprobación de la imposibilidad de la continuidad del mismo y en consecuencia la necesidad de investigar y explorar otros nuevos modelos de gestión distintas, en el nuevo marco normativo y económico actual, permitiendo una oportunidad para el reciclado de las ciudades. Una oportunidad no solo por razones coyunturales económicas y sociales adversas, si no también, para intentar una nueva forma de intervención en la ciudad existente, cuyas claves y ejes sean la mejora de la calidad de vida de las personas en todas sus áreas.

Palabras clave: rehabilitación urbana; nuevos modelos de gestión; reciclado de la ciudad.

ABSTRACT: In the last years, the city of Zaragoza has been scenario of some innovative formulas of management to promote private refurbishment in the residential sector. The analysis of this formulas can be used to reflect the general characteristics of the Spanish model used and also to prove the needs of investigation in exploring new models of management under the new legislative and economic frames allowing the existing city an opportunity to recycle it self. An opportunity not only for economic and social reasons but for trying new ways of acting in the existing city vital for improving the quality of life of the people in all areas

Key words: urban rehabilitation; new management models; recycling of the city.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años la ciudad de Zaragoza ha sido escenario de la puesta en practica de algunas fórmulas innovadoras de gestión del fomento de la rehabilitación residencial de iniciativa privada, enmarcadas en unas políticas normadas desde el año 1989, mediante la aprobación de una Ordenanza Municipal de Fomento a la Rehabilitación y sus sucesivas modificaciones para su adaptación a los diferentes objetivos que el Ayuntamiento se planteaba en esta materia.

Además, esta voluntad respaldada por todos los grupos políticos de las sucesivas Corporaciones Municipales, especialmente a partir del año 2001, se ha visto intensificada en los años 2008 a 2010, con su traducción a un significativo esfuerzo inversor en esta materia, que expresado en euros/habitante, Zaragoza, con 17,4 € por habitante y año, ha sido el mas elevado de las seis capitales españolas mas habitadas, superando en un 69% al siguiente (Bilbao), duplicando a Barcelona y multiplicando por cuatro dicha inversión por habitante, respecto de la ciudad de Madrid.

Todo ello ha hecho posible visualizar el modelo de rehabilitación que se pretendía, conformar equipos técnicos y sociales experimentados en estas tareas, que antes no existían, evitar la desaparición de algunas medianas

empresas constructoras muy adecuadas a este tipo de obras, y con la suma de estos logros parciales, adquirir durante estos años pasados (2006-2012) una formidable experiencia de gestión real en contacto con propietarios de muy diversas condiciones socioeconómicas y en diferentes barrios de la ciudad. Con ello se ha contribuido, finalmente, a identificar bien las barreras (legales, administrativas, financieras, organizativas etc.), que todavía es necesario superar, para extender y «normalizar» esta actividad económica y social de mejora de las condiciones de la edificación residencial mas obsoleta en los barrios urbanizados y construidos en las décadas de los cincuenta a los ochenta en Zaragoza, como en otras ciudades y núcleos urbanos de nuestro país.

El análisis y la reflexión contenidas en las siguientes líneas, si bien se refieren a la ciudad de Zaragoza, pueden servir de igual manera para reflejar las características generales del modelo que han seguido las estrategias de fomento y estímulo de la rehabilitación residencial en otras ciudades españolas, así como la comprobación de la imposibilidad de la continuidad del mismo, basado en un fuerte apoyo publico tanto económico como de gestión y en la necesidad sentida, incluso antes del colapso financiero privado y de la falta de inversión publica actuales, de investigar y ensayar con otras nuevas fórmulas de gestión distintas, en otro marco normativo, que bien pudieran servir al resto de las ciudades y agentes del sector, interesados en estas cuestiones.

II. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE GESTIÓN SEGUIDO

El fomento de la rehabilitación del parque residencial, con carácter aislado o en determinadas áreas del medio urbano (Áreas de Rehabilitación Integral —ARI— o Áreas de Rehabilitación de Centro Histórico —ARCH—), en las que además de la rehabilitación de edificios y viviendas se subvencionaba la reurbanización de algunas zonas anexas, han sido objetivos presentes en los recientes Planes Estatales de Vivienda y especialmente en los últimos Planes de Vivienda y Rehabilitación (2009-2012) Estatal y Autonómico y también en las sucesivas versiones de la Ordenanza Municipal de Fomento a la Rehabilitación del Ayuntamiento de Zaragoza.

En ese contexto normativo se han impulsado numerosas e importantes intervenciones de rehabilitación en Zaragoza, tanto en el Centro Histórico como en los barrios de los años 50 y 60 del siglo pasado. Estas estrategias se han basado fundamentalmente en la subvención pública parcial de dichas obras y en el asesoramiento y acompañamiento social, administrativo y técnico a los propietarios que mostraban interés en rehabilitar sus edificios. En menor medida, las recientes desgravaciones fiscales aprobadas (2011) han podido animar a los propietarios a este tipo de intervenciones.

1. La gestión concentrada en régimen de «ventanilla única»

En los últimos años (2009-2012) se ha intensificado esta gestión en determinadas áreas, apoyadas con mayores ayudas económicas tanto por el Gobierno Central como por el Gobierno de Aragón y por el propio Ayuntamiento de Zaragoza, mediante el acuerdo alcanzado entre las tres administraciones para constituir una única Oficina de Gestión, ésta ha estado basada, finalmente, en la consecución de acuerdos de cada una de las Comunidades de Propietarios (cuando no de varias a la vez), a las que se les asesoraba y acompañaba en todo el proceso administrativo y técnico hasta la finalización de las obras.

Sin embargo y aun habiendo obtenido resultados sobresalientes, que han sido referencia nacional en el sector profesional, tanto publico como privado, han resultado a todas luces insuficientes para alcanzar a mas edificios de estas áreas y extender estas políticas a zonas mas amplias de la ciudad, que hubiesen podido ayudar a crear en nuestra ciudad un subsector del de la edificación que se constituyera como alternativa estructural y permanente al de la nueva construcción en claro y profundo declive coyuntural y estructural. Todo ello agravado por la crisis económica que ha incidido negativamente en la financiación correspondiente a los particulares (desempleo, falta de créditos, etc.).

2. Objetivos alcanzados con estas estrategias de fomento de la rehabilitación residencial:

A) Rehabilitación aislada

Desde 1989 hasta 2010 el Ayuntamiento de Zaragoza a través de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda viene desarrollando políticas de rehabilitación urbana. En el ámbito del fomento a la rehabilitación privada, se han concedido ayudas gestionadas a través de la Ordenanza Municipal de Fomento a la Rehabilitación por un importe de 61.152.544,59 € de los que se han beneficiado 3.612 edificios y 6.105 actuaciones privativas alcanzando a un total de 41.678 beneficiarios en toda la ciudad, de las que unos 6.800 corresponden al Casco Antiguo (34% del total), estimándose que unas 40.000 viviendas (algo mas de la mitad de las que en 2001 tenían 40 años de antigüedad) han sido beneficiadas en mayor o menor mediada por estas actuaciones.

En las obras llevadas a cabo por toda la ciudad de forma aislada o dispersa sobre viviendas situadas en edificios de mas de 40 años (recordemos que eran mas de 75.000 según el censo del 2001 en toda Zaragoza), en las que las ayudas medias han sido de un 33%, una parte de los objetivos de estas políticas se han cumplido.

En primer lugar se han estimulado multitud de obras (el conjunto de estas han supuesto una inversión total de algo más de 170 millones de euros) que de otro modo no se hubiesen llevado a cabo o se hubiesen reducido a lo más indispensable: reparaciones de gravedad, obras obligadas derivadas de las Inspecciones Técnicas de Edificios obligatorias, etc., (por cada euro de subvención pública se invertían cuatro en las obras), con la consiguiente dinamización de la actividad económica ligada a empresas de pequeño y mediano tamaño, generando o manteniendo un empleo intensivo en mano de obra y mas cualificado, que en el conjunto del sector de la construcción.

En segundo lugar con estas obras se ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los usuarios de las viviendas (se han instalado cientos de ascensores y suprimido otras barreras arquitectónicas en edificios con población residente muy envejecida). Por ultimo las actuaciones sobre las cubiertas y fachadas o las de renovación de las instalaciones obsoletas o la instalación de otras nuevas, han revalorizado el parque de viviendas y han mejorado notablemente la imagen urbana de las zonas donde se ha actuado.

Sirvan como datos significativos, reflejados en el cuadro resumen adjunto, el numero de expedientes, el importe de los presupuestos de las obras subvencionadas y los de las ayudas económicas municipales concedidas en el periodo 1989 (inicio de la actividad y hasta el año 2001 circunscrita a los edificios del Centro Histórico de mas de 40 años y a los edificios catalogados por el Plan General en todo el termino municipal), hasta 2011, en solo dos de los barrios de la ciudad consolidada, como son Las Fuentes (55.000 habitantes.) y San José (45.000 habitantes) y que a pesar de su importante volumen total, tan solo representaban el 17,31% del total de las ayudas concedidas para toda la ciudad en ese mismo periodo.

Concesiones definitivas de ayudas económicas (período 1989-2011) en los barrios de Las Fuentes (áreas municipales 9 y 10) y San José (áreas municipales 11-12-16-35)

Barrio	Nº. Expedientes	Presupuestos de obras	Importe ayudas económicas	% ayuda media	% s/total Zaragoza
LAS FUENTES	823	14.089.199,72 €	5.433.378,12 €	38,56%	9,11%
SAN JOSE	926	13.392.031,43 €	4.895.464,15 €	36,56%	8,20%
TOTAL	1.749	27.481.231,15 €	10.328.842,27 €	37,58%	17,31%

De una manera especial durante el periodo mas reciente comprendido entre 2007 y 2011, se observa en el siguiente cuadro las abundantes obras realizadas y el número de beneficiarios a los que les alcanzaron las subvenciones municipales tan solo en estos dos barrios de Zaragoza.

Barrio	Nº Expedientes	Presupuestos de obras	Importe ayudas económicas	% ayuda media	Nº Beneficiarios
LAS FUENTES	389	8.593.047,13 €	3.125.905,11 €	36,37%	2.189
SAN JOSE	387	5.922.732,22 €	2.259.971,89 €	38,15%	1.927
TOTAL	776	14.515.779,35 €	5.385.877,00 €	37,10%	4.116

B) La gestión en Áreas

En el caso de las actuaciones llevadas a cabo en determinadas áreas del medio urbano (Áreas de Rehabilitación Integral –ARI– o Áreas de Rehabilitación de Centro Histórico –ARCH–), en las que además de la rehabilitación de edificios y viviendas se subvencionaba la reurbanización de algunas zonas anexas, la suma de todas las ayudas públicas ha alcanzado en torno al 80% del presupuesto de las obras y el 100% de las obras de reurbanización (aceras, saneamiento, alumbrado, etc.), si las había.

Imagen con la situación en la ciudad de Zaragoza de las zonas ARI y ARCH.



Las actuaciones sobre los edificios que se proponían a las Comunidades de Propietarios incluidas en los ámbitos correspondientes, han sido mas amplias y exigentes, actuando sobre toda la envolvente de los mismos, para

mejorar notablemente el aislamiento térmico (cubiertas, fachadas, ventanas), la renovación de las instalaciones comunes obsoletas o la instalación de otras nuevas, singularmente el ascensor y la eliminación de todas las barreras arquitectónicas, hasta alcanzar niveles de confort similares a las construcciones de nueva planta actuales y en todo caso adaptando las edificaciones al actual Código Técnico de la Edificación (CTE) e incluso superándolos.

El concepto de rehabilitación que se les planteaba superaba la mera conservación o reparación de elementos deteriorados y ha llegado, en la mayoría de los casos, a alcanzar niveles de confort similares a los de las viviendas de protección oficial de nueva construcción actuales, actuando sobre los elementos comunes del edificio, incorporando fuentes de energía renovables y planteando, de manera voluntaria, la realización de preinstalaciones de calefacción y agua caliente centralizadas y mejorando notablemente la imagen final de los edificios, colaborando con todo ello, a devolver a estas viviendas al mercado inmobiliario, de donde en cierto modo habían desaparecido.

Los resultados en términos de ahorro energético han sido medidos por Cener y Myabi, prestigiosos Institutos Tecnológicos públicos e independientes, realizando las Certificaciones Energéticas de algunos de los edificios rehabilitados, obteniendo resultados de ahorro teórico de la demanda energética entre el 50 y el 65% respecto de la situación anterior, con lo que ello comporta en clave de menores costes de la factura energética a presente y a futuro para sus habitantes y en contribución a la minoración de emisiones de CO₂ a la atmósfera.

