

**ESTRATEGIAS, RETOS Y OPORTUNIDADES EN LA
REHABILITACIÓN DE LOS POLÍGONOS DE VIVIENDA
CONSTRUIDOS EN ESPAÑA ENTRE 1940 Y 1980**
STRATEGIES, CHALLENGES AND OPPORTUNITIES IN THE
REHABILITATION OF COLLECTIVE HOUSING
NEIGHBORHOODS BUILT BETWEEN 1940 AND 1980 IN SPAIN

Juan RUBIO DEL VAL y Patricia MOLINA COSTA*

RESUMEN

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

Este artículo analiza tanto las estrategias emprendidas desde las diversas administraciones públicas en materia de rehabilitación urbana como las experiencias iniciadas y tiene por objetivos, primero, detectar cuáles son las principales barreras de todo tipo (legales, sociales, económicas, culturales) que impiden que este tipo de prácticas dejen atrás el carácter experimental y minoritario que aun hoy las caracteriza, y, segundo, avanzar propuestas de acción para conseguir la rehabilitación urbana integral y sistemática de estos barrios.

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

ABSTRACT

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

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

Keywords: Urban Rehabilitation, Social Housing, Public Policies, Sustainability.

* Juan Rubio es arquitecto y urbanista, director del Área de Rehabilitación Urbana y Proyectos de Innovación Residencial de la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda (Zaragoza, España) y Patricia Molina es arquitecta y urbanista, profesora asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España).

1. Introducción: sobre la necesidad de rehabilitar los polígonos de vivienda de nuestras ciudades

Al inicio de este siglo XXI, las ciudades españolas, al igual que otras muchas en Europa, tienen ante sí un reto que, en términos cuantitativos, supera largamente al referido a la intervención en los centros históricos y primeros ensanches, que, en las últimas dos décadas del pasado siglo, fueron objetos preferentes de análisis y reflexión, primero, y de acción institucional después. El reto consiste ahora en rehabilitar un tejido específico de nuestras ciudades: los barrios de bloque abierto construidos desde los años 40 hasta finales de los 70, entre los que predominan las actuaciones de promoción unitaria.

Su situación actual es consecuencia de las importantes necesidades cuantitativas de vivienda existentes al finalizar las guerras de mitad del siglo XX, necesidades que legitimaron una producción donde los cortos procesos de ejecución de obra y los reducidos costes eran un requisito básico, en un contexto de incipiente y escasa producción industrializada, y de estándares de confort completamente alejados de las demandas mínimas exigibles en la actualidad. Con estas características, buena parte de este parque residencial podría estar condenado a la retirada del mercado o a la marginalidad, con las consecuencias urbanísticas y sociales que esto podría comportar.

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

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

Según el censo de viviendas de 2001 del INE, el 47% de los edificios destinados a vivienda datan de este periodo y albergan al 57% de la población total en España¹. Se trata además de barrios que, en muchos casos, adolecen de falta de equipamientos o de inadecuados diseño y mantenimiento de sus espacios públicos. Además, su población presenta mayores tasas de desempleo.

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

Este análisis es expresado de manera muy parecida en la exposición de motivos de la Ley de Cataluña 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas²:

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

La situación actual de dichos barrios puede resumirse mediante el análisis de las amenazas y oportunidades que presentan, que han sido extraídas del estudio comparado de diversas ciudades españolas y francesas en el marco del proyecto Revitasud³.

Las amenazas que existen en este tipo de áreas urbanas tienen que ver con la retirada de las mismas del mercado de vivienda y con la posibilidad de que queden condenadas a procesos de marginación, pero también con la infrautilización, o incluso el abandono, de infraestructuras y equipamientos, lo que evidenciaría un uso insostenible del suelo urbano, en términos sociales, económicos y ambientales. Por otra parte, uno de los mayores riesgos que comporta concentrar las inversiones públicas en un determinado barrio para su rehabilitación es, paradójicamente, que se produzcan procesos de exclusión social y expulsión de la población residente por la revalorización de los inmuebles, fenómeno conocido como gentrificación⁴, que se ha producido en numerosos casos de rehabilitación de centros históricos y que, a pesar de las diferencias existentes entre ambos espacios de la ciudad, debe considerarse como una amenaza a evitar.

Sin embargo, como reconocen ya la mayor parte de las administraciones públicas, la situación actual presenta un amplio abanico de oportunidades que pueden reportar beneficios económicos, sociales y medioambientales.

Los beneficios sociales observados apuntan en la dirección de la mejora de la calidad de los entornos urbanos, la consolidación de las redes ciudadanas y el

² Ley de Cataluña 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial (Boletín Oficial del Estado -BOE- núm. 163 de 7 de julio de 2004).

³ El proyecto Revitasud de la Iniciativa Europea Interreg III A (España-Francia), del periodo 2002-2007, liderado por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda y coordinado por Juan Rubio del Val, estudió durante los años 2003 a 2006 diversos barrios residenciales construidos entre 1945 y 1960 de Vitoria, Zaragoza, Barcelona y Toulouse junto a los de otras ciudades a ambos lados de los Pirineos (Huesca, Lleida y Pamplona en España, y Tarbes y Bayonne en Francia) para su posible revitalización urbana.

⁴ El aburguesamiento o gentrificación (del inglés, *gentrification*) es un proceso de transformación urbana en el que la población original de un sector o barrio deteriorado es progresivamente desplazada por otra de mayor nivel adquisitivo como consecuencia del aumento de precio de las viviendas y locales comerciales tras la renovación del barrio.

fortalecimiento de la cohesión social, así como el recorte en la factura energética en poblaciones con escasos recursos económicos.

Entre los beneficios económicos, cabría destacar la dinamización de la actividad empresarial del subsector de la rehabilitación debido al efecto multiplicador que producen las subvenciones públicas⁵, con las consecuencias de creación de empleo, formación profesional, innovación en materiales y técnicas constructivas, etc. que ello comporta. Además el retorno de recursos económicos que se produce es muy importante: sobre unas subvenciones totales de 85 millones de euros en el periodo estudiado, las administraciones recuperaron 82 millones de euros, a través de impuestos y menor gasto en subsidios de desempleo (Pedrals, 2009).

Por último, las consecuencias medioambientales de estas políticas son, en general, muy positivas: reducción del consumo de suelo para urbanización, de la construcción de nuevas infraestructuras y de las necesidades de movilidad, y disminución de la producción de residuos y del consumo energético, que se traduce también en menores emisiones de CO₂. De hecho, la revitalización de las áreas urbanas consolidadas es una estrategia decisiva con la que evitar la necesidad de nuevos crecimientos, el vaciado de los barrios existentes y su degradación social y física. Por ello, el objetivo de alcanzar un desarrollo urbano sostenible exige la rehabilitación de ese abundante parque de viviendas y la revitalización urbana de los barrios en los que se insertan.

