

De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada

From rehabilitation towards urban regeneration

AGUSTÍN HERNÁNDEZ AJA

Doctor arquitecto

Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, España.

agustin.hernandez@upm.es

ORCID: [0000-0002-4485-058X](https://orcid.org/0000-0002-4485-058X).

IVÁN RODRÍGUEZ SUÁREZ

Arquitecto

Profesor Asociado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio

Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid, España.

ivan.rsuares@upm.es

ORCID: [0000-0002-9139-0280](https://orcid.org/0000-0002-9139-0280).

Recibido/Aceptado: 12-09-2016 / 16-01-2017.

Cómo citar: Hernández Aja, Agustín y Rodríguez Suárez, Iván (2017), “De la rehabilitación a la regeneración urbana integrada”, en *Ciudades*, 20, pp. 1-20 [recurso digital].

DOI: [10.24197/ciudades.20.2017.20](https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.20)

Resumen: Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en España parece que ha aumentado el número de agentes que se han unido a los que criticaban el modelo de crecimiento indefinido para establecer que debe ser la intervención en la ciudad consolidada la protagonista del nuevo ciclo. El artículo analiza algunos de los cambios acaecidos en los últimos años y parte de las claves que deberían guiar estas intervenciones. Pensamos que no existe una solución universal para abordar los problemas y necesidades de nuestros barrios, y que la financiación pública será necesaria en muchas de las áreas urbanas necesitadas de intervención.

Palabras clave: rehabilitación urbana, regeneración urbana, planes de vivienda, vulnerabilidad urbana, necesidades de rehabilitación.

Abstract: After the bursting of the housing bubble in Spain seems that part of the real estate sector and its agents has joined those who criticized the model of indefinite growth to establish that protagonist of the new cycle should be intervention in the consolidated city. This article discusses the changes that have occurred in recent years and some of the key issues that should guide these interventions. We think that there is no universal solution to address the problems and needs of our neighbourhoods, and that public funding will be needed in much of urban areas in need of intervention.

Keywords: urban renewal, urban regeneration, housing plans, urban vulnerability, rehabilitation needs.

1. BURBUJA INMOBILIARIA, NECESIDADES DE REHABILITACIÓN Y VULNERABILIDAD URBANA

Procedemos de un modelo de desarrollo urbano al servicio del sistema inmobiliario y la obra nueva, sus efectos, aunque hace tiempo que son visibles, se aprecian de forma más clara en el momento actual: incremento de las diferencias sociales en el interior de las ciudades, deterioro de los tejidos históricos y de las periferias obreras, abandono de las actividades agrícolas tradicionales en los suelos periurbanos a la espera de su urbanización, existencia de un parque de suelo (en diferentes grados de desarrollo) suficiente para varias décadas, aumento del número de viviendas vacías, dispersión de la urbanización, dependencia de los medios de locomoción privada, inadecuación de los perfiles profesionales de los agentes del sector inmobiliario a la nueva realidad.

La responsabilidad del modelo inmobiliario en la crisis actual es evidente y ha sido ampliamente analizada (Naredo, 2010; Ministerio de Vivienda, 2010; Romero, 2010). Si entendemos como necesaria la modificación del modelo de desarrollo urbano y territorial, esto supone la modificación de los métodos y herramientas existentes para la intervención en el mercado del suelo, trasladándolos desde la nueva edificación a la rehabilitación y renovación urbana, de forma que dejen de estar al servicio de la economía financiera y puedan servir para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en un contexto de austeridad económica y necesidad de reducción del despilfarro de recursos, energía y suelo, alternativo al anterior.

El presente artículo centra su análisis en tres áreas que entendemos fundamentales: la descripción de la evolución del mercado de la vivienda en este escenario de deflación postcrisis; la determinación del estado del parque de viviendas (según el Censo de 2011) y la estimación de las necesidades de rehabilitación; y el cambio que puede suponer la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El artículo se cierra con una breve reflexión sobre los problemas y oportunidades a los que se enfrenta la implantación del nuevo modelo.

1.1. Evolución del mercado inmobiliario y política de vivienda

A lo largo del periodo democrático se han sucedido en España dos burbujas inmobiliarias (la primera a finales de los años 80 y de 1998 a 2008 la segunda) que dieron lugar a sendas crisis inmobiliarias (Fig. 1). Durante la última burbuja se superaron todos los registros históricos de producción de vivienda, con más de medio millón de viviendas iniciadas anualmente entre los años 1999 y 2007 y un máximo de más de 760 mil viviendas en 2006. Los precios medios de la vivienda crecieron de forma desmesurada durante la última burbuja, multiplicándose por tres en el decenio 1997-2007, y con incrementos

interanuales superiores al 10% entre los años 2001 y el 2006. La desproporción de la producción inmobiliaria y el alejamiento de las necesidades reales de la población, quedaba reflejada en que entre los años 2001 y 2007 la producción anual de viviendas de España superó la producción conjunta de Francia y Alemania. El hipertrofiado sector inmobiliario en España suponía en 2006 el 14% de los ocupados y el 17% del PIB. Todo ello se había sostenido con un endeudamiento masivo de los hogares cuya deuda hipotecaria pasó de representar el 24% del PIB en 1998 al 62% en 2007 (Méndez, 2012).

En el año 2008 tanto la producción como los precios comenzaron una caída abrupta que vino a acompañar una crisis financiera mundial sin precedentes y que supuso la mayor recesión en España desde la posguerra. A partir de 2014 se ha producido una ligera recuperación en los precios de vivienda que, en cualquier caso, no ha tenido reflejo en la recuperación de los niveles de producción, con registros en el último quinquenio 2012-2016 por debajo de las cifras de los años 70 del pasado siglo.