Los resultados a pesar de las dificultades de gestión han sido en términos cualitativos muy notables y razonablemente altos en cuanto a los objetivos cuantitativos inicialmente previstos, teniendo en cuenta las fuertes restricciones presupuestarias que a partir del año 2010 han tenido que soportar el conjunto de las administraciones públicas que soportaban económicamente buena parte del programa y de las restricciones añadidas de crédito privado y el deterioro de las condiciones socioeconómicas generales y en particular de las poblaciones a las que iba dirigidas estas actuaciones (desempleo singularmente)

3. Esfuerzo inversor del Ayuntamiento de Zaragoza de los últimos años

El esfuerzo de inversión realizado por el Ayuntamiento de Zaragoza, a través de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, en materia de fomento de la rehabilitación de iniciativa privada en los años 2008-2010, ha ascendido a 35.193.269 €, lo que representa una media de 11.730.756 € /año. Medido en euros/habitante/año ha sido el más alto (17,40 €/Hab./año) de las seis

principales ciudades españolas, multiplicando por cuatro al de Madrid (4,522 €/habitante/año) duplicando al de Barcelona (8,74 €/Hab./año) o superando en un 70% al de Bilbao (10,238 € / habitante/año), en ese periodo (1), como se expresa en el cuadro siguiente:

CIUDAD	POBLACIÓN	PRESUPUESTOS RH /año	€ /HABITANTE
MADRID	3.255.944	14.724.595 €	4,522
BARCELONA	1.621.537	14.166.666 €	8,736
VALENCIA	814.208	500.000 €	0,614
SEVILLA ²	703.206	0 €	-
ZARAGOZA	674.317	11.730.756	17,396
BILBAO	354.860	3.633.333 €	10,238

Desglosado por programas para Zaragoza y para los tres años mencionados es lo siguiente:

CONCEPTOS	2008	2009	2010	TOTAL
Zonas ARIs(Conjuntos y Rabal)				15.926.400 €
Zonas ARCH (Centro Histórico)				3.619.350 €
Ordenanza Municipal	5.000.000	5.000.000	5.000.000	15.000.000 €
Financiación ventanilla única				646.519 €
TOTAL				35.193.269 €

Este esfuerzo, sin duda, ha obtenido importantes resultados cuantitativos al haber alcanzado las ayudas económicas a numerosos beneficiarios en todos los barrios de la ciudad, haber posibilitado que casi 3.000 viviendas hayan sido incluidas en los ámbitos ARI y ARCH, de las que casi la tercera parte han sido rehabilitadas o se han firmado convenios con las Comunidades de Propietarios.

Y también ha dado importantes resultados cualitativos, permitiendo llevar a cabo proyectos piloto en cuatro barrios diferentes de la ciudad, con soluciones

(1) Estos datos han sido obtenidos en septiembre de 2010 de los respectivos Ayuntamientos y Sociedades Municipales que gestionan ese tipo de ayudas en cada una de las ciudades mencionadas.

(2) En esta ciudad las políticas de estímulo a la rehabilitación residencial privada, dependían de la Junta de Andalucía, no invirtiendo en esta materia el Ayuntamiento de Sevilla nada.

y costes económicos diferentes, que han tenido un amplio reconocimiento profesional, internacional y nacional con la obtención de numerosos premios.

La experiencia de rehabilitación integral de edificios en varios Conjuntos Urbanos construidos entre los años 1945 y 1965 desarrollada por Zaragoza Vivienda y los vecinos, en colaboración con el Gobierno de Aragón y el extinto Ministerio de Vivienda, en el marco de las políticas municipales de rehabilitación urbana, ha obtenido un importante reconocimiento a nivel mundial en el VIII Concurso Internacional de Buenas Prácticas, organizado por Naciones Unidas para los asentamientos humanos (ONU-Habitat), que se celebra cada dos años y en el que se premian las mejores prácticas en materia de vivienda, transporte, accesibilidad, lucha contra la exclusión social y sostenibilidad, quedando entre las 100 mejores prácticas de las 368 que fueron preseleccionadas, entre las 22 mejores de toda Europa y entre las 15 mejores de España. La experiencia zaragozana se integraba en la categoría de «Desarrollo Territorial y Urbanístico Sostenibles». Merece la pena, destacar las palabras del prestigioso arquitecto y profesor de urbanismo, Juan Luis de Las Rivas, que en el Informe de los expertos del Comité Hábitat Español 2010, señalaba lo siguiente:

«De las buenas prácticas presentadas deducimos que la lógica urbanística de futuro es la rehabilitación, entendida en sentido amplio como estrategia integradora. La rehabilitación no sólo aplicable en un centro histórico o en un conjunto residencial obsoleto, sino en todo el territorio urbanizado. Incluso en las nuevas periferias emergentes, donde las carencias de lo público y las disfunciones de lo inmobiliario generan no pocos intersticios irresueltos. La rehabilitación establece el marco para una relectura compleja de la ciudad y de sus sistemas, de la movilidad urbana, de la gestión de todos sus servicios, de las estrategias de localización de actividades y de gestión de los usos. Los espacios rurales periurbanos, cada vez más amplios, y la diversidad de espacios naturales que permanecen también pertenecen a este marco de rehabilitación integrada que adquiere perfiles territoriales y paisajísticos. Para ello arquitectura e ingeniería deben ajustar sus métodos apoyándose en filones ya explorados».

Así mismo las rehabilitaciones de los edificios piloto situados en el Grupo Girón del Barrio de Las Fuentes (40 viviendas) y en el Grupo A. Rojas (32 viviendas) del Barrio de Delicias, obtuvieron en el año 2010, el Premio Nacional de la Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS) en la categoría de Rehabilitación y el Premio Endesa del Salón Inmobiliario de Barcelona 2010, a la «Rehabilitación Inmobiliaria más Sostenible», respectivamente.

Grupo A. Rojas Barrio de Delicias en Zaragoza (año de construcción 1960). Imágenes del estado anterior y posterior a la rehabilitación.



Imágenes del estado actual tras la rehabilitación junto a otros bloques del mismo Grupo A. Rojas.



Grupo Girón Barrio de Las Fuentes en Zaragoza (año de construcción 1957). Imágenes del estado anterior y posterior a la rehabilitación.



Imágenes del estado actual tras la rehabilitación junto a otros bloques del mismo Grupo Girón.



Pero sobre todo, lo anterior, ha hecho posible visualizar el modelo de rehabilitación que se pretendía para el resto de los habitantes de esas zonas, conformar equipos técnicos y sociales experimentados en estas tareas, que antes no existían, evitar la desaparición de algunas medianas empresas constructoras muy adecuadas a este tipo de obras, y con la suma de estos logros parciales, adquirir durante estos años pasados (2006-2012) una formidable experiencia de gestión real en contacto con propietarios de muy diversas condiciones socioeconómicas y en diferentes barrios de la ciudad.

Y con todo ello, ayudarnos a identificar bien las barreras (legales, administrativas, financieras, organizativas etc.), que todavía es necesario superar, para extender y «normalizar» esta actividad económica y social de mejora de las condiciones de la edificación residencial mas obsoleta en los barrios urbanizados y construidos en las décadas de los cincuenta a los ochenta en Zaragoza, como en otras ciudades y núcleos urbanos de nuestro país.

4. Caracterización del modelo anterior

El «modelo» actual de gestión en el estímulo e incentivación de actuaciones de rehabilitación de cierta entidad que se ha seguido en la mayor parte de las ciudades y núcleos urbanos españoles, como las llevadas a cabo en Zaragoza, podríamos caracterizarlo con los siguientes componentes:

A) La preponderancia de la financiación pública

Hemos visto como en las diferentes versiones de las experiencias más innovadoras y exigentes en nuestro país y desde luego en Zaragoza, no

hubiesen sido posibles sin la suma de subvenciones públicas que venían de diferentes programas y administraciones públicas: Plan Estatal y Autonómico de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, Planes Autonómicos y Ordenanzas o Ayudas Municipales. A estas ayudas se han sumado en los últimos años algunas disposiciones que incluían las desgravaciones fiscales o el IVA reducido para actuaciones de este tipo (3). Juntos, todos estos incentivos económicos han podido oscilar entre un 40% y un 80% sobre el presupuesto total de las actuaciones, incluidos los gastos de gestión privados o públicos invertidos en el acompañamiento y apoyo en la gestión social y administrativa.

B) En el trabajo a escala de edificio (Comunidades de Propietarios)

Si algo se ha demostrado en este periodo que venimos analizando es que las comunidades de propietarios y la regulación que de estas hace la actual Ley de Propiedad Horizontal junto con la segregación y atomización de la propiedad del parque de viviendas en España (se estima en que el 82% de los 25 millones de viviendas actuales son de propiedad y de estas más del 90% en régimen de propiedad horizontal), son un factor muy a tener en cuenta.

El trabajo de convencer comunidad a comunidad, en cada finca registral, a sus componentes para la realización de obras de rehabilitación, que vayan más allá de las de mera conservación o reparaciones urgentes, se ha desvelado como un elemento decisivo en el que solo la gestión pública de algunas oficinas municipales o autonómicas han podido solventar a costa del empleo de cuantiosos recursos humanos y de tiempo, dedicados esta tarea.

La iniciativa privada (empresas constructoras o empresas de gestión), lo han intentado de manera excepcional (4) ofreciendo el conjunto de servicios (proyectos, tramitación de subvenciones, licencias y ejecución de todas las obras) a las Comunidades de Propietarios con resultados que, aunque positivos, no les han animado a continuar por el mismo camino debido al escaso o nulo beneficio en relación al esfuerzo de gestión empleado.

(3) Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

(4) Seguramente habrá algunas más, pero tenemos noticia de actuaciones como las desarrolladas por la empresa constructora JACAR en el Grupo Urdanoz (500 viviendas del año 1961) en el barrio de Azpitagaña de Pamplona, entre los años 2005 y 2008, o las desarrolladas por Ferrovial-Agroman, en diversos municipios próximos a Madrid.

C) En la financiación privada de las actuaciones, basada exclusivamente en el ahorro anterior o en el crédito individual o de Comunidad

El tema de la financiación de este tipo de actuaciones de rehabilitación, especialmente las que venimos comentando, mas completas e integrales, como las desarrolladas en las zonas ARI en diverso barrios de Zaragoza, cuyo coste ha oscilado entre los 27.850 €/vivienda (de 52 m² construidos), hasta los 55.500 €/vivienda (84 m² construidos), que incluyen en todos los casos la implantación de ascensor, la actuación sobre toda la envolvente incluidas el doblado de ventanas y la renovación de instalaciones e instalación de placas solares térmicas en tejado e instalación de cuarto centralizado para preinstalación centralizada de calefacción y agua caliente es y seguirá siendo uno de los temas clave en estos procesos.

En general hasta ahora ha sido posible la financiación de la parte que tenían que poner los propietarios, o bien en base al ahorro anterior, o cuando esto no ha sido posible mediante la financiación a través de un crédito, inicialmente planteado para la comunidad, pero finalmente transformado en créditos individuales a plazos muy cortos, no superiores a 5 o 6 años, debido a las dificultades que ponían las entidades financieras a plantearlos para las Comunidades (exigiendo en muchos casos la firma del préstamo comunitario a todos los propietarios).

No ha habido, ni se han explorado otras fuentes posibles de financiación de la parte correspondiente a los propietarios, como podían haber sido la capitalización adelantada de los ahorros a conseguir en las facturas de electricidad o gas, o la utilización de recursos económicos de la venta de energía fotovoltaica a la red, por ejemplo, o de la venta de locales comunes, etc.

D) En el acompañamiento social y administrativo a los vecinos (gestión coordinada entre las Administraciones creación de ventanilla única)

Venimos afirmando desde hace bastante tiempo que en áreas con situaciones de alguna dificultad o en emplazamientos con síntomas claros de vulnerabilidad social y física, son necesarias estructuras de apoyo y acompañamiento social y administrativo, si se quiere que los procesos de rehabilitación o de regeneración urbana prosperen. No son burocracia, como se ha afirmado en una Comunidad Autónoma recientemente para justificar el desmantelamiento de oficinas de gestión para la rehabilitación. Deben formar parte del programa desde el principio.

El éxito de las actuaciones desarrolladas en Zaragoza tanto en zonas del centro Histórico como en Polígonos de los años 50 y 60, ha sido posible

gracias al operativo técnico, social y administrativo que lo ha apoyado y coordinado desde la Oficina Técnica de Rehabilitación Urbana (OTRU) (5) que funcionó en régimen de «ventanilla única» de las tres administraciones que la financiaban. El coste económico de la misma ha supuesto un 3,3% del total de las subvenciones gestionadas y el 0,12% de los presupuestos totales de la obra ejecutada generados.

5. Conclusión: La dificultad de continuar con el modelo actual

La continuidad de estas políticas, basadas fundamentalmente en una fuerte inversión pública en dinero y en gestión, corre serio peligro, aun cuando estas inversiones tengan grandes retornos para el conjunto de las administraciones públicas, como se ha podido medir en un reciente estudio del RIME (6) y la Diputación de Barcelona, para la Generalitat de Cataluña. En dicho estudio se afirmaba que por cada euro invertido en ayudas a la rehabilitación se invertían un total de 4 € y retornaban al conjunto de las administraciones públicas 0,96 euros, en forma de IVA, en mayores aportaciones a la Seguridad Social, en mayores ingresos en el IRPF, en menores gastos en desempleo, mas IBI, etc.