Por su parte, el potencial que tiene la rehabilitación del gran parque de viviendas existente es, en términos de contribución al ahorro de emisiones de CO₂, muy alto y se presenta como una de las estrategias más eficaces para contribuir a frenar el cambio climático, colaborando además en la mejora de la calidad de vida de sus usuarios. A continuación se exponen algunos datos que permiten evidenciar el enorme potencial que tiene en España la rehabilitación de este tipo de edificios para contribuir al ahorro energético⁶:

- El ahorro medio en cada vivienda rehabilitada de 80 m² sería de 1,12 Tm. CO₂/año.
- Si se rehabilitaran sólo el 50 % de las viviendas principales de más de 35 años existentes en España, se ahorrarían casi 3.100.000 Tm. de emisiones de CO₂ a la atmósfera cada año.
- Ello equivaldría a las emisiones producidas por tres millones de coches que hiciesen unos 6.000 Km. al año (es decir, las de todos los coches que hay en Dinamarca).

Todo ello refuerza la necesidad de centrar los esfuerzos en la rehabilitación urbana de los numerosos barrios existentes que presentan estas características.

⁵ Cada euro de subvención equivale a tres euros de inversión privada, según datos de los años 2006 a 2009 en Cataluña (Pedrals, 2009).

⁶ Los datos señalados proceden de la experiencia reciente en los proyectos piloto desarrollados en la ciudad de Zaragoza utilizando materiales de aislamiento térmico y técnicas habituales, y de la estimación de ahorros medios y su traslación a emisiones de CO₂ equivalentes.

Además de ser camino para paliar la insostenibilidad urbana, entronca con la creciente preocupación de la Unión Europea (en adelante UE) por la mejora del medio ambiente urbano.

Desde los años noventa, la UE viene impulsando políticas en materia de sostenibilidad en el ámbito urbano y, entre sus criterios, señala la rehabilitación urbana como uno de los pilares de actuación. La principal estrategia desarrollada por la UE en este sentido ha sido el desarrollo de la Iniciativa Comunitaria URBAN (en adelante IC URBAN), que se puso en marcha en 1994 dentro de la política de cohesión de la Unión Europea. Su objetivo era la revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis, y, en última instancia, promover un desarrollo urbano sostenible, ya que se había comprobado que era en las áreas urbanas donde mayores desigualdades se producían. Se trataba de permitir a los núcleos urbanos con problemas económicos y sociales optar a subvenciones de los fondos estructurales europeos para desarrollar medidas orientadas a la mejora de la calidad de vida en las ciudades. Entre sus objetivos específicos se encontraban el fortalecimiento de la competitividad de las ciudades europeas, la lucha contra la exclusión social y la regeneración física y ambiental para incrementar el atractivo de las ciudades y explotar su patrimonio cultural y arquitectónico.

Las medidas subvencionables incluían la renovación de edificios (excluyendo la vivienda, que quedó fuera de la IC URBAN), la creación de espacios verdes, la integración de las clases desfavorecidas en los sistemas educativos, la creación de empleo, la mejora de las condiciones ambientales, el fomento del uso de energías renovables, etc. La primera fase de la Iniciativa se desarrolló entre 1994 y 1999, y en ella participaron 118 municipios de la UE, 29 de ellos españoles. En 2000, comenzó la segunda fase, que concluyó en 2006 y que supuso la puesta en marcha 70 programas, 10 españoles (Molina, 2007).

En 2006, se redactó la “Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano”, en desarrollo de lo estipulado por el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente (2002-2006). Esta estrategia, de carácter transversal, trataba de trabajar en diversos campos, entre ellos, el cambio climático, el medio ambiente y la calidad de vida, el uso sostenible de los recursos naturales y la planificación urbana sostenible. Asimismo, las propuestas de la Comisión para el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales en el periodo 2007-2013 suponen una oportunidad de financiación para tratar las prioridades ambientales de las zonas urbanas, entre ellas, las estrategias integradas para la regeneración urbana. Una de estas propuestas es la Iniciativa Urbana, cuyo objetivo es dar continuidad a la IC URBAN y a los Proyectos Pilotos Urbanos, y que cuanta ya con 46 experiencias en desarrollo. Está destinada a los municipios con una población de más de 50.000 habitantes (o capitales de provincia que no alcancen dicha cifra) que pongan en marcha “estrategias innovadoras de regeneración urbana que, mediante un enfoque integrado que contemple los aspectos sociales, económicos y medioambientales, favorezcan un desarrollo

urbano sostenible de acuerdo a los principios y orientaciones estratégicas de las políticas comunitarias”.

En lo que se refiere a la mejora de la eficiencia energética de los edificios, en estos últimos años, la UE ha impulsado numerosas medidas⁷ que han derivado en nuevas normativas nacionales, entre otras, en el caso de España, el nuevo Código Técnico de la Edificación y la implementación gradual de la Certificación Energética de los Edificios.

2. Las estrategias de rehabilitación de polígonos de vivienda en España

En España, durante las dos últimas décadas, la rehabilitación se ha centrado principalmente en los centros históricos de nuestras ciudades, desde una óptica de protección patrimonial y cultural. Sin embargo, la preocupación por la sostenibilidad ambiental y social urbanas, unida actualmente al contexto de recesión económica, ha puesto en el punto de mira los barrios periféricos de las ciudades españolas. Desde hace varios años, diversos municipios han puesto en marcha programas pioneros y las administraciones públicas han empezado a desarrollar ayudas para el fomento de la rehabilitación de estos barrios. Hasta la fecha, el punto álgido en este proceso ha sido, como veremos más adelante, la inclusión del concepto de rehabilitación en los dos últimos planes estatales de vivienda.

A continuación, se describen las principales estrategias que se están desarrollando en España en esta materia, acompañadas de algunas referencias -no necesariamente ejemplos- que, por sus dimensiones o importancia, se han considerado susceptibles de ser reseñadas.

2.1. Las políticas de fomento de la rehabilitación privada

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

- Por lo general, se centran exclusivamente en el estímulo y fomento de la rehabilitación residencial y, eventualmente, en la reurbanización de los espacios próximos a los edificios.
- Se dirigen a los propietarios o usufructuarios privados de los inmuebles o a los inquilinos de los mismos, con autorización de los propietarios.
- Adoptan formas de subvenciones económicas, desgravaciones fiscales, créditos subsidiados, etc.

⁷ Recogidas en la «Implementation of Directive 2002/91 on the Energy Performance of Buildings (EPBD) in the EU Member States».