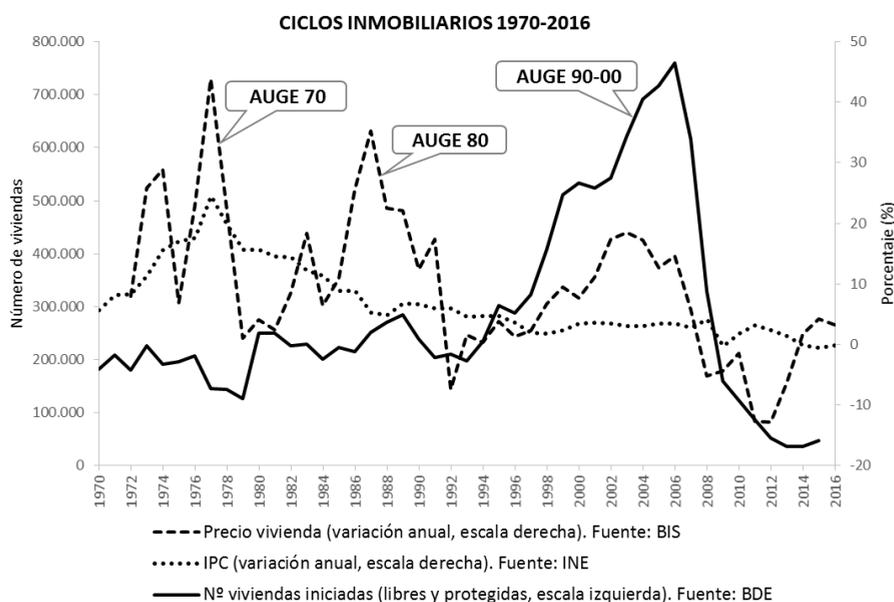


Fig. 1. Producción de vivienda y variación de precios 1970-2016. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco de España (BDE) y Bank for International Settlements (BIS).

El estallido de la burbuja inmobiliaria ha obligado a una revisión de las políticas de vivienda existentes durante los últimos 30 años. El anterior modelo de ayudas a la vivienda, incentivaba la producción de nueva vivienda en propiedad, ya fuese mediante ayudas directas a la vivienda protegida presupuestadas en los planes de vivienda, o mediante los beneficios fiscales a

los que tenían acceso de forma universal todos los adquirentes de vivienda independientemente de su renta y del precio de la vivienda adquirida (muy superiores en cuantía a las ayudas directas). La situación de crisis del modelo inmobiliario extensivo de vivienda nueva, ha llevado a la administración y a muchos agentes a volver la vista hacia la rehabilitación.

La rehabilitación, tanto en áreas urbanas como aislada, forma parte (Hernández Aja et al, 2015) de las políticas públicas de ayuda directa a la vivienda dentro de los planes de vivienda, tanto estatales como autonómicos, aunque su peso económico nunca fue significativo. La rehabilitación aislada supuso sólo un 25,8% del total de los objetivos convenidos (en número de viviendas, siendo su impacto económico mucho menor) de los planes estatales de vivienda del periodo 1992-2012 y la rehabilitación de áreas urbanas sólo el 5,6% (Rodríguez Suárez y Hernández Aja, 2014). Si la comparación se estableciese con la producción inmobiliaria total del periodo, la rehabilitación en áreas urbanas fue marginal y supuso sólo un 1,8% del total (Tabla 1). El resultado fue que el país perdió la oportunidad de regenerar sus barrios y ciudades y no será fácil hacerlo en unos momentos en los que se prevén estrictos límites presupuestarios (Hernández Aja y García Madruga, 2014).

Número de viviendas (miles)	PLANES DE VIVIENDA ESTATALES						TOTAL 1992-2012
	1992- 1995	1996- 1999	1998- 2001	2002- 2005	2005- 2008	2009- 2012	
Vivienda libre - Iniciadas	718,3	482,6	1.767,4	1.670,8	2.070,6	223,0	6.932,6
Vivienda libre - Terminadas	679,6	419,2	1.338,1	1.452,8	2.269,7	776,3	6.935,6
Vivienda protegida -Total	268,1	201,9	369,2	305	426,5	455,3	2.025,8
Obra nueva	217,4	156,8	238,9	140,1	245,5	205,6	1.204,3
Rehabilitación	50,7	45,0	130,2	164,8	181,0	249,7	821,5
Vivienda total	986,4	684,5	2136,6	1975,8	2497,1	678,3	8.958,4
Objetivos convenidos	493,9	279,6	505,1	269,9	544,2	548,6	2.641,3
Rehabilitación - Total	54,5	30,0	78,0	90,6	133,7	354,5	741,2
Rehabilitación - ARI		6,8	14,8	21,2	63,7	53,9	160,5
% Objetivos ARI / TOTAL mercado inmobiliario	0,0%	1,0%	0,7%	1,1%	2,6%	7,9%	1,8%

Tabla 1. Evolución del mercado inmobiliario residencial de vivienda libre y protegida (calificaciones definitivas) y objetivos convenidos con las CCAA para el desarrollo de los planes de vivienda estatales. Fuente: Hernández Aja y García Madruga, 2014.

En lo que se refiere a los beneficios fiscales a las obras de rehabilitación, han sido prácticamente inexistentes y de aplicación muy reciente. Tanto la imposición directa como indirecta fueron modificadas en 2010 mediante el Real Decreto-Ley 6/2010, que trataba de hacer frente a la crisis con medidas anticíclicas y que introdujo, entre otras reformas, la deducción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) de las obras de rehabilitación de vivienda habitual, y la reducción del tipo impositivo del impuesto sobre el valor

añadido (IVA) al 10% a las obras de rehabilitación en general, siempre que cumplan determinados requisitos de alcance de la obra. Si bien la reducción del IVA continúa vigente, la deducción en el IRPF tuvo una vigencia efímera y sólo fue de aplicación a las obras realizadas durante un breve periodo de tiempo de poco más de dos años y medio (entre abril de 2010 y el 31 de enero de 2012).

A partir de 2010 comenzó el desmantelamiento de la política de vivienda estatal aplicada en los 30 años anteriores, dentro del ciclo de recortes y ajustes aplicados en la economía española en el último quinquenio. Además de la mencionada introducción de beneficios fiscales a la rehabilitación, se eliminaron algunos de los programas de los planes de vivienda vigentes al determinarse la no admisión de nuevas solicitudes. En primer lugar, en diciembre de 2010 el Real Decreto 1713/2010 suprimió la renta básica de emancipación (RBE), que estaba vigente desde 2007 (Real Decreto 1472/2007). Un año después, en diciembre de 2011, el Real Decreto-Ley 20/2011 suprimió la ayuda estatal directa a la entrada (AEDE) destinada al primer pago de la adquisición de vivienda habitual. En julio de 2012 se dejaron de admitir nuevas solicitudes de subsidiación de préstamos para la adquisición de vivienda de protección oficial (VPO) y desde el 1 de enero de 2013 se suprimieron las deducciones por inversión en adquisición o rehabilitación de vivienda habitual (Real Decreto-Ley 20/2012), aunque quedaron vigentes las deducciones para compras realizadas en fechas anteriores.