A pesar de ello, estas políticas están en cuestión por razones coyunturales de serias dificultades económicas de las administraciones públicas, pero también porque no es posible, ni siquiera con las ayudas públicas, extender este modelo, que no atrae a la iniciativa privada profesional, principalmente por las muchas incertidumbres de los procesos, por la falta de escala de las actuaciones y por la dificultad de encontrar la financiación del resto no cubierto por el sector público, con el actual marco normativo, económico y social.

La crisis actual ha cambiado las perspectivas para los próximos años. La cruda realidad reducirá sustancialmente los fondos públicos que podrán dedicarse a estos fines. Asimismo, es evidente que la capacidad de endeudamiento de las familias se mantendrá bajo mínimos en los próximos años.

(5) Es de justicia resaltar aquí la importante labor profesional realizada por todos/as los trabajadores/as (Arquitectos Técnicos: Adrián Zorraquino, Alberto Portero, Ana Maorad; Trabajadoras Sociales: Teresa Félez y Juani Ferrer y María Salcedo; Administrativas: Paloma Barra y Ana Belén Langarita), que colaboraron en la Oficina Técnica de Rehabilitación Urbana, que se constituyó en desarrollo del Convenio suscrito entre Ministerio de Vivienda, Gobierno de Aragón y Ayuntamiento de Zaragoza, coordinados y dirigidos por Carmen Vázquez, con la Asistencia Técnica del experto arquitecto Gerardo Ruiz, entre los años 2008 y 2012.

(6) La Comissió de Rehabilitació i Manteniment d'edificis de Catalunya (RiMe) es una iniciativa conjunta del Gremio de Constructores de Obras de Barcelona y Comarcas y la Cámara Oficial de Contratistas de Obras de Cataluña.

De esta manera, se produce una brecha en las fuentes de financiación que, de no resolverse, dificultará aún más el desarrollo de estas actuaciones de rehabilitación edificatoria.

III. DIFICULTADES DEL MODELO ACTUAL

El marco actual, como hemos visto, tiene algunos aciertos, sin embargo, existen opiniones desde el sector privado y singularmente las expresadas en varios foros nacionales recientemente por representantes de la empresa Ferrovial, que alertan, señalando que:

«El sector de la construcción, otrora uno de los motores de la economía española, ha generado más de un millón cien mil desempleados desde el año 2008 según la EPA del año 2008 (7). Muchos expertos apuestan por una reorientación de este sector de actividad hacia un modelo económico más sostenible; una reorientación capaz de generar un empleo de calidad y «reverdecer» el sector de la edificación, especialmente intensivo en mano de obra. Este proceso pasa por encontrar una alternativa al actual modelo de negocio del sector y, en particular, a la edificación residencial.

En este sentido, desde hace algún tiempo la rehabilitación de viviendas viene cobrando un notable protagonismo en las declaraciones institucionales desde distintos ámbitos de la administración pública. De hecho, las últimas iniciativas legislativas, como la Ley de Economía Sostenible o la futura normativa sobre sostenibilidad del medio urbano, ven en la rehabilitación una excelente alternativa para el maltrecho sector de la edificación.

Las expectativas están fundamentadas por las cifras. Si fuéramos capaces de rehabilitar entre 250.000 y 400.000 viviendas anuales [ahora superamos con dificultades las 30.000 (8)], podríamos generar cada año entre 180.000 y 290.000 empleos directos (9) en el sector de la construcción, y alcanzar un volumen de actividad industrial entre 9.000 y 14.400 millones €/año que beneficiaría no sólo a este sector, sino también al inmenso conjunto de actividades que forman parte de su cadena de suministro.

Las oportunidades no acaban en la generación de empleo y actividad económica; la rehabilitación con criterios de eficiencia energética nos permitiría generar ahorros muy relevantes en términos de emisiones de GEI. Según nuestros cálculos, la rehabilitación de 400.000 viviendas reduciría las emisiones en más de 6.000.000

(7) Más de 24.300 personas en Aragón, según los datos de la EPA en 2009.

(8) Estadísticas sobre visados de dirección de obra del Colegio de Arquitectos Técnicos (Obras de Edificación), de enero a septiembre de 2009. Publicado en www.fomento.gob.es

(9) Estas cifras son algo altas en relación a lo indicado en un reciente estudio titulado: «La generación de empleo en la rehabilitación y modernización energética de edificios y viviendas», realizado por Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) de CC.OO., que considera cifras en torno a los 100.000 empleos con un volumen de rehabilitación de unas 500.000 viviendas/año.

de Ton de CO₂ en sólo cinco años; emisiones que se incrementarían cada año según se fuera renovando el parque existente» (10).

A escala local, si se quieren cumplir de verdad los objetivos estratégicos europeos, ratificados por España, de reducción de emisiones de CO₂ para 2020, es totalmente necesaria la implicación activa de los Ayuntamientos españoles en colaboración con sus Comunidades Autónomas en políticas de rehabilitación de extensas áreas en las que las edificaciones por su fecha de construcción anterior a 1979, son las más ineficientes desde el punto de vista energético.

La traducción en términos de creación de empleo vinculada a las posibles obras de rehabilitación resulta difícil de cuantificar ya que los cálculos que estudios recientes están haciendo incluyen los empleos directos (ejecución material de las obras) y los indirectos (técnicos, gestión, materiales fabricados, etc.), que se reparten casi al 50%. No obstante se podría estimar, según nuestra experiencia en estos años que por cada 30.000 € de inversión anual en este tipo de obras, se generaría un puesto de trabajo/año (11).

1. Principales barreras a la rehabilitación

En textos anteriores, míos o en hechos colaboración con otros especialistas (12), hemos tenido un especial interés en estos años pasados al tratar de identificar, lo mejor posible, las barreras de todo tipo (legales, económicas, sociales, culturales, etc), que impedían un mejor y mayor desarrollo de estas actuaciones de rehabilitación, tanto a escala de edificio (rehabilitaciones edificatorias), como a escala de área o barrio (regeneración urbana). Afortunadamente algunas de ellas se han ido superando o al menos se está, en mi opinión, en la senda de hacerlo. Sin embargo, otras se mantienen sin cambios notables.

(10) El sector de la edificación genera casi la cuarta parte de las emisiones a escala nacional; el uso de la vivienda es responsable de buena parte de la factura que nuestro país debe pagar en términos de derechos de emisión.

(11) En el estudio ya citado promovido por La Comissió de Rehabilitació i Manteniment d'edificis de Catalunya (RiMe) y la Diputació de Barcelona, para la Generalitat de Catalunya, se estimaba en que por cada 40.000 €/año en obras de presupuestos inferiores a 900.000 €, equivalía aun puesto de trabajo.

(12) «Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980», Juan RUBIO DEL VAL y Patricia MOLINA COSTA, artículo publicado en el nº 13 de la revista *Ciudades*, editada por el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid (julio 2010) y «Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación». Juan Rubio del Val, artículo publicado en la revista *Informes de la Construcción*, Vol. 63, Extra, 5-20 octubre 2011, (ISSN: 0020-0883).

La experiencia habida en proyectos de rehabilitación de viviendas y en algunas iniciativas de proyectos de regeneración urbana a escala de área, durante los últimos años, han permitido identificar algunas de las barreras que podrían estar detrás del escaso volumen de rehabilitación alcanzado y así se ha puesto de manifiesto en los muchos encuentros profesionales celebrados sobre esta temática a partir del año 2010 en España (13).

2. Insuficiente e inadecuado marco normativo

En el campo normativo deben destacarse las bienintencionadas modificaciones legislativas que se incluyeron en la Ley 2/2011 (14), de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que dedicó el capítulo IV del Título III sobre Sostenibilidad medioambiental, a tratar el tema del impulso de la rehabilitación y de la regeneración urbana, en el marco de otras medidas para el impulso de una economía sostenible, baja en carbono y competitiva. Algunas de estas medidas eran muy novedosas, modificando leyes como la de Propiedad Horizontal o la Ley del Suelo, Ley Hipotecaria, etc.

Así mismo, otro instrumento legislativo, el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas, entre otras, «*de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*», se aprobó, en el marco de las primeras medidas para paliar los desastrosos resultados que la crisis económica comenzaba a causar en nuestro país, también con la finalidad de incentivar este tipo de obras y actuaciones, dirigidas a seguir impulsando las actuaciones de rehabilitación, que reforzasen y profundizasen en los contenidos que sobre esta materia se habían recogido en la mencionada Ley de Economía Sostenible.

Sin embargo, el devenir tanto de esta importante Ley (calificada por muchos como ley-ómnibus por la cantidad de temas y áreas que incluía), como del Real Decreto-Ley citado, aprobados en la parte final de la segunda legislatura del gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, con la crisis financiera haciendo ya estragos en la economía del país, hizo que las importantes novedades y modificaciones que se proponían, si bien algo desdibujadas hizo que pasaran prácticamente e injustamente, a mi juicio, desapercibidas

(13) Ese año 2010 tuvieron lugar dos importantes encuentros sobre temas de rehabilitación que obtuvieron gran éxito de asistencia y amplia repercusión posterior en el sector: SBMAD10, en abril en Madrid, *Edificación sostenible. Revitalización y Rehabilitación de Barrios* (<http://www.sb10mad.com/en>) y en octubre en Barcelona, *Rehabilitación y Sostenibilidad. El Futuro es posible* (R+S=F) <http://www.rs2010.org/es>

(14) Más adelante se comentan con mayor detalle el contenido y alcance de la medidas aprobadas en esta Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible (BOE 4117 de 5 de marzo de 2011) y en el Real Decreto-ley 8/2011 (BOE 11641 de 7 de julio de 2011).

en el sector, con la excepción de dos destacados especialistas como son Julio TEJEDOR BIELSA y Javier BURÓN CUADRADO (15), cuyos trabajos citados, merecen ser examinados.

En realidad ambos textos provenían y fueron aportados desde el Ministerio de Vivienda, en donde desde mayo del 2008 a enero de 2011, se estuvo trabajando en una posible futura Ley de la Rehabilitación (16), que contemplara estos temas desde un planteamiento que abarcara las diversas facetas que envuelven a esta actividad (urbanísticas, de fomento, fiscales, de relación entre propietarios, técnicas, ahorro energético, creación de empleo, etc.) a partir de propuestas elaboradas por una comisión de expertos (en la que este autor tuvo el honor de participar coordinando la parte más técnica), convocados por el Secretario General del Ministerio de Vivienda D. Javier Ramos Guallart, impulsor junto a la Ministra, Sra. D.ª Beatriz Corredor, de estas modificaciones legislativas.

Lamentablemente las prisas y la situación económica provocaron que dichos textos, se «trocearan» y se incorporaran de manera algo precipitada, confusa y sin una perspectiva transversal, a los citados textos legales: Ley de Economía Sostenible (Título III capítulo IV, arts. 107 a 111) y al Real Decreto-Ley 8/2011 (capítulo IV, arts. 17 a 22), de medidas de impulso a la actividad económica, mencionados

Creo, no obstante, que debe destacarse la clara voluntad política del citado Ministerio de Vivienda, que marcaba un claro cambio de rumbo respecto de políticas anteriores, expresada sin ningún tipo de dudas por la Ministra Sra. D.ª Beatriz Corredor, en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados, el 30 de junio de 2008, en la que se formularon las líneas maestras de su actividad y los objetivos para la legislatura, de la que extraigo algunos de los párrafos más significativos, en relación con la rehabilitación y regeneración urbanas:

(15) Julio TEJEDOR BIELSA, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, autor de diversas publicaciones, codirector de la Cátedra «Zaragoza Vivienda» y ex Director General de Urbanismo y de Vivienda y Rehabilitación del Gobierno de Aragón, en su reciente publicación *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria*, pp. 213-246 (Editorial La Ley, marzo 2012), recoge y analiza los contenidos que sobre rehabilitación recoge la LES; Javier BURÓN CUADRADO, destacado especialista en políticas públicas de vivienda, ex vicepresidente del Gobierno Vasco, ex abogado de Cuatrecasas, en la actualidad socio de Urbania ZH Gestión, bloguero, articulista, etc., publicó en aquellos meses algunos artículos sobre la potencialidad, que encerraban esas modificaciones legislativas, como «Nuevas oportunidades en la rehabilitación urbana» Artículo publicado el 2/06/2011 en Cinco Días; «Rehabilitando la rehabilitación», artículo publicado el 17/04/2011 en el periódico El Correo.

(16) Con el nombre de *Anteproyecto de Ley para la Mejora de la Calidad y Sostenibilidad del Medio Urbano*, circularon algunos borradores en enero de 2011.