- Más recientemente, el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012⁸ subvenciona también los gastos de gestión e impulsa la creación de Oficinas de Rehabilitación en convenio con los entes locales. Las ayudas se organizan en tres grandes apartados: Áreas de Rehabilitación Integrada (en adelante, ARI), Áreas de Renovación Urbana (en adelante, ARU) y las dirigidas a la rehabilitación aislada.
- En los últimos tiempos se están dando mayores ayudas a determinados tipos de obras de rehabilitación “aislada”, esto es, edificio a edificio: mejora de las condiciones de accesibilidad, reducción del consumo energético, garantía de seguridad estructural y estanqueidad, etc.

Por primera vez, en el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 se incluye un nuevo tipo, las Áreas de Renovación Urbana (ARU)⁹, en las que se contemplan ayudas de cierta entidad para impulsar el derribo y nueva construcción en ámbitos determinados, previamente delimitados y aprobados a propuesta de los ayuntamientos.

La experiencia confirma la frecuencia de situaciones en que, dentro de un mismo área o barrio, son precisas tanto actuaciones de rehabilitación como de remodelación parcial o sustitución total de los edificios. Sin embargo, las definiciones de ARI y ARU presuponen que, dentro del perímetro delimitado, o sólo se prevén rehabilitaciones o sólo derribos y reconstrucciones. Las ayudas en este tipo de áreas, declaradas como tales a propuesta municipal, se dirigen a un tipo u otro de obras, pero no a los dos simultáneamente, lo cual puede considerarse una debilidad de dichos instrumentos y una negación de la realidad existente en la mayor parte de los barrios. La situación, dos años después del inicio del plan estatal, muestra que han sido declaradas muchas ARI y apenas ninguna ARU.

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

La excepción a esta caracterización son las estrategias de actuación integradas desde las administraciones autonómicas, como son las “leyes de barrios” (Cataluña y Baleares) o los Programas Izartu (País Vasco), que se comentan más adelante, en el apartado sobre “Programas integrados de actuación en barrios”.

En la línea de fomento o estímulo a la rehabilitación de la iniciativa privada cabe citar también numerosos ayuntamientos de todo tipo de ciudades que, desde hace dos décadas, vienen gestionando ayudas (bien directamente o bien a través de sociedades públicas, ordenanzas municipales o planes de rehabilitación) inicialmente dirigidas a las áreas centrales de las mismas (cascos históricos o

⁸ Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (BOE de 24/12/2008), artículo 48, 4-b.

⁹ En el mismo Real Decreto 2066/2008, en los artículos 49 a 53, se regulan este tipo de áreas.

primeros ensanches) o a tipos de obras concretas (fachadas, ascensores, etc.). Excepcionalmente, algunas de ellas¹⁰ han extendido los beneficios económicos y la gestión a otras áreas o a barrios periféricos, y a otros temas, como el ahorro energético o la eliminación de infravivienda. Estas ayudas económicas pueden ser o no compatibles con las destinadas para la misma finalidad por la administración central o autonómica, lo que exige en ambas alternativas una mínima coordinación interinstitucional y una cierta convergencia normativa, que es a lo que tienden o deberían tender las revisiones en curso de muchas de las normativas municipales de fomento, una vez superada la antigua identificación entre los conceptos de “rehabilitación” y “fachadas del centro histórico”, para extender este tipo de políticas a otros ámbitos de nuestras ciudades y núcleos urbanos.

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

2.2. Los programas sistemáticos de “mantenimiento/rehabilitación” de vivienda social

Las estrategias de “mantenimiento/rehabilitación” se caracterizan por la intervención no aislada, sino más o menos sistemática o enmarcada en programas generalizados, de mantenimiento o rehabilitación del parque de vivienda social existente, construido en el periodo 1940-1980. Se trata de un parque de viviendas destinado inicialmente al alquiler o al acceso diferido a la propiedad, promovido por organismos oficiales de la época (Obra Sindical del Hogar, Instituto Nacional de Vivienda, etc.) y con características tipológicas y constructivas muy similares en toda España¹¹, sólo ligeramente adaptadas a los diferentes climas en cuanto a materiales, huecos de fachada, etc. Este patrimonio edificado era propiedad del Estado hasta que fue transferido a las comunidades autónomas a principios de los años ochenta. Una vez transferidas, el destino que las comunidades autónomas han dado a estas viviendas ha sido diverso, siguiendo mayoritariamente dos modelos:

- Mantener el patrimonio de vivienda en alquiler hasta completar el proceso de acceso diferido a la propiedad, que en ocasiones duraba de 25 a 30 años (caso de Cataluña y, en menor medida, del País Vasco).
- Acelerar el proceso de acceso a la propiedad sin esperar al vencimiento de los plazos, vendiendo las viviendas a sus inquilinos tras ser recibidas a

¹⁰ Madrid, Barcelona, Pamplona y Zaragoza, entre otras.

¹¹ Bloques aislados de doble crujía, con dos viviendas por planta y cuatro ó cinco alturas; y torres con cuatro o seis viviendas por planta.

principios de los años ochenta (caso de Aragón y de la mayoría de las demás comunidades autónomas).

En ambas situaciones, el paso del tiempo y el déficit de partida de este tipo de construcciones, situadas en origen en zonas periféricas, pero muy bien situadas a la vuelta de esos cincuenta o sesenta años, con escasas o nulas labores de mantenimiento y menos aún de rehabilitación, han hecho necesaria la intervención pública para detener su deterioro (labores de reparación severa) o para propiciar su rehabilitación con criterios de eficiencia energética. Este es el caso del trabajo desempeñado en los últimos 25 años por ADIGSA, la empresa que gestiona la vivienda social de la Generalitat de Catalunya, y de los programas dirigidos a determinados conjuntos urbanos para alcanzar condiciones de confort similares a las de las viviendas sociales actuales¹², como es el caso del programa de rehabilitación que se está desarrollando en 21 conjuntos urbanos (unas 8.000 viviendas) de la corona de crecimiento de la segunda mitad del siglo XX de Zaragoza (Rubio del Val y Ruiz Palomeque, 2006), impulsado y coordinado por la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, con el apoyo económico del Ministerio de Vivienda y del Gobierno de Aragón.

Si se analizan los programas de mantenimiento sistemático y de rehabilitación del parque de vivienda social en Cataluña, puede comprobarse que las 60.000 viviendas transferidas en el año 1983 al Gobierno de Cataluña han sido objeto de un proceso sistematizado de diagnóstico, primero, y de mantenimiento y rehabilitación desde entonces, dirigidos principalmente a su adecuación en términos de servicios urbanísticos, urbanización exterior y mejora del aislamiento térmico de toda la envolvente (cubiertas y fachadas). Estos trabajos han sido promovidos y ejecutados por la empresa pública de la Generalitat de Catalunya (ADIGSA) teniendo como horizontes el alargamiento de la vida útil de los edificios con criterios de confort actuales, la permanencia de las poblaciones residentes y la articulación de una participación proactiva de los usuarios mediante un apoyo continuado de servicios sociales y técnicos muy próximos a los barrios en los que se intervenía (Mestre, 2006).

La Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda ha promovido y coordinado los programas de fomento a la rehabilitación privada (en edificios de más de 40 años de antigüedad) y los proyectos piloto de rehabilitación integral en cuatro barrios de Zaragoza. Se han realizado estudios específicos con el objetivo esencial de disponer de un diagnóstico físico y social para la rehabilitación de un parque numeroso (8.000 viviendas) bajo el criterio de actualizar las viviendas con los niveles de confort hoy requeridos y de formular propuestas rigurosas de declaración de Áreas de Rehabilitación Integral a los propietarios y a las tres administraciones con competencias en la materia.

El diagnóstico se ha realizado en colaboración con cuatro equipos multidisciplinares y se ha establecido un proceso participativo con propietarios y

¹² Ascensores, aislamiento térmico en la envolvente, placas solares, renovación completa de instalaciones comunes, etc.

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

2.3. Los programas mixtos de “rehabilitación/remodelación”

En barrios construidos entre los años 1940 y 1980, los programas de “rehabilitación/remodelación” prevén la mezcla de dos tipos de actuaciones: la rehabilitación integral de algunos edificios de viviendas (generalmente, de sus elementos comunes), que viene siendo la actuación mayoritaria, y la remodelación parcial o total (esto es, derribo y nueva construcción) de otros edificios. Esta suele ser la actuación minoritaria en todos los programas y se justifica, en cada caso, por la inviabilidad física (graves problemas estructurales) o económica (costos muy elevados) de la rehabilitación integral. Además, este tipo de actuaciones mixtas suelen contar con programas paralelos de reurbanización del espacio público, acompañamiento social en la gestión de realojos y financiación, asesoramiento técnico, etc. mediante oficinas permanentes ubicadas en los barrios.

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

El programa de rehabilitación del Barrio de San Cristóbal de los Ángeles, liderado por la Empresa Municipal de Suelo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, viene desarrollándose desde hace unos diez años en ese barrio situado al Sur de la capital, rodeado por las vías del tren, un antiguo cuartel, un parque y la carretera de Andalucía. Cuenta con algo más de 4.000 viviendas y su estado actual responde a los cánones de este tipo de barrios: uso mayoritariamente residencial, población más envejecida que la media, mayor población inmigrante que la media, degradación del espacio físico, vulnerabilidad social muy alta, etc. La actuación acometida ha consistido, en síntesis, en la redacción de un Plan Especial dirigido a la detección de edificios con necesidad de reestructuración o remodelación, y el señalamiento de nuevas alineaciones o áreas de movimiento para los nuevos bloques para permitir algo más de edificabilidad (mayores fondos) o la posibilidad de ubicar ascensores exteriores. El proceso se ha basado en una concertación

interinstitucional que ha producido la creación de mecanismos permanentes de gestión (oficina en el barrio), acompañamiento social y técnico, y seguimiento y evaluación periódica de resultados (Olangua, 2006 y Expósito, 2000).

Por su parte, el proyecto de transformación urbana del barrio de La Mina, que mereció el Premio Nacional de Urbanismo del año 2006 y que es una referencia indudable para las intervenciones de estas características, se viene desarrollando (no está aun concluido) sobre un barrio situado en el límite del municipio de Barcelona con el de Sant Adrià de Besòs. Las condiciones iniciales en el ámbito de actuación eran muy complejas y era particularmente preocupante el proceso de degradación, sobre todo en el ámbito social. Desde el punto de vista de sus características metodológicas y de su aplicabilidad a otros barrios de este tipo, el proyecto ha contado con un diagnóstico participado, con el soporte legal de un planeamiento urbanístico específico para el área (a caballo entre dos municipios) y con un plan de gestión y de viabilidad económica riguroso (en lo temporal, financiero e instrumental). Asimismo, se ha basado en la concertación entre varias administraciones (dos ayuntamientos, la Generalitat de Catalunya y la UE, a través de la IC URBAN) y en modelos de gestión concertada público-privada, mediante la constitución de un Consorcio que es el receptor de todas las ayudas (incluidas las de fondos europeos) y el promotor y beneficiario de las expropiaciones y de los beneficios de las plusvalías urbanísticas, al tiempo que gestiona todo el proceso (López de Lucio, 2009).

2.4. Los programas de “remodelación”

La estrategia de “remodelación” se caracteriza por el desarrollo mayoritario de procesos de sustitución de la edificación existente, esto es, de derribo de viviendas existente y construcción de otras nuevas (normalmente, de protección oficial) dentro del perímetro de demolición. El ejemplo más característico de este tipo de estrategias es el Programa “Reviure els barris” (“Revivir los barrios”), de la Generalitat de Catalunya, que viene desarrollándose desde hace al menos 20 años en un largo número de barrios, la mayoría de ellos situados en Barcelona o en su área metropolitana. Existen otros procesos de este tipo de menor escala, como el proceso de sustitución total llevado a cabo en el barrio de Beurko, en Baracaldo (Vizcaya).

El Programa “Reviure els barris” está siendo gestionado por la empresa pública de la Generalitat de Catalunya, REURSA (anteriormente se formuló como asistencia técnica de un equipo multidisciplinar muy amplio) y ha contado con recursos económicos muy cuantiosos (Institut Català del Sòl, 2006).

2.5. Los programas integrados de actuación en barrios

Esta estrategia se basa en el principio de cooperación entre administraciones y en la actuación coordinada en diferentes áreas administrativas, lideradas por los entes locales, que son los responsables de formular los proyectos y de gestionarlos. Como referencias en este tipo de intervenciones destacan la la IC

URBAN, la Iniciativa Urbana para el periodo 2007-2013¹³, la Ley de Barrios de Cataluña, la de Baleares y el Programa Izartu (una iniciativa similar al URBAN en el País Vasco).

Como ejemplo de este tipo de programas merece mención especial la citada Ley de Barrios de Cataluña. Se trata de una ley específica, aprobada en 2004, para la “mejora de barrios y áreas urbanas y villas que requieren una atención especial”, que reconoce la necesidad de actuar de forma integral en determinadas áreas urbanas consolidadas y establece la creación de un fondo para subvencionar actuaciones propuestas en tal sentido por los municipios.