Finalmente, en 2013 se aprobó un nuevo plan de vivienda estatal para el cuatrienio 2013-2016 (Real Decreto 233/2013) que abandonaba los programas destinados a obra nueva y se centraba en los programas de rehabilitación (aislada y en áreas urbanas), de construcción de vivienda pública destinada al alquiler y en las ayudas directas a inquilinos. El plan comenzó su ejecución con casi dos años de retraso respecto a la programación prevista. Los convenios entre las comunidades autónomas y el Estado fueron firmados entre julio y noviembre de 2014, a excepción del de la Comunidad de Madrid, que fue firmado en octubre de 2015. Sin embargo, las líneas de ayudas previstas en el plan no tuvieron efectividad hasta 20 meses después de ser aprobado, en diciembre de 2014 (Orden FOM/2252/2014). Además del retraso en la puesta en marcha del plan, tanto los compromisos adquiridos por los planes anteriores, como las desgravaciones fiscales vigentes, lastrarán los presupuestos disponibles para la nueva política de vivienda y tardarán muchos años en liquidarse, sin que podamos dedicar estos recursos a la rehabilitación.

A diferencia de los planes anteriores, en los que la inversión solía distribuirse a tercios entre los tres agentes financiadores (1/3 el Estado, 1/3 las Comunidades Autónomas -CCAA- y 1/3 los propietarios), en el Plan 2013-2016 las inversiones públicas seguirán suponiendo unos 2/3 del total, pero las CCAA aportarán solamente un 6% (Tabla 2). Esto es debido a que buena parte de la financiación pública se dedicará a pagar los compromisos de la renta básica de

emancipación (RBE) y de la subsidiación de préstamos contraídos para la construcción de VPO por los planes de los veinte años anteriores. En 2013 sumaban entre ambos programas 629M€, que se redujeron a 498M€ en 2014, 260M€ en 2015 y 211M€ en 2016. La RBE se extinguió definitivamente con la efectividad del nuevo programa de ayudas a inquilinos, aunque los derechos reconocidos hasta ese momento tienen una vigencia máxima de 4 años, y las subsidiaciones se liquidarán paulatinamente con los préstamos vigentes (hasta 2035 aproximadamente).

Los planes de vivienda son una política sectorial y su financiación se destina sólo a intervenciones físicas. El Plan 2013-2016 financia en los programas de rehabilitación: obras de rehabilitación de edificios, de construcción de edificios por demolición, de urbanización y reurbanización, costes de realojo y de los equipos de gestión. El tamaño mínimo de las operaciones es el edificio y se desarrollan en dos modalidades: de forma aislada, esto es, edificio a edificio; o en áreas, en las que se interviene de forma simultánea sobre múltiples edificios y que tradicionalmente se han conocido con el nombre de áreas de rehabilitación integral –ARI- (en el plan vigente 2013-2016, las intervenciones en áreas han pasado a denominarse áreas de regeneración y renovación urbanas –ARRU-). La financiación destinada a cada una de ellas depende de lo determinado en los convenios con las comunidades autónomas. El resto de las actuaciones que pueden estar presentes en las operaciones de regeneración urbana deben financiarse con cargo a otras fuentes financieras, tal y como ocurría en los planes anteriores con el programa de áreas de rehabilitación integral.

	M€	%
Inversión Pública	2.527	67%
Inversión Ministerio de Fomento	2.311	61%
Inversión CCAA	216	6%
Inversión Privada inducida	1.268	33%
Inversión Total	3.795	100%

Tabla 2. Inversiones previstas para el Plan 2013-2016. Fuente: Datos del Acuerdo de Consejo de Ministros de 18/07/2014.

El Gobierno reconocía al aprobar el Plan de Vivienda 2013-2016 unos objetivos de 50.000 viviendas rehabilitadas durante su vigencia, lo que supone una estimación de 550M€, en el supuesto de que las actuaciones alcancen las ayudas máximas previstas en el plan de 11.000 €/viv. Esto supondrá que únicamente se dedicará a rehabilitación el 24% de los recursos previstos. Lo que supondrá unas 25.000 viviendas rehabilitadas anuales (en los ejercicios 2015 y 2016), cifras sensiblemente inferiores a las viviendas rehabilitadas con cargo a los planes anteriores (Tabla 3). La inversión pública prevista para nuevas actuaciones resulta escasa respecto a planes anteriores.

Plan 2005-2008	Plan 2009-2012	Previsión Plan 2013-2016
45.260	55.178	25.000

Tabla 3. Viviendas rehabilitadas anualmente durante los últimos planes de vivienda. Fuentes: Datos de 2005 a 2013 de aprobaciones definitivas de la estadística de vivienda protegida del Ministerio de Fomento. Previsiones del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18/07/2014 para el Plan 2013-2016.

2. PARQUE INMOBILIARIO Y NECESIDADES DE REHABILITACIÓN

En 2011 existían en España 18 millones de viviendas principales, 7 millones de viviendas no principales (secundarias y vacías) y 0,6 millones de inmuebles destinados a otros usos localizados en edificios predominantemente residenciales, lo que supone un total de 25,8 millones de inmuebles (Tabla 4). Entre 1991 y 2011 el parque edificado se incrementó en 8 millones de viviendas.

	1991		2001		2011	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Viviendas principales	11.736.376	68,2	14.184.026	63,0	18.083.693	70,0
Resto de viviendas	5.469.987	31,8	6.762.528	30,0	7.124.931	27,6
Resto de inmuebles	Sin datos		1.585.474	7,0	629.997	2,4
TOTAL inmuebles	17.206.363	100	22.532.028	100	25.838.621	100

Tabla 4. Viviendas e inmuebles en 1991, 2001 y 2011. Fuente: Censos de población y viviendas, INE.