En cuanto a los dos principales objetivos de la legislatura:

«En segundo lugar, el impulso decidido a la renovación urbana y a la rehabilitación como línea estructural de la política de vivienda. Y además, inseparablemente, el impulso a la innovación y eficiencia energética de la edificación, para contribuir a la reducción las emisiones de gases efecto invernadero y para mejorar el ahorro energético y la accesibilidad universal en nuestras viviendas y edificios»

Sobre el cambio de modelo:

«Creo no equivocarme si afirmo que todos estamos de acuerdo en que es imprescindible cambiar el modelo de construcción extensiva que hasta ahora ha prevalecido en nuestro país, por otro modelo de renovación intensiva del patrimonio inmobiliario preexistente, que no consume suelo, pero que precisa también mano de obra y materiales de construcción en cantidades incluso mayores que la nueva edificación.

Por todo ello, señoras y señores diputados, quiero que el desarrollo sostenible de nuestros pueblos y ciudades, la eficiencia energética y la accesibilidad de las edificaciones existentes, la mejora, en suma, de la calidad de vida de los ciudadanos, garantizando su derecho a disfrutar de un ambiente urbano amable, humanizado y saludable, sean los valores que dirijan la política del Gobierno en rehabilitación y renovación urbana».

Sobre la renovación urbana y la remodelación de barrios:

«Sin embargo, señorías, señoras y señores diputados, la acción del Gobierno para la mejora del parque inmobiliario existente no se limitará a la rehabilitación de viviendas; queremos que la renovación urbana, la remodelación de barrios deteriorados, sea a partir de ahora, y definitivamente, otro de los ejes básicos de nuestras en materia de vivienda».

En definitiva se constata, en la práctica, la ausencia de un marco normativo mas adecuado en el campo de la legislación urbanística y de manera específica las dificultades que para la gestión mas concreta suponen las trabas de la actual Ley de Propiedad Horizontal para la ejecución de muchas de las actuaciones mas habituales junto con la dificultad que como actores y agentes de la rehabilitación edificatoria aislada y en áreas tienen todavía las Comunidades de Propietarios. Aun a pesar de los tímidos cambios introducidos en la LES y en el Real Decreto-Ley 8/2011 que fueron objeto junto con un texto anterior, del que emergieron ambas disposiciones, denominado Anteproyecto de Ley para la Calidad y Sostenibilidad del Suelo Urbano, a los que el profesor Julio TEJEDOR BIELSA dedica varios capítulos de su reciente publicación «Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria», cuyo contenido permite vislumbrar el potencial, en clave de gestión de las actuaciones de rehabilitación, que tenían estas disposiciones normativas (17).

(17) Julio TEJEDOR BIELSA, *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria*, pp. 213-246 (Editorial La Ley, marzo 2012).

Así, en el Art 111.2 de la LES, modifica la de Propiedad Horizontal respecto del consenso necesario de los propietarios para abordar un proyecto de rehabilitación, sin embargo en la práctica sabemos que cuando existe un número suficiente (no necesariamente amplio) de vecinos que se oponen al proyecto, o que no son capaces de asumir los compromisos económicos, es muy difícil que la rehabilitación salga adelante en un plazo razonable.

Siquiera unas líneas para dejar constancia, además, de la confusión de los técnicos que intervienen en estos proyectos, respecto de la aplicación o no del Código Técnico de la Edificación (CTE) a estas obras y con que alcance, o respecto de la obligatoriedad o no de determinadas medidas de ahorro energética en actuaciones que afecten a toda la envolvente del edificio, o de la obligatoriedad de la realización del Certificado Energético en Edificios Existentes, cuya no implementación efectiva en todo el territorio nacional, ha merecido varias llamadas serias de atención de la Unión Europea al Estado español.

El modelo actual, fundamentalmente centrado en el ámbito del inmueble, dificulta abordar proyectos de renovación urbana que incluyan aspectos tales como la movilidad, los servicios, las infraestructuras tecnológicas... Aunque los planes estatales de rehabilitación contemplaban las figuras ARIS (Áreas de Rehabilitación Integral) y ARUS (Áreas de Renovación Urbana), en la practican servido más como un criterio para que el propietario de la vivienda acceda a la subvención pública en condiciones más favorables, que como una verdadera actuación integral a escala urbana (barrios, distritos enteros...).

3. Dificultades financieras de los vecinos afectados

Con todo, y aun acreditando las dificultades normativas, la principal dificultad reside en que los vecinos deben financiar con sus medios una parte de la inversión que, en el mejor de los casos en un futuro inmediato (acumulando todas las subvenciones existentes), oscilará entre el 30 y el 40% del coste final del proyecto. Aún en los supuestos en los que la comunidad de vecinos alcance un acuerdo para llevar a cabo la rehabilitación, los problemas de financiación de algunas familias pueden bloquear el proceso.

Entre otras líneas, el Fondo creado al aprobar el proyecto de Ley de Economía Sostenible en diciembre de 2009, incluyó la Línea de Mediación para proyectos sostenibles (dotada con 8.700 M €), que podrían ser utilizados para créditos a particulares y comunidades de propietarios para proyectos de rehabilitación de viviendas, barrios y áreas urbanas. Si bien, en la práctica, este instrumento, según nuestras noticias, apenas ha sido utilizado ya que finalmente dependía la concesión de los créditos a comunidades de las entidades

financieras territoriales (Bancos y Cajas) y estas lo han restringido de manera pertinaz a estas Comunidades, exigiendo la firma de todos los propietarios, en definitiva, poniendo mil trabas de todo tipo para no hacerlo.

Las medidas fiscales (reducción del IVA, fundamentalmente y ampliación de los límites para la desgravación en el IRPF), inicialmente aprobadas en el Real Decreto-Ley 8/2011 y luego amortiguadas en los Presupuestos Generales del Estado del 2012, tampoco han servido para estimular este tipo de obras. Además se siguen considerando, a mi juicio injustamente, en el reglamento del IRPF, las subvenciones públicas recibidas para actuaciones de rehabilitación de la vivienda habitual, como un ingreso más a incluir junto a los demás (trabajo, rentas, etc.) en el año en curso, en lugar de tener un tratamiento diferido en el tiempo, habida cuenta que se trata de reinversiones en la vivienda habitual del contribuyente con un plazo de amortización de años.

4. Procesos inciertos, sujetos a muchas decisiones individuales

Estas dificultades hacen que la rehabilitación bajo el marco actual se convierta en un proceso incierto, que requiere muchos recursos y horas de negociación con cada comunidad de vecinos, poco rentable y por tanto poco atractivo para la inversión privada. Ello impide que se alcance un volumen de viviendas rehabilitadas suficiente para reorientar el sector de la edificación hacia un modelo más sostenible.

Resumiendo los obstáculos expuestos, nos encontramos con un panorama en el que la viabilidad de los proyectos de rehabilitación está supeditada a un elevado número de decisiones individuales, en un marco legal que no aporta certidumbre a los procesos de rehabilitación, y en un contexto económico que dificulta la financiación de estos proyectos.

IV. LA REHABILITACIÓN DE CONJUNTOS URBANOS EN ZARAGOZA, UNA OPORTUNIDAD PARA EL RECICLADO SOSTENIBLE DE LA CIUDAD

1. La experiencia y conocimiento acumulados en el estudio y posterior rehabilitación de algunos Conjuntos Urbanos situados en los barrios tradicionales de Zaragoza: Picarral, Delicias, Las Fuentes y San José

El Ayuntamiento de Zaragoza encomendó en el año 2004 a la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda el encargo de desarrollar el Estudio y Propuestas de Rehabilitación de 21 áreas urbanas declaradas por el Plan General

como «*Conjuntos Urbanos de Interés*» (18) lo que implicaba su conservación y su deseable rehabilitación, afectando a 8560 viviendas ubicadas en 1230 fincas distintas.

La trayectoria pionera seguida desde entonces por Zaragoza Vivienda, hasta culminar en el año 2011 con la finalización de las obras de los primeros cinco proyectos piloto, en todos los barrios declarados zonas ARI por el Gobierno de Aragón, ha proporcionado a sus equipos técnicos y sociales, tanto internos como externos, una experiencia real y practica, que es junto a la de algunas otras pocas empresas publicas de Madrid, Bilbao y Barcelona, referencia y objeto de interés del resto de Ayuntamientos españoles, como lo atestiguan la presencia de representantes en Jornadas y Seminarios profesionales sobre el tema y las numerosas visitas habidas *in situ* a las obras de dichos proyectos piloto.

La experiencia adquirida, el grado de conocimiento de la realidad física de los edificios, y de su propietarios, así como de las escasas entidades asociativas existentes en algunos de estos Conjuntos Urbanos, constituye un capital importantísimo que Zaragoza Vivienda puede poner al servicio de nuevas e innovadoras iniciativas municipales que son una oportunidad de reciclado sostenible para esas áreas y un mejor futuro para sus habitantes.

2. La necesidad de iniciar procesos de rehabilitación y renovación urbana a escala de área (no sólo edificios)

Tal y como señala acertadamente el arquitecto Gerardo Ruiz Palomeque (19), uno de los expertos que viene asesorando a Zaragoza Vivienda en los últimos años:

«La puesta en marcha de operaciones de rehabilitación y desarrollo de grandes Conjuntos Urbanos en el orden de 500 a 1.000 viviendas debe constituir un proceso ordenado que, mediante el liderazgo de las administraciones, supere las limitaciones existentes que dificultan la entrada de la inversión privada. Se trataría de elaborar procedimientos dirigidos por las instituciones que, preservando los derechos de los residentes, potencien su participación en la toma de decisiones a la vez que crean modelos de negocio atractivos para las empresas privadas.

En este sentido se precisa la puesta en marcha desde las administraciones de un nuevo modelo de gestión que origine actuaciones en las que se consigan los siguientes objetivos:

(18) RUBIO DEL VAL, Juan y RUIZ PALOMEQUE, L. Gerardo (2006): *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza*, Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.

(19) Gerardo RUIZ PALOMEQUE, Arquitecto. Informe Técnico conteniendo «*Propuestas de desarrollo de operaciones de rehabilitación en grandes Conjuntos Urbanos de Zaragoza*» [Zaragoza,2011].

- *Volumen elevado de inversión en las actuaciones,*

Tanto por el número de viviendas y el espacio libre afectados por cada fase de obra, como por la profundidad del alcance de las intervenciones. Se han de superar las intervenciones a la escala de la comunidad de propietarios elaborando fases de actuación en el orden de los cientos de viviendas y presupuestos comparables al 50% del valor de reposición de los inmuebles.

- *Modelo mixto de inversión,*

Reduciendo la participación porcentual del dinero público y de las aportaciones de los residentes. Para ello se han de utilizar las crecientes oportunidades de financiación en el marco europeo, y proceder a la puesta en valor de los recursos no explotados del área, lo que permitirá la entrada de capital privado inversor.

- *Crear estructuras mixtas de gestión (público-privadas)*

Que permitan garantizar la certidumbre en la toma de decisiones, atrayendo así a empresas y capital inversor privado.

○ como indicaba con palabras muy inspiradoras en el año 2009 Javier RAMOS GUALLART (20) Secretario General del Ministerio de Vivienda, ya mencionado anteriormente e impulsor decidido de estas políticas:

«Pero el mayor incremento en el flujo de trabajo del sector se encontrará en los grandes procesos de renovación urbana, en la reposición de edificios ya obsoletos mediante la reforma de barrios enteros y en la creación de nuevas áreas residenciales en el interior de la propia ciudad, con los criterios que exige el nuevo modelo de crecimiento sostenible. No son procesos fáciles y mucho menos inmediatos. Exigen una amplia colaboración entre la administración y los interlocutores sociales, representantes de los residentes en estos barrios, y en ellos cobra un importante protagonismo el grado de su capital social. Putnam definió en 1993 el capital social de una comunidad como el conjunto de características de su organización social, tales como redes, pautas y confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para mutuo beneficio.

Este grado de cooperación se encuentra en las relaciones personales pero también en las asociaciones vecinales, cuya fortaleza será imprescindible para optimizar los recursos disponibles y acortar los tiempos de los procesos de renovación. También harán falta aquí nuevos motores sociales, empresas de nueva creación públicas, privadas o mixtas, orientadas a la gestión, intermediación de intereses y colaboración con la administración, que generarán a su vez nuevos nichos de actividad y empleo. Estos agentes deberán atender las infinitas cuestiones que reclaman los intereses de cada afectado por el proceso, y es preciso moverse en un ámbito del que apenas existen experiencias en España».

(20) Parte del texto de la conferencia (titulada «El reciclaje de las ciudades») amablemente cedido por su autor para este artículo. Pronunciada el 27 de marzo de 2009 por Javier RAMOS GUALLART, arquitecto que durante más de 15 años dirigió la Oficina para la rehabilitación del Centro Histórico de Santiago de Compostela, cuya labor mereció el Premio «Europa Nostra».

V. PROPUESTAS PARA LA REHABILITACION DE ALGUNOS CONJUNTOS URBANOS DE ZARAGOZA (UN SERVICIO PÚBLICO DE FINANCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA)

¿Existen soluciones a los problemas y dificultades indicados? Creemos que sí.