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

La Ley y el Decreto que la desarrolla¹⁴ dan cobertura y fundamento a un fondo económico que implica a todas las áreas sectoriales del gobierno de la Generalitat. Éste convoca anualmente a los ayuntamientos para presentar proyectos integrados que deban ser financiados a partes iguales entre la administración local y la autonómica.

El órgano de gestión y seguimiento de cada proyecto está formado por representantes de ambas administraciones y de otros agentes locales públicos y privados que participen en el mismo.

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

¹³ Tanto en la IC URBAN como en la actual Iniciativa Urbana, las acciones subvencionadas por fondos europeos FEDER se centran en la intervención física sobre espacios públicos y en actividades de reactivación económica o de apoyo social a las poblaciones situadas en las áreas elegidas. Eventualmente pueden subvencionarse acciones de restauración o rehabilitación de algún edificio, pero no hay ninguna línea de ayuda ni acción alguna dirigida a la rehabilitación residencial. Esta exclusión de los aspectos residenciales no las hace, a nuestro juicio, ejemplares –ni, por tanto, replicables– al objeto que nos ocupa en este artículo.

¹⁴ Decreto 369/2004, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren atención especial («Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 4219 de 15 de septiembre de 2004).

3. Las barreras a la rehabilitación sistemática e integral de los polígonos de vivienda

Dado que las iniciativas de rehabilitación de polígonos de vivienda desarrolladas hasta ahora tienen todavía un carácter experimental y minoritario, es difícil establecer de forma taxativa un diagnóstico general de este tipo de prácticas. No obstante, a partir del análisis de los trabajos iniciados y desarrollados desde diversas administraciones públicas, y de la experiencia del Plan de Revitalización Urbana del área del Picarral-Balsas de Zaragoza, pueden identificarse algunas de las principales barreras que impiden una práctica sistemática de la rehabilitación urbana en España.

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

3.1. Las barreras legales

Se trata de unas barreras legislativas en sentido extenso que requieren de cambios normativos, principalmente a nivel estatal pero también a nivel autonómico y local. Se presentan agrupadas en tres campos o ámbitos: urbanístico, de vivienda y de normativa concurrente.

3.1.1. Barreras legislativas en el ámbito urbanístico

Como veremos más adelante, es necesario que las intervenciones de rehabilitación cuenten con un soporte legal en el que se puedan inscribir todas las acciones sectoriales, de manera que se alcance una integración y coordinación entre ellas. La experiencia indica que es positivo que dicho soporte se formalice en un plan urbanístico al que puedan adscribirse no sólo las decisiones de ordenación espacial sino también las actuaciones en materia económica, social, ambiental, de vivienda, etc.

Desde que se aprobara la primera Ley del Suelo en 1956, la legislación urbanística española se ha caracterizado por una dedicación casi exclusiva a los mecanismos de extensión urbana, de creación de nueva ciudad, y una escasa definición de los instrumentos de actuación en el tejido existente (Molina, 2007). Así, las experiencias de rehabilitación urbana desarrolladas en las últimas décadas, especialmente centradas en los cascos históricos y ensanches, no han dado lugar a una regulación específica para dichas actuaciones y esta falta de un marco legal específico y común ha favorecido la aparición de una gran variedad de interpretaciones del marco normativo y legislativo.

Por su parte, la actuación sobre el suelo urbano consolidado en los barrios periféricos presenta características diferenciadas de la que se realiza en los centros históricos en cuanto a su menor densidad, mayor provisión de espacios libres (si bien en la mayoría de los casos escasamente cualificados y en mal estado de conservación), menor diversidad de usos, etc.

Dada la complejidad que presentan las intervenciones en suelo urbano por las limitaciones físicas del tejido, la implicación de multitud de propietarios y arrendatarios en situaciones muy diversas y la necesidad de atender problemas sociales de toda clase (población en riesgo de exclusión, arrendamientos ilegales, hipotecas, herencias no resueltas, problemas de accesibilidad, etc.), estas actuaciones requieren de instrumentos de planeamiento específicos y con un enfoque adecuado y diferenciado del de aquéllos orientados a la extensión urbana. Es importante insistir en esto, ya que la intervención en suelo consolidado presenta un problema instrumental en relación con uno de los principios fundamentales sobre los que se ha apoyado la regulación urbanística española a lo largo de su historia: la dificultad de introducir los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas de la urbanización que se aplican a la producción de nuevo suelo.

Resulta, pues, necesario revisar nuestra forma de intervenir en la ciudad para encontrar los instrumentos adecuados para ello. Como señala Fernando Roch (2002):

“Esa naturaleza evolutiva y compleja del espacio considerado como suelo urbano requeriría un reconocimiento específico en el sistema de regulaciones, que le diferenciaría radicalmente de los instrumentos destinados a la producción de suelo nuevo”.

En este sentido, quizás no sea necesario redactar nuevas leyes del suelo sino formular leyes específicas para complementar la intervención en los suelos consolidados, en la línea de la “Ley de barrios” catalana, o la más reciente Ley del Derecho a la Vivienda¹⁵ de 2007.

Sin embargo, a riesgo de que se produzca una sucesión de decretos y leyes parciales que tiendan a complejizar aún más el problema, parece que lo más conveniente sería la aprobación de una ley de revitalización urbana o similar, al modo de otras legislaciones similares existentes en algunos países europeos¹⁶.

A continuación se sugieren posibles caminos para superar las barreras legislativas en el ámbito urbanístico:

- Crear instrumentos eficaces y sencillos de actuación en suelos urbanos consolidados (barrios degradados, históricos, etc.).
- Extender y profundizar, con criterios actuales, en el concepto del “deber de conservación” en torno a temas como el confort térmico y la adecuación y mayor eficiencia térmica de las instalaciones.
- Modificar sustancialmente la regulación de las declaraciones de ruina, suprimiendo la declaración de “ruina económica”¹⁷.

¹⁵ Ley de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

¹⁶ Por ejemplo, la «Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains».

¹⁷ La declaración por la administración local de “ruina económica” permite derribar un edificio si las reparaciones que necesita superan el 50% del valor del inmueble (sin contar el suelo). Esta medida

- Facilitar la creación de órganos gestores (públicos o mixtos) en esas áreas con el respaldo que proporcionaría una normativa urbanística *ad hoc*, de manera análoga a otros órganos de gestión urbanística (Juntas de Compensación, Entes de Conservación, etc.), pero sin las limitaciones e ineficacia que éstos han demostrado en programas de rehabilitación en espacios urbanos consolidados.
- Desarrollar la función social de la propiedad cuando ésta se interponga a las tareas de rehabilitación y, especialmente, para facilitar la implantación de equipamientos indispensables: ascensores, instalaciones, etc.¹⁸.
- Adaptar las Ordenanzas Municipales de los Planes Generales a las necesidades de la rehabilitación.