Respecto a la antigüedad del parque edificado, el Censo de 2011 nos permite extraer las siguientes conclusiones:

- Por épocas de construcción: un 10,4% anterior a la Guerra Civil, un 46,6% construido durante el franquismo y un 43,0% construido durante la democracia.
- En algunas comunidades autónomas es mayoritario el parque construido durante la democracia (Melilla, Murcia, Castilla-La Mancha y Andalucía con más del 50%).
- El parque es más antiguo (con predominio del parque construido durante el franquismo) en el ámbito de las ciudades mayores de 50 mil habitantes.
- El parque construido durante el franquismo aumenta con el tamaño de la ciudad. Al contrario, el parque construido durante la democracia es mayor en los municipios más pequeños.

El parque con problemas de conservación (en estado deficiente, malo y ruinoso) medido en valores absolutos suponía en 2011 cerca de 1,9 millones de inmuebles en toda España y alrededor de 900 mil en las ciudades mayores de 50 mil habitantes. Como era de prever, el estado de conservación del parque

empeora con la antigüedad del mismo (Fig. 2). En general el parque en estado ruinoso o malo se concentra en parques de mayor antigüedad que el que se encuentra en estado deficiente. Así, el parque en estado ruinoso o malo es en muchas ciudades mayoritariamente anterior a la Guerra Civil y el parque en estado deficiente es mayoritariamente del franquismo.

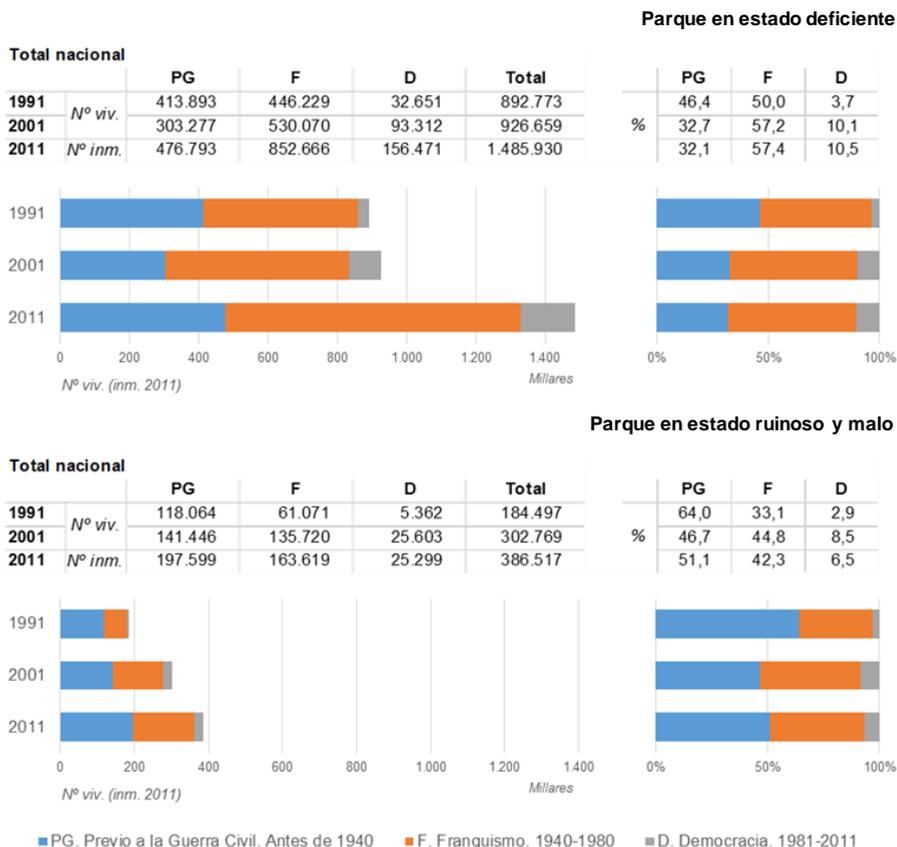


Fig. 2. Antigüedad del parque edificado con problemas de conservación en 1991, 2001 y 2011. Total nacional. Fuente: Censos de población y viviendas, INE.

El estado de conservación del parque mejoró entre 1991 y 2011. Para los tres periodos de antigüedad considerados la evolución del estado de conservación entre 1991 y 2011 fue la siguiente:

- PG. Previo a la Guerra. Anterior a 1940. Era el parque que se encontraba en peor estado en todos los años. Mejoró el parque en estado ruinoso y malo y empeoró el parque en estado deficiente para el total

nacional, aunque en este último caso mejoró en las ciudades mayores de 50 mil habitantes.

- F. Franquismo. 1940-1980. Empeoró el índice de estado deficiente y mejoró el de estado ruinoso o malo. Es previsible que el parque en estado deficiente de esta época concentre la mayor parte de los problemas en los próximos años.
- D. Democracia. 1981-2011. Aunque es el parque en mejor estado, en 2011 ya existían 180 mil inmuebles construidos en los últimos 30 años con problemas de conservación. En los próximos años es de esperar que los problemas en este parque se incrementen, ya que comienza a ser el parque mayoritario en muchas ciudades y se dejará ver el paso del tiempo.

Lo anterior significa que existen 998.540 viviendas consideradas en estado de Ruina o Deficiente, por lo que de mantenerse las 37.000 viviendas rehabilitadas al año (media 1992-2012) serían necesarios 27 años para rehabilitarlas.

2.1. Barrios vulnerables

Es necesario resaltar que los edificios y tejidos con mayores necesidades de intervención se concentran en aquellas áreas en las que reside población en peores condiciones socioeconómicas. Si a ello añadimos que los recursos financieros previstos para los próximos años serán limitados y que las necesidades son cuantiosas, debería priorizarse la inversión pública en aquellas áreas más necesitadas.

Los datos de la evolución de la desigualdad urbana en España entre 1991 y 2001 demuestran que la vulnerabilidad urbana aumentó de forma significativa en esos años. Según datos del Catálogo Urbanístico de Barrios Vulnerables de España (Hernández Aja, 2013), las ciudades de más de 50 mil habitantes se incrementaron en un 16% y los barrios vulnerables existentes en ellas en un 65,9%, de 376 a 624 (Tabla 5).