Uno o varios proyectos en diferentes barrios de la ciudad en los que ya se viene trabajando desde hace años, de la suficiente envergadura podrían demostrarlo. Con este objeto, la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda viene trabajando en procesos de rehabilitación que pretenden extenderse a escala de barrio, y que buscan una alternativa de financiación menos onerosa para las arcas públicas y los propietarios. Esta alternativa se resume en las siguientes ideas:

1. Convertir la *rehabilitación* de barrios en un *servicio público*, liderando el Ayuntamiento el proceso y los primeros pasos de la gestión.
2. *Financiar* estas actuaciones mediante un modelo de *colaboración público-privada*
3. *Agilizar y dar certidumbre jurídica* a todo el proceso, de manera que estos proyectos sean *atractivos para la participación del capital privado*.
4. *Alcanzar un mayor volumen* de viviendas rehabilitadas (entre 500 y 1000), que permitan trabajar a *escala urbana* (conjuntos urbanos o áreas de un barrio)

1. Carácter de la rehabilitación

Como se mencionaba en los apartados anteriores, la rehabilitación tendría por objeto la modernización de los edificios y viviendas con criterios de eficiencia energética, calidad de la edificación, seguridad y confort, con niveles similares, en la medida de lo razonable técnica y económicamente, a las viviendas actuales de nueva construcción. La escala de barrio permitiría también abordar la renovación del entorno urbano, mejorando la accesibilidad, la movilidad sostenible, la preparación para la sociedad de la información y otros servicios.

2. Ideas básicas sobre un modelo de financiación público-privada

El modelo en el que la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda está investigando y trabajando en colaboración con empresas constructoras de ámbito

nacional (21) y de consultoría especializada, se basa en el mantenimiento de un porcentaje de financiación pública en forma de subvenciones (recuperables en supuestos de transmisión de la vivienda con plusvalías económicas), con una pequeña aportación por parte de los propietarios, y la contribución del capital privado para cubrir la brecha de financiación a la que nos referíamos en apartados anteriores y utilizando referencias de otros proyectos en otros países del área anglosajona (Inglaterra y EE.UU.): Fondos de inversión especializados en PFI (*Private Finance Investment*) y PPP (*Public-Private Partnership*); Fondos *Private equity* especializados en «proyectos sostenibles» (renovables, eficiencia energética...) (22); Bancos de inversión especializados (BEI u otros)...

Para asegurar la viabilidad económica del modelo, se están estudiando y evaluando las distintas **fuentes de retorno** que podrían satisfacer las expectativas de rentabilidad del capital privado y minorar los costes a repercutir a los propietarios de las viviendas:

- La *capitalización del ahorro energético* de las viviendas. Según los cálculos, la combinación de medidas pasivas y activas de ahorro energético permitiría alcanzar una eficiencia suficiente como para que tales ahorros pudieran repagar una parte sustancial de la inversión privada, generando un retorno atractivo para el inversor de manera similar a como operan las empresas de servicios energéticos (ESCO) en el sector terciario.

Para facilitar estos retornos, los usuarios dejarían de abonar la factura o facturas energéticas actuales (electricidad, gas canalizado, gas butano); el propietario o inquilino de la vivienda abonaría una «*cuota energética*» a la entidad concesionaria o que gestionase la rehabilitación del área, quien se encargaría de negociar la factura energética con las sociedades comercializadoras, durante el tiempo de duración de la *concesión* (15-20 años).

El retorno para la sociedad concesionaria se basa en el diferencial entre las cuotas abonadas por los vecinos y la factura final negociada. Las cuotas de cada vecino se adaptarían a criterios de eficiencia energética, con penalizaciones para consumos por encima de los valores técnicos que se esperan con la rehabilitación.

Para proporcionar una certidumbre suficiente sobre estos retornos, resulta fundamental contar con *información fiable sobre los ahorros* que pueden generarse mediante actuaciones de este tipo en condiciones reales, considerando todas las variables: patologías de la edificación, soluciones constructivas, grado de influencia de los usuarios, etc. Por ello *Zaragoza Vivienda*, con la ayuda de una empresa

(21) Se viene colaborando y aportando ideas mutuamente con el Departamento de Investigación e Innovación de la empresa Ferroviaria Agroman, que ha creado una división dedicada a Rehabilitación y ha participado activamente en foros de prestigio como los CONAMA (Congreso Nacional de Medio Ambiente) de los últimos años.

(22) En la ciudad de Nueva York, viene desarrollándose un ambicioso programa denominado «green homes & green jobs» <http://www.nysenate.gov/initiative/green-jobs>, cuya financiación se hace a través de un fondo privado avalado por el Ayuntamiento de NY, basado en el retorno por ahorros energéticos que se amortizan en cinco años, debido al mal estado previo de los edificios.

del sector, está llevando a cabo una exhaustiva investigación respecto de estas variables en un barrio concreto de Zaragoza (Balsas de Ebro Viejo). Asimismo, en el pasado se han llevado a cabo simulaciones energéticas de los edificios rehabilitados, con la ayuda de organismos públicos de investigación (CENER o la Universidad de Zaragoza) con los que el Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Zaragoza y Zaragoza Vivienda ya han colaborado en el reciente proyecto Renaissance (23)

□ *Gestión de energías renovables* (p.e., parques fotovoltaicos, mini eólicos en cubiertas, biomasa, cogeneración, etc.). Aunque en la actualidad se han suprimido las ventajas de verter a la red y vender la energía producida por estos medios, se está a la espera que se regule el llamado autoconsumo o sistema de «balance neto» que opera ya en otros países europeos, por el cual se restaría de lo producido, lo consumido y sería eso sobre lo que se pagaría a la empresa suministradora de electricidad o mejor aún, se vertería a una red inteligente (smart grid) que gestionaría en la proximidad del barrio, de manera inteligente los sobrantes de energía. El hipotético beneficio económico que reportara esta producción energética podría contribuir, junto a otras, a la financiación de las actuaciones de rehabilitación.

□ *Gestión de otros servicios para el barrio* (p.e., aparcamientos para residentes, telecomunicaciones, redes wifi, etc.). En muchos de estos conjuntos edificados en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, no se construyeron aparcamientos, lo que en la actualidad provoca una necesidad de espacio para ello, no resuelta adecuadamente. Por el contrario, se disponen de pequeños espacios libres privados, que aunque por sus dimensiones no son aptos para albergar aparcamientos subterráneos tradicionales, si lo son para hacerlo con instalaciones de este tipo denominadas «semi-automáticas», que permiten duplicar y hasta triplicar el espacio útil, al permitir el aparcamiento de dos o tres vehículos en altura, y su gestión es posible por el propio automovilista, con un mínimo mantenimiento. Los posibles «beneficios» de esta actividad, podrían, gestionados en común por el ente creado al efecto, contribuir a hacer menos costosas las actuaciones de rehabilitación, en definitiva a asegurar la viabilidad económica de las mismas.

Otros servicios comunes, actualmente gestionados por cada propietario, o como mucho a escala de edificio, podrían hacerse a escala de barrio. Por ejemplo, las instalaciones de las nuevas telecomunicaciones: telefonía móvil, Internet, mediante redes wifi de calidad, que ahorrarían costes a los usuarios.

□ *Otras fuentes económicas*, que dependerán de cambios normativos futuros en distintos ámbitos competenciales, por ejemplo:

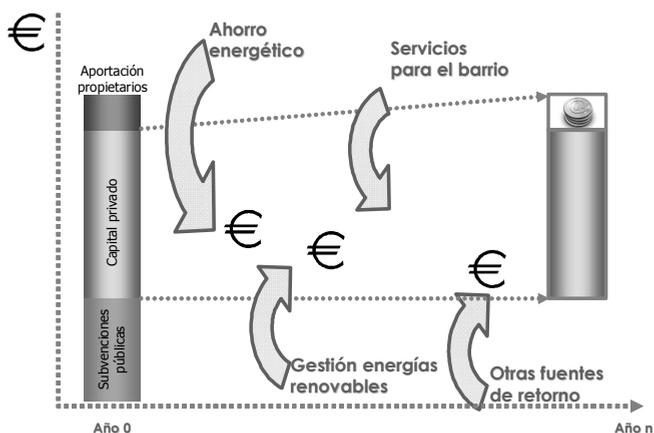
- Pequeños incrementos de la edificabilidad existente (p.e., elevación de una planta para la construcción de nuevas viviendas, trasteros, etc., pequeñas ampliaciones de terrazas o locales que pudieran ponerse en el mercado).

(23) Proyecto de la iniciativa Concerto, del VII Programa Marco de la Unión Europea, iniciado en el año 2005 y finalizado en 2012, en el que consorcio español, liderado por el Ayuntamiento de Zaragoza, junto a otros socios: Zaragoza Vivienda, Universidad de Zaragoza, CENER, etc., ha participado la Aglomeración Urbana de Lyon (Francia), líder del proyecto y la Región de Lombardia.

Para más información sobre el proyecto <http://www.renaissance-project.eu/?lang=es> y <http://renaissance.unizar.es/index.php/divulgacion/152-urban-planing-and-sustainable-refurbishment-renaissance-project-zaragoza-final-conference>

- Venta de derechos de carbono o «certificados blancos» en el contexto de los futuros «proyectos domésticos» (24).
- Incrementos finalistas a largo plazo en los impuestos directos (IBI), amparados en la revalorización económica del inmueble (25).

Bajo este modelo, los *propietarios* podrían aportar la parte no cubierta por los retornos anteriores, mediante productos específicamente diseñados que permitirían financiar esta aportación sin gran esfuerzo (26), como se trata de visualizar en el gráfico siguiente:



Nota: los gráficos y sus proporciones no reflejan una situación real

Gráfico proporcionado por Ferrovial-Agroman.

VI. NUEVO MARCO LEGAL PARA LA REHABILITACION DE EDIFICIOS Y LOS PROGRAMAS DE REGENERACION Y RENOVACION URBANAS

Como veíamos anteriormente en el apartado 2.2, en el año 2010 y 2011 se produjeron algunas modificaciones importantes del marco legal

(24) La Secretaría de Estado de Cambio Climático está en la actualidad desarrollando un nuevo marco normativo para facilitar el cumplimiento de los objetivos del protocolo de Kyoto, mediante la inversión en proyectos de reducción de emisiones en el ámbito de nuestro país («proyectos domésticos»).

(25) En EE.UU. se ha analizado un esquema denominado «*Energy Efficiency & Renewable Energy Financing Districts*» mediante el cual los municipios emiten bonos que se repagan mediante un incremento del impuesto sobre inmuebles («property tax bill»).

(26) En los estudios previos realizados hasta ahora, las aportaciones se cifran entre 20 y 40 €/mes por término medio, para el período concesional.

que acompañan este tipo de actuaciones de las que venimos hablando, singularmente la aprobación de la *Ley de Economía Sostenible* (LES) (27), así como una serie de «*Medidas para el fomento de las actuaciones de rehabilitación*» incluidas en un Real Decreto (28) de fomento, en general, de la actividad económica, que contenían, en ambos casos, una serie de disposiciones bienintencionadas, pero dispersas y sin una visión integral del marco normativo y económico que debe «envolver» a la rehabilitación en nuestro país, como vengo repitiendo muy a menudo en mis intervenciones públicas y académicas.

Sin embargo, desde febrero de 2012 desde la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, se ha venido, de nuevo, impulsando la elaboración de una Ley integral para la Rehabilitación que junto con el nuevo Plan Estatal para los años 2013 a 2016 y algunas otras medidas complementarias como la aprobación del Decreto que regulara la Certificación Energética de Edificios Existentes, retomando muchos de los trabajos elaborados en su día por equipos anteriores y poniéndolos al día.

El azar ha hecho que terminándose de redactar estas líneas, se aprobara por el Consejo de Ministros del día 5 de abril de 2013, un importante paquete de medidas normativas y económicas que tratan de impulsar la rehabilitación urbana en nuestro país. Puedo adelantar un juicio apresurado, indicando que en mi opinión y en la de otros agentes del sector profesional y académico, estas medidas recién aprobadas, van en la línea adecuada y aunque tiempo habrá de analizarlas con mayor detalle, estimamos que su potencial es grande y que los instrumentos que se ofrecen en la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, pueden ayudar a ejercitar políticas más maduras en materia de rehabilitación edificatoria y en proyectos más complejos y ambiciosos de regeneración de áreas obsoletas, tanto residenciales como turísticas, industriales, portuarias, etc., en nuestro país. En un tiempo, además muy necesitado de recuperar iniciativas generadoras de empleo y de actividad económica.

Naturalmente ello ocurrirá si los Ayuntamientos y la Comunidades Autónomas, depositarios en nuestro ordenamiento jurídico de la capacidad de desarrollar normativas y de gestionar urbanísticamente estas nuevas posibilidades de intervención sobre la ciudad existente, así lo hacen. Si no, el esfuerzo legislativo, realizado por la Administración General del Estado y tan reiteradamente solicitado desde diversas instancias en los últimos años, será inútil.

(27) Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE 5-03-2011).

(28) Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo.

Destacamos por su importancia, utilizando los textos del Proyecto de Ley, del Plan y de la web oficial del Ministerio de Fomento (29), los aspectos fundamentales que los describen, referidos a los temas de rehabilitación.

1. Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas

La nueva ley establece mecanismos que permitirán poner en práctica desde las operaciones más sencillas, que afectan a la rehabilitación de un edificio, a las más completas, que van desde la regeneración de tejidos urbanos ya existentes a la reurbanización de zonas más amplias dentro de las ciudades.

Estas operaciones contribuirán al fomento de la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación como en el suelo, y acercarán nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia y ahorro energéticos.

El modelo surgido en los últimos años, volcado fundamentalmente en la construcción de nuevas viviendas, ha descompensando el necesario equilibrio que debería existir entre las actuaciones de construcción y aquellas otras orientadas a la conservación en adecuadas condiciones del parque ya edificado.

A ello hay que unir la gran distancia que separa el parque edificado en España de las exigencias europeas relativas a la eficiencia energética de los edificios y, a través de ellos, de las ciudades. Cerca del 60 por ciento de las viviendas españolas se construyeron sin ninguna normativa mínima de eficiencia energética (la primera es de 1979), lo que sitúa a España en una posición difícil de cara al cumplimiento de los compromisos con Europa (Estrategia Europea 2020). Además, de los 10,7 millones de viviendas en edificios de 4 o más plantas, 4 millones aún no tienen ascensor y un porcentaje muy elevado de viviendas se encuentra en deficiente situación de conservación.

2. Novedades del proyecto de Ley

Entre las novedades más relevantes que forman parte del nuevo texto legal están las siguientes:

1. La configuración del deber de conservación como uno de los deberes fundamentales relacionados con el medio urbano, y, por tanto, su regulación con carácter uniforme, en el marco de las condiciones básicas de igualdad que al Estado compete establecer.

(29) http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/GABINETE_COMUNICACION/OFCINA_DE_PRENSA/NOTICIAS1/2013/ABRIL/130405-01.htm

2. La regulación básica de un Informe de Evaluación de los Edificios (IEE), que trata de superar las insuficiencias de la Inspección Técnica de Edificios (ITE), demandada por el Estado a partir del Real Decreto-ley 8/2011.

Este informe, además de evaluar el estado de conservación de los edificios, aportará información acerca del grado de cumplimiento de la normativa vigente en materia de accesibilidad, e incluirá la Certificación de la Eficiencia Energética. Esta última, con un mero carácter informativo, y con independencia de que alguna de las viviendas del edificio vaya a ser puesta o no, en venta o en alquiler.

El informe sólo se exigirá a los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva que tengan más de 50 años y siempre que no hayan pasado ya la ITE de conformidad con su propia regulación.

3. Se amplían las facultades reconocidas a las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades y cooperativas, para actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con las operaciones de rehabilitación.
4. Se establecen mecanismos que permitirán obtener financiación externa para que la rehabilitación sea más accesible. De manera especial, se introduce la figura de «la memoria de viabilidad económica» que acompañará a cada actuación, y que podría justificar la aplicación de reglas excepcionales para vincular incrementos de edificabilidad o densidad, así como cambios de uso, a las distintas operaciones de rehabilitación, regeneración y/o renovación urbanas.
5. Se modifican algunos aspectos de la Ley del Suelo (TRLR 2/2008) para reforzar y profundizar el «Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible» recogido en el artículo 2, o para regular la «Iniciativa pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias», recogidas en el artículo 6 y siguientes, con el fin de facilitar la viabilidad económica de las actuaciones, *«en situaciones excepcionales de un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación»* (30).

(30) Según se dispone en la Disposición Final Primera, apartado diez del Proyecto de Ley, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

6. Se modifican determinados regímenes de unanimidad o mayorías establecidos por la Ley de Propiedad Horizontal. Así, cuando existan determinadas obras que son demandadas por las administraciones públicas, aunque afecten al título constitutivo o a los estatutos, serán obligatorias, como ya ocurre con algunas de ellas en la vigente regulación de la propiedad horizontal.
7. Se modifican aspectos de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) y del Código Técnico de la Edificación, para intentar adecuar y recoger las actuaciones descritas en la Ley al ordenamiento técnico de la edificación, que hasta ahora las había recogido de manera residual e imprecisa.

3. Nuevo Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016

El plan, tiene por objeto regular la concesión de ayudas a través de sus diferentes objetivos expresados en su siete programas. El presupuesto del plan para todo el periodo de vigencia es de 2.421 millones de euros, que se reparten entre los siete programas que lo conforman, mas los 100 millones de euros de la LINEA IDAE y el Proyecto Clima.

Los siete programas son: subsidiación de préstamos convenidos, ayudas al alquiler, fomento del parque público de viviendas, fomento a la rehabilitación, fomento de la regeneración urbana, apoyo a la implantación del Informe de Evaluación del Edificio (IEE) y fomento de ciudades sostenibles.

Programa de fomento de la rehabilitación edificatoria.

El plan contempla ayudas a la rehabilitación edificatoria en edificios e instalaciones para mejorar su estado de conservación, garantizar la accesibilidad y mejorar la eficiencia energética.

Los inmuebles deberán tener una antigüedad anterior a 1981, al menos el 70% de su superficie debe tener uso residencial de vivienda y constituir el domicilio habitual de sus propietarios o arrendatarios. Podrán solicitar estas ayudas comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades o propietarios únicos de edificios de viviendas.

Se concederán ayudas de hasta 4.000 € por vivienda para conservación, 2.000 € por vivienda para mejora de la eficiencia energética (5.000 € si se reduce en un 50% la demanda energética del edificio) y 4.000 € por vivienda para mejora de accesibilidad.

Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas.

En el caso de la regeneración urbana, se financiará la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización del espacio público o de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados. El ámbito de actuación deberá estar delimitado territorialmente por acuerdo de la Administración competente, podrá ser continuo o discontinuo y comprender, al menos, 100 viviendas. No obstante, en los cascos históricos, en los núcleos rurales, en las actuaciones exclusivamente de renovación urbana y otros supuestos excepcionales, el número mínimo de viviendas podrá ser inferior.

Estas obras se realizarán con la finalidad de mejorar los tejidos residenciales, y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales.

Los beneficiarios serán quienes asuman la responsabilidad de la ejecución integral del ámbito de actuación con ayudas de hasta 11.000 € por vivienda rehabilitada, 30.000 € por vivienda construida en sustitución de otra demolida y 2.000 € por vivienda para la obra de urbanización.

A las cantidades antes señaladas, se le añadirán:

- Hasta 4.000 euros anuales, por unidad de convivencia a realojar, durante el tiempo que duren las obras y hasta un máximo de 3 años, para las actuaciones de realojo temporal.
- Hasta 500 euros por vivienda rehabilitada o construida en sustitución de otra demolida, para financiar el coste de los equipos y oficinas de planeamiento, información, gestión y acompañamiento social.

Programa de apoyo a la implantación del Informe de Evaluación de los Edificios.

Asimismo, el plan incluye ayudas para favorecer la implantación del Informe de Evaluación de los Edificios, que consistirán en una subvención, equivalente a una cantidad máxima de 20 euros por cada una de las viviendas de las que conste el edificio, y una cantidad máxima de 20 euros por cada 100 m² de superficie útil de local, sin que en ningún caso pueda superarse la cantidad de 500 euros, ni el 50% del coste del informe por edificio.

Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas

El objeto de este programa, quizás el más novedoso de todos ellos, es la financiación de la ejecución de proyectos de especial trascendencia, basados

en algunas líneas estratégicas temáticas que se pretenden favorecer y que por su novedad e importancia, a mi juicio, las reproduzco en su totalidad (31):

- a) *Mejora de barrios: Actuaciones predominantemente de regeneración urbana integrada, en tejidos de bloque construidos en el periodo comprendido entre 1940 y 1980, en las que destaquen aspectos de incremento de la eficiencia energética y la mejora de la accesibilidad de los edificios, recualificación del espacio público, dotación de nuevos equipamientos e impulso de la cohesión social y la actividad económica.*
- b) *Centros y cascos históricos: Actuaciones predominantemente de regeneración en centros históricos urbanos y cascos rurales, incluyendo actuaciones de rehabilitación de edificios residenciales y otro uso que cuenten con algún grado de protección patrimonial, mejora del espacio público e impulso de la cohesión social y la revitalización económica.*
- c) *Renovación de áreas funcionalmente obsoletas: Actuaciones sobre tejidos con severas condiciones de obsolescencia funcional e inadecuación desde el punto de vista urbanístico y edificatorio, en los que se proponga su renovación funcional y recualificación con usos mixtos, que incluyan actividades económicas.*
- d) *Renovación de áreas para la sustitución de infravivienda: Actuaciones para la erradicación de la vivienda con deficiencias graves en seguridad, salubridad y habitabilidad, ubicada en tejidos de urbanización marginal, acompañadas de programas sociales.*
- e) *Ecobarrios: Actuaciones predominantemente de regeneración urbana en áreas residenciales en las que destaque el impulso de la sostenibilidad ambiental en los edificios y en los espacios públicos.*
- f) *Zonas turísticas. Actuaciones de regeneración, esponjamiento y renovación urbanas en zonas turísticas con síntomas de obsolescencia o degradación, sobrecarga urbanística y ambiental o sobreexplotación de recursos y que planteen una mejora y reconversión de las mismas hacia un modelo turístico más sostenible, competitivo y de mayor calidad.*

Los proyectos serán seleccionados mediante un procedimiento abierto y en régimen de concurrencia competitiva, por medio de las oportunas convocatorias

(31) Artículo 37.2 del RD 223/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (BOE núm. 86, de fecha 10 de abril de 2013).

realizadas por las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, siguiendo el modelo de los proyectos europeos.

Podrán ser beneficiarios de las ayudas de este programa las Administraciones Públicas, los propietarios únicos de edificios de viviendas, las comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios, los consorcios y entes asociativos de gestión. Cuando la ejecución de la actuación corresponda a varios beneficiarios, la ayuda se distribuirá en proporción al coste que cada uno de ellos deba soportar.

La ayuda consistirá en una subvención para financiar un máximo del 40% del coste subvencionable de la actuación, sin superar los importes establecidos para cada caso, en el programa de fomento de la regeneración y renovación urbana, por aplicación directa o por asimilación.

Disposiciones comunes a los programas de fomento de la rehabilitación edificatoria, de la regeneración y renovación urbanas y para las ciudades sostenibles y competitivas.

En este capítulo, también muy novedoso, el Plan regula, en concordancia con la nueva Ley (32) la capacidad jurídica y mercantil de los diferentes agentes (Administraciones públicas y las entidades adscritas o dependientes de las mismas, las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de viviendas y las asociaciones administrativas constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, así como las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título), que pueden intervenir en la ejecución de las diferentes actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración o de renovación urbanas.

Los agentes mencionados en el apartado anterior podrán, de acuerdo con su propia naturaleza, según lo indicado literalmente en el texto aprobado (33):

- a) *Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber de conservación, así como con la participación en la ejecución de actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas que correspondan. A tal efecto podrán elaborar, por propia iniciativa o por encargo del responsable de la gestión de*

(32) Capítulo III del texto del proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas.

(33) Artículo 31.3 y 32 del RD 223/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (BOE núm. 86, de fecha 10 de abril de 2013).

la actuación de que se trate, los correspondientes planes o proyectos de gestión correspondientes a la actuación.

- b) Constituirse en asociaciones administrativas para participar en los procedimientos públicos que la Administración convoque a los efectos de adjudicar la ejecución de las obras correspondientes, como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre los elementos comunes del correspondiente edificio o complejo inmobiliario y las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en sus correspondientes estatutos.*
- c) Asumir, por sí mismos o en asociación con otros sujetos, públicos o privados, intervinientes, la gestión de las obras.*
- d) Constituir un fondo de conservación y de rehabilitación, que se nutrirá con aportaciones específicas de los propietarios a tal fin y con el que podrán cubrirse impagos de las cuotas de contribución a las obras correspondientes.*
- e) Ser beneficiarios directos de cualesquiera medidas de fomento establecidas por los poderes públicos, así como receptoras y gestoras de las ayudas otorgadas a los propietarios de fincas.*
- f) Otorgar escrituras públicas de modificación del régimen de propiedad horizontal, tanto en lo relativo a los elementos comunes como a las fincas de uso privativo, a fin de acomodar este régimen a los resultados de las obras de rehabilitación edificatoria y de regeneración o renovación urbanas en cuya gestión participen o que directamente lleven a cabo.*
- g) Ser beneficiarios de la expropiación de aquellas partes de pisos o locales de edificios, destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal, que sean indispensables para instalar los servicios comunes que haya previsto la Administración en planes, delimitación de ámbitos y órdenes de ejecución, por resultar inviable, técnica o económicamente cualquier otra solución y siempre que quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para locales, viviendas y espacios comunes de los edificios.*
- h) Solicitar créditos refaccionarios con el objeto de obtener financiación para la ejecución de las correspondientes actuaciones que podrán ser garantizados mediante la anotación preventiva de dichos créditos en el Registro de la Propiedad, conforme a lo previsto en el artículo 59 de la Ley Hipotecaria y 155 de su Reglamento.*

Asimismo, se explicitan algunos aspectos relativos a las Asociaciones Administrativas:

Artículo 32.– Asociaciones administrativas

Las asociaciones administrativas a que se refiere el artículo anterior, dependerán de la Administración urbanística actuante, tendrán personalidad jurídica propia de conformidad con lo dispuesto en la Ley que resulte aplicable y naturaleza administrativa, y se regirán por sus estatutos y por lo dispuesto en este artículo, con independencia de las demás reglas procedimentales específicas que provengan de la legislación urbanística y demás legislación patrimonial y de contratación pública que resulte de aplicación.