3.1.2. Barreras legislativas en el ámbito de las políticas de vivienda

Las políticas de vivienda se han centrado excesivamente en la nueva construcción, si bien hay que reconocer un cambio de rumbo en los dos últimos Planes de Vivienda estatales. Además, estas políticas se han desarrollado de manera autónoma, sin coordinarse con la legislación urbanística u otras legislaciones concurrentes. Su papel en materia de rehabilitación urbana es, en esencia, regular las ayudas a la rehabilitación residencial y a las obras de “reurbanización” de sus entornos en áreas previamente delimitadas, lo que exige la colaboración de los ayuntamientos.

Una dificultad muy frecuente que paraliza a menudo este tipo de actuaciones es que, habiendo casos de tolerancia de usos comerciales en planta baja, no están previstas ayudas a los propietarios de locales para la financiación de las obras de rehabilitación de partes comunes del edificio (obras que, de mediar el acuerdo necesario de la comunidad de propietarios, estarían obligados a sufragar en su parte alícuota).

Una de las principales barreras existentes en los planes de vivienda de cara a una rehabilitación urbana sistemática e integrada es que se mantienen en exceso las ayudas a la rehabilitación aislada, incluso en el Plan estatal de vivienda y rehabilitación vigente, en el que se vinculan a obras de rehabilitación energética, dentro del llamado Plan Renove.

“premia” la desidia de los propietarios que no cumplen con los deberes de conservación del edificio, más aun en los casos en que, tras demoler, es posible edificar más superficie de la preexistente, lo que fomenta claramente el derribo.

¹⁸ Cuando, por razones de implantación de un ascensor en edificios antiguos, no es posible hacerlo ni sobre un patio, ni sobre elementos comunes, ni en suelo público, debería poder expropiarse el espacio privado necesario, nombrando beneficiaria a la Comunidad de Propietarios. El proyecto de Ley de Economía Sostenible menciona esta posibilidad pero, incluso sin recurrir a una nueva normativa, esto sería posible dentro de los límites de la actual Ley de Expropiación, siempre que así lo quisiesen los Ayuntamientos afectados. De hecho, el de San Sebastián lo está haciendo de manera sistemática a petición de las Comunidades de Propietarios.

Los planes de vivienda son los encargados de delimitar las ARI en las que se incrementan las ayudas a la rehabilitación y, eventualmente, a la construcción residencial. El plan estatal vigente ha introducido también las ARU que, como hemos visto, tienen un carácter excesivamente unívoco, puesto que no permiten la convivencia con procesos de rehabilitación dentro del mismo perímetro. Por las razones anteriormente aducidas, sería conveniente suprimir dicha figura o modificar su actual regulación.

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

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

- Aprobación de una ley de revitalización urbana que diese cobertura legal a las políticas sectoriales (vivienda, ahorro energético, reurbanización, etc.) y a las modificaciones de legislación general (leyes de propiedad horizontal, de arrendamientos urbanos, del IRPF, etc.) e impulsara definitivamente en España la política de rehabilitación urbana, de manera similar a lo hecho en Francia (Ministerio de la ciudad; Ley de las ciudades; Agencia Nacional para la Renovación Urbana, etc.).
- Concentración de las ayudas económicas exclusivamente en las áreas más necesitadas, vinculadas obligatoriamente a la existencia de órganos gestores con participación de las administraciones autonómica y local, y a la adopción de medidas mínimas en eficiencia térmica, implantación de energías renovables y accesibilidad.
- Extensión de las ayudas económicas a otros usos (locales comerciales) y a la “reurbanización” de los espacios libres de uso público y propiedad privada, así como a conceptos vinculados al buen fin de la rehabilitación urbana: gestión social de las ayudas (oficinas con técnicos adecuados), costes de realojos, gestión administrativa (ayudas a las comunidades de propietarios), implantación de nuevas actividades productivas que ayuden a revitalizar los barrios y formación y empleo vinculados a este tipo de obras (escuelas taller, formación profesional), en coordinación con otros Ministerios.
- Impulso y cooperación administrativa desde la administración central y las comunidades autónomas a programas integrados de rehabilitación urbana, revitalización económica y social de barrios vulnerables, vinculados a la existencia de entes de gestión públicos o mixtos en los que intervengan todos los actores implicados (ayuntamiento, comunidad autónoma, empresas públicas y privadas) y que cuenten con los instrumentos necesarios para asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Mejora y agilización de la tramitación de las ayudas, a través de los órganos gestores creados al efecto y facilitando entregas parciales de las

subvenciones, sin esperar a la finalización de las obras (esta condición, a menudo, obliga a las comunidades de propietarios a buscar financiación, con las dificultades que ello comporta para ellas y para el proceso rehabilitador en general).

3.1.3. Barreras legislativas en el ámbito de las normativas concurrentes

Además de la legislación específica de urbanismo y vivienda, existen otras legislaciones sectoriales que afectan a los procesos de rehabilitación urbana y que, en algunos casos, impiden su correcto desarrollo. Estas normativas concurrentes son la Ley de Propiedad Horizontal, la Ley de Arrendamientos Urbanos y la legislación fiscal.

En cuanto a la Ley de Propiedad Horizontal, es importante recordar aquí que la rehabilitación urbana de los barrios periféricos tiene como objeto principal de actuación la edificación residencial y que gran parte de las ayudas y subvenciones que ofrecen las administraciones públicas van destinadas a las comunidades de propietarios, por lo que sería necesario revisar la regulación de los acuerdos que éstas puedan tomar con relación al acceso a dichas subvenciones. En este sentido, convendría ampliar el concepto de “obras necesarias” a efectos de las mayorías exigibles por razón del confort térmico y de la eficiencia de las instalaciones para su adaptación a normativas, como se hizo recientemente con la instalación de ascensores. Asimismo, sería conveniente dotar de mayor entidad jurídica a las comunidades de propietarios, entre otras cosas, para facilitar la incorporación jurídica por mayorías cualificadas (no por unanimidad) a otros entes gestores para la rehabilitación de los edificios y de los entornos (mancomunidades, entes de gestión para la rehabilitación o la renovación urbanas).

En la misma línea, por lo que concierne a la Ley de Arrendamientos Urbanos, cabe subrayar la importancia de garantizar la permanencia de la población residente sea cual sea el régimen de tenencia de la vivienda. Por ello, al objetivo de favorecer operaciones de rehabilitación integral de barrios, sería necesaria una regulación actualizada y adaptada de las obligaciones de propietarios e inquilinos en la financiación de las obras y de los realojos en situaciones de ruina o de rehabilitación integral del edificio.