Estos resultados se produjeron durante el mayor ciclo alcista de la economía española en democracia, y todo apunta a que la segregación urbana en España ha aumentado desde entonces debido a los efectos de la crisis económica en la que nos encontramos. La elevada tasa de paro, los datos recientes sobre el incremento de la pobreza (Cáritas Española, 2014) o problemas sociales emergentes, como los desahucios (Méndez et al, 2013), el alto endeudamiento de los hogares o la pobreza energética, permiten afirmar que la desigualdad urbana podría haber ido en aumento en los últimos años (Rodríguez et al, 2016).

	1991	2001	Variación
Población total	38.872.268	40.847.371	+5,08%
Población vulnerable	2.895.230	4.459.817	+54,04%
Ciudades estudiadas	116	139	+16,54%
Ciudades con Barrios vulnerables	81	103	+27,16%
Nº de Barrios Vulnerables	376	624	+65,95%

Tabla 5. Barrios vulnerables y población vulnerable en 1991 y 2001. Fuente: Catálogo Urbanístico de Barrios Vulnerables 1991 y 2001. Ministerio de Fomento.

En este contexto, el planeamiento urbanístico, la protección del medio ambiente y las políticas sectoriales han de ser enfocadas como herramientas al servicio de políticas redistributivas puesto que permiten equilibrar las diferencias sociales generadas por el propio desarrollo urbano.

La inversión pública deberá centrarse en la rehabilitación de áreas urbanas, con políticas integrales que contemplen intervenciones no sólo en el ámbito físico-espacial, sino también en los ámbitos social, económico, ambiental y de integración en la ciudad. Ante la escasez de recursos han de priorizarse las intervenciones en aquellas áreas que presenten mayores problemas o que pueden entrar en crisis en el futuro. La definición de estas áreas prioritarias ha de realizarse de forma objetiva en base a información integral y homogénea. El Catálogo Urbanístico de Barrios Vulnerables del Ministerio de Fomento podría constituir una primera herramienta para ello.

3. EL CAMBIO DE MODELO EN LA POLÍTICA DE URBANISMO Y VIVIENDA: DE LA NECESIDAD A LA OBLIGACIÓN

En pocos años hemos pasado de reclamar la necesidad de la rehabilitación de gran parte de nuestras ciudades (reclamación que se recogía de forma casi testimonial pero que dio lugar a experiencias muy interesantes), a un marco en el que parece que ya no es posible seguir produciendo viviendas nuevas (con su correlato de infraestructuras y consumo de suelo) y en el que parece que la rehabilitación aparece como la “solución”, para la reconversión del sector inmobiliario y la mejora de nuestras ciudades. Aunque el diagnóstico de su necesidad era claro desde hace años, la propia Ley del Suelo de 2008 lo reconocía en su preámbulo, al igual que la Declaración de Toledo o el Libro Blanco de

Planeamiento Urbanístico, y se señalaba la necesidad de que la política de urbanismo y vivienda en España deberían volcarse en la intervención en la ciudad existente, no parece que la urgencia del cambio se haya producido hasta que ha sido evidente la imposibilidad de mantener el modelo anterior.

Por su parte, la Unión Europea apuesta desde hace años por la regeneración urbana como estrategia central de las políticas urbanas (Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, 2007; Declaración de Toledo, 2010).

La regeneración urbana se concibe como un proceso planificado en el que confluyen políticas integradas en áreas menos favorecidas por el desarrollo urbano, con el objetivo de desarrollar plenamente y equilibrar las estructuras sociales, productivas y urbanas, e impulsar una mayor sostenibilidad ambiental.

Los procesos de regeneración urbana requieren, por tanto:

- La intervención sobre áreas urbanas concretas: aquellas más degradadas, desfavorecidas o vulnerables. Este tipo de intervención suele resultar más fructífera que la intervención en sujetos y objetos de forma aislada (vivienda a vivienda, o edificio a edificio, por ejemplo).
- La aplicación de políticas integradas multidimensionales y que superen el tradicional enfoque sectorial, con marcos de gestión adecuados, coordinadas espacial y temporalmente y que permitan aprovechar los efectos sinérgicos y multiplicadores, o que al menos eviten aquellos contradictorios entre sí, y que permitan la articulación de un proyecto ciudadano inclusivo, de coexistencia y convivencia.

Las intervenciones de regeneración urbana requieren un planteamiento global que evalúe las necesidades y estrategias en las siguientes dimensiones: social, económica, ambiental, urbanística, arquitectónica, cultural y de gobernanza. Cada caso concreto requiere un diagnóstico del área que permitirá establecer en qué dimensiones se debe intervenir y cuáles son las medidas necesarias.

3.1. La Ley 3R. Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

En 2013 y tras un largo proceso legislativo (Ley del Suelo de 2008, Ley 2/2011 de Economía Sostenible y RD-Ley 8/2011), se aprobó un nuevo marco jurídico mediante la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que trata de habilitar los instrumentos legales necesarios para la puesta en práctica de las nuevas políticas. La Ley busca suprimir algunas de las barreras detectadas en relación a la rehabilitación urbana, e incluye modificaciones de la Ley del Suelo, de la Ley de Propiedad Horizontal y de la Ley de Ordenación de la Edificación.

Como solución a la escasez presupuestaria, la Ley articula mecanismos para que la participación privada resulte rentable en los procesos de rehabilitación. Se supone que la inversión pública reducirá durante los próximos

años su contribución al total de la financiación, por lo que se plantea la necesidad de que se incremente la inversión privada. Las fórmulas articuladas por la Ley 8/2013 para conseguirlo se basan en permitir incrementos de edificabilidad, exención de cesiones, posibilidad de celebrar contratos de cesión, permuta o arrendamiento entre los agentes privados intervinientes, o la capitalización de rentas energéticas (por medio de empresas de servicios energéticos). Todo ello podrá gestionarse con fórmulas declaradas como novedosas como la posibilidad de que los agentes privados puedan constituirse en asociaciones administrativas con plena capacidad jurídica (que hasta ahora carecían de cobertura legal, aunque ya se habían puesto en práctica en algunas experiencias concretas durante los años 90¹). En definitiva, la Ley vincula la viabilidad de las operaciones a la generación de plusvalías y la equidistribución (Tejedor, 2015), fórmulas clásicas del urbanismo de ensanche español trasladadas a los tejidos habitados.