4. Otras medidas complementarias

Además de las anteriores medidas normativas, se han incluido otras de carácter más económico, que junto con las incluidas en el nuevo Plan Estatal, servirán de apoyo a la financiación de este tipo de actuaciones:

□ LÍNEA ICO: rehabilitación de viviendas y edificios 2013 (dentro de la línea «ICO empresas y emprendedores 2013).

Objetivo: atender las necesidades de financiación de particulares y comunidades de propietarios, para acometer proyectos de Rehabilitación o reforma de viviendas y edificios.

Dotación: 1.000 M €. Tipo Fijo/variable (Euribor 6 meses) más diferencial:

- 2% para operaciones plazo inferior a 1 año, o
- 2,30% en plazo superior.

□ LÍNEA IDAE: Programa de ayudas a proyectos integrales de ahorro y eficiencia energética en edificios de viviendas

Objetivo: incentivar la realización de actuaciones integrales de ahorro y mejora de la eficiencia energética, así como la utilización de energías renovables (renovación de ventanas, fachadas, cubiertas, calderas, equipos de aire acondicionado, incorporación de equipos para la medición individual de consumos de calefacción y agua caliente sanitaria, sustitución de energía convencional por biomasa, o por energía geotérmica, etc...).

Dotación: 100 M € (provenientes de la tarifa eléctrica, con cargo al presupuesto del Plan de acción de ahorro y eficiencia energética).

• *Ayudas públicas directas:* actuaciones sobre la envolvente y las instalaciones térmicas de los edificios podrán obtener una ayuda de un 20% del coste de la actuación.

- *Préstamos reembolsables*: en actuaciones que incorporen biomasa o geotermia se podrá financiar entre un 60 y un 100% de la actuación.

- PROYECTO CLIMA: Compra de créditos por reducciones verificadas de CO₂ en el sector de la vivienda hasta los cuatro primeros años de funcionamiento del proyecto, por parte del Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (Convocatoria 15 marzo 2013) (34).

Objetivo: Impulsar una economía baja en carbono en el sector residencial.

Dotación: (10 M € en 2013).

- CERTIFICADO ENERGÉTICO DEL EDIFICIO: Para dar cumplimiento a la normativa comunitaria, el Consejo de Ministros del 5 de abril de 2013 ha aprobado un nuevo Real Decreto para trasponer a la normativa española el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de los edificios.

La norma establece que a partir de 1 de junio de 2013 será obligatorio poner a disposición de los compradores o arrendadores de edificios o de parte de los mismos, para alquileres con una duración superior a cuatro meses, un certificado de eficiencia energética. Este certificado, además de la calificación energética del edificio, deberá incluir información objetiva sobre las características energéticas de los edificios, y, en el caso de edificios existentes, documento de recomendaciones para la mejora de los niveles óptimos o rentables de la eficiencia energética del edificio o de una parte de este.

VII. FINANCIACION EUROPEA PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO URBANO

Al nuevo marco normativo descrito en los apartados anteriores hay que añadir para completar el cuadro general de la situación legal y económica de los próximos años, las directrices europeas en estas materias y las propuestas de apoyo a su financiación que emergen de los diferentes programas y líneas de financiación europea.

Las propuestas de la Comisión Europea para la política de cohesión 2014-2020 persiguen impulsar políticas urbanas integradas para mejorar el desarrollo urbano sostenible con el fin de reforzar el papel que desempeñan las ciudades en el contexto de la política de cohesión.

(34) Estos proyectos, aunque de apariencia muy interesante, al llegar a la «letra pequeña» lo son menos. En esta convocatoria de 2013, se regula la compra de reducciones de emisiones de CO₂, a 7 € la Tonelada /año, durante cuatro seguidos. Esto supondría una subvención de unos 40 € en total por vivienda, frente a inversiones para conseguir ese ahorro de unos 22.000 € /vivienda.

Por otra parte la UE ha impuesto como objetivo para el año 2020 reducir el 10% de las emisiones de los sectores difusos, entre los que se encuentra el de la edificación, con respecto al año 2005. Además, en la «Estrategia Europa 2020», se han incluido como objetivos 20/20/20, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, al menos en un 20% en comparación con los niveles de 1990, el incremento del porcentaje de las fuentes de energía renovables en el consumo final de energía, hasta un 20% y la mejora en un 20%, de la eficiencia energética. España está, por tanto, salvo un cambio drástico de rumbo en este tema, lejos de poder atender sus compromisos internacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de mejora de la eficiencia energética.

Por ello, en la estrategia de favorecer la rehabilitación y la regeneración urbanas, confluyen ambos objetivos de la UE y se debe aprovechar este interés mutuo para intentar mejorar sustancialmente la financiación con fondos europeos, estas políticas. Hasta ahora ha habido algunos proyectos piloto difusos en diferentes ciudades y núcleos urbanos españoles, financiados parcialmente (en torno al 30-35%) por programas europeos de Innovación e Investigación incluidos en los diferentes Programas Marco (European Research Framework Programme: FP6 y FP7), tales como los programas Concerto, Life + o Intelligent Energy Europe, Inspire (35). Pero estos proyectos de carácter experimental, por muy interesantes que resulten, no dejan de tener una implantación muy limitada en la docena escasa de ciudades españolas más innovadoras y atentas a estos programas europeos. Su potencial de replica es muy limitado, por más que hayan servido para situar en el mapa profesional y administrativo estas experiencias pioneras.

La UE dispone principalmente de cinco instrumentos de financiación para fomentar la investigación y la innovación: por una parte, el Programa Marco de Investigación, el Programa Marco para la Innovación y la Competitividad, los Fondos Estructurales (FEDER) y el Fondo Social de Cohesión (FSE), dependientes de la política de cohesión; y por otra, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo de Pesca, dependientes de la Política de Desarrollo Rural y la Política Pesquera Común respectivamente. Más recientemente estas líneas de Investigación e Innovación, se concretan en el

(35) De la Iniciativa Interreg III Francia-España, Revitasud (Barcelona, Vitoria, Toulouse, Zaragoza); de la Iniciativa Concerto: Proyecto *Renaissance* en Zaragoza, *Ecocity* en Tudela, PIMEs en Vitoria, *Crescendo* en Viladecans y *Polycity* en Cerdanyola del Valles. <http://concerto.eu/concerto/concerto-sites-a-projects/sites-con-projects.html>. De la iniciativa Life+ proyecto *Newsolutions4Oldhousing* (Zaragoza) <http://www.newsolutions4oldhousing.eu/index.php?lang=es>; o los más numerosos proyectos de innovación derivados del programa Intelligent Energy Europe (IEE), como los más recientes del subprograma Smarts Cities. De la iniciativa INSPIRE, Ciudad de los Ángeles en Madrid con la EMVS como socio <http://inspirefp7.eu/>.

denominado Horizonte 2020 que las engloba, manteniéndose para el periodo 2014-2020 los FEDER y FSE.

Para el periodo 2014-2020 algunas de estas líneas (36) apuntan directamente a ámbitos que interesan mucho, relacionados con la rehabilitación energética de edificios, la creación de empleo, los programas de exclusión social, etc. muy vinculados a las áreas de vivienda social, rehabilitación, etc, que tradicionalmente no se han beneficiado de estos importantes fondos económicos, que financian al 50% las inversiones acogidas a los mismos.

1. ¿Qué significa desarrollo urbano sostenible integrado?

Las ciudades son los motores de la economía europea y se pueden considerar como catalizadores de la creatividad y la innovación en toda la UE. Aproximadamente el 68% de la población de la UE vive en regiones metropolitanas, que generan el 67% del PIB de la UE. Sin embargo, también son los lugares donde los problemas persistentes, como el desempleo, la segregación y la pobreza muestran su peor cara. Las políticas emprendidas en relación con las áreas urbanas tienen, en consecuencia, una gran importancia para la UE en su conjunto.

Las diversas dimensiones —medioambientales, económicas, sociales y culturales— de la vida urbana están interrelacionadas y el éxito del desarrollo urbano solo puede lograrse a través de un enfoque integrado. Las medidas que atañen a la renovación física de las ciudades deben combinarse con medidas que promuevan la educación, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Asimismo, el desarrollo de una sólida cooperación entre los ciudadanos locales, la sociedad civil, la economía local y los diversos estamentos gubernamentales constituye un requisito previo.

Este enfoque resulta especialmente importante en este momento, dada la gravedad de los retos a los que se enfrentan actualmente las ciudades europeas. Estos retos abarcan desde cambios demográficos concretos hasta las consecuencias del estancamiento económico en términos de creación de empleo y progreso social, pasando por el impacto del cambio climático. La respuesta a estos retos será crucial para lograr la sociedad inteligente, sostenible e integradora prevista en la Estrategia Europa 2020.

¿Cuál es la propuesta?

(36) Ver documento completo en la web del Gobierno de Aragón. Reglamento Común de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional:

http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/HaciendaAdministracionPublica/AreasTematicas/FondosEuropeos/ci.03_Futuro_periodo_programacion_2014_2020.detalleDepartamento?channelSelected=0

2. Estrategias de inversión integradas, con un enfoque más estratégico y holístico

Como principio básico, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) debe apoyar el desarrollo urbano sostenible a través de estrategias integradas que afronten los retos económicos, medioambientales, climáticos y sociales de las áreas urbanas (artículo 7, párrafo 1 del reglamento del FEDER). El significado de este principio es doble: significa que los recursos deben concentrarse de forma integrada para atender áreas con retos urbanos específicos y que, al mismo tiempo, los proyectos con fondos FEDER en áreas urbanas deben estar integrados en los objetivos más amplios de los programas. Los Estados miembros de la UE deben garantizar el uso del Fondo Social Europeo (FSE) en sinergia con FEDER para respaldar las medidas relativas al empleo, la educación, la inclusión social y la capacidad institucional, diseñadas e implementadas en el marco de las estrategias integradas.

3. Financiación delimitada para el desarrollo urbano sostenible integrado

Un mínimo del 5% de los recursos del FEDER asignados a cada Estado miembro se invertirá en acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible que se aplicarán a través de la herramienta de Inversión Territorial Integrada (ITI), cuya administración y ejecución se delegará a las ciudades (artículo 7, párrafo 2 del Reglamento propuesto del FEDER). Se trata de un nuevo URBAN. La forma y el grado de delegación de la administración a las ciudades pueden variar de acuerdo con los acuerdos institucionales de cada Estado miembro. Las ciudades que apliquen acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible con la administración delegada deben incluirse en una lista que acompañe a los contratos de colaboración (artículo 7, párrafo 2) y al programa operativo (artículo 87, párrafo 2 [c]). Estas listas son indicativas y pueden modificarse durante el transcurso del período de programación.

En esta línea de trabajo, apuntada en el apartado 4º, se viene trabajando desde Zaragoza Vivienda, explorando nuevos modelos de gestión, en colaboración con otros actores interesados en estos mismos asuntos, como son antiguos socios en proyectos europeos, como Centro Nacional de Energías Renovables (CENER) que es un centro tecnológico especializado en la investigación aplicada y en el desarrollo y fomento de las energías renovables o la ya mencionada multinacional Ferrovial. Juntos y en compañía de otros socios españoles e internacionales ha estado preparando la presentación de un pro-

yecto europeo para la convocatoria del Séptimo Programa Marco FP7– Smarts Cities-Energy. 2013 .8.8.1. (37).

Los proyectos piloto presentados en la ciudad de Zaragoza y Londres son respectivamente Balsas de Ebro Viejo, en el barrio del Picarral, afectando a unas 525 viviendas, de las 1250 del total del Conjunto Urbano y el barrio de Aberfeldy, al Este de Londres, afectando a unas 310 viviendas. En ambas actuaciones se contemplarían las líneas marcadas por la convocatoria de rehabilitación energética de la vivienda existente con altos criterios de eficiencia energética (edificios NZEB: Casi Zero Energía), la centralización de instalaciones a nivel de barrio y una red inteligente o smart grid que gestionaría la energía producida por las energías renovables instaladas en los edificios (fotovoltaicas, mini aerogeneradores).

4. ¿Financiación pública o privada?

Sin embargo cabe apuntar que en este nuevo periodo de aquí al 2020, los expertos en temas de financiación vaticinan que la clave va a estar no tanto en la dependencia de los subsidios directos a la rehabilitación y la regeneración urbana de áreas, como en la financiación a largo plazo de estas actuaciones.