Por último, en el ámbito del estímulo fiscal a la rehabilitación urbana sistemática e integral, debería considerarse la reducción del IVA para todas las obras de rehabilitación de edificios, o incluso su eliminación para determinadas obras de rehabilitación que comportasen ahorros significativos en los consumos energéticos o que se ejecutasen en viviendas de alquiler públicas con rentas de alquiler bajas. Asimismo, sería conveniente eliminar, en determinados supuestos (ingresos bajos, alcance de la inversión, ahorro energético, etc.), la obligación de declarar como ingresos las subvenciones recibidas para obras de rehabilitación.

3.2. Las barreras económicas

La rehabilitación urbana también se enfrenta a barreras económicas cuya superación puede requerir de modificaciones legislativas, principalmente a nivel estatal.

Como hemos visto, los barrios que van a demandar mayor atención rehabilitadora están habitados generalmente por una población de recursos escasos y con altos índices de paro y exclusión social. Por esta razón, los costes de una rehabilitación, incluso cuando no son muy altos, requieren de financiación pública. Por esta razón, deberían regularse y graduarse las limitaciones a la venta posterior, para impedir que las plusvalías se privaticen. Asimismo, será necesario mejorar y desarrollar los productos de financiación destinados a la rehabilitación: créditos a comunidades, avales públicos, microcréditos, etc.

En cuanto a la financiación y apoyo a la rehabilitación energética de los edificios, éstos dependen de la voluntad y capacidad de gestión de las comunidades autónomas, a pesar de las líneas existentes de apoyo desde el Ministerio de Industria a través del Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético -IDAE-, por lo que son ellas quienes tienen que impulsar en mayor medida el proceso.

Por otra parte, debe considerarse en estos momentos la capacidad de la rehabilitación urbana para generar empleo, que es mucho mayor que la del sector de la obra nueva, así como la capacidad de movilización de recursos privados a partir de los incentivos e inversiones públicas en este ámbito.

3.3. Las barreras sociales

El objetivo principal de la rehabilitación urbana debe ser la mejora de la calidad de vida de los habitantes, el desarrollo local de la comunidad y, en general, su mantenimiento en el barrio tras el proceso de rehabilitación. Para ello, es fundamental asegurar la participación pública en la toma de decisiones a lo largo de todo el proceso, así como la puesta en marcha de programas de formación, medidas para la creación de empleo, refuerzo de las estructuras sociales existentes, integración de los colectivos marginales, etc. Las características socioeconómicas de determinadas poblaciones exigen un acompañamiento social de proximidad, con órganos de gestión estables y dotados de personal adecuado (trabajadores sociales, mediadores, educadores).

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

Asimismo, se debe buscar la mayor implicación en las tareas de rehabilitación propiciando que éstas sean un motor de empleo en las zonas donde se actúe, mediante la creación de escuelas-taller, cursos de formación profesional especializados en ese tipo de obras e instalaciones, etc.¹⁹. Debe apoyarse a los agentes más activos de las áreas en las que se actúe, estimulando las iniciativas en marcha (planes de modernización del comercio, implantación de nuevas actividades productivas).

Como hemos visto, uno de los problemas que lastran las rehabilitaciones urbanas es que la revalorización que experimenta el barrio tras las inversiones públicas suele repercutir en el aumento del precio de las viviendas y los alquileres, produciendo la expulsión de la población residente en el barrio, que no puede afrontar en muchos casos la subida de los alquileres o de las propias reformas. Se produce así una llegada de nueva población de mayor poder adquisitivo que desplaza a la población anterior, quedando desarticuladas las redes sociales existentes. Este proceso podría evitarse mediante una mejor regulación de las ayudas y el control de la subida de los alquileres, como sucede, por ejemplo, en Dinamarca²⁰.

3.4. Las barreras culturales

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

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

La renovación urbana debería asociarse a la innovación, aplicando en las actuaciones de edificios y en la sustitución de las infraestructuras del barrio las

¹⁹ En este sentido cabe reseñar el “Programa integral de rehabilitación de viviendas para colectivos desfavorecidos” desarrollado en Vilafranca del Penedès (Barcelona). Este programa recibió la calificación de “Best” en el Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Naciones Unidas de 1998.

²⁰ En Dinamarca existen sistemas de financiación específicos para que los inquilinos no sean expulsados por el aumento del alquiler, para que sea el Estado y los propietarios los que asuman los gastos del proceso. Cada año el parlamento aprueba el presupuesto para rehabilitación urbana, y los Planes Generales deben incluir las zonas a rehabilitar para acceder a estas subvenciones. Los ayuntamientos son los que aprueban el presupuesto de la rehabilitación de las viviendas y la subida del alquiler. Si es necesario realojar temporalmente a los inquilinos, la renta de tránsito debe ser similar a la inicial, así como la renta final cuando vuelven al edificio rehabilitado; en caso contrario tienen derecho a una ayuda hasta 10 años (Roca Cladera, 1995).

más modernas aplicaciones (redes *wifi* gratuitas, energías renovables, transporte limpio, etc.)

4. Conclusiones: hacia una nueva política de rehabilitación urbana

Para terminar, se exponen a continuación las principales conclusiones sobre la situación actual de las experiencias iniciadas y las estrategias emprendidas desde las diversas administraciones públicas en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en el periodo de referencia.

- La revitalización urbana debe plantearse en el marco de la discusión sobre la ciudad en su conjunto. La escala más aconsejable es el barrio. La rehabilitación urbana debe dirigirse no sólo a la protección y conservación del patrimonio edificado, sino a la mejora del medio urbano en todos sus aspectos: físicos, sociales, funcionales, ambientales y económicos. El planeamiento urbanístico, que se ha demostrado como un marco adecuado para realizar el análisis y diagnóstico de los problemas, no ha sido, sin embargo, suficiente.
- Para rehabilitar el cuantioso parque de viviendas construido en las décadas de los 40 a los 80 del siglo XX, es necesario realizar estudios sistematizados en función de las diferentes tipologías. La envergadura cuantitativa y cualitativa de los problemas exige la concertación de los recursos de las tres administraciones, incentivando la acción privada y tomando la iniciativa en las situaciones más difíciles.
- La mera acumulación de políticas sectoriales (vivienda, equipamientos, acción social, planeamiento, etc.), por sí sola, no va a revitalizar nuestros barrios. Es necesario un cambio profundo en el modo de actuar de las administraciones y de los agentes más activos. Son necesarias actuaciones coordinadas en el territorio. En los procesos de rehabilitación donde la población es marginal, se requieren órganos de gestión estables que coordinen toda la acción pública hacia esas poblaciones y que estén dotados con suficientes recursos.
- El potencial, en términos de contribución al ahorro de emisiones de CO₂, que tiene la rehabilitación del abundante parque de viviendas existente es muy alto y se evidencia como una de las estrategias más eficaces para contribuir a frenar el cambio climático, además de colaborar en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y de los barrios donde se encuentran.
- Al igual que, en su momento, no se podía reducir o circunscribir la rehabilitación urbana en los centros históricos y ensanches al interés histórico, arquitectónico, turístico o de mera escena urbana, en la actualidad, no podemos reconducir la rehabilitación urbana al exclusivo ámbito de la rehabilitación energética de la edificación en general y de las viviendas en particular, cuya necesidad y urgencia, por otra parte, nadie niega.