Sin embargo, la ley puede que no llegue a poder ser una solución general, porque parte de la base de que aún queda recorrido para obtener plusvalías de la rehabilitación, mediante:

- Incrementos de aprovechamiento (edificabilidad, cambio de usos, etc.) que ya no son posibles en un mercado inmobiliario a la baja con una sobreoferta de viviendas e inmuebles. Tan solo será posible obtener estas plusvalías en espacios muy concretos y con rentas altas, quedando por tanto fuera la mayoría de las poblaciones que habitan en barrios con necesidades de rehabilitación.
- Capitalización de los ahorros obtenidos por la introducción de mejoras de la eficiencia energética, funcionamiento térmico del edificio, mejora del comportamiento bioclimático. De nuevo son medidas urgentes y necesarias, cuya implantación no será viable en los tejidos más necesitados puesto que los márgenes de ahorro son escasos o inexistentes, especialmente en situaciones de pobreza energética, en los que los consumos se encuentran bajo mínimos.

Si bien es posible que en muchas áreas estas soluciones resulten viables, especialmente en aquellos en posiciones centrales y con altas rentas de posición, en buena parte de los tejidos y barrios con mayores necesidades no lo serán. Ni los incrementos de edificabilidad serán materializables (no serán rentables o no se conseguirán vender esos incrementos de edificabilidad) ni la situación económica de los hogares les permitirá afrontar operaciones de endeudamiento.

Sería necesario distinguir claramente entre operaciones que resulten viables y aquellas en las que, sin serlo, será necesaria una mayor contribución pública e incluso, la aportación a fondo perdido de buena parte de la inversión. Al fin y al

¹ Véase a este respecto la experiencia de la Entidad Gestora para la Rehabilitación del Poblado Dirigido de Caño Roto, en Madrid (Ruiz Palomeque, 2015).

cabos, la política de vivienda, y en especial la de rehabilitación, es una de las políticas básicas del estado de bienestar. Existirán fórmulas (más o menos imaginativas) que permitan viabilizar determinadas operaciones, pero es seguro que muchas de las áreas más necesarias no serán viables por sí mismas y en ellas se requerirá una intervención pública intensiva, especialmente si la desigualdad y la precariedad socioeconómica de los hogares continúan incrementándose en determinados barrios. Sirva como ejemplo el dato de que en España, y según el Censo de 2011, aún existen 104 mil hogares sin baño o ducha y 82 mil sin inodoro.

4. CONCLUSIONES

En la situación actual y ante el cambio de modelo en el que nos encontramos inmersos se hace necesario ser conscientes de dos problemas que deberían guiar las decisiones futuras:

- Que no se pueden mantener los actuales niveles de consumo de recursos y energía, por lo que los conceptos de confort y consumo tienen que ser modificados y por tanto la concepción de los alojamientos/viviendas. Es necesario crear una nueva cultura de la rehabilitación en la que el objeto último no sea el modelo de una vivienda libre nueva con caldera individual, sino una vivienda adecuada a nuestras necesidades y ajustada a un marco de austeridad energética.
- Que no es posible rehabilitar la mayor parte del parque de barrios y viviendas sin apoyo público. La rehabilitación urbana integrada tiene que ser concebida como una política de redistribución económica. No es posible obtener beneficios en todos los espacios necesitados de rehabilitación.

La articulación de estos problemas desde lo social requiere adecuar las herramientas a las tipologías de barrios necesitados de rehabilitación propuestos y la aportación de los recursos necesarios: económicos, de gestión y en su caso de apoyo social para las distintas poblaciones.

Como paso previo, sería necesario instrumentar diferentes fórmulas de financiación y gestión en función de las necesidades, las capacidades de autogestión y la solvencia económica de los vecinos. Ni todos los barrios son iguales ni sus poblaciones serán capaces de afrontar los procesos de la misma manera, por ello creemos pertinentes las siguientes reflexiones.

4.1. Beneficios de la regeneración urbana integrada

La evaluación de la viabilidad y oportunidad de las operaciones no debería hacerse sólo en términos de rentabilidad monetaria de las operaciones de carácter urbanístico y edificatorio. Las políticas de regeneración urbana integrada tienen beneficios de amplio espectro, algunos de ellos de difícil

cuantificación y que deberían internalizarse en los procesos de evaluación de la viabilidad. Entre los principales beneficios se encuentran los siguientes:

- Dimensión patrimonial:
 - La rehabilitación, conserva y acrecienta el valor de lo construido (que puede haberse reducido muy por debajo de su valor objetivo).
 - Permite el mantenimiento de las redes sociales, fuente de intercambio de conocimiento (y por tanto de innovación) y de solidaridad (reduciendo la presión sobre los servicios públicos).

- Dimensión económica:
 - Es una fuente de empleo con un potencial de calidad superior al de la nueva construcción. Demanda mano de obra más cualificada que la implantación de rutinas constructivas propias de las construcciones masivas.
 - Permite la creación de pequeñas y medianas empresas, con capacidad de adaptarse a los cambios e incorporar innovación y recuperación de técnicas tradicionales.
 - Reduce la intensidad de recursos y energía en el sector de la construcción.
 - Reduce la intensidad de los recursos consumidos (al reutilizar gran parte de ellos) suponiendo una fuente de eficacia en la reestructuración del sector de la construcción (muy ineficaz en la relación producción/recursos).

- Dimensión ecológica:
 - La rehabilitación tiene que incorporar la reflexión sobre la influencia de la ciudad en la sostenibilidad global, incluyendo la resolución de los ciclos ecológicos en su interior, desde el consumo de agua, al reciclaje, pasando por la autoproducción de energía y la agricultura urbana.