Para empezar, convendría distinguir entre diferentes tipos de actuaciones, ya que la rehabilitación energética de las edificaciones de usos terciarios con grandes consumos de energía: hoteles, oficinas, hospitales, etc., serán más fácilmente financiables debido a su más rápida amortización de las inversiones a realizar. Por el contrario, las rehabilitaciones energéticas del sector residencial, aun siendo mucho más numeroso y suponiendo en términos cuantitativos una mayor partida del potencial ahorro en este sector calificado de *difuso* por los expertos, tendrá mas dificultad la financiación de las inversiones a realizar, debido al mayor tiempo de amortización. Además estando todo el mundo de acuerdo en que los mayores ahorros provienen de las denominadas medidas pasivas, esto es las actuaciones sobre la envolvente de los edificios (cubiertas, fachadas, ventanas, etc.), la inversión en las mismas por si solas tardan mas años en su amortización, para el caso de las viviendas cuyos consumos son menos intensivos que los del sector terciario. Por ello desde el sector público se deben favorecer prioritariamente estas inversiones, antes que las de sustitucio-

(37) Los socios que participan junto a Zaragoza Vivienda son: Ferroviario, CENER, CIRCE, Olano y Mendo Arquitectos, Cofely (Grupo GDF Suez), Girasolar, Ci3, IUPM, Instituto de Sostenibilidad de Londres, la sociedad publica de vivienda social Poplar Harca, Uk Power Network y la Universidad de Limerick de Irlanda.

nes de calderas, aparatos de aire acondicionado, etc., a menudo impulsadas desde estos sectores, en detrimento de las otras.

La conclusión es que para dinamizar el sector y hacerlo más estable, se necesitan, más que subvenciones públicas a fondo perdido, que deberían limitarse a las etapas iniciales de la puesta en marcha de los procesos y para sectores de población y áreas urbanas más necesitadas de ello, una adecuada financiación a plazos largos (hasta 20 años), cuyas garantías (claves en toda financiación) podrían compartirse entre los diferentes agentes que intervienen: propietarios, empresas de servicios energéticos, constructoras y porque no, también las empresas públicas que junto a los demás agentes citados, a las que la nueva L3R faculta para constituirse en Consorcios o Sociedades. De este modo los bancos o entes públicos de financiación, tales como el BEI a nivel europeo o el ICO, a nivel estatal, tanto si actúan directamente en grandes operaciones (38), como si lo hacen a través de colaboradores locales, es decir bancos, cajas, etc., verían más viables estas operaciones financieras, que a día de hoy no ven, al concurrir excesivas incertidumbres y riesgos en las mismas.

VIII. FINAL

1. ¿Que papel pueden jugar las administraciones públicas autonómicas y locales en España en el nuevo escenario económico y normativo?

El papel que las administraciones públicas autonómicas y locales pueden jugar en este nuevo escenario económico y normativo, en materia de impulso a políticas más maduras de fomento de la rehabilitación edificatoria y de impulso a estrategias de regeneración urbana en áreas edificadas en los años 40 a 80 (39), en nuestro país, esta por desarrollar, sin duda, pero ya hay suficientes pistas, a nuestro juicio, que indican el camino posible a seguir. Y que resumidamente, podíamos afirmar junto al arquitecto Gerardo Molpeceres, autor de los proyectos de rehabilitación del Grupo Girón, en Zaragoza y del barrio de Lourdes de Tudela, reconocidos ambos con premios nacionales, que

(38) Para el caso del BEI, solo actúa directamente como prestatario en operaciones de 25 M € o superiores. En el caso del ICO serían a partir de 30 M € o superiores. Por debajo de estas cantidades lo hacen a través de entidades financieras locales.

(39) En ese periodo, según el Censo del 2001, se construyeron en nuestro país 11.637.535 viviendas y representaban, en 2001, el 55,55% del total del parque de viviendas construido en nuestro país. En Zaragoza, según el mismo Censo del 2001, la cifra es de 179.226 viviendas construidas entre 1940 y 1980 y representan el 63,18% del total. 70.039 de estas, no tienen ascensor (72,30% del total). Y 68.793 viviendas están en edificios de cuatro o más plantas.

reclama «*un papel de la administración igual de activo, pero más centrado en facilitar el proceso que en financiarlo*» (40).

Son las viviendas construidas en este periodo, en ausencia de normativas sobre aislamiento, accesibilidad, y con unas graves carencias de origen en cuanto a la calidad de los materiales e instalaciones, las más necesitadas de rehabilitación edificatoria y las que más potencial tienen en materia de ahorro energético siendo, por tanto, doblemente necesaria su rehabilitación: por razones medioambientales generales y por su capacidad de ser amortizadas en menor tiempo, las inversiones a realizar en su rehabilitación a través del ahorro en los futuros consumos energéticos, al alza.

Este parque edificado, además se encuentra muy a menudo en áreas urbanas, que en su origen constituían las periferias de las ciudades y núcleos urbanos de nuestro país, actualmente mejor situadas en el conjunto de la ciudad, por su mayor cercanía de los servicios y equipamientos, pero que siguen adoleciendo de carencias importantes en el espacio público y en las infraestructuras con las que se crearon en esas décadas. En consecuencia se hace necesario actuar en muchas ocasiones, no solo en las edificaciones, sino también en la reurbanización de esas áreas en materia de espacios libres, redes de abastecimiento, evacuación, iluminación, etc., si se quieren reequilibrar y aplicarles a las diferentes zonas de la ciudad los principios de sostenibilidad urbana invocados por las leyes del suelo, estatal y autonómicas.

Pero no solo le corresponde a las administraciones públicas jugar un papel activo facilitando los procesos e incentivando algunas fases iniciales de los mismos. Hay más actores y agentes privados que también deben cambiar la perspectiva en esta materia, dejando de asimilar la rehabilitación edificatoria o incluso la regeneración en áreas urbanas, con una iniciativa de las administraciones y pasando a tomar la iniciativa ellos mismos.

2. Una oportunidad para el reciclado sostenible de las ciudades

La experiencia adquirida en los últimos años, tanto en Zaragoza como en otras actuaciones de éxito en ciudades españolas ya citadas (Madrid, Barcelona, Tudela, Pamplona, etc.) en la situación actual de crisis económica y financiera, junto al nuevo marco legal y económico, que he tratado de exponer en los apartados anteriores, apuntan hacia un nuevo modelo de gestión de estos procesos, una vez agotado el modelo anterior, basado en la preponde-

(40) «Regeneración urbana en tiempos de crisis», Gerardo MOLPECERES (Soria, 9 de abril de 2013), recogido en el blog <https://arquitectos.wordpress.com/2013/04/09/rehabilitar-revitalizar-regenerar/>

rancia de la financiación pública y en el trabajo de gestión edificio a edificio, con o sin apoyo social y administrativo por equipos de gestión especializados (técnicos y trabajadores sociales).

Los nuevos modelos de gestión, como ya hemos indicado giraran, de manera resumida, en torno a los siguientes grandes bloques de temas que nos van a marcar la hoja de ruta para los próximos años:

- *Aumentar los ámbitos de actuación y las escalas de las actuaciones:* pasar de la escala del edificio a la escala de conjunto urbano o de barrio, previa delimitación de los ámbitos por los Ayuntamientos, de oficio o a instancia de Agrupaciones de Propietarios, y aprobación de los mismos por las Comunidades Autónomas.
- *Aumentar el nivel de las actuaciones de rehabilitación y extenderlas al entorno* en procesos más amplios de regeneración urbana de áreas.
 - modernización de los edificios y viviendas con criterios de eficiencia energética, calidad de la edificación, seguridad y confort.
 - renovación del entorno urbano, mejorando la accesibilidad, la movilidad sostenible, la preparación para la sociedad de la información y otros servicios.
- *Crear estructuras mixtas de gestión (público-privadas)* que permitan garantizar la certidumbre en la toma de decisiones y agilizar todo el proceso, de manera que estos proyectos sean atractivos para la participación del capital privado, liderando el Ayuntamiento o Sociedades Públicas, el proceso y los primeros pasos de la gestión.
- *Financiar estas actuaciones a más largos plazos (15-20 años)* mediante un modelo de colaboración público-privada, con un menor peso de las subvenciones públicas (41) y la búsqueda de todo tipo de retornos económicos, incluidos los de posibles nuevos aprovechamientos urbanísticos que faciliten la financiación del proceso y contribuyan a paliar las carencias existentes en el barrio como los aparcamientos, locales comerciales o servicios comunitarios, mediante el oportuno documento urbanístico, que ayuden a hacer viables este tipo de procesos.

(41) El papel de las administraciones públicas o de las sociedades públicas, tal y como se prevé en el nuevo marco normativo recientemente aprobado (L3R y Plan Estatal 2013-2016), puede cambiar de ser solo donantes de ayudas a fondo perdido (reservado solo a determinadas áreas y colectivos) a ser cogarantes de la financiación de las entidades financieras, multiplicando así la capacidad de financiar actuaciones de estas y favoreciendo la viabilidad económica de este tipo de actuaciones, en las que el nudo gordiano, está en garantizar los retornos, o en todo caso, compartir los riesgos posibles de impagados, si los hubiese, que se pueden, a su vez, garantizar con anotaciones preventivas de las deudas en el Registro de la Propiedad, de los respectivos importes.

- *Canalizar la financiación de los fondos y programas españoles y europeos específicos destinados a la Rehabilitación de Vivienda, Eficiencia Energética y Energía Renovables, tales como los ICO, FEDER, FSE o los del nuevo Programa Marco Europeo de Investigación e Innovación (Horizon 2020).*

El conjunto de toda la experiencia técnica y profesional adquirida en el tiempo anterior, los equipos incipientes de profesionales (arquitectos, aparejadores, trabajadores sociales, administradores de fincas, pequeñas y medianas empresas constructoras), mínimamente rodados en estas actuaciones a escala de edificio y de obra de reurbanización de los entornos, junto a las estructuras técnicas y administrativas de los municipios y gobiernos autonómicos, en el nuevo marco legal y económico, que va a permitir actuaciones de mayor escala, en un adecuado modelo de financiación económica, constituyen una oportunidad inaplazable para cambiar el modelo de intervención en los barrios consolidados de las ciudades españolas y en la de Zaragoza en particular.

Una oportunidad para el reciclado de las ciudades, desde dentro y con los ciudadanos que ya viven en ellas, en el centro de los procesos. Una oportunidad no solo por razones coyunturales económicas y sociales adversas, si no también, para intentar una nueva forma de intervención en la ciudad existente, cuyas claves y ejes sean la mejora de la calidad de vida de las personas en el interior de las viviendas y sus entornos más próximos, y la mejora de calidad urbana en las diferentes áreas de la ciudad, con indicadores y criterios exigentes y homogéneos de sostenibilidad económica, social y medioambiental, para todas ellas, sin excepciones.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BURON CUADRADO, Javier: «Nuevas oportunidades en la rehabilitación urbana», artículo publicado el 2/06/2011 en *Cinco Días*; «Rehabilitando la rehabilitación», artículo publicado el 17/04/2011 en el periódico *El Correo*
- DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis (2011): Arquitecto, profesor urbanismo de la Universidad de Valladolid: «Estrategias del habitar. Sobre la adaptación del espacio urbano», Informe de Expertos en el *VIII Concurso Internacional Dubai 2010*, en las áreas temáticas de Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible, Vivienda y Transporte y Accesibilidad, pp. 32-36.
- DALLE, Mathieu (2011) y VV.AA: *La generación de empleo en la rehabilitación y modernización energética de edificios y viviendas*, estudio editado por Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) de CC.OO.

- MOLPECERES, Gerardo (2013): «Regeneración urbana en tiempos de crisis», artículo recogido en el blog <https://arquitectos.wordpress.com/2013/04/09/rehabilitar-revitalizar-regenerar/>.
- PEDRALS PUGÈS, Núria (2009): «La rehabilitación como prioridad», ponencia presentada en el *Seminario de Investigación en Urbanismo y Ciudades Sostenibles*, en la ETSA de Madrid, 13 de noviembre de 2009.
- RAMOS GUALLART, Javier (2009): «El reciclaje de las ciudades», texto de la Conferencia pronunciada el 27 de marzo de 2009, en Palma de Mallorca, en la Jornada «Reutilización y gestión de la vivienda social».
- RUBIO DEL VAL, Juan y MOLINA COSTA, Patricia (2010): «Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980», artículo publicado en el nº 13, monográfico titulado «Rehabilitación de barrios periféricos: debates y desafíos», de la revista *Ciudades*, editada por el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid, pp. 15-37
- RUBIO DEL VAL, Juan (2011): «Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación», artículo publicado en la revista *Informes de la Construcción*, Vol. 63, Extra, 5-20, octubre 2011, pp. 5-20
- RUIZ PALOMEQUE, L. Gerardo y RUBIO DEL VAL, Juan y (2006): *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza*, Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza, Zaragoza.
- TEJEDOR BIELSA, Julio (2012): *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria*, La Ley, Madrid, pp. 213-246.