- Es necesario reorientar e implementar económicamente las políticas públicas de rehabilitación urbana en dos líneas: concentrar los esfuerzos económicos y de gestión, y “territorializar” y priorizar la actuación en áreas concretas.
- Aunque los procesos descritos sobre la gestión de la rehabilitación no están normados, ni existen figuras legales específicas que los recojan, ni los instrumentos legales existentes son suficientes o adecuados, no podemos quedar inactivos. Se pueden y se deben dar los primeros pasos en esa dirección, desarrollando experiencias piloto que sirvan de estímulo y ejemplo a los habitantes de los barrios.
- En España, se debe pasar de la teoría y de las prácticas experimentales, a la práctica de la rehabilitación generalizada, sistematizada y con criterios urbanísticos y de sostenibilidad del amplio patrimonio edificado existente.

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

Se aprecian síntomas positivos de cambio y actualmente existen dos nuevos “motores” para impulsar la rehabilitación residencial: el gran potencial de ahorro energético que supone y la crisis del sector de vivienda nueva. Estos procesos son difíciles y complejos, pero ¿es que no se debe acometer lo que es complejo? Existe aún cierta tendencia en la actual cultura administrativa y política a tratar de simplificar lo que es de por sí complejo y exige tiempos largos, alejados de los periodos de mandato político. Se requieren, por tanto, consensos básicos en estas iniciativas. Pese a los obstáculos y deficiencias, corresponde ahora continuar con la acción y seguir reflexionando y proponiendo el modo de eliminar las barreras de todo tipo que todavía existen.

Este es el reto. Las soluciones técnicas existen y están probadas, como hemos tenido ocasión de conocer a lo largo de este artículo. El problema de la rehabilitación es de gestión económica, social y administrativa, y todavía existen muchas barreras que la dificultan. En ello vamos a seguir: actuando y reflexionando.

Bibliografía

- ARIAS GOYTRE, Félix (2000): *La desigualdad urbana en España*. Dirección General de Programación Económica y presupuestaria. Ministerio de Fomento. Centro de publicaciones. Madrid.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1981): *Urbanismo y austeridad*. Editorial Siglo XXI, Madrid.
- DI BATTISTA, Valerio (1989): “Métodos y procesos en la recuperación de la edificación residencial en Italia”, en *Ciudad, Historia, Proyecto* (1989), UIMP y MOPU. Madrid.

- EXPÓSITO MORA, Carlos (2000): *Estrategia de eficiencia energética y ambiental en edificios de viviendas de promoción pública*, disponible en el Boletín CF+S nº 14: <http://habitat.aq.upm.es/b/n14/acexp.html>
- GARCIA NART, Marta -dir.-, RUBIO DEL VAL, Juan -consultor- (1990): *Política de Rehabilitación Urbana en España*. Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR), MOPU. Madrid.
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín (1997): *Análisis urbanístico de barrios desfavorecidos. Catálogo de áreas vulnerables españolas*. Cuadernos de Investigación Urbanística, Instituto Juan de Herrera, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid.
- INSTITUT CATALÀ DEL SÒL (2006): *Reviure els barris : programes de noves vivendes de substitució per a la millora de les àrees urbanes de Catalunya*. Generalitat de Catalunya Departament de Política Territorial i Obres Públiques.
- LEFEBVRE, Henri (1969): *El derecho a la ciudad*. Ed. Península, Barcelona.
- LÓPEZ DE LUCIO, Ramón (2009): *Ordenar el territorio, proyectar la ciudad, rehabilitar los tejidos existentes: la relevancia del planeamiento a través de los premios nacionales de urbanismo, 2004-2005-2006*. Ministerio de Vivienda, Madrid.
- MESTRE MASSA, Anna (2006): Presentación en la Conferencia Final del proyecto Revitasud en Zaragoza, 22 de noviembre de 2006.
- MOLINA COSTA, Patricia (2007): *La intervención urbanística en suelo urbano. Análisis de instrumentos*. Trabajo de Investigación tutelado por Agustín Hernández Aja, dentro del programa de Doctorado “Periferias, sostenibilidad y vitalidad urbana” del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
- MOLINA COSTA, Patricia (2009): “El regreso a la ciudad. Sobre la necesidad de innovación en el planeamiento del suelo urbano”, en el *IX Congreso Nacional de Medio Ambiente*, Madrid, diciembre 2008. Disponible en: www.conama9.org
- OLANGUA FERNÁNDEZ, Pablo (2006): Presentación en la Conferencia Final del proyecto Revitasud en Zaragoza, 23 de noviembre de 2006.
- 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.
- POL MÉNDEZ, Francisco: “La recuperación de los centros históricos”, en *Arquitectura y Urbanismo en las Ciudades Históricas* (1988), UIMP.
- PUEYO, Ángel y ZÚÑIGA, José Luis -coord.- (2006): *Delicias, un barrio de hoy para el futuro. Propuestas de revitalización urbana del barrio de Delicias en Zaragoza*. Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.
- ROCA CLADERA, J. (1995): *Rehabilitación urbana. Análisis comparado de algunos países de la UE*. Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, MOPTMA, Madrid.

- ROCH PEÑA, Fernando. (2002): “El suelo urbano”, en *La aplicación de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en el planeamiento urbanístico*. Ed. Maira, Madrid.
- RUBIO DEL VAL, Juan y RUIZ PALOMEQUE, L. Gerardo (2006): *Nuevas propuestas de rehabilitación urbana en Zaragoza*. Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.
- RUBIO DEL VAL, Juan (2008): *Rehabilitación urbana en España. Potencial energético de la rehabilitación y su aportación a las políticas de vivienda*. Jornada de Rehabilitación Energética (mayo de 2008). Mº de Vivienda.
- SANZ CINTORA, Ángel y GÓMEZ QUINTERO, Juan David –coord.- (2006), *Las Fuentes, un barrio con futuro. Diagnóstico socio urbanístico del barrio y propuestas para construir el “Barrio soñado”*. Sociedad Municipal de Rehabilitación Urbana de Zaragoza.