- Un balance fiscal y económico positivo:
 - El gasto público en rehabilitación tiene un balance fiscal positivo. Las subvenciones a fondo perdido tienen un efecto multiplicador sobre la inversión privada² y son recuperadas mediante la

² Las inversiones públicas previstas para el desarrollo del plan de vivienda estatal vigente (2013-2016) ascienden a 2.527M€ , que se prevé generen una inversión privada inducida de 1.268M€ (el 50% de la inversión pública) y la creación de 36.000 puestos de trabajo en 3 años (Referencia Consejo de Ministros 18 de julio de 2014 / Convenios Plan de Vivienda 2013- 2016).

recaudación pública de tributos y cotizaciones sociales generados por la actividad rehabilitadora. Se trata de una actividad intensiva en el empleo de mano de obra y con alta capacidad de arrastre sobre el tejido productivo de la pequeña y mediana empresa.

- El balance económico es aún más positivo si se internalizan los costes a medio y largo plazo que supone la ineficiencia energética, medioambiental y social de los barrios en proceso de degradación. Muchos de estos costes son intangibles y de difícil cuantificación, aunque deberían ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la oportunidad de acometer determinados procesos.

4.2. Bases para la regeneración urbana integrada: tipología de intervenciones

La necesidad de rehabilitar amplias zonas de nuestras ciudades va más allá de la necesidad de adecuar el consumo energético doméstico a los objetivos de reducción de las emisiones de CO₂, y de resolver el problema coyuntural de la “pérdida de carga de trabajo” del sector de la construcción (asfixiado por sus propias ambiciones sectoriales). Si por algo es urgente la intervención en amplias zonas urbanas es debido a que en ellas se están perdiendo las condiciones básicas del hecho urbano: la actividad económica, la cohesión social, y la legitimidad de lo público. Propiedades todas ellas imprescindibles para garantizar el éxito de cualquier intervención que busque conservar la ciudad y hacerla resistente a los retos del presente siglo.

No es posible pensar que se puede actuar sobre todos los espacios con las mismas herramientas, sin ánimo de exhaustividad podríamos citar los cuatro tipos de espacios necesitados de rehabilitación:

- Barrios estructurados, al interior de las ciudades, con poblaciones de ingresos medios. Donde sólo es necesario intervenir sobre el “soporte” (en sus dos dimensiones: edificado y urbano), para adecuarlos a las nuevas necesidades.
- Barrios semiestructurados, en áreas exteriores de la ciudad (o el área metropolitana), de ingresos medios. En ellos es necesario intervenir en el soporte, pero también crear las condiciones necesarias para asegurar la calidad de vida urbana, multiplicando las funciones, reduciendo la necesidad de transporte motorizado y reforzando el sentido de lo público y la conciencia de colectividad.
- Barrios desestructurados, en áreas interiores de la ciudad, de ingresos bajos y con graves problemas sociales y constructivos. En ellos es necesario actuar mediante planes integrales que atiendan articuladamente a la resolución de los problemas existentes: mal estado del soporte, pérdida de las actividades económicas que los mantuvieron,

degradación social de la población existente (mayores que viven solos, emigrantes con bajas rentas, parados de larga duración...). En estos espacios no basta con intervenir sólo en lo “físico”, hay que actuar reconstruyendo lo social y lo económico. No es aceptable pensar que se puede expulsar (¿a dónde?) a la población que los habita.

- Barrios desestructurados en áreas periféricas de la ciudad, con bajos ingresos, con graves problemas sociales, ambientales y con una edificación de muy mala calidad. En estos barrios es necesario actuar mediante la redacción de “planes integrales”. En ellos puede resultar más difícil actuar que sobre los barrios centrales, ya que no cuentan con ninguna ventaja: tienen peor posición en la ciudad, su soporte edificado y urbano carece de ninguna calidad y su población tiene graves dificultades para acceder a los “bienes” públicos.

4.3. Frenos a la Regeneración Urbana Integrada

Existen algunos frenos al desarrollo de una política integral que supere las visiones sectoriales, entre ellos podemos señalar:

- El marco jurídico de la ley del suelo de 1998 (que, aunque derogada, aún está vigente en la legislación autonómica que tardará en ser revisada), que impide que en el Suelo Urbano Consolidado se puedan delimitar Planes de Reforma Interior con la totalidad de las herramientas propias del marco jurídico del planeamiento urbano.
- La inercia administrativa de la política de vivienda en España, que históricamente se ha limitado a financiar el “ladrillo”, ignorando la totalidad de las necesidades de los ciudadanos.
- La presión del sector inmobiliario que exige la apertura inmediata de nuevos campos para su actividad y que puede no estar dispuesto a esperar los “tiempos” necesarios para desarrollar un plan integral.
- La falta de una cultura institucional que considere como sujeto fundamental de su actuación al ciudadano y no al objeto vivienda o al sector inmobiliario.
- La falta de una cultura de la participación. Una reglamentación que busque rehabilitar integralmente los barrios de las ciudades españolas, ha de dotarse de una metodología que aborde todas las necesidades de sus habitantes, incluyendo procesos de participación reales, en los que los vecinos determinen sus necesidades.

4.4. Herramientas para la rehabilitación y la regeneración urbana

Uno de los problemas a los que nos enfrentamos es a la falta de herramientas para la redacción de planes integrales adaptados a las necesidades de cada espacio. Hasta ahora ha sido la imaginación y voluntad política de técnicos y administraciones la que ha solventado los problemas existentes:

Sobre la ley del 75 se creó la figura del Plan Especial de Reforma Interior (Molina, 2007), que permitía actuar con todas las herramientas jurídicas del urbanismo sobre cualquier espacio, aunque no hubiese sido delimitado previamente por el planeamiento. Dicha herramienta se pudo mantener con la ley 8/90, pero resulta imposible de aplicar con la misma potencia sobre el Suelo Urbano Consolidado de la ley del 98, sin que las comunidades autónomas estén haciendo ninguna reforma al adaptarse a la Ley de 2008.

La utilización del programa URBAN tuvo una aplicación desigual, permitió la regeneración de grandes zonas de nuestras ciudades, pero a menudo a costa de ignorar otras con mayores problemas o ignorando el destino último de los habitantes iniciales. En cualquier caso, el programa en España puede calificarse de ejemplar y debería de servir de inspiración para el diseño de las nuevas políticas. En el catálogo de Buenas Prácticas españolas seleccionadas por el *United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS)* desde 1996 aparecen 39 relacionadas con el programa URBAN.

El Área de Rehabilitación Integral ha sido una herramienta importante para la intervención urbana (Hernández Aja et al, 2014; RE-HAB, 2014). Permite convenir los recursos del Gobierno Central, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento, para intervenir en un espacio concreto.

Lo que tienen de interés estas herramientas, es que siempre han intentado superar el estrecho límite de la concepción inicial de programas y herramientas para convertirlos en auténticos “planes integrales” (Hernández Aja et al, 2015). De ellos podemos aprender para realizar una iniciativa que supere los límites sectoriales (que tan malos resultados han dado), para crear una iniciativa que de paso a la totalidad de las dimensiones en crisis: Construcción, Urbanización, Estructura urbana, Cohesión social, Empleo y actividades económicas, Sostenibilidad, y Recuperación de los bienes públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cáritas Española (2014), “Empobrecimiento y desigualdad social. El aumento de la fractura social en una sociedad vulnerable que se empobrece.”, en *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social*.

Consejo de Ministros (2014): *Referencia del Consejo de Ministros de 18 de julio de 2014*. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2014/refc20140718.aspx> [Consulta: 10 de febrero de 2017].

- Hernández Aja, A. (dir.) (2013), *Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables 2001*. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/bbv/> [Consulta: 10 de febrero de 2017].
- Hernández Aja, A. y García Madruga, C. (2014), “Magnitudes de 20 años de planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana”, en *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, XLVI (179), pp. 184-191.
- Hernández Aja, A.; García Madruga, A.; Rodríguez Suárez, A. y Matesanz Parellada, A. (2014), “Políticas estatales en áreas de rehabilitación integral, tipología urbana y vulnerabilidad social”, en *Revista ACE, Arquitectura, Ciudad y Entorno*, año 9, núm. 26.
- Hernández Aja, A.; Matesanz Parellada, Á.; Rodríguez-Suarez, I. y García Madruga, C. (2015), “Evolución de las políticas de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integrada en España (1978-2012)”, en *Informes de la Construcción*, 67(Extra-1): m024, doi: <http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.057>.
- Instituto Nacional de Estadística, *Censos de población y viviendas 1991, 2001 y 2011*.
- Méndez, R. (2012), “Crisis económica y reconfiguraciones territoriales”, en *Crisis económica e impactos territoriales - V Jornadas de Geografía Económica*. Universidad de Girona 2012.
- Méndez, R., Abad, L. y Plaza, J. (2014), *Geografía de las ejecuciones hipotecarias en España*, Madrid, Fundación 1º de Mayo. Colección Estudios, nº 84.
- Ministerio de Vivienda (2010), *Libro Blanco del Planeamiento Urbanístico Español*. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/lbl/a-lbl.es.html> [Consulta: 8 de noviembre de 2014].
- Molina, P. (2007), “Análisis de los instrumentos de intervención urbanística en suelo urbano”, en *Boletín CF+S*, 51, pp. 63-93. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n51/apmol.html> [Consulta: 10 de febrero de 2017]
- Naredo, José Manuel (2010), “El modelo inmobiliario español y sus consecuencias”, en *Boletín CF+S*, 44, pp. 13-27. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html> [Consulta: 12 de febrero de 2017].
- RE-HAB. Rehabilitación y Regeneración Urbana (2014), *Proyectos de investigación en rehabilitación urbana y vulnerabilidad*, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid. Recurso en línea. Disponible en: <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/blogs/re-hab/> [Consulta: 8 de febrero de 2017].

- Rodríguez Alonso, R.; Rodríguez Suárez, I. y Hernández Aja, A. (2016), “Vulnerabilidad residencial y dinámicas inmobiliarias. Del crecimiento urbano a la rehabilitación”, en *Congreso Internacional Contested-Cities. Del conflicto urbano a la construcción de alternativas*. Madrid, julio de 2016.
- Rodríguez Suárez, I. y Hernández Aja, A. (2014), “Housing plans and urban rehabilitation in Spain, 1992-2012”, en *World Sustainable Building 2014 Conference*. Barcelona 28, 29 y 30 de octubre de 2014.
- Romero, J. (2010), “Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias.”, en *Cuadernos Geográficos*, nº47, pp. 17-46.
- Ruiz Palomeque, G. (2015), “Gestión de la rehabilitación sostenible en Grandes Conjuntos de las periferias urbanas por las administraciones públicas locales”, en *Informes de la Construcción*, 67 (Extra-1): m025, doi: <http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.047>.
- Tejedor, J. (2015), “Nuevo paradigma normativo sobre la ciudad: Retornando a la ciudad tradicional.”, en *Informes de la Construcción*, 67(Extra-1): m022, doi: <http://dx.doi.org/10.3989/ic.14.046>

REFERENCIAS LEGALES

- Jefatura del Estado (2010): *Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo*. BOE núm. 89, de 13 de abril de 2010.
- Jefatura del Estado (2011): *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*. BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2011.
- Jefatura del Estado (2011): *Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*. BOE núm. 161, de 7 de julio de 2011.
- Jefatura del Estado (2011): *Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*. BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 2011.
- Jefatura del Estado (2012): *Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público*. BOE núm. 78, de 31 de marzo de 2012.

Jefatura del Estado (2013): *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. BOE núm. 153, de 27 de junio de 2013.

Ministerio de Fomento (2010): *Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*. BOE núm. 307, de 18 de diciembre de 2010.

Ministerio de Fomento (2013): *Real Decreto 233/2013, 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 10 de abril de 2013.

Ministerio de Fomento (2014): *Orden FOM/2252/2014, de 28 de noviembre, por la que se determina la efectividad de las líneas de ayuda previstas en el Real Decreto 233/2013, 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. 292, de 3 de diciembre de 2014.

Ministerio de Vivienda (2007): *Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes*. BOE núm. 267, de 7 de noviembre de 2007.

Ministerio de Vivienda (2008): *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo*. BOE núm. 154, de 26 de junio de 2008.

Unión Europea (2007): *Carta de Leipzig Sobre Ciudades Europeas Sostenibles*.

Unión Europea (2010): *Declaración de Toledo*.